

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 13. Juni 2023
322

| | | | |
|---------------|----|-------|-----|
| EINGANG GR | | | |
| 21. Juni 2023 | | | |
| GRG Nr. | 20 | GE 26 | 522 |

Botschaft zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700).

1. Ausgangslage

1.1. Motion „Kein Ausverkauf von Versorgungsinfrastrukturen“

Der Regierungsrat erfüllt mit dieser Vorlage den Auftrag aus der am 23. Januar 2021 erheblich erklärten Motion vom 20. Mai 2020 „Kein Ausverkauf von Versorgungsinfrastrukturen“ (GR 20/MO 1/21).

Mit der Motion (5 Erst- und 86 Mitunterzeichnende) wurde die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen verlangt, damit bei einem Verkauf oder einer Übertragung von Versorgungsanlagen im natürlichen Monopol künftig die durch die Anlagen versorgten Gemeinden, die Nachbargemeinden, der Kanton Thurgau sowie die von den Vorgenannten kontrollierten Institutionen, in dieser Reihenfolge, ein Vorkaufsrecht erhalten. Der Regierungsrat lehnte dieses Anliegen in seiner Beantwortung vom 11. Mai 2021 ab und beantragte, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Mit 70 zu 38 Stimmen erklärte der Grosse Rat die Motion an seiner Sitzung vom 23. Juni 2021 erheblich. Damit ging das Geschäft an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zurück.

Das in der Motion verlangte Vorkaufsrecht soll bei einem Verkauf oder einer Übertragung von Versorgungsanlagen im natürlichen Monopol Anwendung finden. Der Begriff des natürlichen Monopols ist in der Volkswirtschaft nicht einheitlich definiert. Es werden jedoch vor allem öffentliche Versorgungsinfrastrukturen als natürliche Monopole bezeichnet, bei denen hohe Fixkosten für den Aufbau eines Grundkonstrukts vergleichsweise geringen Betriebskosten gegenüberstehen. Als Beispiele sind insbesondere Verkehrswege sowie Energie- und Wasserversorgungsnetze zu nennen. In der Motion an-

gesprochen werden die Versorgungsnetze für Wasser (Frisch- und Abwasser), Elektrizität sowie Gas.

1.2. Rechtslage in den Bereichen Wasser und Abwasser, Strom, Gas und Wärme

Gemäss § 82 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) sorgen Kanton und Gemeinden für die Bereitstellung von Wasser und Energie. Dabei können sie selbst Versorgungs- oder Kraftwerke führen (vgl. § 82 Abs. 2 KV) oder die Versorgungsaufgaben Privaten oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften übertragen oder Zweckverbände bilden. Die Befugnis zur Übertragung entsprechender Aufgaben ergibt sich aus § 27 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinden (GemG; RB 131.1). Gemäss § 30 Abs. 1 GemG können die Gemeinden Aufgaben rückübertragen, wenn das Unternehmen zustimmt oder die Aufgabenerfüllung nicht mehr gewährleistet ist.

Gemäss § 36 Abs. 1 PBG plant und ist die Politische Gemeinde verantwortlich für die zeit- und sachgerechte Erschliessung von Bauzonen. Die Erschliessung umfasst die Verkehrsanlagen, Werkleitungen für Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie die Abwasserbeseitigung und zugehörige zentrale Anlagen (§ 36 Abs. 2 PBG). Abgesehen von diesen generellen Bestimmungen sind die Bereiche Wasser und Strom in den entsprechenden Spezialgesetzen unterschiedlich geregelt. Das Wassernutzungsgesetz (WNG; RB 721.8) regelt die Versorgung mit Wasser, das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung (EG StromVG; RB 734.1) die Versorgung mit Strom und das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG; RB 814.20) die Abwasserreinigung und -beseitigung.

Zur Versorgung mit Gas gibt es zurzeit weder im kantonalen Recht noch im Bundesrecht gesetzliche Regelungen. Die Gesetzgebung über die Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe (Rohrleitungsgesetz; SR 746.1) beschlägt lediglich das Verfahren für die Erstellung der entsprechenden Anlagen. Betreffend die Versorgung mit Gas ist auf Stufe Bund ein Gasversorgungsgesetz (GasVG) geplant. Ein Entwurf für ein solches Bundesgesetz, das einheitliche und klare Regeln für einen effizienten Gasmarkt vorsieht, war vom Oktober 2019 bis Februar 2020 in der Vernehmlassung. Der nächste Schritt ist nun die Überweisung der Botschaft durch den Bundesrat an das Parlament. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Gasversorgung somit nicht Teil der öffentlich-rechtlichen Erschliessung. Dasselbe gilt auch bezüglich Lieferung von Wärme durch Wärmeverbände.

2. Versorgung im Kanton Thurgau – ein Überblick

2.1. Versorgung mit Wasser und Abwasser

2.1.1. Allgemeines

Das Führen einer Wasserversorgung ist über die Zeit anspruchsvoller geworden. Differenziertere gesetzliche Vorgaben und Regeln der Technik, gesamtheitliche, vorausschauende Planung, Qualitätssicherung, steigender administrativer Aufwand, Effizienzsteigerung, wachsender Druck auf die Wasserressourcen, zunehmende Kundenorientierung und neue Themen wie Umgang mit Spurenstoffen, Einfluss des Klimawandels und Cyber-Kriminalität verlangen von den Wasserversorgungen umfangreiche Fachkompetenz und ein Vorgehen auf breiter Front. Die Verantwortlichen müssen dabei regelmässig beurteilen, ob die Versorgung in ihrer bestehenden Form den Anforderungen genügt. Vorausschauende Planung, technische Nachrüstung der Anlagen und laufende Weiterbildung des Personals sind typische Massnahmen zur Gewährleistung einer sicheren Versorgung mit Trinkwasser auch in Zukunft. Sieht sich eine Wasserversorgung einer Aufgabe nicht mehr selbst gewachsen, kann sie entweder das Personal aufstocken und spezifisch weiterbilden oder aber die betreffende Aufgabe auslagern. Leitungsbau, Schieber- und Hydrantenkontrolle, Messgeräteunterhalt und Pflege der Qualitätsdokumentation beispielsweise sind Einzelaufgaben, die bereits heute nicht selten durch Dritte wahrgenommen werden. Ein Gemeinwesen kann aus wirtschaftlichen Überlegungen, aus Gründen der Lebensmittel- oder Versorgungssicherheit, zur Professionalisierung des Betriebs oder aufgrund von politischem Druck vor der Frage stehen, ob allenfalls der ganze Versorgungsbetrieb ausgelagert werden soll (mit oder ohne Übertragung des Anlageeigentums). Mit der Übertragung von Aufgaben geht stets auch ein Verlust an Mitbestimmung einher.

Auslagerungen von Wasserversorgungen beobachtet man in der Schweiz oft bei Gemeinden an der Peripherie, im Einzugsgebiet regionaler Wasserverbände oder im Zusammenhang mit Gemeinschaftsanlagen zur Wasserförderung (Zweckverbänden). In jüngerer Zeit bieten in der Schweiz, wie früher schon im benachbarten Ausland, private (normalerweise gewinnorientierte) Dienstleister die Betriebsführung von Wasserversorgungen an. Dabei sind Chancen in der Regel mit Risiken gepaart. So gibt es Beispiele aus dem Ausland, insbesondere aus Frankreich, aber auch aus Italien und Deutschland, wo sich die öffentliche Hand veranlasst sah, zuvor privatisierte Wasserversorgungen zu rekommunalisieren. Der Grund liegt meist darin, dass Vorgaben bezüglich Unterhalt und Erneuerung der Anlagen unzureichend waren oder nicht eingehalten wurden.

2.1.2. Wasserversorgung

Wasser ist ein Allgemeingut. Die Bevölkerung und Wirtschaft haben somit Anrecht auf Wasser zu fairen und rechtsgleichen Bedingungen. Dementsprechend ist die öffentliche Wasserversorgung auch im Kanton Thurgau im öffentlichen Recht geregelt. Gemäss § 20 Abs. 1 WNG ist im Kanton Thurgau die öffentliche Wasserversorgung grundsätzlich Sache der Politischen Gemeinden. Dem Kanton steht die Oberaufsicht über die Wasserversorgung zu (vgl. § 22 WNG). Die Politischen Gemeinden können den Versorgungsauftrag an andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder an private Was-

serversorgungsunternehmen übertragen (§ 21 Abs. 1 WNG). Bei einer solchen Übertragung müssen Aufgaben und Pflichten in einem Vertrag schriftlich festgehalten werden. Die Verträge bedürfen der Genehmigung des Departementes für Bau und Umwelt (DBU) (§ 21 Abs. 1 WNG).

Die Politischen Gemeinden üben die Aufsicht über öffentlich-rechtliche Körperschaften oder über private Wasserversorgungsunternehmen aus, soweit die Verordnung des Regierungsrates zum Wassernutzungsgesetz (WNV; RB 721.81) diese Aufgabe nicht anderen Stellen überträgt (vgl. § 20 Abs. 5 WNG). Die Aufsicht bezieht sich auf alle planerischen, baulichen, betrieblichen und finanziellen Belange, soweit sie für die Öffentlichkeit von Bedeutung sind. So ist die Politische Gemeinde dafür verantwortlich, dass das private Unternehmen die von ihm wahrgenommenen Aufgaben in verfassungs- und gesetzmässiger Weise erfüllt.

Die Wasserversorgung im Kanton Thurgau ist flächendeckend sichergestellt, funktioniert grundsätzlich zuverlässig und genießt ein grosses Vertrauen bei der Bevölkerung. Die Versorgungsstruktur ist historisch bedingt überwiegend kleinräumig und dezentral; die Wasserversorgungen sind aber dennoch gut untereinander vernetzt. Am meisten verbreitet sind Gemeindebetriebe mit einem kleinen Wasserversorgungsteam und einem politischen Vorgesetzten aus dem Gemeinderat.

Es gibt im Kanton Thurgau zurzeit insgesamt 120 Wasserversorgungskörperschaften (Stand April 2023). Davon sind 69 Gemeindewasserversorgungen und 2 selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Weiter sind es 20 Korporationen, 9 Zweckverbände, 5 Genossenschaften und 7 Aktiengesellschaften, 5 einfache Gesellschaften, 2 Vereine und 1 kantonaler Betrieb. Im Jahr 1997 waren es noch 166 öffentliche Wasserversorgungen mit 80 Gemeindewasserversorgungen im Kanton Thurgau. Unverkennbar ist damit die Tendenz zu Zusammenschlüssen.

2.1.3. Versorgung mit Abwasser

Gemäss § 6 Abs. 1 EG GSchG sind auch Bau und Betrieb von öffentlichen Kanalisationen und zentralen Abwasserreinigungsanlagen Sache der Politischen Gemeinden. Diese können sich zu Zweckverbänden zusammenschliessen oder die Aufgaben an Dritte übertragen, wobei die Übertragung der Zustimmung des zuständigen Departements bedarf.

Die Abwasserentsorgung im Kanton ist geteilt in einen öffentlichen und einen privaten Sektor. Privat sind meist die Feinerschliessung auf den Liegenschaften sowie die sogenannten „Sanierungsleitungen“ zum Anschluss von Liegenschaften ausserhalb der Bauzonen ans öffentliche Netz. Die Eigentumsgrenzen variieren von Gemeinde zu Gemeinde. Die Anlagen der öffentlichen Abwasserentsorgung sind mehrheitlich im Eigentum der Standortgemeinden. Zudem gibt es 15 Thurgauer Abwasserzweckverbände (AZV), die meist die Abwasserreinigungsanlage (ARA) sowie das übergeordnete, die Gemeinden des AZV verbindende Abwassernetz (Leitungsnetz und Sonderbauwerke) betreiben. Ein Teil des Thurgauer Abwassers wird auch in benachbarte Kantone oder

ins Ausland (SH, SG, ZH, Deutschland) geliefert. Dort sind die Regelungen vergleichbar.

2.2. Versorgung im Bereich Strom

2.2.1. Stromversorgung im Kanton Thurgau

In den letzten 25 Jahren hat sich die Zahl der Energieversorgungsunternehmen (EVU) im Kanton Thurgau massiv verkleinert. Während im Jahr 1996 noch 205 EVU im Thurgau tätig waren, sind es heute noch rund 90. Die meisten davon sind Gemeindewerke in der Form von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (z.B. Frauenfeld und Kreuzlingen). Ebenfalls häufig handelt es sich um privatrechtlich organisierte Genossenschaften gemäss Art. 828 des Obligationenrechts (OR; SR 220). Daneben gibt es selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten im Eigentum der Gemeinde (z.B. Amriswil und Bischofszell) und privatrechtliche Aktiengesellschaften im Eigentum der Gemeinde (Arbon, Sirnach und Weinfelden). Vereinzelt existieren noch öffentlich-rechtliche Korporationen gemäss § 37 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; RB 210.1).

Im Bereich der Stromversorgung regelt auf kantonaler Ebene das EG StromVG die Rechte und Pflichten der EVU. Gemäss § 4 EG StromVG ist der ganze Kanton mit Netzgebieten abzudecken. Jedes Netzgebiet wird vom zuständigen kantonalen Departement – womit das Departement für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) gemeint ist – einem bestimmten EVU zugewiesen. Bei veränderten Verhältnissen im Netzbetrieb oder im Netzeigentum ist die Zuteilung entsprechend anzupassen (§ 6 EG StromVG). Das Vorgehen bei Pflichtverletzungen von Netzbetreiberinnen oder Netzbetreibern ist in § 9 EG StromVG geregelt. Kommt eine Netzbetreiberin oder ein Netzbetreiber ihren oder seinen Betriebs- oder Unterhaltungspflichten ungenügend nach, strebt die betroffene Gemeinde eine einvernehmliche Lösung zur Beseitigung der Mängel an, allenfalls zusammen mit umliegenden Netzbetreiberinnen oder Netzbetreibern. Kommt keine einvernehmliche Lösung zustande, kann das Departement geeignete Massnahmen anordnen. Bei ernsthafter Gefährdung der Versorgungssicherheit kann das Departement das Netzgebiet neu zuteilen. Kommt in der Übertragung der Anlagen und Rechte keine Einigung zustande, sind die Vorschriften über die Enteignung anwendbar. Die Gestaltung der Netznutzungstarife ist stark reglementiert und wird von der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom) überwacht. Diese kann nötigenfalls Absenkungen der Tarife verfügen oder Erhöhungen untersagen. Bei unverhältnismässigen Unterschieden der Netznutzungstarife innerhalb des Kantons kann der Regierungsrat geeignete Massnahmen zur Angleichung treffen (§ 14 EG StromVG).

2.2.2. Fall „Elektrizitätswerk Bürglen AG“

Unmittelbarer Auslöser der Motion „Kein Ausverkauf von Versorgungsinfrastrukturen“ war der im Sommer 2016 erfolgte Verkauf der Elektrizitätswerk Bürglen AG, die sich in privatem Familienbesitz befunden hatte, an die St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK). Die verkaufte Gesellschaft war als Aktiengesellschaft in privatem Familien-

besitz ein Einzelfall in der Stromversorgung im Kanton Thurgau. Es gibt kein weiteres EVU in dieser Konstellation. Dementsprechend ist es bei den mehr als hundert Zusammenschlüssen und Übernahmen im Verlauf der letzten 25 Jahre nie zu einer vergleichbaren Situation gekommen. Die Versorgungssicherheit für die Politische Gemeinde Bürglen wurde durch den Verkauf aber nicht gefährdet. Die SAK ist ein grosses und etabliertes Kantonswerk, das die Versorgungssicherheit garantieren kann und sich ausserdem vollständig unter der Kontrolle der drei Kantone St. Gallen und der beiden Appenzell befindet. Der Unterschied liegt vor allem darin, dass es sich um ein Werk mit Sitz ausserhalb des Kantons Thurgau handelt. Hinsichtlich des Netzgebietes im Thurgau gelten aber die gleichen Rechte und Pflichten wie bei einem Thurgauer Unternehmen. Es trifft zwar zu, dass die versorgten Strombezüglerinnen und -bezügler auf die SAK keine direkten Einflussmöglichkeiten haben. Der Vollständigkeit halber ist allerdings zu erwähnen, dass sie dies auch auf den früheren Eigentümer nicht hatten.

2.3. Versorgung im Bereich Gas und Wärme

Im Kanton Thurgau gibt es 55 Politische Gemeinden, die mindestens teilweise mit Gas versorgt werden. Die Gasversorgung erfolgt namentlich durch die Erdgas Ostschweiz AG (EOS) mit Sitz in Zürich, entlang des Obersees durch den Zweckverband Gasversorgung Oberthurgau (GOS) und entlang des Untersees durch die Stadtwerke Konstanz. Es bestehen vier einheimische Gasversorger (Werkbetriebe Frauenfeld, Technische Betriebe Kreuzlingen, Gasversorgung Romanshorn AG, Technische Betriebe Weinfelden AG), die das Gas teilweise von der EOS und teilweise von den Stadtwerken Konstanz beziehen. Diese Aufzählung der Gasversorger zeigt bereits ein sehr heterogenes Bild.

Wie bereits erwähnt, existiert im Bereich Gas zurzeit weder auf Ebene der Kantone noch auf Ebene des Bundes ein Gasversorgungsgesetz. Die Gasversorgung wird auch nicht von der in § 36 PBG geregelten Erschliessungspflicht erfasst. Ein Gasversorgungsgesetz soll nun aber auf Stufe Bund geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund ist es zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, für den Bereich Gas ein gesetzliches Vorkaufsrecht zu regeln. Damit kann die Motion in diesem Punkt zumindest heute noch nicht umgesetzt werden. Auch in Bezug auf die Versorgung mit Wärme, womit insbesondere die bestehenden Wärmeverbände angesprochen sind, bestehen zurzeit keine einheitlichen bundesrechtlichen Vorschriften. Entsprechend kann die Motion auch für den Bereich der Wärmeversorgung zum jetzigen Zeitpunkt nicht umgesetzt werden.

2.4. Anpassung des kantonalen Rechts

§ 36 PBG regelt die Erschliessungspflicht. Gemäss dieser kantonalrechtlichen Definition der Erschliessungsaufgaben (vgl. auch Art. 19 des Raumplanungsgesetzes [RPG; SR 700]) umfasst die Erschliessung die Verkehrsanlagen und die Werkleitungen für die Wasser- und die Elektrizitätsversorgung sowie für die Abwasserbeseitigung und die zugehörigen zentralen Anlagen (vgl. § 36 Abs. 2 PBG). Es erscheint daher sinnvoll, das gesetzliche Vorkaufsrecht in den Bereichen Wasser, Abwasser und Strom im PBG, anschliessend an den genannten § 36, zu verankern.

3. Vernehmlassungsverfahren und Umgang mit den Rückmeldungen

Vom 18. Januar 2023 bis zum 24. März 2023 wurde zum Entwurf der Gesetzesänderung ein externes Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Das DBU nutzte dafür das Online-Tool „e-Vernehmlassungen“. Das Ergebnis präsentiert sich im Überblick wie folgt:

Total versandte Einladungen zur Stellungnahme: 236

Eingegangene Antworten je Kategorie:

| | |
|--|-----------|
| Verbände sowie Elektrizitäts- und Wasserversorgungen | 4 |
| Politische Gemeinden | 9 |
| Politische Parteien | 3 |
| Interne Vernehmlassungsteilnehmer | 5 |
| Total eingegangene Stellungnahmen | 21 |

Die Rückmeldungen fassen die mitunter sehr unterschiedlichen Ansichten zum geplanten Vorkaufsrecht ziemlich gut zusammen. Während die einen Teilnehmenden dem Entwurf vorbehaltlos zustimmen, beschlagen die kritischen Stimmen einerseits Befürchtungen im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung. Andererseits wird aber auch fundamentale Kritik geäussert, wonach das vorgeschlagene Instrument für die von der Motion beabsichtigten Ziele wirkungslos oder gar kontraproduktiv sei. Hervorzuheben ist die geäusserte Forderung, dafür zu sorgen, dass die Hoheit über die Erschliessungsinfrastruktur in der Hoheit der Gemeinden verbleibe sowie auch die geäusserten Bedenken, wonach mit dem Vorkaufsrecht fachlich und politisch gewünschte sowie auch gänzlich unbestrittene Zusammenschlüsse von Verbänden unter Umständen erschwert oder gar verhindert werden könnten. Die wesentlichen Rückmeldungen werden nachfolgend thematisch gruppiert genannt und dabei dargelegt, wie sie verarbeitet wurden.

3.1. Keine Verhinderung von gewollten Zusammenschlüssen

Es wurde teils ausdrücklich, teils auch sinngemäss die Frage aufgeworfen, ob mit den neuen Bestimmungen – mit dem Wortlaut, wie er in die Vernehmlassung entsandt wurde – nicht sinnvolle, in der Sache unbestrittene und politisch gar gewollte Zusammenschlüsse verhindert werden. Es wurde zudem die Frage aufgeworfen, ob eine blosser Mutation in der Gesellschaftsform – beispielsweise wenn ein Zweckverband in eine AG oder in eine interkommunale Anstalt umgewandelt wird – das Vorkaufsrecht nach sich ziehe. Dabei wurde angeregt, die Rechtswirkung der Bestimmungen dahingehend zu prüfen und allenfalls so abzuändern, dass nicht unerwünschte Konsequenzen resultieren. Neben dem eigentlichen Zusammenschluss von Gemeinden zu einem Zweckver-

band ist auch an den Fall zu denken, in dem sich eine Gemeinde einem bestehenden und etablierten Zweckverband anschliessen möchte.

Die Forderung, dass die Kontrolle über die Versorgungsinfrastruktur letztlich bei den öffentlich-rechtlichen Behörden verbleiben müsse, bildet den Grundgedanken der Motion, der auch in der Vernehmlassung geäussert wurde. Richtig ist zudem, dass Zusammenschlüsse von Versorgungskorporationen in der Regel zu einer Professionalisierung und damit zu einer Verbesserung der Versorgungssicherheit führen. Im Bereich der Stromversorgung hat der Gedanke gar Eingang ins Gesetz gefunden, werden die Zusammenschlüsse in § 7 EG StromVG doch explizit genannt, wobei dem Kanton zugleich ein fakultatives Beratungsmandat zukommt. Es ist zu verhindern, dass sinnvolle und gewünschte Mutationen (gesellschaftsrechtlicher Natur aller Art) durch das neue Vorkaufsrecht faktisch behindert oder gar verhindert werden. Gestützt auf diese Überlegungen wurde der Wortlaut der Bestimmungen einer Überprüfung unterzogen und dem § 36a ein neuer Absatz 4, ein Vorbehalt, angefügt. Es wird neu ausdrücklich festgehalten, dass das Vorkaufsrecht nicht zur Anwendung kommt bei Rechtsgeschäften zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie durch die öffentliche Hand kontrollierte Institutionen. Insofern als diese Körperschaften unter sich entsprechende Käufe und Verkäufe tätigen, ist auch nach Vertragsabschluss (und ohne Vorkaufsrecht) sichergestellt, dass die Kontrolle bei einer staatlichen Behörde, entweder einer Gemeinde oder dann einer von ihr kontrollierten Institution, verbleibt. Die Absichten der Motion, wonach die Kontrolle beim Staat oder bei von ihm kontrollierten Institutionen verbleiben muss, ist somit auch mit diesem neuen Vorbehalt weiterhin vollumfänglich gewährleistet, zusätzlich können damit aber unerwünschte formelle Hürden für sinnvolle Zusammenschlüsse vermieden werden.

Der Vorbehalt, dass das Vorkaufsrecht bei bestehenden Heimfallsrechten (z.B. bei Konzessionen des Kantons für die Wasserversorgung) nicht zur Anwendung kommen soll, war bereits im Vernehmlassungsentwurf enthalten (vormals § 36a Abs. 1 letzter Satz PBG). Diese Regelung findet sich neu auch in § 36a Abs. 4 PBG, da es sich ebenfalls um einen Vorbehalt handelt.

In diesem Zusammenhang wurde geltend gemacht, Versorger, die bereits einen Grundauftrag wahrnehmen würden, seien in den Kreis der Vorkaufsberechtigten aufzunehmen. So wurde namentlich von der Politischen Gemeinde Bürglen – unter Bezugnahme auf den Fall „EW Bürglen“ (vgl. oben Ziff. 2.2.2.) – geltend gemacht, die SAK müsse als etablierte Versorgerin ebenfalls im Kreis der Vorkaufsberechtigten figurieren. Es dürfe nicht sein, dass ein etablierter und verlässlicher Verteilnetzbetreiber nicht ein kleines Verteilnetz einer Gemeinde erwerben könne. Dieser Rückmeldung wird einerseits mit dem bereits erwähnten neuen Vorbehalt in § 36a Abs. 4 PBG Rechnung getragen, indem ein Verkauf an eine durch die öffentliche Hand kontrollierte Institution durch das Vorkaufsrecht nicht erfasst wird, da die SAK zu 100 % durch die öffentliche Hand (Kanton St. Gallen 83.32 %, Kanton Appenzell Ausserrhoden 14.18 %, Kanton Appenzell Innerrhoden 2.5 %) kontrolliert wird. Insofern aber die Rückmeldung zusätzlich die Forderung beinhaltet, auch ausserkantonale Institutionen als vorkaufsberechtigt zu bezeichnen, kann ihr nicht nachgelebt werden. Der Gesetzgeber des Kantons Thurgau ist nur für die Gesetzgebung innerhalb des Kantons Thurgau zuständig. Von der Einführung

eines Vorkaufsrechts zugunsten ausserkantonale ansässiger Körperschaften ist daher abzusehen.

3.2. Differenzierung bei Erschliessungsanlagen der Elektrizität-Netzebenen 4 und 5A

Im Rahmen der externen Vernehmlassungen gab die EKT AG (Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau) zu bedenken, dass der Bereich der Stromversorgung im Kanton Thurgau sehr feingliedrig organisiert, aber nach der Aufteilung der Netzebenen klar gegliedert sei. Während die EKT AG als kantonale Netzbetreiberin für die Netzebenen 4 und 5A agiere, bestünden rund 90 Verteilnetzbetreiber auf den Netzebenen 5B, 6 und 7. Mit Recht weist die EKT AG darauf hin, dass das einzuführende Vorkaufsrecht dieser Struktur Rechnung zu tragen hat. Geht es um Erschliessungsanlagen der Netzebenen 5B, 6 und 7, mithin um Infrastruktur der lokalen Betreiber, soll das Vorkaufsrecht mit erster Priorität den betroffenen Gemeinden zukommen. Dies entspricht dem Wortlaut des Vernehmlassungsentwurfs. Für Erschliessungsanlagen der kantonalen und interkommunalen Netzebenen 4 und 5A hingegen, für welche die EKT AG alleine verantwortlich ist, soll das Vorkaufsrecht prioritär dem Kanton oder den von ihm kontrollierten Institutionen zustehen. Entsprechend ist diese Differenzierung im Gesetz festzulegen. Der neue § 36a Abs. 3 bestimmt somit, dass bei elektrischen Erschliessungsanlagen der Netzebenen 4 und 5A das Vorkaufsrecht des Kantons und der von ihm kontrollierten Institutionen den anderen Vorkaufsrechten vorgeht.

3.3. Kreis der Vorkaufsberechtigten – mit oder ohne Nachbargemeinden, oder gar sämtliche Gemeinden?

Es wurde der Hinweis angebracht, dass der Kreis der Vorkaufsberechtigung nicht auf die „durch die Anlagen versorgten Gemeinden“ sowie die entsprechenden „Nachbargemeinden“ eingeschränkt werden solle. Beim Vorkaufsrecht des Kantons gebe es auch keine Einschränkung bezogen auf die geografische Lage. Es wurde das Beispiel angeführt, dass der einvernehmliche Verkauf von Erschliessungsanlagen an den nicht angrenzenden Bezirkshauptort zur Folge hätte, dass dem Kanton und den von ihm kontrollierten Institutionen ein Vorkaufsrecht zustünde, ohne dass diese Privilegierung anderen Gemeinden gegenüber gerechtfertigt wäre.

Sinn und Geist der Motion ist das Verhindern eines Verkaufs, der verglichen mit der bestehenden Situation Nachteile nach sich zieht. Aus diesem Grund muss sich der Kreis der Vorkaufsberechtigten auf Institutionen beschränken, die durch die zur Diskussion stehenden Infrastrukturanlagen versorgt werden. Dass der Kanton als letzter in der Kaskade als vorkaufsberechtigt bezeichnet wird, hat zur Folge, dass in erster Linie die betroffenen, das heisst die versorgten Gemeinden, vorkaufsberechtigt sind. Dies erscheint als sachgerecht. Werden *alle* Gemeinden genannt, würde dies bedeuten, dass sämtliche 80 Gemeinden im Kanton inklusive aller von ihnen beherrschten Institutionen vorkaufsberechtigt wären. Eine solche Lösung hätte einerseits einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand zur Folge. Gemäss der in § 36b Abs. 2 PBG statuierten Mitteilungspflicht hat der Veräusserer sämtliche Gemeinden über den Verkaufsfall zu informieren, wobei diese die Informationen wiederum (in jedem Fall) sämtlichen

der von ihnen betroffenen Institutionen weiterzugeben haben. Dieser administrative Prozess erscheint vor dem Hintergrund der eigentlichen Absichten des Vorkaufsrechts als nicht gerechtfertigt. Wie erwähnt sollen die negativen Folgen eines Verkaufs verhindert werden. Zu adressieren sind mithin die durch die Anlagen versorgten Gemeinden. Vor diesem Hintergrund ist auch davon abzugehen, die Nachbargemeinden, die nicht auch durch die Anlagen versorgt werden, im Kreis der Vorkaufsberechtigten zu führen. Der angepasste Wortlaut (§ 36a Abs. 1 PBG) nimmt sich diesen Umständen an.

3.4. Schiedsgericht

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde angeregt, im Falle einer Anspruchskonkurrenz, in dem keine Einigung zustande kommt (vgl. § 36b Abs. 2 PBG), nicht das (in der Sache zuständige) Departement als Rechtsmittelinstanz einzusetzen, sondern ein unparteiisches Schiedsgericht oder das Verwaltungsgericht. Begründend angeführt wurde, dass die Departemente in allerlei Geschäfte bereits aufgrund anderweitiger Zuständigkeiten involviert seien. Richtig ist, dass die Departemente des Kantons neben ihrer Rechtspflegertätigkeit auch eigene Sachgeschäfte führen und ihnen eine breite Zuständigkeit zukommt. Unmittelbar daraus folgt aber, dass die Departemente auch in anderen Bereichen als Rechtsmittelinstanzen agieren (vgl. § 52 GemG). Sie entscheiden dabei jederzeit parteiunabhängig und ausschliesslich dem Recht verpflichtet. Ihre Entscheide sind wiederum rechtsmittelfähig und können an das Verwaltungsgericht und diese hernach an das Bundesgericht weitergezogen werden. Vorteile bei einem Instanzenzug über ein Schiedsgericht (vgl. hierzu Art. 367 ff. ZPO) oder bei einer direkten Zuständigkeit beim Verwaltungsgericht, womit die Rechtssuchenden übrigens einer Instanz beraubt würden, sind weder ersichtlich noch wurden solche im Rahmen der Vernehmlassung dargetan. Entsprechend ist von einem alternativen Instanzenzug abzusehen.

3.5. Zeit für die Entscheidungsfindung beim Zustandekommen des Referendums

Zur zeitlichen Komponente der neuen Bestimmungen wurde im Rahmen der Vernehmlassung zweierlei zu bedenken gegeben. Einerseits wurde ins Feld geführt, dass die Entscheidungsfindung für die Ausübung des Vorkaufsrechts aufgrund der verschiedenen Gemeindeordnungen auch zu unterschiedlichen Zuständigkeiten führen würde und letztlich auch der Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechts ein Entscheid darstelle. Andererseits wurde erwähnt, dass die in § 36b Abs. 4 PBG anberaumte Zeit von einem Jahr für die Durchführung einer Abstimmung nicht ausreiche. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass der Entscheid über die Ausübung des Vorkaufsrechts immer der Exekutive der entsprechenden Körperschaft zusteht, sei es beim Kanton, bei der Politischen Gemeinde oder bei einer kontrollierten Institution. Wer im Einzelfall konkret für den Entscheid verantwortlich zeichnet, ergibt sich aus der entsprechenden Satzung (Verfassung, Gemeindeordnung, Statuten o.Ä.). Ein solcher Entscheid steht der entsprechenden Behörde zu und umfasst auch die Kompetenz, auf die Ausübung des Vorkaufsrechts zu verzichten, wobei ein solcher Entscheid endgültig und ohne weiteres innerhalb der vorgesehenen drei Monaten gefasst werden kann. Da der Kauf von Erschliessungsanlagen oft ein kostenintensives Unterfangen darstellt, werden entsprechende

Ausgaben durch die Gemeindeordnungen allerdings meist dem Referendum unterstellt sein. Dementsprechend sieht § 36b Abs. 4 PBG eine Frist von einem (zusätzlichen) Jahr vor, innerhalb derer eine Abstimmung durchzuführen ist. Diese Jahresfrist tritt also zu der erstgenannten Dreimonatsfrist (für die Ausübung des Vorkaufsrechts) hinzu. Es ist festzuhalten, dass zwingend eine Frist festzulegen ist, die auch nicht zu gross bemessen sein darf. So ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Rechtssicherheit zu beachten. Dies bedeutet für die vorliegende Thematik, dass der Schwebezustand, indem nicht klar ist, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt wird oder nicht, nicht zu lange andauern darf. Es gilt zu bedenken, dass dem Vorkaufsrecht ein Vertragsabschluss mit einer kaufwilligen Person vorausgeht. Diese (natürliche oder in der Regel juristische) Person hat abzuwarten, ob das Vorkaufsrecht ausgeübt wird oder nicht. Dieser Entscheidung muss innert einer auch für diese potentielle Käuferschaft angemessenen Frist ergehen. Damit kann und darf die Frist für diese Entscheidungsfindung selbst nicht zu grosszügig bemessen sein. Die Frist von einem Jahr erscheint vor diesen Hintergründen weiterhin als sachgerecht.

3.6. Rückmeldungen des Verbandes Thurgauer Gemeinden (VTG) und einzelne weitere Voten

Bereits im Zuge der Beantwortung des Regierungsrats äusserte sich der VTG im Rahmen eines Mitberichts (dat. 23. September 2020) zur vorliegenden Motion. Auf diese Stellungnahme wird durch den VTG selbst und teilweise auch von weiteren Teilnehmenden der Vernehmlassung verwiesen.

Im Grundsatz wird dem Anliegen der Motion zugestimmt, wobei allerdings zu bedenken gegeben wird, dass die Übertragung der Aufgaben von der Gemeinde weg hin zu einer anderen Körperschaft stets eines Vertrags bedarf (vgl. § 29 Abs. 1 GemG). Dieser Hinweis des Vertragszwangs wird zu Recht angebracht. Sowohl für den Bereich des Wassers als auch im Zusammenhang mit der Abwasserversorgung bedürfen entsprechende Verträge sodann der Genehmigung durch das Departement (§ 6 Abs. 1 EG GschG und § 21 WNG). Hat eine entsprechende Mutation schliesslich eine Änderung der Statuten zur Folge, unterliegt dies schliesslich auch noch der Genehmigungspflicht durch den Regierungsrat (§ 39 Abs. 2 EG ZGB). Mit diesen gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsvorbehalten besteht unabhängig des neuen Vorkaufsrechts eine behördliche Kontrolle.

Im Zusammenhang mit den Zuschlagskriterien wird sodann zu bedenken gegeben, dass eine Anbieterin oder ein Anbieter, die oder der einen hohen Preis zu bezahlen bereit sei, weitere potentielle Käuferinnen und Käufer, die allenfalls besser geeignet seien, überbieten könne. Es ist darauf hinzuweisen, dass das Vorkaufsrecht erst nach Abschluss eines Vertrags ausgeübt werden kann, mithin wenn der sogenannte Vorkaufsfall eingetreten ist (§ 36b Abs. 1 PBG). Richtig ist, dass sich diejenige Interessentin oder derjenige Interessent, die oder der faktisch am meisten zu bezahlen bereit ist, in vielen Fällen die besten Chancen für einen Vertragsabschluss ausrechnen kann. Das Vorkaufsrecht kommt allerdings erst anschliessend an die Vertragsunterzeichnung zum Tragen. Zu jenem Zeitpunkt ist die Frage nach dem Kaufpreis nicht mehr relevant.

Der Fall einer Anspruchskonkurrenz wird sodann durch die Bestimmung von § 36b PBG geregelt. Demnach entscheidet das in der Sache zuständige Departement. Richtig ist, dass das Gesetz in diesem Zusammenhang Kriterien definieren könnte, anhand welcher der Entscheid zu ergehen hat. Davon ist allerdings mit Vorteil abzusehen, da die Kriterien, welche Körperschaft sich im konkreten Fall am geeignetsten erweist, im Einzelfall zu bestimmen sind. Es würde zu kurz greifen, das Kriterium der vorhandenen Finanzen in der Körperschaft, deren Grösse oder die Dauer, während der sie bereits (erfolgreich) Erschliessungsaufgaben wahrnimmt, als Kriterien zu nennen. Dieser Entscheid muss bezogen auf die konkreten Umstände ergehen und kann hernach durch die Rechtsmittelinstanz überprüft werden.

4. Finanzielle Auswirkungen der Revision

Beim Vorkaufsrecht handelt es sich um ein Vorrecht an einer Sache (Grundstück, Aktien etc.), wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer diese an einen Dritten verkauft. Übt eine Vorkaufsberechtigte oder ein Vorkaufsberechtigter ihr oder sein Recht aus, kommt ein Kaufvertrag zum Preis und zu den Bedingungen des Dritten zustande. Die finanziellen Auswirkungen sind demnach abhängig vom konkreten Anwendungsfall. Es gilt weiter zu beachten, dass es sich in der Praxis wohl am ehesten um kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) in der Form von Aktiengesellschaften oder Genossenschaften handelt, welche die betreffenden Versorgungsinfrastrukturen betreiben. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Ausübung eines entsprechenden Vorkaufsrechts einem Referendum unterstehen kann. Die Durchführung einer Volksabstimmung ist mit einem zeitlichen Aufwand und Kosten verbunden.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1. Allgemeine Bemerkungen zum Vorkaufsrecht und zu den Verfahrensbestimmungen im PBG

Da die Erschliessung der Bauzonen im 3. Teil des PBG in den § 36 ff. PBG geregelt ist, drängt es sich auf, auch das gesetzliche Vorkaufsrecht auf Anlagen der Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie der Abwasserbeseitigung dort unterzubringen.

Das Vorkaufsrecht ist ein privatrechtliches Rechtsinstitut, das zunächst in den Art. 216 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) geregelt ist. An jener Stelle findet sich das Vorkaufsrecht in der Ausgestaltung einer privatrechtlichen und vertraglichen Vereinbarung. Das Schweizer Recht enthält indes an diversen Stellen gesetzlich statuierte Vorkaufsrechte. Für jene Vorkaufsrechte hat der Gesetzgeber in den Art. 681 ff. ZGB teilweise vom OR abweichende Regelungen aufgestellt. Subsidiär gelten allerdings auch für die gesetzlichen Vorkaufsrechte die Bestimmungen des Obligationenrechts (vgl. Art. 681 Abs. 1 ZGB zweiter Halbsatz).

Sowohl das privatrechtliche Vorkaufsrecht nach OR als auch das gesetzliche Vorkaufsrecht nach ZGB sind, trotz des Ineingreifens durch den genannten Querverweis, in sich abschliessend geregelte Rechtsinstitute des Bundesrechts, die zudem ausschliesslich den Verkauf von Grundeigentum adressieren. Das neu im kantonalen Recht einzuführende gesetzliche Vorkaufsrecht im Versorgungsbereich stellt demgegenüber

ein eigenständiges Rechtsinstitut dar, das den Verkauf von Versorgungsbetrieben und von zugehörigen Erschliessungsanlagen erfassen soll. Mit anderen Worten wird mit der neu im kantonalen Recht einzuführenden Bestimmung quasi ein neues Rechtsinstitut, ein gesetzliches Vorkaufsrecht *sui generis*, geschaffen. Die entscheidenden Punkte des gesetzlichen Vorkaufsrechts im Versorgungsbereich – Definition des Vorkaufsfalls, Meldepflicht sowie Ausübungsmodalitäten – sind somit in der neuen Bestimmung ausdrücklich zu regeln. Ebenso hat die Bestimmung der Besonderheit, dass es sich bei den Vorkaufsberechtigten um die Politischen Gemeinden und um den Kanton handeln kann, Rechnung zu tragen.

5.2. § 36a Gesetzliches Vorkaufsrecht

Titel (neu)

Abs. 1 (neu)

Abs. 1 der enthält eine Beschreibung des gesetzlichen Vorkaufsrechts, die nahe an der in der Motion gewählten Formulierung liegt. Um Sinn und Geist der Motion möglichst zu erfassen, soll nicht nur der Verkauf eines ganzen Betriebs, sondern auch der Verkauf oder die Veräusserung von einzelnen Erschliessungsanlagen und auch die Übertragung von Anteilen eines entsprechenden Betriebs vom Wortlaut erfasst werden. Dass der Kreis der Vorkaufsfälle der Motion breit gefasst ist, wird insbesondere auch durch die Umschreibung des Vorkaufsfalls in Abs. 2 sichergestellt.

Die Erwähnung der „von ihnen kontrollierten Institutionen“ am Ende der Aufzählung heisst nicht, dass diese kontrollierten Institutionen auch in der Kaskade am Ende stehen. Vielmehr stehen die von den Politischen Gemeinden oder vom Kanton kontrollierten Institutionen jeweils auf gleicher Stufe wie die entsprechende Gemeinde oder der Kanton. Zeichnet beispielsweise eine Aktiengesellschaft für die Stromversorgung verantwortlich und hält die vorkaufsberechtigte Gemeinde eine Mehrheit der Aktien, so steht diese Aktiengesellschaft auf der gleichen Stufe wie die Politische Gemeinde als solche. Als analoges Beispiel kann der Kanton und die EKT AG angeführt werden (der Kanton beherrscht die EKT AG zu 100 %). Den Fall, in dem unter gleichrangigen Vorkaufsberechtigten keine Einigung erzielt werden kann, regelt § 36b Abs. 2 PBG. Mit dem Begriff „kontrolliert“ ist gemeint, dass die entsprechende Körperschaft (Gemeinde oder Kanton) die Institution durch Einflussnahme faktisch steuern kann, z.B. durch das Halten der Mehrheit der Anteilsscheine an einem Unternehmen.

Abs. 2 (neu)

In dieser Bestimmung wird der Vorkaufsfall weiter umschrieben. Zunächst ist festzuhalten, dass der Vorkaufsfall den Abschluss des entsprechenden Rechtsgeschäfts voraussetzt. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Bestimmung das gesetzliche Vorkaufsrecht im Versorgungsbereich gänzlich eigenständig regelt, weshalb der Vorkaufsfall eigens zu definieren ist. Ein blosser Verweis auf das Bundesrecht (Art. 216c OR) ist dabei insbesondere deswegen nicht angebracht, weil dort der „Erwerb zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ explizit *kein* Vorkaufsfall darstellt. Für das vorliegende Vor-

kaufrecht im Versorgungsbereich ist die Übernahme von Betrieben oder Anlagen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aber wohl der Anwendungsfall schlechthin. Dass ein solcher Tatbestand (in Abweichung zur Bestimmung aus dem OR) als Vorkaufsrecht gelten muss, ist deshalb selbsterklärend und bedarf keiner weiterer Erläuterungen.

Des Weiteren ist in der Bestimmung (dies wiederum in Analogie zum Bundesrecht) erwähnt, dass neben dem klassischen Verkauf auch sämtliche Rechtsgeschäfte als Vorkaufsfall gelten, die einem Verkauf gleichkommen. Damit soll insbesondere auch die Übertragung von Anteilen der entsprechenden Gesellschaften abgedeckt werden. Ebenfalls erfasst werden sollen allfällige Schenkungen oder Übertragungen irgendwelcher Art, die letztlich einen Verlust der Kontrolle über die entsprechenden Betriebe, Betriebsteile oder Anlagen zur Folge haben. Darüber hinaus ist zudem ausdrücklich zu erwähnen, dass die Zwangsversteigerung (analog Art. 681 ZGB) auch ein Vorkaufsfall darstellt.

Abs. 3 (neu)

Die Stromversorgung im Kanton Thurgau ist sehr feingliedrig organisiert. Die Aufteilung der Netzebenen und die entsprechenden Zuständigkeiten sind indessen klar definiert. So ist die EKT AG als kantonale Netzbetreiberin für die Netzebenen 4 und 5A ausschliesslich zuständig. Soweit Erschliessungsanlagen für die Stromversorgung auf den Netzebenen 4 und 5A betroffen sind, soll das Vorkaufsrecht dementsprechend prioritär dem Kanton oder den von ihm kontrollierten Institutionen zustehen (vgl. hierzu auch die Erläuterungen oben unter Ziff. 3.2).

Abs. 4 (neu)

Im Zuge der externen Vernehmlassung wurden Bedenken geäussert, dass die neuen Bestimmungen unter Umständen gewollte und in der Sache zielführende Zusammenschlüsse faktisch behindern oder gar verhindern könnten. Sicherlich nicht Ziel des neuen Vorkaufsrechts ist es, in der Sache sinnvollen und auch politisch gewollten Zusammenschlüssen unnötige Hindernisse voranzustellen. Dies beschlägt beispielsweise den Zusammenschluss einiger Gemeinden zu einem Zweckverband oder die Anbindung einer Gemeinde an einen bestehenden Zweckverband. Aus diesem Grund soll mit diesem Abs. 4 ein Vorbehalt angebracht werden, dass die Rechtsgeschäfte zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie durch die öffentliche Hand kontrollierte Institutionen vom neuen Vorkaufsrecht ausgenommen sind. Insofern als diese Körperschaften unter sich entsprechende Käufe und Verkäufe tätigen, ist auch nach Vertragsabschluss (und ohne Vorkaufsrecht) sichergestellt, dass die Kontrolle bei einer staatlichen Behörde, entweder einer Gemeinde oder einer von ihr kontrollierten Institution, verbleibt.

In vielen Bereichen kann die zuständige Politische Gemeinde die ihr zustehenden Aufgaben wohl an öffentlich-rechtliche Körperschaften oder an private Wasserversorgungsunternehmen übertragen. Meistens bleibt aber die betreffende Gemeinde letztlich in der Verantwortung, so z.B. ausdrücklich in § 20 Abs. 5 WNG (siehe aber die Übertragungsmöglichkeit in § 21 Abs. 1 WNG). Aus diesem Grund wird nicht selten ein Heimfallsrecht vereinbart oder statuiert, beispielsweise in der entsprechenden Konzession.

Ein derartiges Heimfallsrecht muss dem Vorkaufsrecht vorgehen, weshalb auch dieser Vorbehalt im Gesetzeswortlaut explizit anzubringen ist.

5.3. § 36b Verfahrensbestimmungen für das gesetzliche Vorkaufsrecht

Titel (neu)

Abs. 1 (neu)

In dieser Bestimmung wird analog Art. 216e OR statuiert, dass die Ausübung des Vorkaufsrechts innert dreier Monate seit Kenntnis vom Abschluss und vom Inhalt des entsprechenden Veräusserungsgeschäfts geltend gemacht werden muss. Sodann ist die absolute Ausübungsfrist von zwei Jahren zu erwähnen, die über den Verweis auf das Zivilrecht (Art. 681a Abs. 2 ZGB) in Abs. 5 zusätzlich zur Anwendung kommen soll. Fristauslösend für diese Zweijahresfrist ist die Eintragung der neuen Eigentümerin oder des neuen Eigentümers in das Grundbuch. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Vorkaufsrecht im Versorgungsbereich gilt es jedoch zusätzlich zu bedenken, dass nicht sämtliche Rechtsgeschäfte, die vom vorliegenden Vorkaufsrecht erfasst werden sollen, eine Mutation im Grundbuch zur Folge haben. Der gemäss der Bestimmung von Art. 681a Abs. 2 Satz 2 ZGB fristauslösende Tatbestand entfällt beispielsweise, wenn ein Versorgungsunternehmen Anteile veräussert und auf diese Weise einen Vorkaufsfall herbeiführt. In solchen Fällen untersteht die Geltendmachung des gesetzlichen Vorkaufsrechts unweigerlich einzig der dreimonatigen (relativen) Frist.

Abs. 2 (neu)

§ 36a Abs. 1 enthält eine Kaskade der Vorkaufsberechtigten. Damit kann der Fall eintreten, dass sich Vorkaufsberechtigte auf der gleichen Stufe befinden und damit insofern gleichberechtigt sind. § 36b Abs. 2 regelt diese Fragen. Die vorliegende Gesetzesrevision hat das Grundanliegen, dass die Infrastruktur, die für die Versorgung der Bevölkerung mit Strom und Wasser notwendig ist, soweit als möglich durch die öffentliche Hand kontrolliert wird, weil damit eine möglichst grosse Zuverlässigkeit einhergeht. Dieser Gedanke führt im Falle einer Anspruchskonkurrenz dazu, dass die Politische Gemeinde oder die Institution vorkaufsberechtigt sein soll, die sich objektiv betrachtet als am geeignetsten für die Aufgabenerfüllung erweist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass im gegebenen Fall Gespräche unter gleichrangigen Vorkaufsberechtigten stattfinden und auch eine einvernehmliche Lösung unter ihnen gefunden werden kann, da eine zuverlässige Versorgungsinfrastruktur im Interesse aller liegt und im Bereich der öffentlichen Erschliessung auch keine Gewinnabsichten im Vordergrund stehen. Sollte es sich allerdings erweisen, dass unter gleichrangigen Vorkaufsberechtigten keine Einigung erzielt werden kann, so ist ein Entscheidungsprozess zu definieren. Auf diesen Überlegungen gründet § 36b Abs. 2, der das in der Sache zuständige Departement als Entscheidbehörde bezeichnet. Das in der Sache zuständige Departement (vgl. § 52 Abs. 1 GemG) wird im Entscheid darüber zu befinden haben, welche Gemeinde oder welche Institution objektiv betrachtet am geeignetsten ist. Dabei wird die Rechtsprechung Kriterien zu entwickeln haben, anhand derer sich die Fähigkeiten und die Geeignetheit zur Übernahme der Erschliessungsaufgaben ablesen lassen. Zu denken

ist etwa die Grösse der entsprechenden Gemeinde oder deren bereits vorhandenen Versorgungsstrukturen. So ergibt sich beispielsweise ein anderes Bild, wenn eine Gemeinde bereits seit Jahren und Jahrzehnten ein veritables Netz selbst betreibt, als wenn sie die Aufgaben gänzlich ausgelagert hat.

Abs. 3 (neu)

Diese Bestimmung regelt die Mitteilungspflicht analog zu Art. 216d OR. Dass die Vorkaufsberechtigten über den Abschluss einerseits, aber auch über den Inhalt des entsprechenden Veräusserungsgeschäfts Kenntnis haben, ist die Voraussetzung dafür, dass die Ausübungsfrist gemäss § 36b Abs. 1 zu laufen beginnt. Tritt der Vorkaufsfall ein, hat die Veräusserin oder der Veräusserer die Vorkaufsberechtigten über den Abschluss und den Inhalt des Veräusserungsgeschäfts in Kenntnis zu setzen. Der Kreis der Vorkaufsberechtigten kann mitunter relativ gross sein, zumal sämtliche Stufen der Kaskade gemäss Abs. 1 mit den Informationen zu bedienen sind. Der Veräusserin oder dem Veräusserer als Versorgerin oder Versorger sind die vorkaufsberechtigten (versorgten) Gemeinden bekannt. Weil unter Umständen die von den Politischen Gemeinden kontrollierten Institutionen nicht bekannt sind, sieht die Bestimmung vor, dass die betreffende Gemeinde die Informationen weiterzuleiten hat.

Abs. 4 (neu)

Wenn der Kaufpreis für die Infrastruktur, die unter Ausübung des Vorkaufsrechts erworben werden soll, eine gewisse Schwelle überschreitet, unterliegt der Entscheid der Gemeindebehörde dem fakultativen oder gar dem obligatorischen Referendum. In solchen Fällen bedarf die Ausübung des Vorkaufsrechts eines Entscheids durch die Legislative. In Abs. 3 wird daher geregelt, dass die Abstimmung innerhalb eines Jahres nach Geltendmachung des Anspruchs durchgeführt werden muss. Bei ungenutztem Ablauf der Frist oder bei einer Ablehnung der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Stimmbürgerschaft gilt das Vorkaufsrecht im konkreten Vorkaufsfall als nicht ausgeübt. In einem späteren, neuen Vorkaufsfall kann es aber wieder geltend gemacht und unter Vorbehalt einer allfälligen Zustimmung des Stimmvolkes wieder ausgeübt werden.

Abs. 5 (neu)

In Abs. 5 wird festgehalten, dass Art. 680 bis Art. 681b ZGB sinngemäss Anwendung finden. Mit dem Begriff „sinngemäss“ wird zum Ausdruck gebracht, dass die Bestimmungen im Einzelfall nicht wörtlich anzuwenden sind, sondern diese für das vorliegende Instrument zu adaptieren sind.

5.4. Verweise in der Spezialgesetzgebung

5.4.1. Wassernutzungsgesetz (WNG; RB 728.8)

§ 20 Aufgaben der Gemeinden

Abs. 6 (neu)

§ 20 WNG regelt die Aufgaben der Gemeinden im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung. Es ist angezeigt, im WNG in einem neuen Abs. 6 von § 20 einen Verweis auf das gesetzliche Vorkaufsrecht im Versorgungsbereich anzubringen.

5.4.2. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung (EG StromVG; RB 734.1)

§ 6 Anpassungen

Abs. 3 (neu)

Bei veränderten Verhältnissen im Netzbetrieb oder im Netzeigentum ist die Zuteilung entsprechend anzupassen (§ 6 EG StromVG). Netzbetreiber und Netzeigentümer sind gemäss § 6 Abs. 2 EG StromVG verpflichtet, dem Kanton Änderungen im Betrieb oder Eigentum zu melden. Es ist angezeigt, an dieser Stelle in einem neuen Abs. 3 auf das Vorkaufsrecht nach § 36a PBG zu verweisen.

5.4.3. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (EG GSchG; RB 814.20)

§ 6 Öffentliche Kanalisationen und zentrale Abwasserreinigungsanlagen

Abs. 3 (neu)

§ 6 EG GSchG regelt den Bau und den Betrieb von öffentlichen Kanalisationen und von zentralen Abwasserreinigungsanlagen. Es ist angezeigt, in dieser Bestimmung in einem neuen Abs. 3 einen Verweis auf das gesetzliche Vorkaufsrecht im Versorgungsbereich anzubringen.

6. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

Beilagen:

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse

Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

vom ...

I.

Der Erlass RB 700 (Planungs- und Baugesetz [PBG] vom 21. Dezember 2011) (Stand 1. April 2022) wird wie folgt geändert:

§ 36a (neu)

Gesetzliches Vorkaufsrecht

¹ Bei einem Verkauf von Erschliessungsanlagen, von Anteilen eines Versorgungsbetriebs mit Erschliessungsanlagen oder bei der Übernahme eines Betriebs mit Erschliessungsanlagen haben die durch diese Anlagen versorgten Gemeinden, der Kanton sowie die von ihnen kontrollierten Institutionen, in dieser Reihenfolge, ein gesetzliches Vorkaufsrecht.

² Das Vorkaufsrecht kann auch bei jedem andern Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt (Vorkaufsfall), geltend gemacht werden. Es kann auch bei der Zwangsversteigerung ausgeübt werden, aber nur an der Steigerung selbst und zu den Bedingungen, zu welchen der Betrieb oder der Anteil dem Ersteigerer zugeschlagen wird.

³ Bei elektrischen Erschliessungsanlagen der Netzebenen 4 und 5A geht das Vorkaufsrecht des Kantons und der von ihm kontrollierten Institutionen den anderen Vorkaufsrechten vor.

⁴ Das Vorkaufsrecht kommt nicht zur Anwendung bei Rechtsgeschäften zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie durch vom Staat kontrollierte Institutionen und bei bestehenden Heimfallsrechten.

§ 36b (neu)

Verfahrensbestimmungen für das gesetzliche Vorkaufsrecht

¹ Wer das Vorkaufsrecht ausüben will, muss es innert dreier Monate seit Kenntnis vom Abschluss und vom Inhalt des Veräusserungsgeschäftes geltend machen.

² Stehen Vorkaufsberechtigte in direkter Konkurrenz und kommt unter ihnen keine Einigung zustande, entscheidet das in der Sache zuständige Departement, wem das Vorkaufsrecht zusteht.

³ Bei einem Verkauf gemäss § 36a Abs. 1 setzt der Veräusserer den Kanton und die betroffenen Gemeinden über den Abschluss und den Inhalt des Veräusserungsgeschäfts in Kenntnis. Der Kanton und die betroffenen Gemeinden informieren die von ihnen kontrollierten Institutionen über den Abschluss und den Inhalt des Veräusserungsgeschäfts.

⁴ Untersteht die Ausübung des Vorkaufsrechts dem fakultativen oder obligatorischen Referendum, muss die Abstimmung innerhalb eines Jahres nach Geltendmachung des Anspruchs durchgeführt werden. Läuft diese Frist ungenützt ab oder lehnen die Stimmberechtigten die Ausübung des Vorkaufsrechts ab, gilt das Vorkaufsrecht als nicht ausgeübt.

⁵ Im Übrigen sind Art. 680 bis Art. 681b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁾ sinngemäss anwendbar.

Titel nach § 124

8.2. (aufgehoben)

§ 125

Aufgehoben.

§ 126

Aufgehoben.

Titel nach § 126

8.3. (aufgehoben)

§ 127

Aufgehoben.

II.

1.

Der Erlass RB 721.8 (Wassernutzungsgesetz [WNG] vom 25. August 1999) (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 20 Abs. 6 (neu)

⁶ Es gilt das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss § 36a und § 36b PBG.

2.

Der Erlass RB 734.1 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 27. Januar 2010) (Stand 1. Juli 2010) wird wie folgt geändert:

§ 6 Abs. 3 (neu)

³ Es gilt das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss § 36a und § 36b des Planungs- und Baugesetzes (PBG)²⁾.

¹⁾ SR 210

²⁾ RB 700

3.

Der Erlass RB 814.20 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer [EG GSchG] vom 5. März 1997) (Stand 1. August 2013) wird wie folgt geändert:

§ 6 Abs. 3 (neu)

³ Es gilt das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss § 36a und § 36b des Planungs- und Baugesetzes (PBG)¹⁾.

III.

(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)

IV.

Diese Änderung tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft.

¹⁾ RB 700

Synopse

Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG): Motion "Kein Ausverkauf von Versorgungsinfrastrukturen"

Von diesem Geschäft tangierte Erlasse (RB Nummern)

Neu: –

Geändert: **700** | 721.8 | 734.1 | 814.20

Aufgehoben: –

| Geltendes Recht | Entwurf des Regierungsrats |
|-----------------|--|
| | Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) |
| | I. |
| | Der Erlass RB 700 (Planungs- und Baugesetz [PBG] vom 21. Dezember 2011) (Stand 1. April 2022) wird wie folgt geändert: |
| | <p>§ 36a Gesetzliches Vorkaufsrecht</p> <p>¹ Bei einem Verkauf von Erschliessungsanlagen, von Anteilen eines Versorgungsbetriebs mit Erschliessungsanlagen oder bei der Übernahme eines Betriebs mit Erschliessungsanlagen haben die durch diese Anlagen versorgten Gemeinden, der Kanton sowie die von ihnen kontrollierten Institutionen, in dieser Reihenfolge, ein gesetzliches Vorkaufsrecht.</p> <p>² Das Vorkaufsrecht kann auch bei jedem andern Rechtsgeschäft, das wirtschaftlich einem Verkauf gleichkommt (Vorkaufsfall), geltend gemacht werden. Es kann auch bei der Zwangsversteigerung ausgeübt werden, aber nur an der Steigerung selbst und zu den Bedingungen, zu welchen der Betrieb oder der Anteil dem Ersteigerer zugeschlagen wird.</p> <p>³ Bei elektrischen Erschliessungsanlagen der Netzebenen 4 und 5A geht das Vorkaufsrecht des Kantons und der von ihm kontrollierten Institutionen den anderen Vorkaufsrechten vor.</p> <p>⁴ Das Vorkaufsrecht kommt nicht zur Anwendung bei Rechtsgeschäften zwischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten sowie durch vom Staat kontrollierte Institutionen und bei bestehenden Heimfallsrechten.</p> |

| Geltendes Recht | Entwurf des Regierungsrats |
|---|---|
| | <p>§ 36b Verfahrensbestimmungen für das gesetzliche Vorkaufsrecht</p> <p>¹ Wer das Vorkaufsrecht ausüben will, muss es innert dreier Monate seit Kenntnis vom Abschluss und vom Inhalt des Veräusserungsgeschäftes geltend machen.</p> <p>² Stehen Vorkaufsberechtigte in direkter Konkurrenz und kommt unter ihnen keine Einigung zustande, entscheidet das in der Sache zuständige Departement, wem das Vorkaufsrecht zusteht.</p> <p>³ Bei einem Verkauf gemäss § 36a Abs. 1 setzt der Veräusserer den Kanton und die betroffenen Gemeinden über den Abschluss und den Inhalt des Veräusserungsgeschäfts in Kenntnis. Der Kanton und die betroffenen Gemeinden informieren die von ihnen kontrollierten Institutionen über den Abschluss und den Inhalt des Veräusserungsgeschäfts.</p> <p>⁴ Untersteht die Ausübung des Vorkaufsrechts dem fakultativen oder obligatorischen Referendum, muss die Abstimmung innerhalb eines Jahres nach Geltendmachung des Anspruchs durchgeführt werden. Läuft diese Frist ungenützt ab oder lehnen die Stimmberechtigten die Ausübung des Vorkaufsrechts ab, gilt das Vorkaufsrecht als nicht ausgeübt.</p> <p>⁵ Im Übrigen sind Art. 680 bis Art. 681b des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁾ sinngemäss anwendbar.</p> |
| 8.2. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechtes | 8.2. Aufgehoben. |
| § 125 ... ²⁾ | § 125 Aufgehoben. |
| § 126 Aufhebung bisherigen Rechtes | § 126 Aufgehoben. |
| ¹ Das Planungs- und Baugesetz vom 16. August 1995 wird aufgehoben. | |
| 8.3. Inkrafttreten | 8.3. Aufgehoben. |

¹⁾ SR [210](#)

²⁾ Änderung bisherigen Rechtes, ABl. 2012, Seite 30 ff.

| Geltendes Recht | Entwurf des Regierungsrats |
|--|--|
| <p>§ 127 Inkrafttreten</p> <p>¹ Dieses Gesetz tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft¹⁾.</p> | <p>§ 127 Aufgehoben.</p> |
| | <p>II.</p> |
| | <p>1. Der Erlass RB 721.8 (Wassernutzungsgesetz [WNG] vom 25. August 1999) (Stand 1. Januar 2018) wird wie folgt geändert:</p> |
| <p>§ 20 Aufgaben der Gemeinden</p> <p>¹ Die öffentliche Wasserversorgung ist Sache der Gemeinden, soweit dieses Gesetz bestimmte Aufgaben nicht anderen Stellen überträgt.</p> <p>² Die Gemeinden erstellen ein generelles Wasserversorgungsprojekt als Grundlage für den Ausbau der Wasserversorgung. Sie berücksichtigen dabei die Vorgaben des kantonalen Richtplans und der Regionalstudien des Kantons. Das Projekt bedarf der Genehmigung des zuständigen Departementes des Regierungsrates.</p> <p>³ Die Gemeinden treffen die notwendigen Massnahmen für die Trinkwasserversorgung in Notlagen.</p> <p>⁴ Sie erlassen ein Reglement über die Wasserversorgung.</p> <p>⁵ Sie führen die direkte Aufsicht über die weiteren Trägerschaften nach § 21, soweit die Verordnung diese Aufgabe nicht anderen Stellen überträgt.</p> | <p>⁶ Es gilt das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss § 36a und § 36b PBG.</p> |
| | <p>2. Der Erlass RB 734.1 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Stromversorgung vom 27. Januar 2010) (Stand 1. Juli 2010) wird wie folgt geändert:</p> |

¹⁾ In Kraft gesetzt auf den 1. Januar 2013.

| Geltendes Recht | Entwurf des Regierungsrats |
|--|---|
| <p>§ 6 Anpassungen</p> <p>¹ Bei veränderten Verhältnissen im Netzbetrieb oder im Netzeigentum ist die Zuteilung des betreffenden Netzgebietes entsprechend anzupassen.</p> <p>² Netzbetreiber und Netzeigentümer sind verpflichtet, dem Kanton Änderungen im Betrieb oder Eigentum zu melden.</p> | <p>³ Es gilt das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss § 36a und § 36b des Planungs- und Baugesetzes (PBG)¹⁾.</p> |
| | <p>3. Der Erlass RB 814.20 (Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer [EG GSchG] vom 5. März 1997) (Stand 1. August 2013) wird wie folgt geändert:</p> |
| <p>§ 6 Öffentliche Kanalisationen und zentrale Abwasserreinigungsanlagen</p> <p>¹ Bau und Betrieb von öffentlichen Kanalisationen und zentralen Abwasserreinigungsanlagen sind Sache der Gemeinden. Diese können sich zu Zweckverbänden zusammenschliessen oder die Aufgaben an Dritte übertragen. Die Übertragung bedarf der Zustimmung des Departements.</p> <p>² Die Reinigung in gemeinsamen Anlagen ist anzustreben, soweit dies ökologisch und wirtschaftlich sinnvoll ist.</p> | <p>³ Es gilt das gesetzliche Vorkaufsrecht gemäss § 36a und § 36b des Planungs- und Baugesetzes (PBG)²⁾.</p> |
| | <p>III.</p> |
| | <p><i>(keine Aufhebungen bisherigen Rechts)</i></p> |
| | <p>IV.</p> |

¹⁾ RB [700](#)

²⁾ RB [700](#)

| Geltendes Recht | Entwurf des Regierungsrats |
|------------------------|--|
| | Diese Änderung tritt auf einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft. |