



Botschaft zu einem Nachtrag zum Baugesetz (Mehrwertabgabe, BauG)

vom 21. November 2017

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Nachtrag zum Baugesetz (Mehrwertabgabe) mit dem Antrag, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Maya Büchi-Kaiser
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

Zusammenfassung	3
I. Ausgangslage	4
1. Bodenmehrwert infolge nutzungsplanerischer Massnahmen	4
2. Revidiertes Raumplanungsgesetz mit Pflicht zur Mehrwertabschöpfung	4
3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Bezug zur Revision Richtplanung	4
4. Zweck und Funktionsweise der Mehrwertabgabe	5
5. Bundesrechtliche Mindestvorgaben und weitere Regelungsmöglichkeiten	5
II. Projektorganisation und durchlaufenes Verfahren	8
6. Projektorganisation	8
7. Projektauftrag, Projektskizze und Erarbeitung Entwurf	8
8. Interne Vernehmlassung	8
9. Ergänzung Gesetzesvorlage mit Abgabepflicht bei Um- und Aufzonungen und bei Abparzellierung eines Grundstücks mit Entlassung aus dem Geltungsbe- reich des bürgerlichen Bodenrechts zuhanden der externen Vernehmlassung	8
10. Externe Vernehmlassung	9
III. Grundzüge und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
11. Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage	9
11.1 Raumplanerische Rahmenbedingungen	9
11.2 Abgabetatbestände	11
11.3 Weitere Regelungen	11
11.4 Exkurs: Regelungen der Mehrwertabgabe (Abgabetatbestände und Höhe) in an- deren Kantonen	11
12. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	12
IV. Fakultatives Referendum und Inkrafttreten	27

Zusammenfassung

Boden, der mit Beschluss der Gemeindeversammlung eingezont wird und neu als Bauland genutzt werden kann, gewinnt erheblich an Wert. Da dieser Mehrwert ohne Zutun der Eigentümerschaft entsteht, verlangt das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG), dass von diesem Mehrwert mindestens 20 Prozent für raumplanerische Aufgaben abgeschöpft werden. Darüber hinaus ist es den Kantonen freigestellt, weitere Abgabetatbestände, z.B. für Um- und Aufzonungen, für die Schaffung von Abbau- und Deponiezonen oder die Erteilung von raumplanerischen Ausnahmegewilligungen, vorzusehen. Die entsprechenden kantonalen Rechtsgrundlagen müssen bis 1. Mai 2019 geschaffen sein, andernfalls dürfen gemäss den Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes keine neuen Einzonungen mehr vorgenommen werden.

Der vorliegende Entwurf eines Nachtrags zum Baugesetz sieht bei Neueinzonungen einen Abgabesatz von 20 Prozent des Bodenmehrerts vor, was dem bundesrechtlich zwingend vorgesehenen Minimum entspricht. Ebenfalls 20 Prozent des Mehrerts sollen abgeschöpft werden, wenn ein Grundstück abparzelliert und aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts entlassen wird. Im Weiteren sieht der Baugesetznachtrag eine gesetzliche Grundlage für die vertragliche Abschöpfung von Mehrerten bei der Schaffung von Spezialzonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG und Intensivlandwirtschaftszonen gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG vor. Auch in diesen Fällen wird der Boden einer gesteigerten, wirtschaftlichen Nutzung zugeführt, wodurch er markant an Wert gewinnt, planungsrechtlich aber dennoch in der Nichtbauzone verbleibt.

Bei Um- und Aufzonungen soll keine Mehrwertabgabe erhoben werden. Diese nutzungsplanerischen Massnahmen fördern die Siedlungsentwicklung nach innen, weshalb sie nicht mit einer Abgabe belastet werden sollen. Mit der Anpassung von Art. 28a Abs. 1 BauG bzw. Streichung von Art. 28a Abs. 2 BauG zur vertraglichen Mehrwertbeteiligung erhalten die Gemeinden die gesetzliche Grundlage, mittels verwaltungsrechtlichen Verträgen, Geld- oder Sachleistungen an der öffentlichen Infrastruktur zu erwirken.

Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen werden einem zweckgebundenen Fonds zugewiesen, der durch den Kanton verwaltet wird. Die Erträge werden primär zur Entschädigung von planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen (z.B. Auszonungen) oder zur Finanzierung von raumplanerischen Massnahmen verwendet. Unter solchen Massnahmen können u.a. die (Mit-)Finanzierung von Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität wie Schaffung und Aufwertung öffentlicher Räume sowie von Verfahren zur Erhöhung der Siedlungsqualität bei übergeordneten Planungen, wie Wettbewerbe und Studien, verstanden werden.

Die Mehrwertabgabeerträge bei Abparzellierung oder Entlassung eines Grundstücks aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts kommen direkt den betroffenen Standortgemeinden zu. Die anfallenden Einnahmen sind von den Gemeinden ebenfalls für raumplanerische Massnahmen, die sich infolge der Siedlungsentwicklung nach innen ergeben, zu verwenden.

I. Ausgangslage

1. Bodenmehrwert infolge nutzungsplanerischer Massnahmen

Nutzungsplanerische Massnahmen der öffentlichen Hand, wie die Einzonung von Landwirtschaftsland in Bauland oder eine Auszonung, beeinflussen den Wert der betroffenen Grundstücke und damit das Vermögen der Grundeigentümer. In fast allen Kantonen fallen die Planungsgewinne heute ausschliesslich den Grundeigentümern zu. Wird dagegen Bauland ausgezont, werden die Grundeigentümer auf Kosten der Allgemeinheit entschädigt.

2. Revidiertes Raumplanungsgesetz mit Pflicht zur Mehrwertabschöpfung

Am 3. März 2013 nahm das Schweizer Volk das revidierte Raumplanungsgesetz als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände an. Die Änderungen vom 15. Juni 2012 traten am 1. Mai 2014 in Kraft. Ein zentraler Bestandteil des revidierten RPG bildet die Präzisierung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte: Für Planungsmehrwerte sieht das RPG eine zwingende Mehrwertabschöpfung bei Neueinzonungen vor. Die Kantone können weitere Tatbestände der Mehrwertabgabe unterstellen und sind für die Regelung des Vollzugs zuständig (Art. 5 Abs. 1^{bis} - 1^{sexies} RPG).

Für erhebliche Nachteile, die einer Enteignung gleichkommen, begründet das Bundesrecht bereits seit langem einen direkten Entschädigungsanspruch des Betroffenen auf volle Entschädigung (Art. 26 Bundesverfassung, Art. 5 Abs. 2 RPG).

Die Regelung der übrigen Ausgleichsmöglichkeiten, insbesondere für erhebliche Vorteile, überliess das Bundesrecht indessen bislang vollumfänglich den Kantonen. Bereits das im Jahr 1980 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) sah einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, die durch Planungsmassnahmen entstanden sind (Art. 5 RPG). Dabei handelte es sich um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Die grosse Mehrheit der Kantone ist die letzten dreissig Jahre diesem Auftrag jedoch nicht nachgekommen, nicht zuletzt, weil dem Bund Sanktionsmöglichkeiten für säumige Kantone fehlten. Die bereits bestehende Regelung betreffend den Ausgleich von erheblichen planungsbedingten Vorteilen wird durch die neu geschaffenen Art. 5 Abs. 1^{bis} - 1^{sexies} RPG ergänzt und es werden verbindliche Mindestvorgaben festgelegt.

Bei der Schaffung des Obwaldner Baugesetzes von 1994 war eine Mehrwertabgabe zwar angedacht, erwies sich jedoch als nicht mehrheitsfähig. Im Jahr 2009 war erneut vorgesehen, im Kanton Obwalden eine umfassende Mehrwertabgabe einzuführen, stiess aber wiederum auf Widerstand. Politisch tragbar war nur die vertragliche Mehrwertbeteiligung bei zusätzlichen Planungsvorteilen (Art. 28a BauG, GDB 710.1). Den Gemeinden wird dadurch ermöglicht, Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile zur Ein- oder Aufzonung verschafft werden, vertraglich zu verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwerts zur Sicherstellung oder Steigerung der Baulandverfügbarkeit zur Verfügung zu stellen. In der Praxis ist diese Bestimmung aber bislang ohne Bedeutung geblieben.

3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Bezug zur Revision Richtplanung

Das heute geltende, revidierte RPG sieht neu eine Sanktion für Kantone vor, die der Pflicht zur Mehrwertabschöpfung nicht nachkommen (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG). Danach dürfen Kantone, die innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten RPG den angemessenen Ausgleich für erhebliche Mehrwerte nach den Anforderungen von Art. 5 RPG nicht ins kantonale Recht überführt haben, keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden, bis sie dem Gesetzgebungsauftrag nachgekommen sind. Das revidierte RPG ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten.

Der vorliegende Nachtrag zum Baugesetz zur gesetzlichen Verankerung des Mehrwertausgleichs auf kantonaler Ebene muss entsprechend bis spätestens 30. April 2019 in Kraft getreten sein, um eine Sanktionierung zu vermeiden und einem Einzonungsverbot aus dem Weg zu gehen. Vor diesem Hintergrund ist der gesetzgeberische Handlungsbedarf klar ausgewiesen.

4. Zweck und Funktionsweise der Mehrwertabgabe

Der planungsbedingte Mehrwert ist eine Kurzumschreibung für die in Art. 5 Abs. 1 RPG erwähnten Vorteile, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz entstanden sind. Bei diesen Vorteilen handelt es sich um einen Wertzuwachs, den ein Grundstück durch eine raumplanerische Massnahme erfahren hat. Insbesondere weist Boden, auf dem bauliche Nutzungen zulässig sind, einen deutlich höheren Wert auf als Land, das den bodenerhaltenden (landwirtschaftlichen) Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen aufgrund der planerischen Festlegungen unterschiedliche Bodenwerte. Mit planerischen Massnahmen werden zwar stets Ungleichheiten geschaffen und entsprechend ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Raumplanung von beschränkter Bedeutung. Gewissen wirtschaftlichen Auswirkungen planerischer Massnahmen will das schweizerische Recht jedoch begegnen und aus Gründen der Gerechtigkeit und Lastengleichheit Vor- und Nachteile aufgrund von Planungsmassnahmen ausgleichen.

Der vorliegend massgebende Mehrwert ist die Differenz zwischen dem geschätzten Landwert vor und nach der raumplanerischen Massnahme: Dies können Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen oder sonstige raumplanerische Akte wie die Erteilung von raumplanerischen Ausnahmebewilligungen sein. Auch die Entlassung eines Grundstücks aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts generiert für den Grundeigentümer einen erheblichen Mehrwert, da durch sie die Preisbindung des Bodens an den landwirtschaftlichen Ertragswert wegfällt. Mit der Mehrwertabgabe schöpft die öffentliche Hand einen Teil der Vorteile ab, die einem einzelnen Grundeigentümer entstehen, indem die öffentliche Hand seine Parzelle ein-, auf- oder umzont.

Die Mehrwertabgabe ist zweckgebunden ausgestaltet. Mit den Einnahmen sollen primär Entschädigungen von planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen finanziert werden (Art. 5 Abs. 1^{ter} i.V.m. Art. 5 Abs. 2 RPG). Darunter fallen insbesondere allfällig notwendige Auszonungen, die aufgrund einer zielgerichteten Planung nötig werden. Im Weiteren können damit andere raumplanerische Massnahmen gemäss Art. 3 RPG wie Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität, bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen und Förderung von Siedlungsentwicklungsschwerpunkten unterstützt werden. Der Mehrwertausgleich zielt damit als eines der Instrumente des RPG darauf ab, die mit der Revision angestrebten Wirkungen einer verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen zu unterstützen.

5. Bundesrechtliche Mindestvorgaben und weitere Regelungsmöglichkeiten

Mit den Änderungen vom 15. Juni 2012 hat der eidgenössische Gesetzgeber die Pflicht zum Mehrwertausgleich verschärft. Das revidierte RPG gibt folgende Mindestvorgaben von Seiten des Bundes vor:

1^{bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

1^{ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, verwendet.

1^{quater} Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

1^{quinquies} Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder

b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

1^{sexies} Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

Demnach ist das kantonale Recht so auszugestalten, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden auszugleichen sind. Der Bund schreibt somit die Erhebung einer Abgabe für die raumplanungspolitisch wichtigste und heikelste Planungsmassnahme zwingend vor, nämlich die *Neueinzonung*. Nach den Vorgaben des Bundesrechts ist der planungsbedingte Mehrwert mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig, d.h. wenn der Mehrwert effektiv realisiert wird.

Es steht den Kantonen frei, weitere planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen. So können auch für *Um- und Aufzonungen* sowie für *Spezialzonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG* Abgaben verlangt werden, allenfalls zu einem tieferen Satz, um sie gegenüber Neueinzonungen zu privilegieren. Spielraum besteht auch bei der Festlegung des Mehrwertabgabebesatzes für Neueinzonungen. So dürfen Kantone einen über das bundesrechtliche Minimum hinausgehenden Abgabesatz vorsehen. Gemäss Bundesgericht liegt eine konfiskatorische Besteuerung erst bei einer Abgabe von mehr als 60 Prozent vor. Eine Abschöpfung von bis zu 60 Prozent des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts würde die Eigentumsgarantie hingegen nicht verletzen (BGE 105 Ia 134).

Die Mehrwertabgabe ist gemäss revidiertem RPG zweckgebunden (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG): In erster Linie sollen mit den durch den Mehrwertausgleich generierten Einnahmen Entschädigungen aus materieller Enteignung finanziert werden (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG). Daneben können sie für weitere raumplanerische Massnahmen gemäss Art. 3 RPG verwendet werden. Welche raumplanerischen Massnahmen gefördert werden sollen, ist Sache der Kantone. Art. 3 RPG lässt Vieles offen; die besondere Erwähnung der Erhaltung von Fruchtfolgeflächen und der Förderung von Massnahmen zur Entwicklung der Siedlung nach innen stellen keine abschliessende Aufzählung oder zwingende Priorisierung dar.

Der Gesetzgeber kommt den Landwirten in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen. So ist der bei der Neueinzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG).

Werden Mehrwerte und übrige Grundstückgewinne getrennt besteuert, ist zu vermeiden, dass Grundeigentümer infolge von planerischen Mehrwerten doppelt belastet werden. In diesem Sinne verlangt das revidierte Raumplanungsgesetz, dass Mehrwertabgaben bei der Bemessung einer allfälligen späteren Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn abgezogen werden (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG).

Die nachfolgende Übersicht des VLP-ASPAN zeigt die Regelungsinhalte schematisch auf:

Mindestinhalt

	Mindestregelung	Erweiterte Regelung
Abgabesatz	20 %	bis zu 60 %
Abgabetatbestand	(dauerhafte) Neueinzonungen	zusätzlich <ul style="list-style-type: none"> • Um- und Aufzonungen • Befristete Nutzungen (z.B. Abbauzonen) • Ausnahmewilligungen ausserhalb der Bauzone für landwirtschaftsfremde Nutzungen
Fälligkeit	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks. <i>Präzisierung, was genau unter «Überbauung» zu verstehen ist: Klärung des Tatbestands der Veräusserung. (Rechtskraft der Baubewilligung? Bauabnahme?)</i>	
Verwendung des Ertrags (zwingend für Erträge bei Einzonungen bis 20 %)	<ul style="list-style-type: none"> • für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG (Entschädigungen für Auszonungen) oder • für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3, insbesondere Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG (Anliegen der Raumplanung) 	
Ertragshoheit / Erhebung und Verwaltung der Erträge	<ul style="list-style-type: none"> • Kanton • Standortgemeinde oder • Ertragssplitting, z.B. 50 % Kanton – 50 % Standortgemeinde 	
Freibetrag	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von Fr. 30 000.– zur Diskussion.	
Unterstellung von Gemeinwesen unter die Abgabepflicht	<ul style="list-style-type: none"> • Vollständige Unterstellung, vollständiger Ausschluss • Zwischenlösungen, indem beispielsweise nur Grundstücke im Finanzvermögen, nicht aber solche im Verwaltungsvermögen (öffentliche Nutzungen) der Abgabepflicht unterstellt werden. 	
Bemessung des Mehrwerts bei Einzonungen	Kürzung des Mehrwerts um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. <i>Präzisierung, was unter Erstellung einer Ersatzbaute «innert angemessener Frist» zu verstehen ist.</i>	
Spätere Erhebung der Grundstückgewinnsteuer	Die bezahlte Mehrwertabgabe ist bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwendung vom Gewinn in Abzug zu bringen.	

II. Projektorganisation und durchlaufenes Verfahren

6. Projektorganisation

Mit der Erarbeitung des vorliegenden Nachtrags hat der Regierungsrat federführend das Bau- und Raumentwicklungsdepartement beauftragt. Die Projektgruppe besteht aus Vertretenden des Finanzdepartements (Bereich Steuern), des kantonalen Rechtsdienstes (Bereich Rechtliches und Gesetzgebungsverfahren) und des Bau- und Raumentwicklungsdepartements (Bereich Raumplanung und Departementssekretariat [Projektleitung]).

7. Projektauftrag, Projektskizze und Erarbeitung Entwurf

Mit Beschluss vom 2. Dezember 2014 (Nr. 208) hiess der Regierungsrat die vom Projektteam erarbeiteten Zielsetzungen und Ausrichtungen für eine Mehrwertabgabe im Kanton Obwalden (Projektskizze) gut und erteilte den Auftrag, auf dieser Grundlage den vorliegenden Gesetzesentwurf samt erläuterndem Bericht zu erarbeiten. Anlässlich der Erteilung des Projektauftrags wies der Regierungsrat das Projektteam an, sich auch mit der Möglichkeit einer Abgabe bei Um- und Aufzonungen auseinanderzusetzen und Vergleiche mit den anderen Zentralschweizer Kantonen zu ziehen. Zudem soll auch ein Abgabesatz von mehr als 20 Prozent einer Beurteilung unterzogen werden.

8. Interne Vernehmlassung

Der durch das Projektteam erarbeitete Nachtrag zum BauG samt erläuterndem Bericht wurde verwaltungsmässig intern (alle Departemente und Staatskanzlei) vorab einem internen Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Dieses fand vom 20. Januar bis zum 12. Februar 2016 statt. Die im Rahmen der internen Vernehmlassung eingebrachten Vorschläge wurden soweit möglich und sachgerecht übernommen.

9. Ergänzung Gesetzesvorlage mit Abgabepflicht bei Um- und Aufzonungen und bei Abparzellierung eines Grundstücks mit Entlassung aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts zuhanden der externen Vernehmlassung

Anlässlich der Arbeiten zur Richtplanrevision wurde die Erkenntnis gewonnen, dass in den nächsten rund 25 Jahren kaum Neueinzonungen stattfinden werden ohne dass gleichzeitig Flächen von vergleichbarer Grösse ausgezont werden müssen. Die Mehrwerteinnahmen durch Einzonungen werden zu grossen Teilen für die Entschädigung der flächengleichen Auszonungen aufzuwenden sein und stehen somit für die Kosten der inneren Verdichtung nicht mehr zur Verfügung. Die Gesetzesvorlage wurde deshalb für die externe Vernehmlassung mit zusätzlichen Abgabebetständen ergänzt. Der Vernehmlassungsentwurf sah insbesondere vor, dass bei der Zuweisung von Bauland in eine andere Bauzonenart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung) und bei der Anpassung von Nutzungsvorschriften im Hinblick auf eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten (Aufzonung) ebenfalls eine Abgabe auf den Bodenmehrwert zu erheben ist. Einer Um- und Aufzonung gleichzustellen ist dabei der Erlass oder die Änderung von Quartierplänen, die eine gegenüber der Regelbauweise erhöhte Nutzung erlauben. Gegenüber der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen war ein leicht verminderter Abgabesatz von 15 Prozent vorgesehen. Im Weiteren sah der Vernehmlassungsentwurf vor, dass der abgeschöpfte Mehrwert bei Um- und Aufzonungen direkt der Standortgemeinde zukommt, die ihn zweckgebunden für raumplanerische Massnahmen zu verwenden hat.

Der Entwurf wurde zudem mit einem Abgabebetstand bei Abparzellierungen und Ausnahmebewilligungen zur Entlassung von Grundstücken aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts ergänzt, da diesfalls erhebliche Mehrwerte geschaffen werden. Die Abgabepflicht ist insofern geboten, als einem einzelnen Grundeigentümer ein Vorteil verschafft wird, indem eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung in der Landwirtschaftszone ermöglicht wird. Die Preisbindung des Bodens an den landwirtschaftlichen Ertragswert entfällt und die Parzellen sind frei belegen und handelbar. Dem Entscheid über die Abparzellierung geht jeweils eine raumplanerische Ver-

fügung betreffend die Zulässigkeit der zonenwidrigen Nutzung voraus. Diese Mehrwert generierende raumplanerische Bewilligung ist als wesensgleich mit Planungen im Sinne von Artikel 5 RPG zu betrachten, womit die Legitimation zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs gegeben ist.

10. Externe Vernehmlassung

Mit Beschluss vom 20. Dezember 2016 (Nr. 259) gab der Regierungsrat den Gesetzesentwurf und den zugehörigen Bericht für die externe Vernehmlassung frei. Diese dauerte bis am 28. April 2017.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 23 schriftliche Rückmeldungen zum Baugesetznachtrag ein. Eine überwiegende Mehrheit von Gemeinden, politischen Parteien und Korporationen sprach sich gegen Abgabetatbestände aus, die von Bundesrechts wegen nicht zwingend ins Gesetz aufzunehmen sind. Der allgemeine Tenor der Vernehmlassungsteilnehmenden verlangte klar nach einer möglichst schlanken Umsetzung des bundesrechtlichen Minimums, namentlich eine Abgabe von 20 Prozent bei Neueinzonungen. Einzig Pro Natura Obwalden und die SP Obwalden befürworteten die Verankerung einer Abgabepflicht bei Um- und Aufzonungen sowie bei Abparzellierungen.

Ohne Kritik blieb das vorgeschlagene Verfahren zur Festsetzung und Erhebung der Abgabe sowie das gesetzliche Grundpfandrecht zur Sicherstellung der Forderung.

Überwiegend positiv aufgenommen wurde sodann der Vorschlag zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage für eine vertragliche Mehrwertbeteiligung bei Spezialzonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG und Intensivlandwirtschaftszonen gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG.

Weitere Bemerkungen und Vorschläge gab es vor allem zu folgenden Themen:

- Verteilung der Einnahmen: eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden fordern eine Aufteilung der Mehrwertabgabeeerträge nach dem Verteilschlüssel Kanton 40 Prozent und Gemeinden 60 Prozent
- Fälligkeit der Abgabe: von einigen Vernehmlassenden wurde eine anteilmässige Entrichtung der Mehrwertabgabe vorgeschlagen, wonach bei bloss teilweisem Überbauen einer Parzelle nicht die ganze Abgabe fällig werden soll
- Baurechte: bei Überbauungen im Baurecht sei eine gestaffelte Begleichung der Abgabe über mehrere Jahre zu prüfen

Die Vernehmlassungsergebnisse wurden analysiert und bei der weiteren Überarbeitung des Gesetzesentwurfs einbezogen. Wo es sachlich angezeigt und rechtlich möglich war oder wo eine besser verständliche Fassung resultierte, wurden die entsprechenden Artikel angepasst oder ergänzt. Wo Anpassungen erfolgten, aber auch wo Anpassungsvorschläge nicht aufgenommen wurden, wird in den Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln (vgl. nachfolgend Botschaft Ziff. III. 12.) dargelegt und erläutert.

III. Grundzüge und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

11. Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

11.1 Raumplanerische Rahmenbedingungen

Der Bund setzt das Ziel, die Gesamtheit der bestehenden Bauzonenflächen nur zurückhaltend auszudehnen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern. Wie viel Land künftig im Kanton Obwalden neu eingezont werden darf bzw. ob allenfalls sogar Auszonungen erforderlich werden, wird sich konkret aus dem revidierten Richtplan ergeben. Die Notwendigkeit von Aus-

zonungen und die Möglichkeit von Neueinzonungen sind hauptsächlich von folgenden Faktoren abhängig:

- *Entwicklung der Einwohnerzahl und Zahl der Beschäftigten:* Die raumplanerischen Massnahmen sind auf die politischen Vorgaben in Bezug auf die Einwohnerzahl und die Zahl der Beschäftigten, gemäss Regierungsratsbeschluss vom 31. Mai 2016 auf das mittlere Wachstumsszenario des Bundes, auszurichten. Diese politischen Vorgaben umfassen die Gesamtentwicklungsziele für den Kanton sowie den Grundsatz eines differenzierten Wachstums der Gemeinden. Die entsprechenden Aussagen werden im Richtplan festgelegt, wie dies durch die neuen bundesrechtlichen Vorgaben ausdrücklich verlangt wird.
- *Vorhandene Bauzonenreserven:* Die noch überbaubaren Bauzonenreserven wurden erhoben und dabei insbesondere die Hemmnisse, die eine bauliche Nutzung nachteilig beeinflussen, erfasst. Dazu gehören unter anderem die Erschliessung und die Baureife, Mobilisierungshindernisse wie Eigentümerinteressen, Abstände, Immissionen usw. sowie zeitliche Verfügbarkeit.
- *Vorgaben des Baugesetzes:* Mit dem Streichen der Nutzungsziffer (Art. 15 BauG) wird die zulässige Nutzung einer Parzelle grundsätzlich über die ordentlichen Grenzabstände bestimmt. Damit wird eine neue Ausgangslage in Bezug auf die Bauzonenkapazitäten geschaffen, die in den Ortsplanungen unter der Berücksichtigung der bundesrechtlichen Anforderungen an die Siedlungsentwicklung nach innen und die Abstimmung auf die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr zu präzisieren ist. Die Differenz zwischen der bestehenden und erforderlichen Bauzonenkapazität wird darüber entscheiden, ob Auszonungen notwendig werden.
- *Lage der Bauzonen im Siedlungsgebiet:* Das Raumplanungsgesetz enthält neue Ziele und Aufgaben. Es sind u.a. kompakte Siedlungen zu schaffen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und flächensparende Erschliessungen sicherzustellen. Dies führt dazu, dass je nach Lage der Bauzone im Siedlungsgebiet kommunal erwünschte Auszonungen unter der Berücksichtigung des Grundsatzes der kompakten Siedlungen nicht zugelassen werden können.

Die im Rahmen der laufenden Revision der kantonalen Richtplanung vorgenommenen Bauzonenkapazitätsschätzungen (vgl. Beschluss des Regierungsrats vom 31. Mai 2016 [Nr. 521]) und der durchgeführten Erhebungen zum Bebauungsstand der Bauzonen zeigte, dass in den rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen mindestens bis ins Jahr 2030 genügend Bauzonenreserven vorhanden sind. Wird zudem die künftig notwendige dichtere Nutzungsweise dieser Reserven berücksichtigt, erhöht sich die Kapazität zusätzlich. Bei einer Siedlungsentwicklung nach innen in einem Ausmass, wie sie im Rahmen der Abstimmungskampagne zum revidierten Baugesetz dargestellt wurde, würde die Bauzonenreserve für mehr als die nächsten 25 Jahre genügen. Deshalb werden Neueinzonungen für eine längere Zeit kaum begründet werden können. Neueinzonungen sind voraussichtlich nur in Einzelfällen und bei Vorliegen eines übergeordneten kantonalen Interessens denkbar. Diese Feststellung erhält durch die Tatsache, dass die heutigen Reserven mit wenigen Ausnahmen kleinere Flächen betreffen, die verstreut über das ganze Siedlungsgebiet und meist klar innerhalb des Siedlungskerns liegen, ein noch stärkeres Gewicht; Auszonungen werden höchstens in Einzelfällen in Frage kommen.

Die vom Bundesrechts wegen geforderte Siedlungsentwicklung nach innen verlangt von Behörden und Betroffenen (Eigentümer, Investoren, Planer usw.) ein sehr viel höheres Mass an Sorgfalt und Kompetenz, damit die einzelnen „verdichteten“ Bereiche gut ins Siedlungsbild eingepasst werden und die Lebensqualität erhalten bleiben kann. Lebensqualität ist dabei umfassend zu verstehen, wobei sie insbesondere Wohnungen für unterschiedliche Lebenssituationen, Aussenräume zum Verweilen und grosszügige Grünflächen wie auch eine gute Anbindung mit dem Langsamverkehr an die Ortszentren und öV-Haltestellen beinhaltet. Eine Siedlungsentwicklung nach innen ist dort angezeigt, wo öffentliche Einrichtungen sowie nahe gelegene Einkaufsmöglichkeiten und Entsorgungshöfe und vielseitige Kultur-, Sport- und Freizeitangebote vorhanden

sind oder angeboten werden können.

11.2 Abgabetatbestände

Der vorliegende Nachtrag sieht eine zwingend zu erhebende Mehrwertabgabe bei folgenden Tatbeständen vor:

- Neueinzonung (dauerhafte Zuweisung von Boden in die Bauzone gemäss Art. 15 RPG; Art. 28b ff. E-BauG)
- Abparzellierung oder Entlassung eines Grundstücks aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts (Art. 28j E-BauG)

Im Weiteren soll mit dem Nachtrag eine rechtliche Grundlage für eine vertragliche Mehrwertbeteiligung bei der Schaffung von Spezialzonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG und Intensivlandwirtschaftszonen gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG geschaffen werden (Art. 28a Abs. 3 und 4 E-BauG).

Auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen wird verzichtet, da eine solche nicht der Siedlungsentwicklung nach innen (Verdichtung) entgegenstehen soll. Diesen Verzicht auf die Abgabe bei Um- und Aufzonungen fordern die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden. Mit Art. 28a Abs. 1 BauG, der im vorliegenden Nachtrag modifiziert werden soll, besteht bereits heute im Rahmen von Um- und Aufzonungen die Möglichkeit im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen.

11.3 Weitere Regelungen

Der Entwurf sieht weiter eine Befreiung von der Mehrwertabgabe vor, sofern der planungsbedingte Mehrwert unter Fr. 30 000.– liegt. Auch ist eine teilweise Befreiung des Gemeinwesens vorgesehen. Die Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt durch den Kanton. Die aus Neueinzonungen sowie aus der Schaffung von Spezialzonen und Intensivlandwirtschaftszonen generierten Mehrwerteinnahmen sollen einem zweckgebundenen kantonalen Fonds zugewiesen werden und primär für die Finanzierung von Entschädigungen bei planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, verwendet werden. Der abgeschöpfte Mehrwert bei einer Abparzellierung oder Entlassung eines Grundstücks aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts fällt der Standortgemeinde zu und ist von dieser für raumplanerische Massnahmen zu verwenden. Zur Sicherstellung von Forderungen aus der Mehrwertabgabepflicht soll ein gesetzliches Grundpfandrecht sowie solidarische Haftbarkeit der Grundeigentümer und allfälligen Rechtsnachfolgern verankert werden.

Die Grundzüge der Vorlage sind auf die Langfriststrategie 2022+ des Regierungsrats ausgerichtet (vgl. Ziff. 7.1 und 7.2). Danach setzt der Kanton auf eine konsequente Fortführung der bisherigen Landschaftsentwicklung, namentlich Siedlungsentwicklung nach innen, qualitatives Wachstum der Siedlungsgebiete durch Arrondierungen, Struktur der Streusiedlungen belassen und prägende Landschaften erhalten.

11.4 Exkurs: Regelungen der Mehrwertabgabe (Abgabetatbestände und Höhe) in anderen Kantonen

Gemäss der aktuellsten Vergleichstabelle der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN; Vergleiche der kantonalen Regelungen, Stand 21. September 2017) sehen von 25 Kantonen 12 eine zwingende Mehrwertabgabe bei Um- und/oder Aufzonungen vor. 11 Kantone beabsichtigen Regelungen, wonach Gemeinden fakultativ eine Mehrwertabgabe bei Um- oder Aufzonungen abschöpfen können.

Bei den Zentralschweizer Kantonen zeigt sich folgendes Bild: Im Planungs- und Baugesetz des Kantons Uri ist sowohl für Neueinzonungen als auch für Um- und Aufzonungen eine zwingende Abgabe von 20 Prozent verankert worden (Art. 45d PBG UR). Der Kanton Zug beabsichtigt eine zwingende Abschöpfung von 20 Prozent bei Mehrwerten infolge Neueinzonungen sowie bei

Umzonungen von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen. Darüber hinaus können Gemeinden mittels verwaltungsrechtlichen Verträgen bei Um- und Aufzonungen sowie bei Bebauungsplänen mit Nutzungsmassenerhöhungen eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent erheben (§ 52a Entwurf Planungs- und Baugesetz des Regierungsrats vom 11. April 2017). Das vom Kantonsrat Luzern am 19. Juni 2017 verabschiedete Planungs- und Baugesetz verlangt zwingend eine Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts bei Neueinzonungen, Um- und Aufzonungen sowie beim Erlass oder bei der Änderung eines Bebauungsplanes (§ 105 PBG LU). Die Gemeinden können bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung des Bebauungsplanes anstelle der Veranlagung einer Mehrwertabgabe mit den Grundeigentümern einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen (§ 105a Abs. 1 PBG LU). Die 2. Vernehmlassungsvorlage des Regierungsrats des Kantons Schwyz räumt den Gemeinden nebst der zwingenden Abgabe bei Neueinzonungen die Möglichkeit ein, für Um- und Aufzonungen fakultativ eine Mehrwertabgabe von 15 Prozent zu erheben. Der Gemeinderat kann anstatt dessen einen gleichwertigen Infrastrukturvertrag abschliessen (§ 36d Abs. 2 E-PBG SZ vom 20. März 2017). Einzig der Kanton Nidwalden hat nur eine Umsetzung der bundesrechtlich zwingenden Minimalvorgabe (20 Prozent des Mehrwerts bei Neueinzonungen) vorgenommen (Art. 2 und 3 des Einführungsgesetzes zum Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe vom 12. April 2017).

12. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 28a *Vertragliche Mehrwertbeteiligung*

Abs. 1 und 2

Der geltende Absatz 1 bildet die Rechtsgrundlage für die Gemeinden, mit den Grundeigentümern im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken verwaltungsrechtliche Verträge abzuschliessen, in denen besondere Finanzierungsmodalitäten für die Erschliessung festgelegt sind.

Absatz 2 des geltenden Rechts ermächtigt die Gemeinden, Grundeigentümer, denen durch Planungsmaßnahmen zusätzliche Vorteile zur Ein- und Aufzonung verschafft werden, vertraglich zu verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes abzugeben. Als zusätzliche Vorteile kommen z.B. die Erstellung einer Haltestelle für den öffentlichen Verkehr, besondere Infrastrukturen oder ausgedehnte oder luxuriöse Erschliessungsanlagen in Frage (vgl. Botschaft des Regierungsrats über dringliche Anpassungen im Baugesetz zur Umsetzung der kantonalen Richtplanung vom 16. Dezember 2008).

Im Rahmen der externen Vernehmlassung ist die Aufnahme einer zwingenden Abgabe bei Um- und Aufzonungen grösstenteils auf Ablehnung gestossen. Einige der Vernehmlassenden plädierten jedoch dafür, dass bei Um- und Aufzonungen sowie bei Quartierplanungen – als Alternative zu einer zwingenden Abgabe – eine rechtliche Grundlage zur vertraglichen Mehrwertbeteiligung geschaffen werden soll. Entsprechend wurde eine Anpassung von Art. 28a Abs. 1 unter gleichzeitiger Aufhebung von Absatz 2 angeregt.

Das geschilderte Anliegen ist im vorliegenden Entwurf dahingehend aufgenommen worden, dass in Absatz 1 der Fokus neu nicht mehr nur auf die Erschliessung gerichtet ist, sondern auf weitere öffentliche Infrastrukturen, welche bis anhin über Absatz 2 abgeholt werden konnten, ausgeweitet wird. Die Gemeinde soll neu im Hinblick auf die Überbauung von Grundstücken (und -teilen) verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen können, in denen Geld- und/oder Sachleistungen an der öffentlichen Infrastruktur geregelt werden. Zu den öffentlichen Infrastrukturen gehören insbesondere Anlagen für den Verkehr (Erschliessungen, Haltestelle für den öffentlichen Verkehr, Fuss- und Velowege), öffentliche Räume (Park, Plätze und andere öffentlich zugängliche Freiräume, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen) sowie Einrichtungen und Anlagen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit, Bildung (Räumlichkeiten für Gesundheitspraxis, Kinderkrippe oder Senioren-/Jugendtreff). Diese verwaltungsrechtlichen Ver-

träge sind im Rahmen von Nutzungsplanungen, sinnvollerweise vor der Gemeindeversammlung, abzuschliessen, d.h. entweder bei projektbezogenen Nutzungsplanänderungen, die eine Auf- oder Umzonung vorsehen oder bei Quartierplanungen, die gegenüber der Regelbauweise eine erhöhte Nutzung zulassen.

Mit der oben dargelegten vertraglichen Mehrwertbeteiligung können die Gemeinden die durch die Siedlungsentwicklung nach innen entstehenden Infrastrukturkosten denjenigen Grundeigentümern, die an dieser Entwicklung teilhaben und davon profitieren, teilweise abwälzen. Dabei können sich die Gemeinden an ihren spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnissen orientieren. Aufgrund dieser „neuen“ Infrastrukturkosten ist davon auszugehen, dass die vertragliche Mehrwertbeteiligung für die Gemeinden an Bedeutung gewinnen wird.

Aufgrund der umfassenderen Formulierung von Absatz 1 wird der geltende Absatz 2 hinfällig und ist entsprechend aufzuheben.

Abs. 3

Gemäss revidiertem RPG muss inskünftig bei einer neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in die Bauzone eine Mehrwertabgabe erhoben werden (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Spezialzonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG (z.B. Zonen zum Abbau von Gesteinen, Zonen für Tourismuseinrichtungen oder eine Golfplatzzone) und Intensivlandwirtschaftszonen gemäss Art. 16a Abs. 3 RPG ermöglichen Nutzungen ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebiets (dienen nicht dem Siedlungszweck). Es handelt sich dabei nicht um Bauzonen. Auf eine Bauzone kann lediglich dann geschlossen werden, wenn das betreffende Gebiet nach Wegfall der Nutzung nicht rekultiviert, sondern Siedlungszwecken zugeführt wird (vgl. Urteil BGer 1A.115/2003, E. 3.3).

Bei Spezialzonen und Intensivlandwirtschaftszonen ist gemäss bundesrechtlicher Minimalregelung eine Mehrwertabschöpfung nicht zwingend vorzunehmen. Es erweist sich jedoch als sachgerecht und angezeigt, auch bei der Schaffung von Spezialzonen und Intensivlandwirtschaftszonen einen Teil des daraus entstehenden Bodenmehrwertes abzuschöpfen, unabhängig davon, ob diese Zonen als Grundnutzung oder als Überlagerung ausgeschieden werden. In gewissen Fällen unterscheiden sich solche Zonen in ihren Nutzungsmöglichkeiten kaum von herkömmlichen Bauzonen. So sind sie den Gewerbe- oder Industriezonen oft sehr ähnlich und haben für die Grundeigentümerschaft einen unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen. Der Boden verbleibt dabei in planungsrechtlicher Hinsicht in der Nichtbauzone, obwohl er für eine bestimmte Nutzung dauerhaft oder befristet überbaut werden kann.

Bereits heute kann für Materialentnahmen aus öffentlichen Gewässern neben der Bewilligungsgebühr gestützt auf die Wasserbaugesetzgebung eine Abgabe von maximal Fr. 10.– pro Kubikmeter erhoben werden (Art. 46 Abs. 1 Bst. a Wasserbaugesetz vom 31. Mai 2001, GDB 740.1). Die Abgabe ist dabei nach marktwirtschaftlichen Kriterien festzusetzen (Art. 20 Bst. a Wasserbauverordnung, GDB 740.11). Für sämtliche, ausserhalb des Gewässers vorgenommenen Materialabbauvorhaben, insbesondere für Abbauvorhaben im Untergrund und für entsprechende Vorhaben im Tagbau, besteht derzeit jedoch keine gesetzliche Grundlage zur Erhebung von derartigen Abgaben. Diese Lücke kann mit Art. 28a Abs. 3 und 4 insofern geschlossen werden, dass die öffentliche Hand ermächtigt würde, auf vertraglicher Basis oder subsidiär mittels Verfügung eine Abschöpfung vorzunehmen. Analoges müsste auch für das Deponieren von Material oder (temporäre) Spezialnutzungen gelten.

Für eine Regelung auf vertraglicher Basis (anstelle der Aufnahme als zwingender Tatbestand der Mehrwertabgabe gemäss Art. 28b ff.) spricht insbesondere, dass die Bemessung der Mehrwertabgabe bei Spezialzonen und Intensivlandwirtschaftszonen individuell zu bestimmen ist und nicht wie bei Bauzonen „schematisiert“ anhand von Erfahrungswerten (gestützt auf Boden-

preise an vergleichbaren Lagen) vorgenommen werden kann. Die Angemessenheit der Abgabe – bezogen auf den planungsbedingten Mehrwert – wird z.B. bei Abbau- und Deponiezonen im Wesentlichen davon abhängen, in welchem Umfang Material abgebaut oder deponiert werden kann, welchen Wert das Abbauprodukt hat bzw. zu welchem Preis Material deponiert werden kann, welche Bauten und Anlagen errichtet werden dürfen, über welchen Zeitraum hinweg sich die Nutzung erstreckt etc. Die vertragliche Abschöpfung bietet hier den nötigen Spielraum zur Aushandlung und Festlegung der jeweiligen Abgabemodalitäten, indem sie es erlaubt, den konkreten Parametern der Spezialzone Rechnung zu tragen. Eine gesetzlich vorgeschriebene Abschöpfung würde sich als zu wenig flexibel erweisen.

Solche verwaltungsrechtlichen Verträge kann der Kanton mit den Grundeigentümern abschliessen. Die Zuständigkeit beim Kanton ist angebracht, da solche Zonen meist an einen Standort ausserhalb des Baugebiets angewiesen sind und ihre Nutzungen grundsätzlich gegenüber Bauzonen projektbezogen festgelegt werden. Zusätzlich kann der Kanton sicherstellen, dass eine angemessene Abschöpfung erfolgt und sich eine einheitliche kantonale Praxis entwickeln kann. In der Praxis dürfte es sich als zielführend erweisen, wenn der Kanton frühzeitig über die Nutzungsplanung informiert wird, damit er Vertragsmodalitäten mit den Grundeigentümern aushandeln kann.

Der abgeschöpfte Mehrwert wird dem Fonds gemäss Art. 28i Abs. 1 zugewiesen. Anlässlich der externen Vernehmlassung hat eine Korporation den Wunsch geäussert, bei Korporationen mit öffentlich-rechtlichem Status die Mehrwertabgabe einem zweckgebundenen Fonds zu überweisen, der bei der jeweiligen Korporation verbleiben würde und durch sie selbst nach bestimmten Kriterien verwendet werden könnte. Der Vorschlag ist abzulehnen, da diesfalls keine eigentliche Mehrwertabschöpfung zugunsten der Allgemeinheit mehr vorliegen würde. Das Gemeinwesen würde höchstens partiell – d.h. je nach Verwendung – von den Erträgen profitieren. Darüber hinaus würde die Kontrolle der bestimmungsgemässen Verwendung der Gelder zu einem unverhältnismässig hohen Verwaltungsaufwand führen.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass die vertragliche Abschöpfung gemäss Absatz 2 zwar als eine Kann-Vorschrift formuliert wurde, eine solche aber durchaus eine gewisse Verbindlichkeit zu erzeugen vermag. Erweist sich aufgrund des Sachverhalts eine Mehrwertabgabe objektiv als gerechtfertigt, – dies dürfte bei gewinnorientierten Spezialzonen wie z.B. Abbauzonen oder Intensivlandwirtschaftszonen etc. regelmässig der Fall sein – so ist die öffentliche Hand aus Gerechtigkeits- und gleichbehandlungsgründen grundsätzlich gehalten eine vertragliche Abschöpfung zu erwirken. Nur in begründeten Ausnahmefällen (denkbar z.B. bei bloss marginalen Arrondierungen oder bei einem fehlenden unmittelbaren wirtschaftlichen Nutzen und fehlendem gewerbeähnlichem Charakter, so z.B. bei flächensichernden Wintersportzonen) dürfte allenfalls auf eine Abschöpfung verzichtet werden.

Abs. 4

Sollte das Zustandekommen einer vertraglichen Mehrwertbeteiligung in den Fällen von Absatz 3 scheitern, bietet Absatz 4 den Behörden die Grundlage für eine Abschöpfung auf dem Verfügungsweg. Es handelt sich dabei ebenfalls um eine Kann-Vorschrift. Einen analogen Mechanismus kennt auch die Denkmalschutzverordnung in Art. 16 (DSV, GDB 451.21). Der Staat soll die Möglichkeit erhalten, bei einem Scheitern der vertraglichen Abschöpfung subsidiär eine Mehrwertabgabe durch Verfügung festzulegen, um stossende Resultate und eine Ungleichbehandlung zu verhindern. Der abgeschöpfte Mehrwert ist, wie bei der vertraglichen Lösung, dem Fonds gemäss Art. 28i Abs. 1 zuzuweisen.

Art. 28b *Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen*

Abs. 1

Absatz 1 definiert den Tatbestand der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen. Danach sollen Planungsvorteile ausgeglichen werden, die durch die dauerhafte Zuweisung von Boden in eine Bauzone entstehen (vgl. Art. 15 RPG).

Die Umzonung einer *Zone für öffentliche Bauten und Anlagen*, einer *Grünzone* oder dergleichen in eine ordentliche Bauzone wirkt faktisch wie eine Neueinzonung. So lässt z.B. eine Grünzone praktisch keine Bauten und Anlagen zu, weshalb deren Umzonung in eine Wohn- oder Arbeitszone einer Neueinzonung gleichkommt. In der Zone für öffentliche Bauten hingegen ist das Bauen grundsätzlich erlaubt, allerdings nur für öffentliche Zwecke, weshalb sie für eine Privatperson nicht überbaubar ist. Diese Spezialfälle sollen daher von Absatz 1 miterfasst werden und analog einer Neueinzonung der Mehrwertabgabepflicht unterstellt werden. Soweit eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen im Grundeigentum der Gemeinde oder des Kantons sind, ist auf Art. 28h Abs. 2 Bst. b hinzuweisen (Befreiung von der Mehrwertabgabe).

Abs. 2

Die Höhe der Abgabe soll 20 Prozent des Bodenmehrerts betragen und damit nicht über die bundesrechtliche Mindestvorgabe hinausgehen. Die Mehrwertabgabe ist im Vergleich zur allgemeinen Steuer eine zweckgebundene Abgabe. Sie führt teilweise zu einer Schmälerung bzw. Umlagerung des allgemeinen Steuersubstrats (Mehrwertabgabe kann vor Berechnung der Grundstücksteuer in Abzug gebrachte werden [Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG]). Die Belastung mit der Mehrwertabgabe kann in Ausnahmefällen zu einer Anhebung der Landpreise führen, sofern der Grundeigentümer die angefallene Mehrwertabgabe über den Verkaufspreis kompensieren will. Damit resultieren wieder höhere Steuereinnahmen aus Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer oder Einkommenssteuern/Gewinnsteuern (bei Geschäftsvermögen). Beim Käufer des Grundstückes hat dies wiederum Auswirkungen auf den Steuerwert und auf die Mieteinnahmen resp. den Eigenmietwert.

Die Grundeigentümerschaften haben je nach ihrer Qualität als Privatpersonen, Privatpersonen mit einem Grundstück als Geschäftsvermögen (namentlich Landwirte) sowie juristische Personen zusätzlich noch Grundstückgewinnsteuer, Einkommenssteuer oder Gewinnsteuer zu bezahlen. Dies kann dazu führen, dass der Gesamtabgabesatz (d.h. Mehrwertabgabe sowie weitere Steuern) bei diesen Konstellationen insgesamt zwischen 30 Prozent und 60 Prozent des Bodenmehrerts zu liegen kommt.

Vor diesem Hintergrund erweist es sich als angezeigt, den bundesrechtlichen Mindestsatz von 20 Prozent zu übernehmen. Ausserdem soll die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Obwalden gegenüber anderen Kantonen nicht durch einen überhöhten Abgabesatz geschwächt werden. So sehen insbesondere die aktuellen gesetzgeberischen Bestrebungen der anderen Zentralschweizer Kantone bei Neueinzonungen keine Erhöhung gegenüber dem bundesrechtlichen Minimalabgabesatz vor. Auch die grosse Mehrheit der Vernehmlassenden befürwortet ein Verbleiben auf dem bundesrechtlichen Minimum.

Abs. 3

Absatz 3 legt die Bemessung des Bodenmehrerts fest. Es handelt sich dabei um die Differenz zwischen dem Verkehrswert unmittelbar vor und jenem nach der rechtskräftigen Zuweisung des Bodens zu einer Bauzone. Grundsätzlich interessiert nur der Wert des Bodens, d.h. der Landwert. Allfällige sich auf einem Grundstück schon befindliche (landwirtschaftliche) Bauten und Anlagen sind für die Ermittlung des Planungsmehrerts ohne Relevanz. Es interessiert allein die Steigerung des Landwerts. Zur Ermittlung des Landwerts sind in erster Linie Vergleichspreise oder statistisch erhobene Preise verkaufter Grundstücke beizuziehen. Die Vergleichs- oder statistische Methode führt jedoch nur dann zu adäquaten Werten, wenn eine genügende Anzahl von Grundstücken ähnlicher Art und Lage zum Vergleich zur Verfügung steht. Alternativ können verschiedene Modelle aus der Immobilienwertung zur Wertschätzung herangezogen werden

(z.B. Lageklassenmodelle, Rückwärtsrechnung oder Mittelwerte aus Real- und Ertragswert). Je nach Sachverhalt kann sich eine Methode mehr oder weniger zur Ermittlung des Landwerts eignen. Es empfiehlt sich deshalb ein Methodenpluralismus. Die Wertdifferenz wird immer durch die kantonale Steuerverwaltung (Abteilung Grundstückschätzung) geschätzt. Dadurch wird eine rechtsgleiche Anwendung gewährleistet. Dies hat unabhängig davon zu erfolgen, ob der Kanton an der Mehrwertabgabe anteilsberechtig ist oder nicht.

Abs. 4

Der Regierungsrat stellt zusammen mit der Genehmigung der Nutzungsplanänderung die öffentlich-rechtliche Abgabepflicht fest und erteilt den Auftrag, diese im Grundbuch anmerken zu lassen. Diese Feststellung kann durch die Grundeigentümerschaft nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Eine Anfechtung der Feststellung, ob durch die vorgenommene Nutzungsplanänderung ein Abgabetatbestand erfüllt wird, ist erst im Rahmen des Rechtsmittels gegen die Schätzungsverfügung möglich. Bei der Genehmigung durch den Regierungsrat geht es primär um die Frage, ob die Steuerverwaltung in Bezug auf das von der Planungsmassnahme betroffene Grundstück überhaupt eine Schätzung durchzuführen und eine Verfügung zu erlassen hat. Allenfalls wird dann lediglich mittels Verfügung festgestellt, dass keine Mehrwertabgabe geschuldet ist, da z.B. der Bodenmehrwert unter Fr. 30 000.– liegt (Art. 28c Abs. 1 und Art. 28h Abs. 2 Bst. a). Sollte zweifelhaft sein, ob die Planungsmassnahme eine Abgabepflicht auslöst, sollten sich die Behörden sinnigerweise bereits im Anfangsstadium (z.B. im kantonalen Vorprüfungsbericht) der Nutzungsplanänderung zu dieser Frage äussern, damit die Grundeigentümerschaft frühzeitig Gewissheit hat und diesem Umstand im Rahmen seiner Planung Rechnung tragen kann.

Mit der Anmerkung Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch wird einerseits verhindert, dass ein gutgläubiger Dritter ein belastetes Grundstück kauft, ohne dass er um die Abgabepflicht weiss. Andererseits stellt die Anmerkung auch sicher, dass im Falle eines vielleicht erst Jahre später erfolgenden Verkaufs des Grundstücks oder dessen Überbauung, die jeweils zuständige Behörde den fälligkeitsauslösenden Tatbestand meldet (Art. 28f) und die Erhebung der Abgabe nicht in Vergessenheit gerät.

Art. 28c *Festsetzung*

Abs. 1

Die Steuerverwaltung erlässt möglichst rasch nach Rechtskraft der abgaberelevanten Planungsmassnahme eine Verfügung über die Höhe der Mehrwertabgabe. Sofern keine Abgabe geschuldet ist, wird dies ebenfalls mittels Verfügung festgestellt.

Rechtskräftig ist die Planungsmassnahme, wenn sie mit keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr angefochten werden kann. Gemäss zwingendem Bundesrecht wird die Mehrwertabgabe mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig. Ziel muss es sein, dass bis zu diesem Zeitpunkt die genaue Höhe der Abgabe bereits festgestellt wurde. Für den Grundeigentümer ist die Höhe der Abgabe allenfalls von strategischer Bedeutung bei seinen weiteren Überlegungen im Hinblick auf eine mögliche Veräusserung (Verkaufspreis) oder eine Überbauung. Es ist deshalb wichtig, dass die Höhe der Abgabe möglichst zügig nach der genehmigten Planänderung mittels Verfügung festgelegt wird, um für den Grundeigentümer Rechtssicherheit zu schaffen. Die rechtskräftig geschuldete Mehrwertabgabe ist im Grundbuch anzumerken.

Abs. 2

Absatz 2 regelt den Rechtsmittelweg gegen die Verfügung der Mehrwertabgabe. Aus Gründen der Einfachheit orientiert sich dieser sinngemäss an den Vorschriften zum Gesetz über die amtliche Schätzung der Grundstücke und das Grundpfandrecht vom 26. Oktober 2006 (GDB 213.7):

1.3. Rechtsmittel

Art. 11 Einsprache

¹ Gegen die Schätzung kann innert 30 Tagen nach der Zustellung bei der kantonalen Steuerverwaltung schriftlich Einsprache erhoben werden. Die Einsprache muss eine Begründung und einen Antrag enthalten.

² Einspracheberechtigt sind der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin, der Nutzniesser oder die Nutzniesserin sowie die weiteren Auftraggebenden.

Art. 12 Einigungsverfahren

¹ Die kantonale Steuerverwaltung kann im Einspracheverfahren eine Einigungsverhandlung durchführen.

² Kommt mit der einsprechenden Person eine Einigung zustande, so ist das Ergebnis schriftlich festzuhalten und von ihr zu unterzeichnen.

³ Eine Änderung der Schätzung im Einigungsverfahren ist den übrigen betroffenen Einspracheberechtigten schriftlich mitzuteilen und wird verbindlich, wenn diese gegen die Änderung nicht innert einer Frist von 30 Tagen wiederum Einsprache erheben.

Art. 13 Entscheid

¹ Kommt keine Einigung zustande, so ist durch die kantonale Steuerverwaltung ein Einspracheentscheid zu treffen. Dieser ist der einsprechenden Person und allfälligen weiteren Betroffenen schriftlich mit Begründung und Rechtsmittelbelehrung zuzustellen.

Art. 14 Beschwerde

¹ Gegen einen Einspracheentscheid kann jede einspracheberechtigte Person innert 30 Tagen seit Eröffnung schriftlich und begründet beim Finanzdepartement Beschwerde erheben.

Dieser Rechtsmittelweg hat sich bewährt und bedarf in Bezug auf die Mehrwertabgabe keiner Anpassung.

Art. 28d *Fälligkeit*

Artikel 28d regelt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe. Bei der Fälligkeit geht es um die Frage, wann die durch eine Planänderung entstandene Abgabeschuld vom Abgabepflichtigen zu bezahlen ist. Die Fälligkeitszeitpunkte sind nicht gleichzusetzen mit dem Bemessungszeitpunkt. Die Fälligkeit tritt nicht schon mit der Rechtskraft der Veranlagungsverfügung ein, sondern erst mit fälligkeitsauslösenden Tatbeständen. Anders als im bisherigen RPG kann der Fälligkeitstermin von den Kantonen nicht mehr frei festgesetzt werden. Das Bundesrecht gibt verbindlich vor, dass die Abgabe bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung – also bei der Realisierung des Mehrwerts – fällig wird (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Das kantonale Recht hat zu definieren, welches der genaue Zeitpunkt der Überbauung bzw. der Veräusserung ist. Auf eine Indexierung der festgesetzten Mehrwertabgabe wird bewusst verzichtet.

Abs. 1

Absatz 1 sieht vor, dass bei einer Veräusserung des Grundstücks die Mehrwertabgabe mit der Eintragung im Grundbuch, also mit der Eintragung der neuen Rechtslage, fällig wird. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass bereits die Veräusserung einer Teilfläche der eingezonten Fläche die Fälligkeit der gesamten Mehrwertabgabe auslöst. So ist z.B. denkbar, dass gerade bei grösseren neu eingezonten Flächen eine Parzellierung mit anschliessendem separatem Verkauf stattfindet. Diesfalls wird die Abgabe für die gesamte eingezonte Fläche fällig.

Beim Hauptanwendungsfall des Grundstücksverkaufs erfolgt der Eigentumsübergang rückwirkend auf den Eintrag im Tagebuch (Art. 972 Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210]). Eine Veräusserung sollte jedenfalls nur dann angenommen werden, wenn dadurch finanzielle Mittel fliessen

und es zu einem Eigentümerwechsel kommt. In diesem Sinne ist der Begriff restriktiv auszulegen. So sieht Absatz 1 denn auch explizit vor, dass der erbrechtliche Erwerb einer Liegenschaft die Zahlungspflicht nicht auslöst. Es handelt sich nicht um ein Rechtsgeschäft wie beim Verkauf, bei dem Geld fließt, sondern um eine Eigentumsübertragung kraft Gesetz (sog. Universalsukzession). Die festgesetzte, aber noch nicht erhobene Mehrwertabgabe geht in diesem Falle auf die Erben über. Mit Erbfolge ist das gesamte erbrechtliche Verfahren (inkl. einer allfälligen Erbteilung) gemeint. Auch eine Schenkung soll die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht auslösen, da es zu keinem Geldfluss und damit nicht zu einer Realisierung des Mehrwerts kommt. Ebenso keine Veräusserung im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn bloss eine wirtschaftliche Übertragung erfolgt, das Eigentumsrecht aber nicht übergeht.

Abs. 2

Das Bundesrecht legt mit der „Überbauung des Grundstücks“ einen weiteren fälligkeitsauslösenden Tatbestand zwingend fest. Absatz 2 knüpft bei der Überbauung den Zeitpunkt der Fälligkeit an die Rechtskraft der Baubewilligung. Denkbar wäre etwa auch der Baubeginn, der Abschluss der Bauarbeiten oder die Bauabnahme gewesen. Indem die Rechtskraft der Baubewilligung als Fälligkeitstermin der Mehrwertabgabe gewählt wird, kann zusätzlich Druck in Richtung einer zeitnahen Realisierung der Bauten ausgeübt und demzufolge der Baulandhortung entgegen gewirkt werden. Ausserdem ist der Zeitpunkt der Rechtskraft – anders als zum Beispiel der Baubeginn – in der Praxis durch die Baubewilligungsbehörde eindeutig bestimmbar. Gegebenenfalls kann sie die Leistungspflicht auch informativ in die Baubewilligung aufnehmen (einer Anfechtung ist die Abgabepflicht zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht mehr zugänglich). Ein Hinausschieben der Fälligkeit auf den Abschluss der Bauarbeiten oder auf den Zeitpunkt der Bauabnahme, wie dies anlässlich der externen Vernehmlassung vereinzelt verlangt wurde, würde für Grundeigentümer in finanzieller Hinsicht keine wesentliche Entlastung mit sich bringen. Auch im Zeitpunkt der Fertigstellung der Baute kann der Grundeigentümer noch nicht unmittelbar auf den Mehrwert zurückgreifen. Anders als beim Verkauf zahlt sich der Mehrwert bei einer Überbauung erst im Laufe der Jahre aus. Vor diesem Hintergrund gibt es auch keinen Anlass, eine Überbauung im Baurecht anders zu behandeln, wie dies im Rahmen der Vernehmlassung vereinzelt vorgeschlagen wurde.

Jede Baubewilligung löst grundsätzlich die Fälligkeit der gesamten Mehrwertabgabe aus. Auch bei einer bloss teilweisen Überbauung oder im Falle der Erstellung von Erschliessungsanlagen wird die Abgabe mit der Rechtskraft der entsprechenden Baubewilligung in der Regel als Ganzes fällig. Von der Aufnahme einer anteilmässigen Fälligkeit wird bewusst Abstand genommen. Die Fälligkeit der gesamten Abgabe soll auf eine möglichst zeitnahe Überbauung des ganzen Grundstücks hinwirken. Es soll für den Grundeigentümer nicht attraktiv sein, bloss einen Teil der Parzelle (z.B. für ein Eigenheim) zu überbauen und die übrige Landfläche zu horten.

Im Nachgang zur externen Vernehmlassung ist Absatz 2 mit einer „Härtefallklausel“ ergänzt worden, um dem Anliegen einiger Vernehmlassenden, es sei eine Regelung für eine anteilmässige Entrichtung der Abgabe vorzusehen, Rechnung zu tragen. In der Tat sind Fälle denkbar, in denen bei grösseren Abgabebeträgen Zahlungsschwierigkeiten infolge fehlender Liquidität entstehen können (insbesondere bei privaten Grundeigentümern). Auf begründetes Gesuch hin sollen in begründeten Fällen Ratenzahlungen oder eine Stundung bis zu fünf Jahren gewährt werden können.

Anlässlich der externen Vernehmlassung ist von zahlreichen Vernehmlassenden die Frage aufgeworfen worden, wie mit Baurechten umgegangen wird. Die Einräumung eines Baurechtes ist kein fälligkeitsauslösender Tatbestand. Erst die Rechtskraft der Baubewilligung löst die Fälligkeit aus. Die Abgabe wird in diesem Falle allerdings nicht vom Baubewilligungsempfänger eingefordert, sondern vom Grundeigentümer (bzw. Baurechtsgeber, vgl. Art. 28e Abs. 1).

Abs. 3

Mit dieser gegenüber der Vernehmlassungsvorlage neu eingefügten Bestimmung wird klargestellt, dass kein Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe besteht, wenn aufgrund einer späteren Nutzungsplanänderung ein Grundstück ausgezont oder wertvermindernd umgezont wird.

Art. 28e *Abgabepflichtige*

Abs. 1

Gemäss Absatz 1 hat derjenige Grundeigentümer die Mehrwertabgabe zu leisten, der im Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft der Planänderung als solcher im Grundbuch eingetragen war. Dies dürfte dem Regelfall entsprechen. Soweit jedoch eine Handänderung keine Veräusserung im Sinne der Mehrwertabgabegesetzgebung darstellt (so insbesondere Schenkung und Erbfolge, vgl. Art. 28d Abs. 1), geht die Abgabepflicht auf die Rechtsnachfolger über. In jenen Fällen ist der Rechnungsempfänger nicht identisch mit dem Adressaten der Festsetzungsverfügung.

Abs. 2

Die in Absatz 2 statuierte Solidarhaftung richtet sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220). Das gesetzliche Grundpfandrecht (Art. 28g) genügt zur Sicherstellung der Abgabebeforderung unter Umständen nicht (vgl. Erläuterungen zu Art. 28g). Vorgesehen ist deshalb zusätzlich die solidarische Haftbarkeit aller Rechtsnachfolger.

Art. 28f *Meldepflicht und Bezug*

Abs. 1

Absatz 1 legt fest, welche Behörde jeweils verpflichtet ist, die Fälligkeit der Mehrwertabgabe der Finanzverwaltung zu melden. Es erweist sich als naheliegend, dass diese Aufgabe im Falle der Veräusserung eines Grundstücks durch das Grundbuch wahrgenommen wird. Bei der Erteilung einer Baubewilligung ist der Zeitpunkt der Rechtskraft der Bewilligung und damit die Fälligkeit der Forderung durch die Bewilligungsbehörde zu melden. Dies gilt auch im Falle eines Rechtsmittelverfahrens. Im Übrigen erweist es sich als sachgerecht, das Inkasso der Finanzverwaltung zuzuweisen, die auch für das Steuerinkasso zuständig ist.

Abs. 2

Absatz 2 wurde insbesondere im Hinblick auf die Verzugszinsmodalitäten geschaffen. Ausserdem soll er die Schliessung von Verfahrenslücken ermöglichen.

Art. 28g *Gesetzliches Grundpfandrecht*

Abs. 1

Für das gesetzliche Grundpfandrecht ist von Bedeutung, wann die Forderung entsteht. Aus diesem Grund wird dieser Zeitpunkt explizit durch Absatz 1 festgelegt. Der Anspruch aus der Mehrwertabgabe entsteht im Zeitpunkt, in dem die abgaberelevante Planänderung in Rechtskraft erwächst. Im Kanton Obwalden ist das der Zeitpunkt, in dem der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats rechtskräftig wird, da auf diesen Zeitpunkt das Land eine Wertsteigerung erfährt. Die Forderung entsteht nicht erst mit Rechtskraft der Festsetzungsverfügung. Klar abzugrenzen ist die Entstehung der Forderung von ihrer Fälligkeit.

Abs. 2

Die Mehrwertabgabe ist unter Umständen erst nach mehreren Jahren fällig. Es ist daher ein gesetzliches Grundpfandrecht nötig, um den Anspruch des Gemeinwesens für eine solch lange Zeit zu sichern. Der Eintrag im Grundbuch schafft Rechtsklarheit, was wichtig ist bei weiteren Belastungen des Grundstücks und bei einer Eigentumsübertragung. Das Grundpfandrecht zugunsten des Gemeinwesens entsteht mit der Forderung (vgl. Abs. 1) von Gesetzes wegen, ohne Eintrag im Grundbuch. Gutgläubige Dritte sind jedoch geschützt, wenn die Eintragung im

Grundbuch nicht innert vier Monaten nach der Fälligkeit der Forderung (Veräusserung / Rechtskraft Baubewilligung, vgl. Art. 28d), spätestens aber innert zwei Jahren nach Entstehung der Forderung (Nutzungsplangenehmigung) erfolgt (Art. 836 Abs. 2 ZGB).

Art. 836 Abs. 2 ZGB (gesetzliches Grundpfandrecht des kantonalen Rechts) lautet wie folgt:

² Entstehen gesetzliche Pfandrechte im Betrag von über 1'000 Franken aufgrund des kantonalen Rechts ohne Eintragung im Grundbuch und werden sie nicht innert vier Monaten nach der Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch innert zwei Jahren seit der Entstehung der Forderung in das Grundbuch eingetragen, so können sie nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden.

Bei der in Art. 836 Abs. 2 ZGB vorgeschriebenen Eintragung handelt es sich nicht um eine konstitutive, sondern nur (aber immerhin) um eine (bedingt) erhaltende Eintragung in das Grundbuch. Das heisst, dass bei ausbleibender Eintragung das Pfandrecht zwar grundsätzlich nicht untergeht, es aber zu einem Aufleben des öffentlichen Glaubens im Sinne von Art. 873 (Schutz des gutgläubigen Dritten) kommt. Danach wird der gutgläubige Dritte, der sich auf das Grundbuch verlässt, geschützt, was zur Folge haben kann, dass das Pfandrecht untergeht oder dessen Rang dem Dritten gegenüber nicht mehr durchgesetzt werden kann. Pfandrechte nach Art. 836 Abs. 2 ZGB können aber in jedem Fall – und damit unabhängig von einer allfälligen Eintragung – dem ursprünglichen Grundeigentümer wie auch bösgläubigen Dritten entgegengehalten werden.

Abs. 3

Mit Blick auf den Rechtsverkehr und die Rechtssicherheit wird in Absatz 3 verlangt, dass die zuständige Behörde das Grundpfandrecht unverzüglich dem Grundbuchamt zur Eintragung anmeldet, sobald die Festsetzungsverfügung in Rechtskraft erwachsen ist und damit der genaue Abgabebetrag bekannt ist. Die rechtskräftige Festsetzungsverfügung ist der Anmeldung beim Grundbuchamt beizulegen.

Bei einer Veräusserung des Grundstücks wird die Mehrwertabgabe zur Zahlung fällig (vgl. Art. 28d Abs. 1). Kommt die abgabepflichtige Person der Zahlung nicht nach, hat das Gemeinwesen noch vor Ablauf der Viermonatsfrist, die mit Eigentumsübergang zu laufen beginnt, das Grundpfandrecht im Grundbuch im Sinne von Art. 961 ZGB vorläufig eintragen zu lassen, da ansonsten die oben geschilderte Rechtsfolge eintritt. Eine vorläufige Eintragung ist auch dann nötig, wenn die Festsetzungsverfügung über die Höhe der Mehrwertabgabe angefochten wird und die Verfahren eine längere Zeit beanspruchen, so dass die (absolute) Zweijahresfrist abzu- laufen droht.

Wird der Mehrwert vertraglich abgeschöpft, so ist das Grundpfandrecht sogleich nach Eintritt der Rechtskraft der mehrwertgenerierenden Planänderung zur Eintragung anzumelden. Da der Vertrag über die Mehrwertbeteiligung in aller Regel bereits vor Planänderung abgeschlossen werden dürfte, wird die Höhe der Abgabe in diesem Zeitpunkt bereits bekannt sein.

Art. 28h Kürzung und Befreiung

Abs. 1

Gemäss Bundesgesetzgebung ist für die Bemessung der Abgabe der bei einer Neueinzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG). Die Abgabe wird somit auf dem nach dem Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet. Bei der Beschaffung geht es um den Bau oder Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die wegen der Überbauung des eingezonten

Landes erforderlich werden. Die Kantone haben eine *angemessene* Frist zur Ersatzbeschaffung festzulegen. Da das revidierte RPG grossen Wert auf eine rasche Mobilisierung des eingezonten Landes legt, ist es angezeigt, für die Geltendmachung der Beschaffungskosten eine kurze Frist anzusetzen. Der von der Regelung profitierende Landwirt hat sich bereits während des Nutzungsplanverfahrens über die Beschaffung einer neuen Baute Gedanken zu machen. Zusammen mit der Genehmigung der Planänderung durch den Regierungsrat (Art. 8 BauV) wird festzulegen sein, ob der Landwirt von dieser Bestimmung Gebrauch machen kann. Bereits im Rahmen der Vorprüfung soll aufgezeigt werden, ob der Bedarf gegeben ist und wie der allfällige Ersatz aussehen wird. Es erscheint als angemessen, die Frist auf zwei Jahre ab Rechtskraft der Zuweisung des Bodens zur Bauzone festzulegen. Innerhalb dieses Zeitraums ist der Landwirt gehalten, eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung zu beschaffen. Gelingt ihm dies, wird der errechnete Planungsvorteil um die Beschaffungskosten gekürzt. Zeichnet sich eine Kürzung aufgrund anfallender Beschaffungskosten ab, so wäre wohl die Festsetzung der Mehrwertabgabe – der gemäss Art. 28c Abs. 1 unmittelbar nach der Genehmigung der abgaberelevanten Planänderung zu erfolgen hat – aufzuschieben, damit die Kosten berücksichtigt werden können. Denkbar wäre aber auch, dass mit der Feststellungsverfügung nicht zugewartet wird, sondern diese nach Bekanntwerden der abzugsberechtigten Kosten entsprechend zu kürzen.

Anlässlich der externen Vernehmlassung verlangten einige Vernehmlassende, dass nicht bloss Ersatzbauten in Abzug gebracht werden können, sondern auch der Kaufpreis für Ersatz-Landwirtschaftsland oder der Aufwand für Bodenverbesserungen. Das Bundesgesetz spricht explizit von Ersatz**bauten**. Würde auch Abzüge für Ersatz-Landwirtschaftsland oder Bodenverbesserungen zugelassen, hätte diese zur Folge, dass die bundesrechtliche Minimalabgabe von 20 Prozent in vielen Fällen nicht erreicht würde und somit der Allgemeinheit weit weniger als 20 Prozent des Mehrwerts zugutekommen würde. Durch den Abzug für Ersatzbauten nahm es der Gesetzgeber in Kauf, dass in solchen Fällen die Minimalabgabe von 20 Prozent unterschritten wird. Eine weitergehende Reduktion durch zusätzliche Abzüge wäre mit dem Bundesrecht und insbesondere mit dem Mindestabgabesatz von 20 Prozent nicht vereinbar.

Der Begriff „Selbstbewirtschaftung“ definiert sich nach Art. 9 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11). Selbstbewirtschafteter ist, wer den landwirtschaftlichen Boden selber bearbeitet, und wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, er dieses zudem persönlich leitet. Ob es sich um eine landwirtschaftliche Ersatzbaute handelt bzw. ob eine solche durch die Planungsmassnahme erforderlich wird, ist durch das zuständige Amt zu prüfen.

Schliesslich stellt sich noch die Frage, was vorzukehren ist, um die zweijährige Frist einzuhalten. Der Wortlaut von „verwendet“ deutet darauf hin, dass die Baute erstellt sein muss. Auch können die Kosten für die Ersatzbeschaffung erst nach Fertigstellung der Baute genau beziffert werden. Diesfalls erweist sich die Zweijahresfrist allerdings als zu kurz, denn die Dauer des Baubewilligungs- und eines allfälligen Rechtsmittelverfahrens dürften nicht selten eine Realisierung des Bauvorhabens innert Frist verhindern. Die Dauer des Baubewilligungsverfahrens ist bei der Berechnung der Frist entsprechend abzuziehen. Der Stillstand dauert von der Einreichung des Baugesuchs bis zum Zeitpunkt, in dem die Baubewilligung Rechtskraft erlangt.

Abs. 2

Der eidgenössische Gesetzgeber räumt den Kantonen in Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG die Kompetenz ein, von der Erhebung der Mehrwertabgabe abzusehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig ist (Bst. a) oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Bst. b). Art. 5 Abs. 1 RPG hält ausserdem fest, dass nur *erhebliche* Vorteile, die durch planerische Massnahmen entstehen, auszugleichen sind. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe erweist sich nur dann als sinnvoll und adäquat, wenn der Verwaltungs-

aufwand für die Erhebung der Abgabe (samt Rechtsmittelverfahren) gleich oder ungleich kleiner als der anfallende Ertrag ist. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und auch aufgrund des Wortlauts von Art. 5 Abs. 1 RPG erweist es sich deshalb als angezeigt, eine Bagatellschwelle festzulegen. In der ursprünglichen Fassung des Ständerates wurden die Kantone angehalten, nur Bodenmehrwerte von mehr als Fr. 30 000.– der Abgabe zu unterstellen. Dieser Wert dürfte, auch wenn die Regelung keinen Eingang ins Gesetz gefunden hat, als Richtschnur dienen. Dementsprechend ist der Betrag von Fr. 30 000.– als Bagatellgrenze in den vorliegenden Gesetzesentwurf aufgenommen worden (Bst. a).

Anlässlich der externen Vernehmlassung verlangte ein Vernehmlassender, dass immer die ersten Fr. 30 000.– zum Abzug gebracht werden müssten. Bei den im Entwurf vorgeschlagenen Fr. 30 000.– handelt es sich um eine Bagatellgrenze, die verhindern soll, dass der Erhebungsaufwand durch die Verwaltung nicht höher als der effektive Geldzufluss an die Allgemeinheit ausfällt. Ein genereller Abzug von Fr. 30 000.– ist dagegen als bundesrechtswidrig zu beurteilen und hätte zur Folge, dass in vielen Fällen bedeutend weniger als 20 Prozent des Mehrwerts abgeschöpft würde. Der bundesrechtliche Minimalabgabesatz würde dadurch unterschritten.

Ebenfalls von der Mehrwertabgabepflicht befreit werden Neueinzonungen, die dem Verwaltungsvermögen des Kantons oder einer Einwohnergemeinde zufallen (Bst. b). Bei Flächen, die dem Kanton oder einer Einwohnergemeinde gehören und der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, soll keine Abschöpfung des Mehrwerts erfolgen. Soweit jedoch Dritte (Korporationen, Stiftungen etc.) öffentliche Aufgaben wahrnehmen und durch eine Planungsmassnahme zu Mehrwerten gelangen, findet keine Befreiung statt. Auch im Finanzvermögen des Kantons oder einer Einwohnergemeinde befindliche Grundstücke werden von der Mehrwertabgabe erfasst, da diese nicht der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Bei solchen Grundstücken ist der Kanton oder die Einwohnergemeinde wie ein Privater zu behandeln. Massgebend hat jedoch stets die tatsächliche Nutzung des Grundstücks zu sein; es darf nicht alleine auf die Zuteilung zum Verwaltungs- bzw. Finanzvermögen abgestützt werden.

Zum Verhältnis der Mehrwertabgabe nach Waldgesetzgebung:

Art. 9 des Eidgenössischen Waldgesetzes (WaG, SR 921.0) verlangt von den Kantonen bereits heute, dass durch Rodungsbewilligung entstehende erhebliche Vorteile, die nicht nach Art. 5 RPG erfasst werden, angemessen auszugleichen sind. Aus dem Wortlaut von Art. 9 WaG ergibt sich, dass die Abgabe nach Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG dem Mehrwertausgleich gemäss Waldgesetzgebung vorgeht. Die Subsidiarität der Mehrwertabschöpfung nach Waldgesetzgebung wirkt sich in der Praxis wie folgt aus: Legt das kantonale Recht im Zusammenhang mit einer Nutzungsplanung, die eine Rodungsbewilligung erfordert, eine Abgabe fest, die über die Mindestabgabe nach RPG hinausgeht, kann das kantonale Recht den daraus resultierenden Überschuss einer Spezialfinanzierung zur Erfüllung forstwirtschaftlicher Aufgaben zuweisen (Aemissegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.]: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, N. 127 zu Art. 5). Art. 8 Abs. 1 des kantonalen Waldgesetzes (GDB 930.1), das per 1. Juni 2016 in Kraft getreten ist, legt fest, dass Grundeigentümer, die durch eine Rodungsbewilligung erhebliche Vorteile erlangen, einen Ausgleich in der Höhe von 50 Prozent des Mehrwertes zu leisten haben. Ist zugleich der Abgabetatbestand der Neueinzonung nach RPG erfüllt, gehört dieser Abgabepflicht (20 Prozent) der Vorrang; nach Waldgesetz können noch 30 Prozent des Mehrwerts abgeschöpft und für forstliche Zwecke verwendet werden.

Abs. 3

Mit dieser Bestimmung soll eine Umgehung der Abgabepflicht ausgeschlossen werden. Auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe wird nur dann verzichtet, wenn der Bodenmehrwert der gesamten eingezonten Fläche unter Fr. 30 000.– liegt. Spätere Parzellierungen und ein parzellenweiser Verkauf führen nicht zu einer Befreiung von der Abgabepflicht, selbst wenn der Boden-

mehrwert bezogen auf die abparzellerte und veräusserte Fläche unter dem Grenzwert liegen sollte.

Art. 28i *Zweckbindung und Mittelverwendung*

Abs. 1 und Abs. 2

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Neueinzonungen nach Art. 28b Abs. 1 und für Spezialzonen und Intensivlandwirtschaftszonen nach Art. 28a Abs. 3 werden einem vom Kanton im Fremdkapital verwalteten Fonds zugewiesen. Die Äufnung der eingenommenen Erträge in einer Spezialfinanzierung stellt die von Bundesrechts wegen verlangte zweckgebundene Mittelverwendung sicher. Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG gibt vor, wofür die Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung zu verwenden sind. Zum einen sollen damit Entschädigungen infolge planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (Art. 5 Abs. 2 RPG) finanziert werden. Vorab kommen hier entschädigungspflichtige Auszonungen in Frage. Im Falle einer Unterdeckung des Fonds bringt der Kanton die nötigen Mittel vorübergehend auf. Später anfallende Erträge stehen dem Kanton bis zur Deckung der vorübergehend durch ihn finanzierten Auszonungen zu. Im Weiteren können mit dem Mehrwertausgleich raumplanerische Massnahmen nach Art. 3 RPG unterstützt werden. Dies setzt voraus, dass langfristig mit einem Überschuss zu rechnen ist, also die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe die zu entgeltenden Auszonungen übersteigen. Davon profitieren die Bevölkerung wie auch die Zahlungspflichtigen, was für die Akzeptanz der Mehrwertabgabe förderlich ist.

Der Verwendungszweck der überschüssigen Mittel für Massnahmen gemäss Art. 3 RPG regelt der Regierungsrat in Ausführungsbestimmungen. Folgende Verwendungszwecke werden als zweckmässig erachtet:

- Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität, wie namentlich Aufwertung, Schaffung und Gestaltung öffentlicher Räume und Erholungsgebiete sowie Erhaltung und Entwicklung der Ortsbilder;
- Durchführen von Verfahren zur Erhöhung der Siedlungsqualität bei übergeordneten Planungen im Interesse der Gemeinden, wie namentlich Wettbewerbe, Testplanungen und Studiengänge;
- bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen;
- Förderung von Siedlungsentwicklungsschwerpunkten;
- Erarbeiten von Grundlagen für die Raumplanung, insbesondere für Massnahmen zur inneren Verdichtung und zur Unterstützung von gemeindespezifischen Herausforderungen.

Die Mehrwertabgabeerträge aus dem kantonalen Fonds müssen primär zur Finanzierung von Entschädigungen von Grundeigentümern bei Auszonungen verwendet werden. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass in vielen Fällen eine Auszonung gar nicht einer materiellen Enteignung gleichkommt und damit auch nicht entschädigungspflichtig ist. Das Bundesgericht hat diesbezüglich in der Vergangenheit eine strenge Auslegung der Anforderungen an die materielle Enteignung verfolgt. Die Finanzierung weiterer Massnahmen der Raumplanung aus dem kantonalen Fonds kommt nur in Frage, wenn sich im Mehrwertabgabefonds langfristig ein Überschuss der Einnahmen abzeichnet. Wie bereits erwähnt, ist zum jetzigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass in den kommenden 25 Jahren kaum nennenswerte Neueinzonungen vorgenommen werden können. Entsprechend gering werden auch die diesbezüglichen Mehrwerteinnahmen ausfallen.

Eine direkte Verteilung der aus der Mehrwertabgabe anfallenden Mittel zu 60 Prozent an die Gemeinden und zu 40 Prozent an den Kanton, wie dies von zahlreichen Vernehmlassenden gefordert wurde, ist zum heutigen Zeitpunkt abzulehnen. Nur der Kanton kann den Ausgleich zwischen denjenigen Gemeinden sicherstellen, die Entschädigungen zu leisten haben und denjenigen, die abgaberelevante Neueinzonungen vornehmen können. Der kantonale Fonds bildet so-

mit die Voraussetzung, den Abtausch von Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg (Verlagerung Bauzonen innerhalb des Kantons) zu finanzieren und trägt dadurch dazu bei, die Siedlungsentwicklung in den dafür am besten geeigneten Gebieten zu unterstützen. Aufgrund dessen müssen – zumindest in einem ersten Schritt – die gesamten Erträge in den kantonalen Fonds gelangen. Würden dem Kanton lediglich 40 Prozent der Einnahmen anfallen, wäre die Gefahr einer Unterdeckung des kantonalen Fonds viel akuter. Beim geforderten Verteilschlüssel müsste deshalb wohl zwangsläufig die Regelung eingeführt werden, dass jede Gemeinde ihre Auszonungen selber zu finanzieren hat, was aus Gerechtigkeitsgründen abzulehnen ist. Diesfalls wären Gemeinden, die künftig vermehrt Neueinzonungen vornehmen können und kaum auszonieren müssen, besser gestellt als solche, die zwar Auszonungen vorzunehmen haben, aber kaum noch einzonieren dürfen. Ein kantonaler Fonds ist denn auch besser in der Lage, Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben abzufangen und auszugleichen, als einzelne Gemeinden für sich isoliert. Vor diesem Hintergrund ist die Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen als gemeindeübergreifendes Solidaritätswerk anzusehen.

Ein weiterer Grund dafür, dass die Mehrwerterträge in einem kantonalen Fonds geüffnet und nicht der einzonenden Standortgemeinde zugewiesen werden, liegt in der Vermeidung zusätzlicher Anreize für Neueinzonungen durch die Gemeinden.

Abs. 3

Der Regierungsrat entscheidet über die Verteilung und Verwendung der überschüssigen Mittel. Er erlässt hierfür Ausführungsbestimmungen. Hierbei geht es insbesondere über gestützt auf den Fondsbestand und die zu erwartenden Erträge festzulegende Höhe allfälliger überschüssiger Mittel und deren Verwendung.

Folgendes Vorgehen für die Verteilung der überschüssigen Mittel wird vorgeschlagen und ist entsprechend in Ausführungsbestimmungen zu regeln: Alle zwei Jahre entscheidet der Regierungsrat gestützt auf den Fondsbestand und die zu erwartenden Erträge über die Höhe der überschüssigen Mittel. Es ist angedacht, dass diese zu 80 Prozent den Gemeinden zugesprochen werden und 20 Prozent dem Kanton. Die Gemeinden sollen entsprechend den Herausforderungen für eine Siedlungsentwicklung nach innen von den überschüssigen Mitteln aus dem Fonds profitieren können. Als Verteilschlüssel könnte die Einwohner- und Beschäftigtenzahlen herangezogen werden. Nach ihrer anteilmässigen Verteilung bleiben die Mittel zwar im Fonds, deren Auszahlung kann aber von jeder Gemeinde über ein Auszahlungsgesuch an das Bau- und Raumentwicklungsdepartement beantragt werden. Das zuständige Amt prüft anhand von Kriterien (vgl. Erläuterungen zu Art. 28i Abs. 1 und 2) die Zweckbindung, d.h. ob mit dem Gesuch Massnahmen gemäss Art. 3 RPG finanziert werden. Mit der Auszahlung verringert sich entsprechend das Guthaben der gesuchstellenden Gemeinde. Die Zweckbindung gilt ebenfalls für die dem Kanton zugesprochenen Mittel. Sie sollen zur (Mit-)Finanzierungen von kantonalen oder kommunalen Projekten (insb. Studien, Grundlagenarbeiten), die spezifische raumplanerische Herausforderungen von kantonalen Bedeutung behandeln, verwendet werden, so z.B. im Bereich der Siedlungsentwicklungsschwerpunkte, des Umgangs mit Zweitwohnungen, der Abstimmung des Denkmalschutzes und der Verdichtung etc. Werden die zugeteilten überschüssigen Mittel vom Kanton oder von den Gemeinden innert fünf Jahren nicht genutzt, fliessen sie wieder in den allgemeinen Fonds zurück.

Nach dem Ausgeführten bleibt zu betonen, dass es sich beim durch den Kanton verwalteten Fonds nicht um Gelder des Kantons handelt, sondern um zweckgebundene Mittel, die schlussendlich – sei es nun zur Finanzierung einer Auszonung oder für raumplanerische Massnahmen – fast vollumfänglich den Gemeinden zugutekommen.

Aufgrund der vorhandenen Bauzonenkapazitäten ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren keine Neueinzonungen vorgenommen und somit keine überschüssigen Mittel generiert werden können (siehe dazu Bemerkungen unter Berichtsziffer 11.1). Es besteht deshalb kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus der Mehrwertabgabe für Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG. Dementsprechend sind Beschlüsse über die Verwendung der Mehrwertabgabe bzw. der einzelnen Beiträge nicht rechtsmittelfähig.

Art. 28j *Mehrwertabgabe bei Abparzellierung oder Entlassung eines Grundstückes aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts*

Abs. 1

Grundstücke ausserhalb der Bauzone unterstehen ab einer Grösse von 25 Aren (2 500 m²) automatisch dem Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB, SR 211.412.11). Dies hat zur Konsequenz, dass nicht frei Hypotheken aufgenommen werden können und die Grundstücke nur unter Einhaltung der restriktiven Vorgaben des bäuerlichen Bodenrechts (insbesondere Preisbeschränkung) veräussert bzw. erworben werden können. Rechtmässig erstellte Wohngebäude ausserhalb der Bauzonen sowie Bauten, die einen unmittelbaren räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit dem Wohngebäude haben, können gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. a BGBB abparzelliert und aus dem Geltungsbereich des BGBB entlassen werden, sofern sie landwirtschaftlich nicht mehr benötigt werden. Die abparzellierte Fläche, miteingeschlossen die Grundfläche des Wohngebäudes und allfälliger Bauten, darf höchstens 800 m² betragen (Art. 4 Abs. 1 bis 3 der Ausführungsbestimmungen zum bäuerlichen Bodenrecht [AB BGBB, GDB 925.111]). Die Abparzellierung oder Entlassung aus dem Geltungsbereich des BGBB bildet die Voraussetzung, dass ein Grundstück in der Landwirtschaftszone ohne Beachtung der Einschränkungen des bäuerlichen Bodenrechts veräussert werden kann. Solche Parzellen können jedem Nichtlandwirt ohne Preisbeschränkung verkauft werden. Die abparzellierten Gebäude sind frei belehn- und handelbar. Damit einher geht eine signifikante Wertsteigerung des Bodens. Die Mehrwertabgabe wird auf die Differenz zwischen dem landwirtschaftlichen Verkehrswert und dem nichtlandwirtschaftlichen Verkehrswert des Bodens erhoben.

Im Kanton Obwalden wurden in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt jährlich rund 28 Wohnhäuser, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, mit Umschwung abparzelliert (in der Regel 800 m² pro Parzelle) und aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts entlassen. Dies entspricht einer Fläche von insgesamt mehr als 20 Hektaren, die jedoch in der Landwirtschaftszone verbleiben. Im Vergleich dazu wurden in der gleichen Zeitspanne (2004–2014) für die Siedlungsentwicklung im engeren Sinne, d.h. für Wohn-, Misch-, Arbeits-, Zentrums- und öffentliche Zonen, nur gut 18 Hektaren neu als Bauland eingezont.

Mit den Ausnahmegewilligungen zur Entlassung eines Grundstückes aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts wird erheblicher Mehrwert geschaffen. Die Abgabepflicht ist insofern geboten, als einem einzelnen Grundeigentümer ein Vorteil verschafft wird, indem eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung in der Landwirtschaftszone offiziell ermöglicht wird. Dem Entscheid über die Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht geht jeweils eine raumplanerische Verfügung betreffend die Zulässigkeit der zonenwidrigen Nutzung voraus. Dieser Mehrwert generierende raumplanerische Bewilligung ist als wesensgleich mit Planungen im Sinne von Art. 5 RPG zu betrachten, womit die Legitimation zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs gegeben ist. Dies verdeutlicht die Bedeutung von Abparzellierungen in Obwalden; die Wertschöpfung der privaten Grundeigentümer ist dabei beträchtlich. Im Hinblick auf die geringen Aufwendungen des Eigentümers rechtfertigt sich hier deshalb ein Abgabesatz von 20 Prozent.

Werden Abparzellierungen mit einer Mehrwertabgabepflicht versehen, ist der Grundeigentümer weniger daran interessiert, eine möglichst grossflächige Abparzellierung zu erwirken, da diesfalls auch die zu leistende Abgabe höher ausfällt. Entsprechend ist zu erwarten, dass weniger

Fläche dem bäuerlichen Bodenrecht entzogen und damit der Erhalt von Kulturland gefördert wird. Auch die Bereitschaft, überhaupt eine Wohnbaute abzuparzellieren, dürfte mit einer Abgabe abnehmen, wodurch mehr Wohnraum der Landwirtschaft erhalten bleibt und Landwirte sich folglich weniger mit Bauverboten für landwirtschaftlichen Wohnraum auf hinzugepachteten Parzellen konfrontiert sehen. Nach wie vor wird im Nichtbaugesamt regelmässig neuer landwirtschaftlicher Wohnraum geschaffen, obwohl in Obwalden mehr als genügend Wohnraum zur Abdeckung des landwirtschaftlichen Bedarfs existieren würde. Dieser ist allerdings nicht immer zugänglich, da er bereits dem bäuerlichen Bodenrecht entzogen wurde. Entsprechend dürfte eine Mehrwertabgabe bei Abparzellierungen oder Entlassungen aus dem BGGB auch einer weiteren Zersiedlung entgegenwirken.

Auch die Kantone Glarus und Appenzell Innerrhoden haben die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Abparzellierungen im Gesetz verankert. Der Kanton Jura unterstellt sogar die Bewilligung zur Umnutzung von zonenkonformem in zonenfremdes Wohnen ausserhalb der Bauzone generell der Mehrwertabgabe. Appenzell Innerrhoden geht von jährlich fünf Abparzellierungen aus (bei einem durchschnittlichen Mehrwert von Fr. 300 000.– pro Fall), während im Kanton Obwalden – wie bereits erwähnt – im letzten Jahrzehnt durchschnittlich 28 Abparzellierungen oder Entlassungen aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts pro Jahr vollzogen wurden.

Abs. 2

Die Wertsteigerung erfährt das abparzellierte Land im Moment der Entlassung aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts, da damit die Restriktionen des bäuerlichen Bodenrechts entfallen (Preis- und Veräusserungsbeschränkung). Entsprechend entsteht mit Rechtskraft des Entscheids über die Zerstückelung und Entlassung des Grundstücks aus dem Geltungsbereich des BGGB die Mehrwertabgabeforderung (analog Rechtskraft Planänderung bei Neueinzonungen, Art. 28g Abs. 1). Auch die Fälligkeit wird nach Abs. 2 auf diesen Zeitpunkt festgelegt. Einerseits sind die zu leistenden Mehrwertabgaben aufgrund der Tatsache, dass das Land in der Landwirtschaftszone verbleibt und aufgrund der Parzellengrösse (in der Regel max. 800 m², vgl. Art. 4 Abs. 3 AB BGGB) deutlich tiefer als bei der Neueinzonung von Bauland und entsprechend weniger einschneidend für die Grundeigentümerschaft (bei einem Mehrwert von Fr. 300 000.– wäre eine Abgabe von Fr. 60 000.– zu entrichten). Andererseits steht es – im Gegensatz zu Nutzungsplanänderungen – in der Entscheidungsfreiheit des Grundeigentümers, ob er den abgabepflichtigen Tatbestand auslösen will oder nicht. Auch sind Fälle denkbar, in denen ein Grundeigentümer eine Hypothek aufnimmt, ohne bauliche Massnahmen zu tätigen oder die Parzelle zu verkaufen. Entsprechend würde bei solchen Sachverhalten – anders als bei Neueinzonungen (Veräusserung und Baubewilligung) – ein zeitnaher Anknüpfungspunkt zur Auslösung der Fälligkeit fehlen und die Mehrwertabgabe u.U. über Jahrzehnte nicht fällig. Bei Neueinzonungen kann die Fälligkeit spätestens nach zehn Jahren durch die Gemeinde ausgelöst werden, wenn diese von ihrem gesetzlichen Kaufrecht gemäss Art. 11a Abs. 2 Gebrauch macht und die Parzelle kauft.

Für jene Fälle, in denen ein Grundeigentümer die Entlassung aus dem BGGB einzig vornimmt, um sich aufgrund der besseren Belehnungsmöglichkeiten eine Haussanierung zu ermöglichen, ist eine grosszügigere Stundungsregelung aufgenommen worden, die von der allgemeinen Stundungsregel abweicht. So kann der Grundeigentümer eine Stundung der Abgabe bis zur nächsten Handänderung (inkl. Erbgang und Schenkung) beantragen. Auch Erbgang und Schenkung gelten dabei als Handänderung, da andernfalls die Abgabe in gewissen Fällen (wiederholter Erbgang) nie bezahlt werden müsste. Mit dieser im Vergleich zu Neueinzonungen grosszügigeren Stundungsregelung wird den berechtigten Anliegen aus der externen Vernehmlassung Rechnung getragen. So wird verhindert, dass finanziell weniger gut gestellte Grundeigentümer ihr Haus nicht zeitgemäss sanieren oder erhalten könnten.

Abgabepflichtig soll derjenige sein, der im Zeitpunkt des Entscheids über die Entlassung des Grundstücks aus dem bäuerlichen Bodenrecht Eigentümer des Grundstücks ist.

Abs. 3

Die Mehrwertabgabe bei Abparzellierungen kommt direkt der betroffenen Standortgemeinde zu und ist zweckgebunden für Massnahmen gemäss Art. 3 RPG zu verwenden. Anders als bei Neueinzonungen haben Abparzellierungen keinen Einfluss auf allfällig erforderlich werdende Auszonungen. Bei Abparzellierungen sind auch nicht gewisse Gemeinden besser gestellt als andere; diese sind unabhängig vom Richtplan und dem Standort möglich. Entsprechend ist auch kein gemeindeübergreifender kantonaler „Ausgleichsfonds“ erforderlich.

Abs. 4

In Art. 28j werden für den Tatbestand der Abparzellierung oder Entlassung des Grundstücks aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts abweichende Bestimmungen gegenüber der Grundsatzregelung von Art. 28b ff. festgelegt. Im Übrigen sind diese Bestimmungen jedoch sinngemäss anwendbar (Kürzung und Befreiung, Stundung, gesetzliches Grundpfandrecht, Anmerkung im Grundbuch, Solidarhaftung bei mehreren Eigentümern etc.).

Art. 64c* *Übergangsrecht zum Nachtrag vom ...*

Abs. 1

Massgebender Zeitpunkt für die Anwendbarkeit der Bestimmungen über die vertragliche Mehrwertbeteiligung nach Art. 28a und die Mehrwertabgabe nach Art. 28b ff. soll bei Nutzungsplanänderungen die zu einem Mehrwert führende Beschlussfassung der Stimmberechtigten sein. Sämtliche Planungsänderungen, die durch die Gemeinde nach Inkrafttreten dieser Änderung des Baugesetzes beschlossen werden, unterliegen den Vorschriften zur Mehrwertabgabe. Bei der Abparzellierung oder Entlassung des Grundstücks aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts soll der Zeitpunkt des Entscheids betreffend Zerstückelung oder Entlassung aus dem BGBB massgebend sein.

IV. Fakultatives Referendum und Inkrafttreten

Der vorliegende Nachtrag untersteht nach Art. 59 Bst. a der Kantonsverfassung (KV, GDB 101.0) dem fakultativen Referendum. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.