



Arbeitshilfe Baulandmobilisierung

Übersicht über kommunale Planungsmassnahmen mit
baulandmobilisierender und bebauungsfördernder Wirkung

Version 1.0 vom 7. März 2024



Kanton
Obwalden

Bau- und Raumentwicklungsdepartement
Amt für Raumentwicklung und Energie

Impressum

Herausgeber

Kanton Obwalden
Amt für Raumentwicklung und Energie (ARE)
Flüelistrasse 1
6060 Sarnen

Auftragnehmer

KEEAS AG
Sihlstrasse 59
8001 Zürich

Sabina Uffer, PhD Urban and Regional Planning LSE, Lic. Sc. Po.
Marcel Muri, Dipl. Arch. ETH / SIA / FSU

Stauffer & Studach Raumentwicklung
Alexanderstrasse 38
7000 Chur

Toni Broder, Raumplaner
MAS, BSc FH / DAS ETH in Raumplanung / CAS UZH in Urban Management

Begleitung

Roger Sonderegger (ARE)
Bettina Wyss (ARE)

Datum

Version 1.0 vom 7. März 2024

Titelbild

Auf dem Areal einer ehemaligen Schreinerei in Kerns entsteht eine neue Bebauung. So wird die bestehende Bauzone sinnvoll (nach-)genutzt, und wertvolles Kulturland geschont.

Foto: Urs Winterberger, Sarnen.



Kanton
Obwalden

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	4
II.	Massnahmen zur Baulandmobilisierung	5
1.	Sensibilisierung	6
1.1	Beratungsangebote	6
1.2	Öffentlichkeitsarbeit	7
2.	Baulandmanagement.....	8
2.1	Aktive Boden- und Baulandpolitik.....	8
2.2	Landumlegung	10
2.3	Gebietsmanagerin oder Gebietsmanager	11
2.4	Zwischennutzung.....	12
2.5	Erschliessung und Quartierplanung	13
3.	Anreize	14
3.1	Planerische Vorleistung.....	14
3.2	Bebaubarkeitsförderung bzw. flexible Zonenvorschriften.....	15
4.	Vorschriften	16
4.1	Gesetzliches Kaufrecht.....	16
4.2	Verwaltungsrechtliche Verträge.....	17
4.3	Lenkungsabgaben	18
4.4	Gebühren.....	19
III.	Vorgehen bei der Umsetzung	20
1.	Analyse	20
2.	Massnahmenkatalog und Umsetzungsagenda.....	20
3.	Umsetzung und Monitoring der Baulandmobilisierung.....	21
IV.	Ausblick	22
V.	Anhang.....	23
	Anhang A: Prinzip- und Ablaufschema «Baulandmobilisierung»	23
	Anhang B: Ausübung Kaufrecht (Kap. 4.1) – Detaillierter Vorgehensbeschrieb	24

I. Einleitung

Diese Arbeitshilfe dient den Gemeinden des Kantons Obwalden sowie den im Kanton aktiven Planungsbüros als unterstützendes Instrument bei der Umsetzung der gesetzlich verlangten Baulandmobilisierung. Sie enthält einen Katalog von Planungsmassnahmen, mit denen die Gemeinden die Bebauung von eingezontem Bauland beschleunigen können, und sie zeigt auf, wie ein entsprechender Umsetzungsprozess gestaltet werden kann.

Die Baulandmobilisierung ist eines der Instrumente, die dazu beitragen, dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz des haushälterischen Umgangs mit dem Boden zu entsprechen. Konkretisiert wird dieser unter anderem durch das im Raumplanungsgesetz enthaltene Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen. Kantone und Gemeinden sollen dafür sorgen, dass die Siedlungen kompakt sind und die räumlichen Voraussetzungen für wirtschaftliche Tätigkeiten erhalten bleiben. Die Weiterentwicklung des bestehenden Siedlungsgebietes ist anspruchsvoller als die bauliche Expansion auf die grüne Wiese. Die im kantonalen Richtplan 2019 enthaltene Raumentwicklungsstrategie hält deshalb fest, dass der Kanton die Gemeinden bei der Innenentwicklung planerisch unterstützen soll, inklusive bei der Mobilisierung von Bauland, also von Grundstücken, die einer Bauzone zugewiesen, erschlossen und baureif sind.

In der Praxis bestehen oft Hindernisse für eine Überbauung von Baulandreserven innerhalb der Siedlungen, so dass diese ungenutzt bleiben. Gründe dafür, dass Bauland nicht überbaut wird, können ungeeignete Grössen oder Formen von Baugrundstücken oder nachbarschaftliche Streitigkeiten sein. Wenn Eigentümerschaften grundsätzlich darauf verzichten, Grundstücke in Bauzonen zu überbauen, spricht man von Baulandhortung. Die Gemeinden haben ungeachtet der damit für sie verbundenen Herausforderungen ein grosses Interesse daran, solchen Entwicklungen entgegenzuwirken. Dies, weil ihnen bei der Bemessung ihrer Bauzonen für den Bedarf der nächsten 15 Jahre alle Nutzungsreserven angerechnet werden. Ergreifen sie keine Massnahmen gegen die Baulandmobilisierung, können ihnen notwendige Neueinzonungen verwehrt bleiben.

Die Erlasse, auf die in dieser Publikation verwiesen wird, sind:

- Das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG; SR 700)
- Die Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV; SR 700.1)
- Das Obligationenrecht des Bundes (OR; SR 220)
- Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG; SR 843)
- Das Baugesetz des Kantons Obwalden (BauG)

II. Massnahmen zur Baulandmobilisierung

Um Bauland zu mobilisieren, lassen sich aus vier Kategorien verschiedene Massnahmen ableiten, die in dieser Broschüre beschrieben werden.



Abbildung 1: Die Massnahmen zur Baulandmobilisierung (mit Kapitelangabe)

In **Anhang A)** ist ein **Prinzip- und Ablaufschema** zu Umfang und Einbettung der Baulandmobilisierung in die Nutzungsplanung enthalten.

1. Sensibilisierung

Die Gemeinden können Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer für die (Innen-) Entwicklung ihrer Grundstücke sensibilisieren, indem sie ihnen gebiets- oder parzellenweise die Nutzungspotenziale aufzeigen, die nicht ausgeschöpft sind. Wenn sie dabei Möglichkeiten zur Entwicklung von Bauland oder Liegenschaften aufzeigen, nehmen sie ein öffentliches Interesse wahr. Das Wissen um die Gründe, weshalb die Bebauung baureifer Grundstücke richtig und wichtig ist, beschleunigt Schritte in diese Richtung.

1.1 Beratungsangebote

Beratungsangebote (unter Umständen mit fachlicher Unterstützung des Kantons) für Grundeigentümerschaften und Bauherrschaften tragen zur Mobilisierung von Bauland bei. Private Eigentümerinnen und Eigentümer können auf diese Weise einfach und professionell unterstützt werden. Zudem lassen sich Hürden senken, die durch Unsicherheit oder fehlende Erfahrung mit der Entwicklung von Grundstücken bei Eigentümerinnen und Eigentümern bestehen. Das vereinfacht den Einstieg in eine Planung. Instrumente und Prozesse für partnerschaftliche Entwicklungen oder Informationen über gesetzlich vorgesehene Möglichkeiten lassen sich in persönlichen Gesprächen oder an Informationsanlässen vermitteln.

Chancen Beratungsangebote oder Informationsanlässe lassen sich einfach organisieren.

Risiken Eigentümerschaften, die grundsätzlich nicht motiviert sind, ihre Grundstücke zu entwickeln, lassen sich auf diese Weise nur schwer erreichen.

Beispiel **Hausanalyse, Kanton Appenzell Ausserrhoden**
Der Kanton Appenzell Ausserrhoden bietet sogenannte Hausanalysen an. Inzwischen sind diese im Baugesetz politisch verankert. Der Kanton, die Gemeinden und die Eigentümerschaften finanzieren zu je einem Drittel die 6000 Franken, die eine Potenzialanalyse für Grundstücke kostet. Eine Geschäftsstelle in der kantonalen Verwaltung dient als Anlauf- und Koordinationsstelle. Das standardisierte Verfahren schafft insbesondere bei der Sanierung alter Liegenschaften Klarheit über das mögliche Entwicklungspotenzial. Das Verfahren ist auf die Bedürfnisse der Eigentümerschaften ausgerichtet. Dadurch erhalten die Gemeinden Aufschluss darüber, was die Eigentümerschaften planen und welche finanziellen Mittel dafür zur Verfügung stehen. Dadurch fliessen subjektive und objektive Aspekte in die Potenzialanalysen ein. Die Hausanalysen stossen bei Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern in Appenzell Ausserrhoden auf grosses Interesse.

<https://ar.ch/verwaltung/departement-bau-und-volkswirtschaft/departementssekretariat/haus-analyse/>

1.2 Öffentlichkeitsarbeit

Mit Öffentlichkeitsarbeit können die Gemeinden ihre Bevölkerungen über ihre Strategien zur Innenentwicklung sowie zu den damit verbundenen Herausforderungen ins Bild setzen. Das Spektrum der möglichen Kommunikationsgefässe reicht von Informationen in Flyern und auf dem Internet über lokale und regionale Zeitungen oder Onlineportale bis zu Gemeindeversammlungen oder spezifischen Veranstaltungen.

Chancen Ein breites Bewusstsein in der Bevölkerung für den Nutzen eines haushälterischen Umgangs mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden und die Herausforderungen bei der Entwicklung der Gemeinden schaffen Verständnis für die Mobilisierung von Bauland und politische Mehrheiten für entsprechende Massnahmen oder notwendige finanzielle Mittel.

Risiken Bewusstseinsbildung geschieht nicht von heute auf morgen. Zudem ist der Nutzen von Planungen kaum messbar.

Beispiel **Informelle Planung, Cham (Kanton Zug)**
Der Gemeinderat Cham hat sich selber den Auftrag gegeben, ein stadträumliches Leitbild mit einem Zeithorizont bis 2030 zu erarbeiten. Dieses wurde 2014 fertiggestellt. Die Mitwirkung der Bevölkerung nahm in diesem Prozess ein grosses Gewicht ein. Dadurch identifizieren sich bis heute viele Chamerinnen und Chamer mit diesem Kompass für die Entwicklung der Gemeinde. Das Dokument sensibilisiert und motiviert die Bevölkerung für die Innenentwicklung, ist aber weder für die Behörden noch für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bindend. Die Verwaltung stützt sich bei der Kommunikation mit Bauwilligen auf das Leitbild, und sie macht Grundeigentümer- und Bauherrschaften darauf aufmerksam. Dadurch konnte noch vor dem Start der Ortsplanungsrevision 2019 insbesondere auch bei Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Vertrauen geschaffen werden.

https://www.cham.ch/docn/1148204/150622_Bauliches_Leitbild_Website.pdf

2. Baulandmanagement

Mit den Massnahmen des Baulandmanagements können Gemeinden die Voraussetzungen für eine bedarfs- und zeitgerechte Bebauung des Baulands verbessern.

2.1 Aktive Boden- und Baulandpolitik

Eine aktive Boden- und Baulandpolitik orientiert sich an den spezifischen raumplanerischen und entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Gemeinden. Diese Massnahme zielt vor allem darauf ab, die Entwicklung von Schlüsselparzellen zu steuern. Dabei geht es darum, Land oder Bauten aktiv zu sichern für

- öffentliche Zwecke (z.B. Schule, Sport, Freizeit, Verwaltung)
- Infrastrukturanlagen (z.B. Verkehr, Versorgung)
- den Wohnungsbau zugunsten der ortsansässigen Bevölkerung
- die Ansiedlung von Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbetrieben
- die Landwirtschaft (Betriebsstandorte) und
- den Tourismus (Hotellerie, Gastgewerbe, Infrastrukturen)

Konkrete Mittel sind:

- der Erwerb und Weiterverkauf des Landes (mit Kaufs-, Vorkaufs- und Rückkaufsrechten)
- die Abgabe von Land im selbstständigen und dauernden Baurecht (z.B. zwecks Wohnbauförderung)
- die Vermietung und Verpachtung von Landeigentum (insbesondere bei land- und forstwirtschaftlichem Boden)
- Tauschgeschäfte (Realersatz). Dafür können Parzellen am Siedlungsrand hilfreich sein, da sie sich zu einem späteren Zeitpunkt als Realersatzfläche für einen möglichen Landabtausch einsetzen lassen. Durch eine aktive Bodenpolitik kann die Gemeinde nicht nur dafür sorgen, dass unüberbaute oder unternutzte Grundstücke neu bebaut werden, sondern auch die darauf entstehenden Nutzungen sowie bauliche und freiräumliche Qualitäten aktiv beeinflussen. Um als Gemeinde eine aktive Rolle bei der Entwicklung einnehmen zu können, sind bodenpolitische Massnahmen unerlässlich.

Boden- und Baulandpolitik in enger partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit Grundstückeigentümerinnen und Grundstückeigenthümern trägt dazu bei, die raumplanerischen Ziele umzusetzen. Die politischen Gemeinden müssen dafür geeignete rechtliche und finanzielle Voraussetzungen schaffen (z.B. Anpassungen von Reglementen oder die Berücksichtigung im Budget). Wesentlich ist zudem eine gute Zusammenarbeit mit allen öffentlichen und halböffentlichen Körperschaften, insbesondere mit den Bürger- und Kirchgemeinden sowie mit örtlichen Korporationen und Genossenschaften. Eine aktive Boden- und Baulandpolitik der Gemeinden setzt auch eine Mitwirkung des Kantons und des Bundes voraus (unter anderem für Landabtausch, Erschliessungshilfe, Wohnbau- und Wirtschaftsförderung, Investitionshilfen, Steuererleichterungen, Zinszuschüsse).

Chancen Eine aktive Boden- und Baulandpolitik schafft kommunale Handlungsspielräume in der Siedlungsentwicklung, in der Standortpolitik (z.B. um Firmen mit hoher Wertschöpfung anzusiedeln) und/oder dient der gezielten Schaffung von Wohnraum (z.B. Alterswohnungen im Dorfzentrum, familienfreundliche Quartiere). Verbreitet und vorteilhaft für die Gemeinden ist die Landabgabe im Baurecht. Damit können sie die Siedlungsentwicklung im Sinne ihrer strategischen Ziele fördern und dafür sorgen, dass qualitative sowie nutzungsspezifische Vorgaben umgesetzt werden.

Risiken Eine aktive Boden- und Baulandpolitik bedingt finanzielle und personelle Ressourcen. Die Gemeinde als öffentliche Körperschaft greift dadurch in die bauliche Entwicklung einzelner Grundstücke ein, was grundsätzlich Privatsache ist. Voraussetzung dafür ist ein klarer politischer Wille.

Beispiel **Gemeinnütziger Wohnungsbau, Köniz (Kanton Bern)**
Die Gemeinde Köniz betreibt schon seit mehreren Jahrzehnten eine aktive Boden- und Baulandpolitik. Die Zukäufe dienen der Gemeindeentwicklung im Sinne einer festgelegten Strategie. So wurde z.B. ein Grundstück erworben und im Baurecht vergeben, um den vom Parlament geforderten gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Solche Entwicklungen sichern der Gemeinde jährliche Einnahmen aus Baurechtszinsen. Die Gemeinde geht sogar so weit, dass sie Landwirtschaftsland kauft, das in einer späteren Planungsphase in eine Bauzone überführt werden soll. Um diese Liegenschaftspolitik zu finanzieren, stimmt die Bevölkerung alle 10 bis 15 Jahre über einen Rahmenkredit für Liegenschaftskäufe ab. Dabei handelt es sich nicht um einen Kredit im eigentlichen Sinn des Wortes, sondern um eine betragsmässig begrenzte Kompetenzdelegation für Landkäufe an den Gemeinderat.

Eine Anlaufstelle für die Entwicklung von Baugrundstücken sowie die Weiterveräußerung bzw. Abgabe von Bauland ist Teil des kommunalen Bauamts.

https://www.koeniz.ch/public/upload/assets/21627/2024-03-18_T03_Rahmenkredit%20Liegenschaftskaeufe_%20Beilage.pdf?fp=1708355249084

2.2 Landumlegung

In gewissen Fällen lässt die Parzellenstruktur keine sinnvolle Erschliessung und Bebauung zu. Dieses Problem kann mit einer Landumlegung gelöst werden. Die Landumlegung ist eine zentrale und wirksame Massnahme, um ungünstige Parzellenstrukturen so zu verbessern, dass sich das Bauland zweckmässig erschliessen und überbauen lässt. Die Durchführung einer Baulandumlegung ist nicht nur im Rahmen Quartierplanung, sondern auch als selbständiges Verfahren möglich. Art. 24 Abs. 1 BauG sieht die Möglichkeit vor, dass die Umlegung von Amtes wegen oder auf Antrag einer Mehrheit der beteiligten Grundeigentümerschaften durch den Gemeinderat angeordnet werden kann. Mit dieser Regelung lässt sich vermeiden, dass einzelne Eigentümer oder Eigentümerinnen die Überbauung eines grösseren Gebietes verhindern können. Für Gebiete, in denen auch Erschliessungs-, Gestaltungs- und Verdichtungsfragen zu klären sind, ist die Baulandumlegung in der Regel im Rahmen eines Quartierplanverfahrens durchzuführen. Ausserhalb einer Quartierplanung eignet sich die Baulandumlegung vor allem für kleinräumige Teilgebiete oder auch für kleinflächige Parzellenbereinigungen (Arrondierungen).

Chancen Das transparente Verfahren mit Planauflegung, Anhörung und Rechtsschutz ist gewährleistet, die Verfahrenskosten für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind relativ gering.

Risiken Die Landumlegung durchläuft ein aufwendiges Verfahren mit wiederholt notwendigen Planaufgaben und Möglichkeiten zum Ergreifen von Rechtsmitteln. Dies bedingt genügend Vorlauf- und Planungszeit sowie ein beständiges Engagement der Behörden bzw. der öffentlichen Hand.

Beispiel **Gygax-Areal, Biel (Kanton Bern)**
Die Stadt Biel besass auf dem sogenannten Gygax-Areal, einer unternutzten Brache mitten im Siedlungsgebiet, Land, das sie mit der Eigentümerin eines benachbarten Grundstücks, der Vorsorgestiftung Previs, abtauschte. Die Stadt hat einen Teil des von ihr auf diese Weise erworbenen Bodens an die Swatch-Group verkauft, die dadurch direkt neben ihrem eigenen Omega-Areal expandieren konnte. Auf dem anderen Teil hat sie den Stadtpark Schüssinsel geschaffen. Die hier nicht realisierten Geschossflächen wurden auf das Areal der Vorsorgestiftung übertragen, die dort eine dichte Wohnsiedlung entwickeln konnte. Mit dem Abtausch ermöglichte die Stadt die Expansion eines Arbeitsgebietes, die Entwicklung einer Wohnsiedlung und die Realisierung eines Stadtparkes. Diese Transaktionen verschafften der Stadt finanziellen Spielraum. Von den rund 17,5 Millionen Franken, die für sie daraus resultierten, finanzierte sie flankierende Massnahmen wie die Verlegung einer Kanalisation und die Umsiedlung eines Tennisclubs. Den verbleibenden Gewinn von 7,6 Millionen Franken konnte sie in die Gestaltung des Stadtparks investieren.

<https://www.densipedia.ch/gygax-areal-landumlegung-mit-drei-gewinnern>

2.3 Gebietsmanagerin oder Gebietsmanager

Fehlen den Gemeinden die finanziellen oder personellen Ressourcen, selber eine aktive Boden- und Baulandpolitik zu betreiben oder Landumlegungen, Erschliessungs- oder Quartierplanungen anzugehen, können sie auch die Funktion einer Gebietsmanagerin oder eines Gebietsmanager schaffen. Die in dieser Funktion tätige Person kann in einer neutralen Rolle zwischen verschiedenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern vermitteln, wobei es erfahrungsgemäss wichtig ist, dass diese Person lokal verankert ist. Dadurch bestehen gute Chancen, dass diese von der Grundeigentümerschaft in ihrer Vermittlerrolle akzeptiert wird.

Die Gebietsmanagerin oder der Gebietsmanager kann den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern in gezielten Einzelgesprächen oder an Informationsveranstaltungen für konkrete Zielgruppen die Entwicklungsabsichten der Gemeinde für das Gebiet darlegen. Dabei können auch Hindernisse für die Bebauung des Grundstücks besprochen sowie massgeschneiderte Lösungsansätze aufgezeigt und entwickelt werden (z.B. konkretes planerisches Vorgehen, Organisationsmodelle, Trägerschaften, Kooperationen).

Chancen In Einzelfällen existierende Hindernisse für Bebauungen können auf diese Weise unter Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern in Gesprächen oder Verhandlungen angegangen und idealerweise beseitigt werden. Dabei kann es hilfreich sein, mit einer Mischung aus Sensibilisierung (Information über die Wichtigkeit der Baulandmobilisierung im konkreten Fall), Druck (z.B. durch das gesetzliche Kaufrecht) und Anreizen zu arbeiten.

Risiken Das Vorgehen mit Einzelgesprächen, die unter Umständen mehrfach geführt werden müssen, kann zeitintensiv sein

Beispiel **Entwicklung Gewerbegebiet Bösch, Hünenberg (Kanton Zug)**
Die Gemeinde Hünenberg hat für die Entwicklung ihres Gewerbegebiets Bösch einen Gebietsmanager eingesetzt, der unter anderem mit den Grundeigentümerschaften eine Vision für die zukünftige Entwicklung erarbeitet hat, welche die Landreserven und das Potenzial des Gebiets aufzeigt. In einem zweiten Schritt wird die Vision nun umgesetzt. Dazu verhandelt der Gebietsmanager mit einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümern. Die Grundstücke sollen nun entwickelt und die Baulandreserven genutzt werden.

<https://www.zg.ch/behoerden/gemeinden/hunenberg/de/wirtschaft/unternehmen/sstandort/entwicklung-arbeitsplatzgebiete-boesch-rothus>

2.4 Zwischennutzung

Grundstücke im Siedlungsgebiet, die auf absehbare Zeit nicht dauerhaft bebaut oder baulich weiterentwickelt werden, können als zeitlich befristete Zwischennutzungen ergänzende Funktionen wahrnehmen, z.B. als Spiel-, Kultur- oder Sportplätze, Markt- oder Veranstaltungsplätze oder auch als Lagerplätze für das Gewerbe. Voraussetzung dafür ist, dass diese Nutzungen mit den jeweiligen Zonen-, Bau- und Umweltvorschriften vereinbar sind. Zum einen kann so kurzfristig und meist einfach zu bedienenden Bedürfnisse entsprochen werden, zum anderen lassen sich Funktionen aufzeigen, die im Rahmen einer weiteren Entwicklung dieser Gebiete ebenfalls berücksichtigt werden können.

Chancen Zwischennutzungen lassen sich mit wenig Aufwand realisieren und können leicht wieder entfernt werden. Sie können vorübergehend ergänzende räumliche Bedürfnisse abdecken, die von gesellschaftlichen Treffpunkten bis zu Lagerflächen für das Gewerbe reichen.

Risiken Zwischennutzungen können zu Opposition in der Nachbarschaft und zu Kontroversen in der Bevölkerung führen. Für Behörden und Eigentümerschaften ist in solchen Fällen ein gutes Mass an Sensibilität und Willen für die Suche nach Ausnahmelösungen im Einvernehmen der Betroffenen gefragt.

Beispiel **Kooperative Entwicklungsplanung Sood, Adliswil (Kanton Zürich)**
Die Gemeinde Adliswil hat die Absicht, das Gebiet um den Bahnhof Sood-Oberleimbach auf der Basis eines zusammen mit den Grundeigentümerschaften entwickelten Masterplans baulich weiterzuentwickeln. Im Moment ist die weitere Planung blockiert. Ein Grundeigentümer, dessen Grundstück noch weitgehend nicht überbaut ist, hat nun diverse Zwischennutzungen auf seinem Grundstück lanciert (z.B. Lagerflächen, Materialrecycling,). Wenn der Planungsprozess weitergeführt werden kann, lassen sich diese kurzfristig wieder entfernen.

<https://www.adliswil.ch/soodlaetten>

2.5 Erschliessung und Quartierplanung

Die Gemeinden haben gemäss Art. 31 RPV und Art. 30 BauG eine Übersicht über ihre Erschliessungsaufgaben zu erstellen und ein Erschliessungsreglement zu erlassen. Basis dafür bietet die Übersicht über die Siedlungsflächenreserven Raum+.

In Quartierplanungen (Art. 18 bis 22 BauG) werden die Überbauung, Erschliessung und bei Bedarf die Baulandumlegung sowie die Finanzierung der Erschliessungsanlagen geregelt. In Gebieten mit Quartierplanpflicht ist die Durchführung eines Quartierplanverfahrens zwingend. Haben Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer die Absicht, selber einen sogenannten privaten Quartierplan zu erstellen, sollten die Gemeindebehörden die Verfahrensdauer dafür befristen. Wird diese Frist nicht eingehalten, führt die Gemeinde das Quartierplanverfahren selber durch. Bei komplexen Verhältnissen führt in der Regel nur ein von der Gemeinde selber in Auftrag gegebener Quartierplan innerhalb einer realistischen Frist zu tragfähigen Lösungen. Nach Abschluss des Quartierplanverfahrens werden die Kosten für die Quartierplanung sofort fällig.

Chancen Durch die konsequente Erschliessung des Baulands und die Forcierung von Folgeplanungen (Quartierplanungen) kann die Baureife erreicht werden, die Voraussetzung für eine bauliche Entwicklung ist. Indem dadurch Erschliessungsbeiträge fällig werden, entstehen Druck und Wirkung in Bezug auf die Verfügbarkeit (Nutzung oder Verkauf).

Risiken Die Gemeinden müssen kostenintensive Planungen anstrengen (insbesondere in Bezug auf die Realisierung von Erschliessungen) sowie die teils aufwendigen Planaufgaben mit Rechtsmittelmöglichkeiten durchlaufen. Dies bedingt genügend Vorlauf- und Planungszeit seitens der öffentlichen Hand.

https://www.ow.ch/_docn/259921/Merkblatt_Quartierplan.pdf

3. Anreize

Die Gemeinden sind in der Lage, mit gezielten Anreizen die zeitgerechte Erschliessung und Bebauung von unter- oder nichtgenutzten Baugrundstücken zu fördern. Dazu empfehlen sich vor allem zwei Instrumente.

3.1 Planerische Vorleistung

Die Gemeinden können durch das Anstossen eines gemeinsamen Planungsprozesses, z.B. im Rahmen eines Quartierplanes oder einer Potenzialanalyse, die Eigentümerinnen und Eigentümer motivieren, ihre Grundstücke aktiv zu entwickeln. Die Gemeinden können die Planungskosten der Grundeigentümerschaften vorfinanzieren oder auch mittragen. Sie können z.B. Erschliessungsleistungen erbringen, die öffentlichen Räume aufwerten, Potenzial- und Machbarkeitsstudien durchführen oder Wettbewerbe, Quartierpläne oder Sondernutzungspläne vorfinanzieren

Chancen Durch planerische Vorleistungen können Gemeinden Grundeigentümerschaften motivieren, Planungen an die Hand zu nehmen. Dadurch lassen sich Potenziale aufzeigen, und nicht professionell organisierten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Ängste nehmen, die sie davon abhalten können, Bauprojekte anzugehen. Zudem können Erschliessungsleistungen und/oder die Aufwertung des öffentlichen Raums die Attraktivität und den Wert von Grundstücken steigern. Das wiederum erhöht die Motivation, diese zu entwickeln.

Risiken Die Gemeinden müssen die Vorleistungen finanzieren können. Das bedingt bei grösseren Krediten die Zustimmung der Stimmberechtigten.

Beispiel **Städtebauliche Studien, Unterägeri (Kanton Zug)**
Die Gemeinde Unterägeri hat 2021 für Gebiete mit besonders hohem Potenzial zur inneren Verdichtung eine städtebauliche Studie erstellen lassen. Dies, um den Grundeigentümern das Potenzial auf ihren Parzellen aufzuzeigen. Die Resultate der Studie wurden mit den Grundeigentümern erörtert. Die Gemeinde erhofft sich dadurch die Weiterverfolgung und Umsetzung des Entwicklungspotenzials. Das Projekt wurde in einem Zeitraum von zwei Monaten abgewickelt und der finanzielle Aufwand für die Gemeinde belief sich auf 5000 Franken.

3.2 Bebaubarkeitsförderung bzw. flexible Zonenvorschriften

In der Nutzungsplanung können Gemeinden durch eine Änderung der vorgesehenen Nutzungsart (Umzonung) oder durch flexiblere Baurechtsbestimmungen Anreize für eine möglichst umgehende Bebauung von Baugrundstücken setzen. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Motivation der Eigentümerschaften, Grundstücke zu entwickeln, durch Umzonungen (z.B. von der Gewerbe- in eine Misch- oder Wohnzone) oder Aufzonungen (Erhöhung der Nutzungsdichte) steigern lässt. Dies, weil so die Ertragskraft ihres Grundeigentums gesteigert wird.

Einzelne Parzellen in Bauzonen sind aufgrund ihrer Lage oder aufgrund schlechter Erschliessung für die Überbauung ungeeignet. Sie können durch Rückzonungen aus dem Bauland entlassen werden. Wurden sie seinerzeit rechtskonform eingezont, gelten sie als Auszonungen. In diesen Fällen kann an ihrer Stelle im Sinne einer Umlagerung an besser geeigneten Lagen Land eingezont werden. Auch können spezifische, auf die örtlichen Bedürfnisse angepasste Bestimmungen im Baurecht die Bautätigkeit oder parzellenübergreifende Entwicklungen begünstigen. Dies etwa durch die Ermöglichung der zwischenzeitlichen Nutzung fremden Eigentums (z.B. Baustellenzufahrten) durch die Aufhebung oder Reduktion der Grenzabstände oder durch das Erhöhen von Nutzungsdichte oder Gebäudehöhe

Chancen Die Gemeinden können im Zuge von Revisionen ihrer Nutzungsplanungen Massnahmen zur Förderung der Bautätigkeit treffen, die auf ihre Gesamtentwicklung abgestimmt sind. Sie können für ganze Quartiere, Ortsteile oder Schlüsselareale neue nutzungsplanerische Vorgaben erlassen und Entwicklungsvoraussetzungen vorsehen. Auch können vereinfacht ausgestaltete Erschliessungs- und Parkierungsvorschriften durch mehr Flexibilität in der Flächennutzung und Überbaubarkeit zu höheren und motivationssteigernden Erträgen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer führen.

Risiken Umzonungen, Aufzonungen, Umlagerungen und Anpassungen in den kommunalen Baurechtsbestimmungen bedingen ressourcen- und zeitaufwendige Nutzungsplanungsverfahren.

Beispiel **Arealentwicklung Zentralstrasse, Dierikon (Kanton Luzern)**
Die Gemeinde Dierikon hat für die Arealentwicklung Zentralstrasse die Grundeigentümerschaften zusammengebracht und ihnen signalisiert, dass sie eine mögliche Umzonung von der Arbeitszone in eine Zentrumszone (Mischzone) unterstützen würde. Dadurch wurden die Eigentümerinnen und Eigentümer aktiviert. Gemeinsam haben sie das aus dieser Massnahme resultierende Potenzial eruiert sowie ein Richtprojekt und einen Gestaltungsplan erarbeitet, um das heute weitgehend unbebaute Areal zu einem gemischt genutzten Quartier entwickeln zu können. Sowohl die Umzonung als auch der Gestaltungsplan sind mit der Genehmigung der Ortsplanungsrevision Dierikon vom 17. Juni 2022 durch den Luzerner Regierungsrat rechtskräftig geworden.

<https://zentralstrasse-dierikon.ch/>

4. Vorschriften

Vorschriften, die in einem Gesetz, einer Verordnung oder in einem Vertrag verankert sind, erzielen eine unmittelbare Wirkung auf die Baulandreserven.

4.1 Gesetzliches Kaufrecht

Art. 11a Abs. 2 BauG räumt den Gemeinden ein Kaufrecht für grob erschlossene Grundstücke ein, sofern diese innerhalb von zehn Jahren nicht überbaut wurden. Das gesetzliche Kaufrecht zielt auf Grundstücke ab, für die explizit keine Bauabsicht besteht (Baulandhortung). Es dient den Gemeinden als Massnahme, um Bauland von Grundeigentümerschaften zu aktivieren, die es versäumt haben, ihr Baugrundstück innert nützlicher Frist zu überbauen oder für eine Überbauung zur Verfügung zu stellen. Das Kaufrecht ist ein äusserst wirksames Instrument, um das in den Nutzungsplanungen festgehaltene öffentliche Interesse gegen Privatinteressen durchzusetzen, die in einem Widerspruch zu diesem stehen.

Voraussetzungen

Die Ausübung des Kaufrechts bedingt eine seit mindestens zehn Jahren bestehende Groberschliessung sowie ein überwiegendes öffentliches Interesse. Dabei ist den Betroffenen rechtliches Gehör zu gewähren und die Verhältnismässigkeit zu wahren.

a) Groberschliessung

Bauland muss hinreichend (Art. 19 RPG), also grob erschlossen sein. Gemäss Art. 4 Abs. 1 WEG wird damit die Versorgung eines eingezonten Gebiets mit den Hauptsträngen der Versorgungsinfrastrukturen verstanden, namentlich durch Leitungen für Wasser-, Abwasser, Energie sowie Strassen und Wege.

b) Abwägung zwischen privaten und öffentlichen Interessen (Interessenabwägung)

Private Grundeigentümerschaften begründen den Verzicht auf die Bebauung von eingezonten Grundstücken oft mit der Sicherung von Bauland für kommende Generationen, zu erwartenden Wertsteigerungen, der Haltung von Tieren oder der Nutzung betroffener Flächen als private Garten- und Freihalteflächen. Das öffentliche Interesse an der Baulandmobilisierung wird im RPG und im BauG formuliert. Nach Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG sind Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Bauzonenflächen zu treffen und Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu schaffen. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind dazu verpflichtet, ihre Parzellen innert nützlicher Frist zu überbauen (Art. 11a BauG in Verbindung mit Art. 15a RPG).

Private Interessen überwiegen in der Regel nicht gegenüber dem öffentlichen Interesse an einer zeit- und sachgerechten Überbauung. Zwar fehlt es in der Schweiz bis anhin an einer Rechtsprechung mit entsprechenden Abwägungen. Aufgrund des gesetzlichen Auftrags ist aber davon auszugehen, dass das öffentliche Interesse in der Regel klar überwiegen dürfte. Eine Ausnahme können allenfalls Betriebsreserven von volkswirtschaftlich bedeutsamen privaten Unternehmen sein; an ihrem Fortbestand besteht neben dem privaten Interesse auch ein gewichtiges öffentliches Interesse (Angebot von Arbeitsplätzen, regionale Wertschöpfung etc.).

c) Rechtliches Gehör und Verhältnismässigkeit (rechtstaatliche Grundsätze)

Zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen, mit denen Willkür vermieden werden soll, gehört neben einer gesetzlichen Basis das rechtliche Gehör. Ausserdem müssen Eingriffe ins Privateigentum verhältnismässig sein und geeignet, um das angestrebte Ziel zu erreichen, also in diesem Fall, um Bauland zu mobilisieren.

Vorgehen in der Umsetzung – Verweis auf Vorgehensbeschreibung in Anhang B)

Die Ausübung des Kaufrechts verlangt ein sorgfältiges und zielgerichtetes Vorgehen. In Anhang B ist die gesetzeskonforme Umsetzung detailliert beschrieben.

4.2 Verwaltungsrechtliche Verträge

Die Gemeinden und die betroffenen Grundeigentümerschaften können auf Basis von Art. 11a Abs. 3 BauG verwaltungsrechtliche Verträge zur Überbauung von Grundstücken abschliessen, sogenannte Bauverpflichtungen. Im Gegensatz zum gesetzlichen Kaufrecht können die Gemeinden in vertraglichen Vereinbarungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auch andere Rechtsfolgen als das Kaufrecht der Gemeinde bei nicht fristgerechter Überbauung vereinbaren. Zu diesen gehören z.B. Lenkungsabgaben oder die entschädigungslose Rückzonung, sofern eine Rückzonung planerisch gerechtfertigt ist, z.B. wenn ein Baulandgrundstück am Siedlungsrand liegt. In mehreren Gemeinden im Kanton Obwalden werden regelmässig solche vertraglichen Vereinbarungen getroffen oder bei Einzonungen systematisch eingefordert.

Chancen Verwaltungsrechtliche Verträge zielen darauf ab, auf einvernehmlicher Basis Planungslösungen zu treffen, die für alle Vertragsparteien vorteilhaft sind. Solche Vereinbarungen geniessen eine hohe Akzeptanz bei den Betroffenen, da sie massgeschneiderte, orts- und bedürfnisangepasste Planungslösungen mit Bauverpflichtungen ermöglichen. Damit entsprechen sie dem Kernanliegen der Baulandmobilisierung.

Risiken Verwaltungsrechtliche Verträge sind anwendbar im Zusammenhang mit Erschliessungen (Art. 28 BauG) sowie im Hinblick auf die Abschöpfung der Mehrwerte bei Ein- und Aufzonungen, die Grundeigentümerschaften Vorteile verschaffen (Art. 28a Abs. 2 BauG). Für Vereinbarungen bei Umzonungen ist die Rechtslage nicht im gleichen Masse eindeutig. Eine Vereinbarung, die den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und 3 RPG sowie Art. 15a RPG entspricht, sollte aber vorbehältlich potenziell anderslautender Gerichtsurteile ohne direkten Bezug zum Obwaldner Baugesetz möglich und umsetzbar sein.

Beispiel **Gemeinde Sarnen, Kanton Obwalden**
Die Gemeinde Sarnen hat mit einer Grundeigentümerschaft einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abgeschlossen, nachdem diese ein Gesuch für die Einzonung ihrer Parzelle gestellt hatte. In diesem Vertrag wird der Gemeinde unter gewissen Bedingungen das Recht eingeräumt, das Grundstück zu erwerben. Dies z.B., wenn innerhalb von fünf Jahren kein Baugesuch zur Überbauung des Grundstücks vorliegt.

4.3 Lenkungsabgaben

Andere Kantone, z.B. Aargau, Bern oder Graubünden haben in ihren Baugesetzen die Möglichkeit verankert, nach Ablauf von Überbauungsfristen für Grundstücken eine Lenkungsabgabe auf den steuerrechtlich massgebenden Grundstückswert zu erheben. Der Kanton Obwalden verfügt über keine gleichwertige Ausführungsbestimmung in seinem Baugesetz.

Daraus ergeben sich zwei mögliche Lösungsansätze:

1. Eine solche Abgabe kann in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen der Gemeinde und den Betroffenen geregelt werden. Eine solche Lenkungsabgabevereinbarung für den Fall, dass ein Grundstück nicht fristgerecht überbaut wird, entstünde einvernehmlich. Die Lenkungsabgabe liesse sich auf dieser Basis durchsetzen (siehe auch Kap. 4.2: Verwaltungsrechtliche Verträge).
2. Die Gemeinden sehen die Möglichkeit für solche Lenkungsabgaben in ihren Baureglementen vor und erlassen entsprechende Ausführungsbestimmungen auf kommunaler Ebene. Diese Verankerung von Lenkungsabgaben, die den Zielen und Grundsätzen nach Art. 1 und 3 RPG sowie Art. 15a RPG entspricht, sollte vorbehältlich potenziell anderslautender Gerichtsurteile auch ohne direkten Bezug zum Obwaldner Baugesetz umsetzbar sein.

Chancen Die Eigentümerschaften können finanziell motiviert werden, ihre Grundstücke innert nützlicher Frist zu überbauen. Voraussetzung dafür ist, dass die Abgabebeträge nicht zu gering angesetzt, jährlich erhöht und auch tatsächlich abgeschöpft werden.

Risiken Lenkungsabgaben lösen das Problem der versäumten Überbauung von Grundstücken nur indirekt. Betrifft eine solche Regelung z.B. finanziell potente Eigentümerschaften, die ein Grundstück zu ihrem subjektiven Vorteil nicht überbaut sehen wollen, um ihre Aussichtslage abzusichern, erzielt sie selten die erwünschte Wirkung. In solchen Fällen bleiben Grundstücke weiterhin über längere Zeit nicht überbaut.

Beispiel **Frist für die Überbauung, Kanton Aargau**
Der Kanton Aargau sieht in Art. 28i zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland seines Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (BauG) eine solche Möglichkeit vor: Die Gemeinderäte können eine Frist für die Überbauung festlegen, wenn das öffentliche Interesse dies rechtfertigt. Läuft diese Frist ungenutzt ab und wird die Baupflicht andauernd verletzt, erheben die Gemeinden jährlich eine Lenkungsabgabe von 2 Prozent des steuerrechtlich massgebenden Grundstückverkehrswerts. Sie verwenden die Einnahmen analog den Erträgen aus der Mehrwertabgabe.

Rechnungsbeispiel:

Grundstück in der Bauzone:	4'000 qm
Grundstückswert (500.-/m ²):	2 Mio. CHF
2% Lenkungsabgabe:	40'000 CHF / Jahr

https://gesetzessammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/713.100/versions/2851

4.4 Gebühren

Gemeinden können ihre Benützungsgebühren für öffentliche Anlagen zur Abwasserbeseitigung so anpassen, dass auch Eigentümerinnen und Eigentümer von nicht überbauten Parzellen in Bauzonen eine Gebühr an die Gemeinde zu entrichten haben. Diese lässt sich damit begründen, dass die bereitgestellte Infrastruktur grundsätzlich für das gesamte Baugebiet ausgelegt ist und die Baureife sich bereits im Verkehrswert des nicht überbauten Grundstücks niederschlägt. Damit lässt sich auch vermeiden, dass Eigentümerinnen und Eigentümer der bereits überbauten Grundstücke mit überproportionalen Gebühren belastet werden.

Chancen Kommunale Gebühren können von den Gemeinderäten mit wenig Aufwand an veränderte Bedürfnisse und Verhältnisse angepasst werden.

Risiken Gebühren müssen eine gewisse Höhe aufweisen, damit zurückhaltende Grundeigentümerschaften ihre Grundstücke tatsächlich entwickeln.

Beispiel **«Grundgebühr für Regenabwasser», Zürich (Kanton Zürich)**
Die Stadt Zürich erhebt gemäss Art. 8 ihrer Verordnung über die Gebühren zur Abwasserbewirtschaftung (VGA) eine Grundgebühr für Regenabwasser auf überbaute und nicht überbaute Parzellen in der Bauzone. Diese wird nach der Parzellengrösse und dem für die entsprechende Zone festgelegten Gewichtungsfaktor berechnet. Unüberbaute Parzellen in der Bauzone haben einen Gewichtungsfaktor von 0,15 der Parzellenfläche und bezahlen eine Grundgebühr von CHF 1.30 pro Quadratmeter. Für ein Grundstück von 6'000 qm ergeben sich daraus die folgenden Kosten:

Beispiel Regenwassergebühr (Stadt Zürich):

Grundstück in der Bauzone: 6'000 qm

Mit Gewichtungsfaktor 0,15: 900 qm

CHF 1.30/m² Gebühr: 1'170 CHF / Jahr

https://www.stadt-zuerich.ch/ted/de/index/entsorgung_recycling/wissen/gebuehren_gesetze/gebuehren-lieferschaftsentwaesserung.html

III. Vorgehen bei der Umsetzung

Die einzelnen Gemeinden können aus den dargelegten Massnahmen Umsetzungsagenden zusammenstellen, die auf ihre jeweiligen spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten und dadurch möglichst erfolgversprechend sind. Dafür empfiehlt sich das folgende Vorgehen.

1. Analyse

Bei den Masterplanungen definieren die Gemeinden Entwicklungsschwerpunkte. Die Massnahmen zur Baulandmobilisierung sollen sich in erster Linie auf diese Entwicklungsschwerpunkte fokussieren. Mit der Ortsplanung werden für diese Gebiete Nutzungen und Dichten neu evaluiert und bestimmt.

Innerhalb der Entwicklungsschwerpunkte wird in einem ersten Schritt analysiert, welche Entwicklungsmöglichkeiten angestrebt werden sollen und welche Grundstücke dafür nötig sind oder welche Grundeigentümerschaften davon betroffen sind.

In einem zweiten Schritt wird analysiert, weshalb die Parzellen nicht bebaut oder unternutzt sind. Diese Phase ist geeignet, um ein erstes Gespräch mit den Grundeigentümerschaften zu führen. Dabei ist es hilfreich, vorgängig diese beiden Leitfragen zu beantworten:

- Erlaubt die Parzellierung eine (dichtere) Überbauung? Ist es für die Grundeigentümerschaften möglich, aus den vorgegebenen Nutzungen/Baumassen/Bestimmungen einen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen?
- Welche Absichten bzw. Gründe sind bei der Eigentümerschaft ausschlaggebend für die Entwicklung oder Nicht-Entwicklung ihres Grundstücks? Welche Bedürfnisse haben die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer (z.B. finanzielle Ressourcen, Familienplanung, etc.)?

2. Massnahmenkatalog und Umsetzungsagenda

Basierend auf der Analyse können die Gemeinden einen auf ihre spezifischen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse zugeschnittenen Massnahmenkatalog für die Baulandmobilisierung zusammenstellen. Baulandmobilisierung benötigt Ressourcen. In einer Umsetzungsagenda lassen sich die einzelnen Massnahmen priorisieren und terminieren sowie verantwortliche Stellen oder Personen benennen.

Ein Massnahmenkatalog mit Umsetzungsagenda sollte als Aussagen zu den folgenden Aspekten machen:

- Massnahme(n) mit Priorisierung
- Verantwortliche Stelle(n)/Person(en)
- Zeit- und Ressourcenplan für die Umsetzung

Dabei sind für die Priorisierung und Terminierung von Massnahmen folgende Fragen hilfreich:

- Können bei der Umsetzung Synergien mit anderen Projekten genutzt werden?
- Besteht ein ideales Zeitfenster für die Umsetzung einer spezifischen Massnahme, z.B. Verkauf der Liegenschaft, Generationenwechsel bei der Grundeigentümerschaft, hohe Entwicklungsdynamik im Entwicklungsschwerpunkt oder angrenzend daran?

3. Umsetzung und Monitoring der Baulandmobilisierung

Die Gemeinden spielen eine zentrale Rolle bei der Mobilisierung von Bauland. Diese Arbeitshilfe enthält eine allgemeine Sammlung von beispielhaften und wirksamen Massnahmen, die sie dafür ergreifen können. Jede Gemeinde kann den für sie passenden Rahmen festlegen; der Kanton Obwalden steht dabei beratend zur Verfügung.

Der vom Kanton periodisch erhobene Bebauungsstand der Bauzonen wird zu einem wichtigen Kontrollinstrument. Die Gemeinden werden künftig bei jeder Nachführung aufgefordert, ihre Reserven zu analysieren, zu priorisieren und dem Kanton mitzuteilen, welche Massnahmen sie vorsehen, um die Erschliessung und Verfügbarkeit des bestehenden Baulandes nicht nur sicherzustellen, sondern auch zu verbessern.

Im Monitoring wird aufzuzeigen sein, welche Reserven aktiviert und heute genutzt werden, welche Raumnutzerdichten damit erreicht werden können oder welche Massnahmen sich bewährt haben. Das Monitoring der Baulandmobilisierung wird somit auch deutlich machen, ob Anpassungen am Massnahmenkatalog sowie der Umsetzungsagenda notwendig sind.

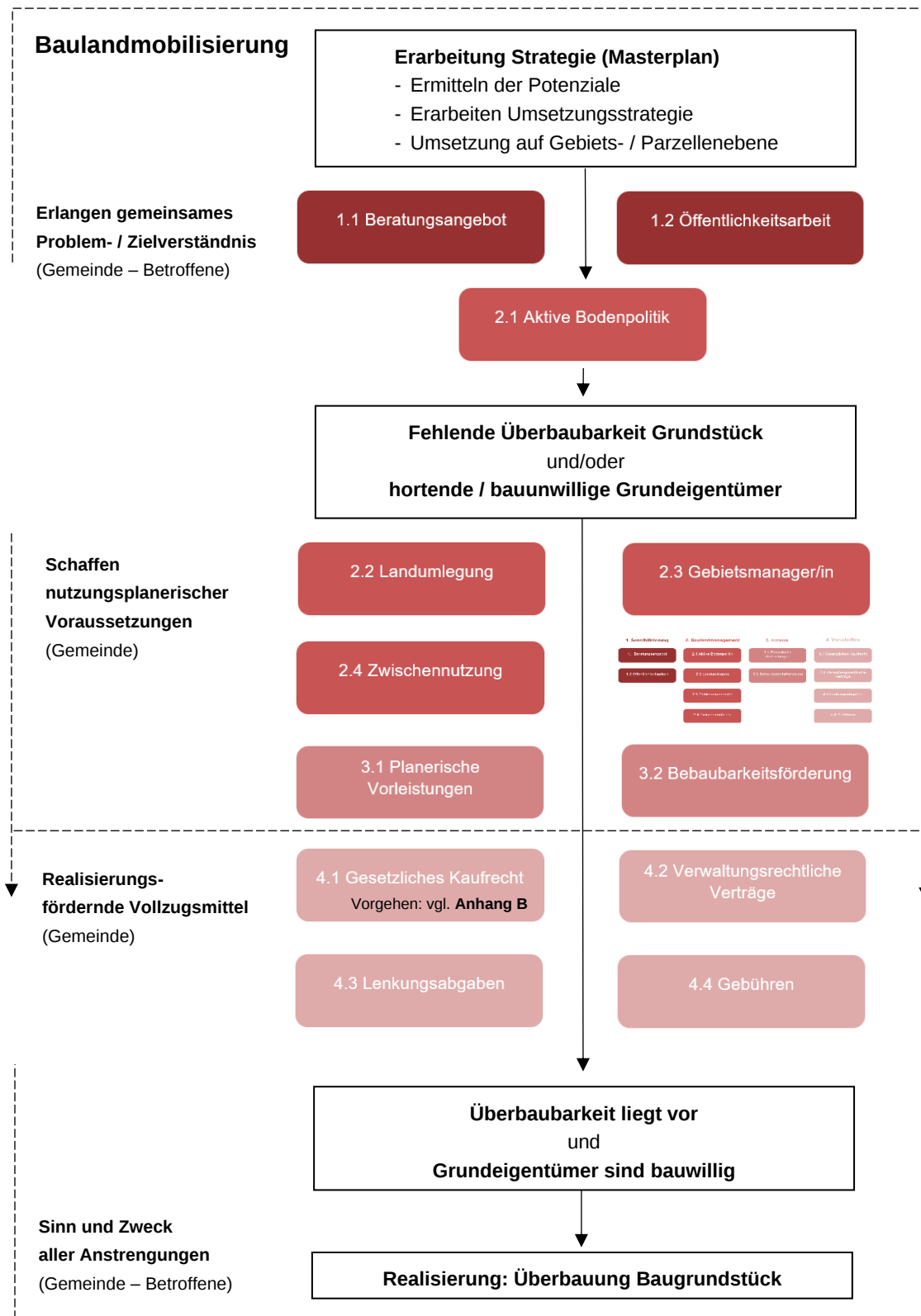
IV. Ausblick

Die detaillierte Auseinandersetzung mit der Baulandmobilisierung verdeutlicht, dass diese Aufgabe für die Gemeinden anspruchsvoll ist. Neben dem gesetzlichen Kaufrecht, das in Anhang B ausführlich beschrieben wird, spielen in Zukunft vor allem die Baulandumlegung, die Prüfung von Um- und Auszonungen und die Sensibilisierung der Grundeigentümerschaften für das Thema eine wichtige Rolle.

Um einen haushälterischen Umgang mit dem Boden zu gewährleisten, steht für den Kanton Obwalden auch künftig die bauliche Entwicklung im bestehenden Siedlungsgebiet im Vordergrund. Um Grundstücke neu als Bauland einzuzonen, müssen die Gemeinden neben einem nachvollziehbaren Bedarfsnachweis darlegen, wie sie griffige Massnahmen zur Baulandmobilisierung anwenden. Wesentlich ist die zeitnahe Erschliessung und Überbauung der Grundstücke im Baugebiet. Geschieht das nicht, sind die Gemeinden gehalten, Sanktionen gegen die säumigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu ergreifen, z.B. indem sie das gesetzlich vorgesehene Kaufrecht ausüben.

V. Anhang

Anhang A: Prinzip- und Ablaufschema «Baulandmobilisierung»



Anhang B: Ausübung Kaufrecht (Kap. 4.1) – Detaillierter Vorgehensbeschrieb

Ausübung des Kaufrechts nach Art. 11a BauG

Die Ausübung eines gesetzlichen Kaufrechts erfolgt zum Verkehrswert (BauG Art. 11a Abs. 2). Eine private Eigentümerschaft kann also zum Verkauf ihrer Liegenschaft gezwungen werden, und dies zu einem Preis, der in der Regel deutlich unter dem Marktwert liegt. Für einen solchen Eingriff in das Privateigentum müssen die in Kap. 4.1 aufgeführten Voraussetzungen nachgewiesen werden. Die Gemeinden müssen deshalb ihr Vorgehen bei der Baulandmobilisierung sorgfältig planen und umsetzen.

Ein Vorgehen in **sechs Schritten** mit Hinweisen zur Finanzierung:

1. Schritt: Aktualisierung der Ausgangslage

Im Fokus der Baulandmobilisierung stehen nicht überbaute Grundstücke an guter Lage. Aber auch unternutzte oder brachliegende Grundstücke können dafür in Frage kommen. Indem die Eigentümerschaften befragt werden, weshalb sie auf eine Bebauung verzichten, können die Gründe dafür ermittelt werden. Diese Informationen sind die Grundlage für die Formulierung der räumlichen Entwicklungsstrategie, für die Priorisierung möglicher Grundstücke und für die Interessenabwägung. Schliesslich werden die aktualisierten Grundlagen in der Datenbank Raum+ erfasst.

Mit diesem Schritt werden die betroffenen Eigentümer schon vor einer späteren Anwendung des Kaufrechts angehört. Die Gemeinden können zudem auf dieser Basis abschätzen, ob sich die Überbauung aus «Gründen, welche die Bauherrschaft nicht zu vertreten hat, verzögert», wie es Art. 11a Abs. 1 BauG vorsieht. Als Gründe in Frage kommen insbesondere hängige Rechtsmittelverfahren oder höhere Gewalt.

2. Schritt: Räumliche Entwicklungsstrategie

Im Rahmen ihrer Masterplanungen formulieren die Gemeinden Grundsätze für die Siedlungsentwicklung. Dies verlangt der kantonale Richtplan. Sie bezeichnen dafür die Gebiete, die neu überbaut, umgenutzt oder (nach)verdichtet werden sollen. In den Masterplanungen können die Gemeinden aufzeigen, wo sie Schwerpunkte für die Siedlungsentwicklung legen, wo weiteres Wachstum für sie später eine Perspektive sein kann und wo gänzlich darauf zu verzichten ist. Sie erfüllen damit eine weitere Anforderung von Art. 11a Abs. 1 BauG, nämlich die Überprüfung ob «keine anderen längerfristigen Entwicklungsziele» für ein Grundstück bestehen, also beispielsweise die Entwicklung zu einem späteren Zeitpunkt.

Will eine Gemeinde nicht bis zum Abschluss ihrer Masterplanung zuwarten, so kann sie sich argumentativ auf den Planungsbericht zur vergangenen Ortsplanungsrevision nach Art. 47 RPV (oder weiteren kommunalen Planungsinstrumenten, sofern vorhanden und geeignet) abstützen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sich die räumliche Situation in der Gemeinde seit der letzten Ortsplanungsrevision nicht wesentlich verändert hat.

3. Schritt: Umsetzungsstrategie mit Fokus auf in Frage kommende Grundstücke

Basierend auf der räumlichen Entwicklungsstrategie und den Rückmeldungen der Grundeigentümerschaften legen die Gemeinden fest, welche Grundstücke für die Baulandmobilisierung in Frage kommen. Neben dem gesetzlichen Kaufrecht kommen dafür auch ein vertragliches Kaufrecht, eine Baulandumlegung oder weitere Massnahmen in Betracht. Bei einer hohen Anzahl geeigneter Grundstücke bietet es sich zudem eventuell an, eine Einteilung in mehrere Etappen vorzunehmen, z.B. für eine Mobilisierungsagenda mit Zeithorizonten von 5, 10 oder 15 Jahren.

Die definitive Auswahl der potenziell für die Ausübung des Kaufrechts in Frage kommenden Grundstücke hat sich zur Vermeidung von Willkür an den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (Art. 1 und Art. 3 RPG) zu orientieren. Um dieser Voraussetzung bestmöglich Rechnung zu tragen, wird den Gemeinden dringend empfohlen, bereits im Zuge der Ortsplanung, namentlich im Planungs- und Mitwirkungsbericht nach Art. 47 RPV, in einem Grundlagenplan die Grundstücksauswahl sowie die allfällige Prioritätenordnung der zu übernehmenden Grundstücke für die spätere Ausübung des Kaufrechts aufzuzeigen. Damit lässt sich bereits zu einem frühen Zeitpunkt sicherstellen, dass die Reihenfolge der bei gegebenem Bedarf für eine Übernahme in Frage kommenden Grundstücke aus einer gesamtheitlichen Optik unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung angegangen wird.

4. Schritt: Festsetzung des Kaufrechts

Die Festsetzung des Kaufrechts erfolgt gemäss den oben ausgeführten Schritten durch einen Beschluss des Gemeinderats. Dieser hat den Charakter einer anfechtbaren Verfügung, wie es Art. 11a Abs. 2 BauG vorsieht. Eine Verfügung ermöglicht den betroffenen Eigentümerschaften, sich mittels Beschwerde an den Regierungsrat gegen die Festsetzung des Kaufrechts zu wehren. Eine sorgfältige und umfassende Abwägung aller öffentlichen und privaten Interessen ist ein wichtiger Bestandteil der gemeinderätlichen Verfügung (siehe Kap. 3). Nach Ablauf der Beschwerdefrist wird das Kaufrecht als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung ins Grundbuch eingetragen. Damit wird sichergestellt, dass die Käuferschaft bei einer allfälligen Veräusserung des Grundstücks zwischen der Festsetzung und der Ausübung des Kaufrechts über die Absichten der Gemeinde Bescheid weiss.

5. Schritt: Ausübung des Kaufrechts

Mit dem Gemeinderatsbeschluss wird das Kaufrecht festgesetzt, aber noch nicht ausgeübt. In der Regel wird der Gemeinderat den Grundeigentümerschaften zunächst eine angemessene Frist zur Überbauung einräumen (siehe Kap. 4). Erst wenn diese Frist ungenützt verstrichen ist, übt die Gemeinde das Kaufrecht aus. Eine sofortige Ausübung des Kaufrechts ist zwar grundsätzlich denkbar. In diesem Fall gelten allerdings höhere Anforderungen an den Nachweis, dass die betroffene Eigentümerschaft nicht übermässig betroffen und der Eingriff verhältnismässig ist.

Generell muss bei der Ausübung des Kaufrechts im Einzelfall der Grundsatz der Verhältnismässigkeit geprüft und erfüllt werden. Das geschieht anhand von drei Kriterien.

- Erstens muss die Kaufrechtsausübung **geeignet** sein, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel, ein ausreichendes Angebot an verfügbarem Bauland zu gewährleisten.
- Zweitens muss die Kaufrechtsausübung **erforderlich** sein, wobei anderweitige mildere Massnahmen als ein zwangsweiser Eigentumsentzug zur Baulandmobilisierung nachweislich ausgeschlossen sein müssen. Als weitere, eventuell mildere Massnahmen kommen z.B. Auszonungen, Landumlegungen, Androhungen von Bussen, Ersatzvornahmen durch das Gemeinwesen in Frage. Grundsätzlich stellt die Ausübung des Kaufrechts die mildeste, mögliche Massnahme mit Blick auf das angestrebte Ziel eines ausreichenden Baulandangebots dar.
- Drittens muss die Kaufrechtsausübung für den Betroffenen **zumutbar** sein. Dabei müssen in einer Abwägung der relevanten öffentlichen und privaten Interessen die öffentlichen Interessen überwiegen.

6. Schritt: Verkauf oder Abgabe im Baurecht

Die Gemeinden können erworbene Grundstücke entweder selber bebauen, weiterverkaufen oder im Baurecht abgeben. In der Praxis besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie diese

weiterverkaufen oder im Baurecht abgeben. Weil die Gemeinden Grundstücke gemäss Gesetz zum Verkehrswert und damit unter dem Marktwert erwerben können, dürften sich in solchen Fällen genügend Kaufinteressierte finden, die an einer Entwicklung interessiert sind. Damit stellen sich Fragen zu einer fairen und transparenten Abgabe dieser Grundstücke. Bei einer Direktvergabe an einen Interessenten oder eine Interessentin müssen die Gemeinden auf die Frage vorbereitet sein, weshalb sie eine bestimmte Käuferschaft berücksichtigt haben und nicht eine andere. Entsprechend sind für den Verkauf oder die Abgabe solcher Grundstücke im Baurecht die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Klare Vergabekriterien: Wer erhält den Zuschlag? Welche Rolle spielt dabei der Preis?
- Klare Prozesse: Wie wird ein Grundstück angeboten? Wann wird von wem der Zuschlag erteilt?
- Transparente Kommunikation: Wissen andere potenzielle Interessenten ebenfalls von ihren Möglichkeiten?

Die Gemeinden können die Veräusserung über einen Verkauf oder die Abgabe im Baurecht mit Qualitätskriterien sowie mit oder ohne Preisangebot untermauern. Bei beiden Varianten können sie auch spezifische Ziele in die Waagschale werfen, z.B. die Förderung von Wohnbauten für Familien mit Kindern oder für die ältere Generation sowie auch die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Ziel der Baulandmobilisierung bleibt immer die Überbauung des Grundstücks. Eine Gewinnmaximierung im Sinne einer finanziellen Stärkung der Gemeinden kann deshalb bei der Veräusserung nicht im Vordergrund stehen.

Hinweise zu: Vorkaufsrechte und Kaufrechte

Wenn eine Parzelle bereits mit einem Vorkaufs-, Kaufs- oder Rückkaufsrecht belastet ist, so können die Gemeinden das gesetzliche Kaufrecht trotzdem ausüben. Der Erwerb eines Grundstücks durch eine Gemeinde stellt nämlich keinen Vorverkaufsfall gemäss Art. 216c Abs. 2 OR dar. Der Weiterverkauf von Grundstücken durch Gemeinden stellt hingegen Vorkaufsfall, der es einem allfälligen Berechtigten gestattet, sein Vorkaufsrecht auszuüben. Das Recht eines solchen Kauf- oder Rückkaufsberechtigten wird durch die Eintragung und die Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts nicht eingeschränkt.

Den Gemeinden wird deshalb empfohlen, vor Eintragung und Ausübung des gesetzlichen Kaufrechts abzuklären, ob Vorkaufs-, Kauf- oder Rückkaufrechte im Grundbuch eingetragen oder anderweitig festgehalten sind. Bei Kauf- und Rückkaufsrechten und bei sogenannten limitierten Vorkaufsrechten ist zudem zu ermitteln, ob der vereinbarte Kaufpreis unter dem von der Gemeinde anvisierten Wiederverkaufspreis liegt oder ob andere Vereinbarungen getroffen wurden, die dem angestrebten Ziel einer zeitnahen Überbauung entgegenstehen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Gemeinde das Grundstück mit Verlust wieder verkaufen muss oder sogar das Ziel der Baulandmobilisierung nicht erreicht wird. Bei einem Vorkaufsvertrag, der den Kaufpreis nicht bestimmt, also einem sogenannten unlimitierten Vertrag, haben die Berechtigten das Recht, das Grundstück anstelle der ursprünglichen Käuferschaft zu den gleichen Konditionen zu erwerben.

Hinweise zu: Finanzierung

Die im Rahmen des Kaufrechts nach Art. 11a BauG erworbenen Grundstücke gehen in der Regel in das Finanzvermögen der Gemeinden über. Bei Liegenschaften im Finanzvermögen einer Gemeinde handelt es sich um kommunales Eigentum, mit dem ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung kaufmännisch gearbeitet werden kann. Der Kanton Obwalden gibt den Gemeinden keine Rahmenbedingungen vor, wie sie ihr Finanzvermögen anzulegen haben.

Gesetzliche Grundlagen

RPG Art. 15a Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

¹ Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzone ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen.

² Das kantonale Recht sieht vor, dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenutzt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.

BauG Art. 11a * Sicherstellen oder Steigern der Baulandverfügbarkeit

¹ Der Bauzone zugewiesene Grundstücke sind innerhalb von zehn Jahren nach realisierter Groberschliessung zu überbauen, sofern keine anderen längerfristigen Entwicklungsziele im Sinne von Art. 11 Abs. 2 dieses Gesetzes vorliegen. Die Frist beginnt frühestens mit Inkrafttreten dieser Bestimmung zu laufen. Die Frist steht still, wenn sich der Baubeginn aus Gründen, welche die Bauherrschaft nicht zu vertreten hat, verzögert.

² Werden die Grundstücke innerhalb der in Absatz 1 festgelegten Frist nicht überbaut, so kann die Gemeinde jederzeit das gesetzliche Kaufrecht zum Verkehrswert geltend machen, sofern das öffentliche Interesse die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegt. Will die Gemeinde das Kaufrecht ausüben, so erlässt sie eine entsprechende Verfügung. Das Kaufrecht ist im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung anzumerken. Beschwerden gegen die Feststellung des Verkehrswerts entscheidet die Schätzungskommission, alle anderen Beschwerden der Regierungsrat. Auf diesem Weg erworbene Grundstücke sind innert nützlicher Frist der Überbauung zuzuführen. Der Regierungsrat kann die Einzelheiten zum Vollzug in Ausführungsbestimmungen regeln. *

³ Um die Baulandverfügbarkeit sicherzustellen oder zu steigern, kann die Gemeinde mit den Grundeigentümern verwaltungsrechtliche Verträge abschliessen, welche insbesondere ein Kaufrecht zugunsten der Gemeinde vor Ablauf der in Absatz 1 festgelegten Frist vorsehen.

** Art 11a Abs. 2 BauG ist insofern nicht mehr ganz aktuell, als die kantonale Schätzungskommission mittlerweile abgeschafft ist und die Schätzungen durch die kantonale Steuerverwaltung durchgeführt werden. Der Rechtsmittelweg wird neu durch das Schätzungs- und Grundpfandgesetz vorgegeben wird. Dort wird den Eigentümerschaften die Möglichkeit eingeräumt, Einsprache gegen die Schätzung bei der Steuerverwaltung (und allenfalls Beschwerde beim Finanzdepartement) zu erheben.*