



Erläuternder Bericht zu einem Nachtrag zum Baugesetz (Mehrwertabgabe, BauG)

vom 20. Dezember 2016

Zusammenfassung	2
I. Ausgangslage	3
1. Bodenmehrwert infolge nutzungsplanerischer Massnahmen.....	3
2. Revidiertes Raumplanungsgesetz mit Pflicht zur Mehrwertabschöpfung.....	3
3. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Bezug zur Revision Richtplanung	4
4. Zweck und Funktionsweise der Mehrwertabgabe	4
5. Bundesrechtliche Mindestvorgaben und weitere Regelungsmöglichkeiten	5
II. Projektorganisation und durchlaufenes Verfahren	7
6. Projektorganisation.....	7
7. Projektauftrag, Projektskizze und Erarbeitung Entwurf	7
III. Grundzüge und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	7
8. Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage.....	7
8.1 Raumplanerische Rahmenbedingungen	7
8.2 Erhöhte Ansprüche an die Ortsplanung aufgrund innerer Verdichtung	8
8.3 Abgabepflichtige Tatbestände	8
8.4 Möglichkeit einer Abgabenerhebung bei Spezialzonen	9
8.5 Weitere Regelungen.....	9
9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	10
IV. Fakultatives Referendum und Inkrafttreten	23

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, Abbau- und Deponiezonen oder für 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 Entwurf zum Baugesetznachtrag 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 ausserhalb des Baugebiets Wohnhäuser abparzelliert und aus dem bäuerlichen Bodenrecht entlassen werden. Ein reduzierter Abgabesatz von 15 Prozent ist weiter bei Um- und Aufzonungen sowie bei Quartierplänen, die eine gegenüber der Regelbauweise erhöhte Nutzung erlauben, vorgesehen. Die Aufnahme dieser zusätzlichen Abgabetatbestände erweist sich als angezeigt, um mit den daraus entspringenden Erträgen einen Teil der anfallenden Kosten der inneren Verdichtung mittragen zu können. Im Weiteren sieht der Baugesetznachtrag eine gesetzliche Grundlage für die vertragliche Abschöpfung von Mehrerten bei der Schaffung von Spezialzonen wie Abbau-, Deponie- oder Intensivlandwirtschaftszonen vor. In diesen Fällen wird der Boden temporär einer gesteigerten, wirtschaftlichen Nutzung zugeführt, wodurch er markant an Wert gewinnt, planungsrechtlich aber dennoch in der Nichtbauzone verbleibt.

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. Zu denken ist dabei u.a. an die Mitfinanzierung von planerischen Vorleistungen bei den neuen gesetzlichen Aufgaben, die Siedlungen nach innen zu entwickeln und zu erneuern oder das Erstellen von Anlagen im öffentlichen Interesse wie Rad- und Fusswege oder Grünräume.

Die Mehrwertabgabeerträge bei Um- und Aufzonungen sowie bei Abparzellierungen kommen direkt den betroffenen Standortgemeinden zu. Die anfallenden Einnahmen sind von den Gemeinden ebenfalls für raumplanerische Massnahmen, die sich infolge der inneren Verdichtung 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. Die entsprechenden Wertänderungen wurden in der Schweiz bislang fast ausnahmslos nach dem Grundsatz „Gewinne privatisieren und Verluste sozialisieren“ behandelt: In fast allen Kantonen werden Planungsgewinne heute von den Grundeigentümern eingestrichen. Wird dagegen Bauland ausgezont, werden die Grundeigentümer auf Kosten der Allgemeinheit entschädigt.

„Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen“, steht zwar seit über 30 Jahren im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700). Doch mit Ausnahme von Basel-Stadt und Neuenburg haben alle Kantone lediglich die Nachteile für den Grundeigentümer finanziell ausgeglichen, während die Vorteile, primär also der sogenannte Planungsmehrwert, im vollen Umfang dem Grundeigentümer verblieben.

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 12. 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, welche einer Enteignung gleich kommen, 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 RPG sah einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, die durch Planungsmassnahmen entstanden sind (Art. 5 aRPG). 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 Artikel 5 Abs. 1^{bis} – 1^{sexies} RPG ergänzt und es werden verbindliche Mindestvorgaben festgelegt.

Bei der Entstehung 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 einzufügen, 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.

Innert der gleichen Frist haben die Kantone gemäss Art. 38a RPG auch ihre Richtplanung an die revidierte Raumplanungsgesetzgebung anzupassen. Bevor die vom Bund vorgegebenen Richtplananpassungen nicht vom Bundesrat genehmigt sind, darf ohne entsprechende Auszonung grundsätzlich nicht mehr eingezont werden.

Die erforderlichen Revisionsarbeiten betreffend Richtplanung erfolgen unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittel und des gesetzlich vorgegebenen Vorgehens (insbesondere Art. 4 RPG, Art. 6 und 10 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV, SR 700.1]). In zeitlicher Hinsicht wird die Revisionsarbeit auf die Vorgabe des Bundesrechts ausgerichtet. Damit soll auch hier die Fünfjahresfrist in Bezug auf das Moratorium, das am 1. Mai 2014 zu laufen begonnen hat, eingehalten werden.

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 Einzonungen, Auf- und Umzonungen oder sonstige raumplanerische Akte, wie Abparzellierungen oder die Erteilung von Ausnahmegewilligungen, sein. Mit der Mehrwertabgabe schöpft die öffentliche Hand einen Teil der Vorteile ab, die einem einzelnen Grundeigentümer "über Nacht" entstehen, indem die öffentliche Hand seine Parzelle ein-, auf- oder umzont etc. Gerechtigkeitsüberlegungen sprechen dafür, solche durch staatliche Leistungen verursachten Sondervorteile abzuschöpfen, da es unbillig ist, wenn nur wenige vom Planungsvorteil profitieren, die damit verbundenen Kosten und Folgekosten aber die Gesamtheit tragen muss.

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 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 nun 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^{quinqüies} Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder*
- b. der voraussichtliche Abgabbeertrag 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.

Danach 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 *befristete* Einzonungen Abgaben verlangt werden, allenfalls zu einem tieferen Satz, um sie gegenüber Neueinzonungen zu privilegieren. Spielraum besteht auch bei der Festlegung des Mehrwertabgabesatzes. 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 verletzt die Eigentumsgarantie hingegen nicht (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 Fruchtfolgefleichen und der Förderung von Massnahmen zur Entwicklung der Siedlung nach innen bedeutet keine zwingende Priorisierungspflicht.

Der Gesetzgeber kommt den Landwirten in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen. So ist der bei der Einzonung 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) • Ausnahmegewilligungen 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 Bauabwilligung? 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 30'000 Franken 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.

III. Grundzüge und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

8. Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

8.1 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 Auszonungen 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 RRB Nr. 521 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:* Es werden die noch überbaubaren Bauzonenreserven erhoben und dabei insbesondere die Hemmnisse, die eine bauliche Nutzung nachteilig beeinflussen, erfasst.
- *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 evtl. erwünschte Auszonungen nicht zugelassen werden.

Nach aktuellem Kenntnisstand sind im Kanton Obwalden in den rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen mindestens bis ins Jahr 2030 genügend Bauzonenreserven vorhanden. Wird die künftig notwendige dichtere Nutzungsweise dieser Reserven mitberücksichtigt, erhöht sich die Kapazität zusätzlich. Bei einer Entwicklung 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. Ausgehend von diesen Ergebnissen ist festzustellen, dass Neueinzonungen für eine längere Zeit nicht begründet werden können. Einzonungen sind voraussichtlich nur in Einzelfällen und bei Vorliegen eines übergeordneten kantonalen Interessens denkbar.

8.2 Erhöhte Ansprüche an die Ortsplanung aufgrund innerer Verdichtung

Die neue Aufgabe der Siedlungsentwicklung nach innen wird an Bedeutung gewinnen. Diese verlangt von Behörden und Betroffenen (Eigentümer, Investoren, Planer usw.) ein sehr viel höheres Mass an Sorgfalt und Kompetenz, damit die einzelnen „verdichteten“ Teile gut ins Siedlungsbild eingepasst werden und die Lebensqualität erhalten bleiben kann. Lebensqualität ist dabei umfassend zu verstehen. Sie bedeutet insbesondere Wohnungen für unterschiedliche Lebenssituationen, Aussenräume, die zum Verweilen einladen und grosszügige Grünflächen bieten, oder eine gute Anbindung mit dem Langsamverkehr an die Ortszentren und öV-Haltestellen. Eine Entwicklung nach innen ist dort angezeigt, wo öffentliche Einrichtungen wie Schule, Verwaltung sowie nahe gelegene Einkaufsmöglichkeiten und Entsorgungshöfe, Seniorentreffs und vielseitige Kultur-, Sport- und Freizeitangebote vorhanden sind oder angeboten werden können.

Für diese Massnahmen sind massgeschneiderte Planungen notwendig. Diese stützen sich auf Entwicklungskonzepte, Masterplanungen, Testplanungen usw. Die Entwicklung nach innen hat erhebliche Infrastrukturkosten für die Gemeinden zur Folge. Allgemeine öffentliche Mittel sind hierfür kaum vorhanden.

8.3 Abgabepflichtige Tatbestände

8.3.1 Neueinzonungen

Der vorliegende Nachtrag sieht zunächst eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent des Bodenmehrerts bei Neueinzonungen vor. Dieser Abgabetatbestand ist von Bundesrechts wegen zwingend in das kantonale Recht aufzunehmen.

8.3.2 Um- und Aufzonungen sowie Abparzellierungen

Da mit dem neuen RPG im Wesentlichen eine Verdichtung nach innen erreicht werden soll, erscheint es zentral, auch die durch diese Verdichtung geschaffenen Mehrwerte der Abgabepflicht zu unterstellen, um mit diesen Mitteln damit zusammenhängende öffentliche Aufgaben zu finanzieren. Zudem ist aufgrund der unter 8.1 geschilderten Ausgangslage zu erwarten, dass in den nächsten 25 Jahren nur sehr vereinzelt Neueinzonungen vorgenommen werden können und deshalb nur mit bescheidenen Einnahmen aus der Mehrwertabgabepflicht für Neueinzonungen zu rechnen ist. Die Kosten der inneren Verdichtung hingegen werden zwangsläufig anfallen und von der Allgemeinheit zu tragen sein. Ohne Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen könnte nicht auf entsprechendes Abgabesubstrat zur Mitfinanzierung der inneren Verdichtung zurückgegriffen werden.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als angezeigt, auch den Tatbestand der Zuweisung von Bauland in eine andere Bauzonenart mit besseren Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung) und die Anpassung von Nutzungsvorschriften im Hinblick auf eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten (Aufzonung) von der Mehrwertabgabepflicht zu erfassen. Dabei ist ein reduzierter Abgabesatz von 15 Prozent des Mehrerts vorgesehen um die innere Verdichtung gegenüber dem Bauen auf der grünen Wiese zu privilegieren. Einer Um- und Aufzonung

gleichgestellt ist der Erlass oder die Änderung von Quartierplänen, die eine gegenüber der Regelbauweise erhöhte Nutzung erlauben.

Vor dem Hintergrund der Einführung einer Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen ist nicht zuletzt aus Gerechtigkeitsgründen auch bei der Abparzellierung von Wohnhäusern samt Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht eine Mehrwertabgabe zu statuieren, da diesfalls den Grundeigentümern ein erheblicher Vorteil verschaffen wird.

8.3.3 *Regelungen anderer Kantone*

Gemäss der aktuellsten Vergleichstabelle der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN; Vergleiche der kantonalen Regelungen, Stand 18. November 2016) haben bisher 23 Kantone bereits Regelungen zur Mehrwertabgabe geschaffen oder entsprechende Gesetzesvorlagen in die Vernehmlassung geschickt. Von diesen 23 Kantonen sehen 13 eine zwingende Mehrwertabgabe bei Um- und oder Aufzonungen vor. Drei weitere Kantone beabsichtigen Regelungen, wonach Gemeinden fakultativ eine Mehrwertabgabe bei Um-/Aufzonungen abschöpfen können.

Bei den Zentralschweizer Kantonen zeigt sich folgendes Bild: Die Referendumsvorlage des Kantons Uri vom 31. August 2016 sieht sowohl für Neueinzonungen als auch für Um- und Aufzonungen eine zwingende Abgabe von 20 Prozent vor (Art. 45d Planungs- und Baugesetz). Der Kanton Zug beabsichtigt eine Abschöpfung von 20 Prozent bei Mehrwerten infolge Neueinzonungen sowie bei Umzonungen bzw. bei Bebauungsplänen mit Ausnützungserhöhungen (§ 52a Abs. 1 und 2 Vernehmlassungsvorlage Planungs- und Baugesetz vom 1. Juni 2016). Die Vernehmlassungsvorlage des Kantons Luzern sieht vor, nebst dem Mindestabgabesatz bei Neueinzonungen auch bei Um- und Aufzonungen 15 Prozent des Mehrwerts abzuschöpfen, wobei die Gemeinden einen um 5 Prozentpunkte erhöhten oder verminderten Satz vorsehen oder aber – je nach Entwurfsvariante – ganz auf eine Erhebung verzichten können (§ 105a Abs. 1 Entwurf zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 27. November 2015). Die Vorlage des Regierungsrats des Kantons Schwyz räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, für Um- und Aufzonungen fakultativ eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent zu erheben (§ 36d Abs. 2 Entwurf Planungs- und Baugesetz vom 23. November 2015). Der Kanton Nidwalden hingegen beabsichtigt nur eine Umsetzung der bundesrechtlich zwingenden Minimalvorgabe (20 Prozent des Mehrwerts bei Neueinzonungen [Art. 2 und 3 des Entwurfs eines Einführungsgesetzes zum Raumplanungsgesetz betreffend Mehrwertabgabe vom 3. Mai 2016]).

8.4 *Möglichkeit einer Abgabbeerhebung bei Spezialzonen*

Zusätzlich zur Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen sowie Um- und Aufzonungen sieht der Nachtrag vor, eine gesetzliche Grundlage zur vertraglichen Abschöpfung von Mehrwerten infolge Schaffung von Spezialzonen, wie insbesondere Abbau-, Deponie- oder Intensivlandwirtschaftszonen zu schaffen. In diesen Fällen wird der Boden (temporär) einer gesteigerten Nutzung zugeführt, wodurch dieser markant an Wert gewinnt, planungsrechtlich aber dennoch in der Nichtbauzone verbleibt. Eine vertragliche Mehrwertabgabe erweist sich in diesen Fällen als sinnvoll, weil die Berechnung des Mehrwerts anhand anderer Kriterien zu erfolgen hat als bei Neu-, Um- und Aufzonungen, wo auf den Bodenwert vor und nach erfolgter Einzonung abgestellt werden kann. Eine Form der vertraglichen Mehrwertbeteiligung für das Errichten besonderer Infrastruktur, kennt der Kanton Obwalden zudem bereits seit 2009 (Art. 28a Abs. 2 BauG). Sollte keine vertragliche Vereinbarung über die Abgabepflicht zustande kommen, kann subsidiär durch die Behörde hoheitlich verfügt werden.

8.5 *Weitere Regelungen*

Der Entwurf sieht weiter eine Befreiung von der Mehrwertabgabe vor, sofern der planungsbedingte Mehrwert unter Fr. 30 000.– liegt. Auch eine teilweise Befreiung des Gemeinwesens ist angedacht. Die Erhebung der Mehrwertabgabe erfolgt durch den Kanton. Die aus Neueinzo-

nungen und Spezialzonen 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 Um- und Aufzonungen sowie bei Abparzellierungen 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 orientieren sich an den Regelungen der umliegenden Kantone und sind auf die Langfriststrategie 2022+ des Regierungsrats ausgerichtet.

9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 28a

Abs. 3

Gemäss der Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 soll inskünftig bei einer neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in die Bauzone eine Mehrwertabgabe erhoben werden (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Spezialzonen im Nichtbaugebiet, wie insbesondere Abbau- und Deponiezonen sowie befristete Intensivlandwirtschaftszonen zeichnen sich hingegen gerade dadurch aus, dass sie bloss temporäre Nutzungen ermöglichen sollen, die ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebiets erfolgen. 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). Da bei solchen Spezialzonen Boden i.d.R. nicht dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird, ist gemäss bundesrechtlicher Minimalregelung eine Mehrwertabschöpfung nicht zwingend vorzunehmen. Es ist jedoch den Kantonen überlassen, über die Mindestregelung des Bundes hinaus weitere Abgabebetstände zu normieren und eine gesetzliche Grundlage für eine Mehrwertabschöpfung einzuführen. Der Kanton Neuenburg kennt bereits eine entsprechende Regelung (vgl. Art. 34 Loi cantonale sur l'aménagement du territoire vom 2. Oktober 1991 [LCAT, 701.0]). Im Kanton Neuenburg ist nicht nur die Schaffung von neuen Bauzonen, sondern auch die Schaffung einer Spezialzone (z.B. Kiesabbau- oder Deponiezone) mehrwertabgabepflichtig.

Es erweist sich als sachgerecht, auch bei der Schaffung von Spezialzonen im Nichtbaugebiet, wie insbesondere Abbau-, Deponie oder befristeten Intensivlandwirtschaftszonen, die Möglichkeit zur Abschöpfung des daraus entstehenden Mehrwerts gesetzlich zu verankern. Auch in diesen Fällen erfährt der Boden durch die planerische Massnahme eine signifikante Wertsteigerung. In gewissen Fällen unterscheiden sich solche Zonen in ihren Nutzungsmöglichkeiten denn auch kaum von herkömmlichen Gewerbe- oder Industriezonen. Der Boden wird dabei in planungsrechtlicher Hinsicht im Nichtbaugebiet belassen, obwohl er wie Gewerbe- oder Industrieland für eine bestimmte Nutzung auf lange Zeit befristet überbaut werden kann. Der Bodenpreis wird durch diese Planungsmassnahme um ein Vielfaches erhöht, weshalb auch in diesen Fällen eine Mehrwertabschöpfung gerechtfertigt erscheint. Ähnlich verhält es sich mit Abbau- oder Deponiezonen. Auch hier wird der Boden durch die Planungsmassnahme einer gesteigerten Nutzung zugeführt, die zu einem Mehrwert führt.

Die Erhebung von Abgaben beim Materialabbau ist im Kanton Obwalden denn auch kein Novum. So kann für Materialentnahmen aus öffentlichen Gewässern neben der Bewilligungsgebühr eine Abgabe von höchstens Fr. 10.– pro Kubikmeter erhoben werden (Art. 46 Abs. 1 Bst. a Wasserbaugesetz, 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 könnte 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.) sprechen mehrere Gründe: Mit Art. 28b ff. setzt der kantonale Gesetzgeber die bundesrechtlichen Mindestvorgaben ins kantonale Recht um. Die Erhebung einer Abgabe ist in diesen Fällen nicht fakultativ, sondern zwingend umzusetzen. Der von der Planungsmassnahme betroffene Boden wird dauerhaft einer Bauzone zugewiesen, was bei Spezialzonen im Nichtbaugebiet gerade nicht der Fall ist. Zudem ist die Festsetzung des Mehrwerts des einzuzonenden Grundstücks aufgrund von Bodenpreisen an vergleichbaren Lagen anhand von konkret feststehenden, allgemein geltenden Faktoren bestimmbar. Die Bemessung der Mehrwertabgabe bei Spezialzonen ist hingegen individuell zu bestimmen und ist nicht wie bei Bauzonen „schematisiert“ anhand von Erfahrungswerten möglich. 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 lässt mehr Spielraum für individualisierte und situative Lösungen offen (konkret auf die jeweilige Spezialzone bezogen). Auch dieser Umstand spricht bei Spezialzonen für eine vertragliche Abschöpfung des Mehrwerts, da diesfalls individualisierte und auf das konkrete Abbau- oder Deponieprojekt bezogene Lösungen ausgehandelt werden können. Die gesetzlich vorgeschriebene Abschöpfung bietet hier weitaus weniger Spielraum. Das Bundesgericht lässt denn auch öffentlich-rechtliche Verträge mit privaten Grundstückeigentümern zu, wenn das kantonale Recht dies vorsieht oder entsprechende Regelungen nicht ausschliesst und wenn die Verträge im öffentlichen Interesse sind. Auch Spezialisten empfehlen gestützt auf Erfahrungen im Kanton Bern vertragliche Lösungen.

Im Weiteren dürften bei Spezialzonen nicht selten namhafte Abgabebeträge betroffen sein. Wird die Abgabe mittels Verfügung erhoben, kann sich im Streitfall für den Abgabepflichtigen sogar ein langwieriges Beschwerdeverfahren lohnen. Bei vertraglichen Lösungen ist die Ergreifung eines Rechtsmittels ausgeschlossen und mit geschickten Verhandlungen lassen sich folglich Erträge rascher generieren.

Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass zwar eine Kann-Vorschrift formuliert wurde, eine solche aber durchaus eine verbindliche Wirkung zu erzeugen vermag. Erweist sich aufgrund des Sachverhalts eine Mehrwertabgabe objektiv als gerechtfertigt – dies dürfte bei gewinnorientierten Abbauzonen, Speziallandwirtschaftszonen etc. regelmässig der Fall sein – so ist die öffentliche Hand grundsätzlich verpflichtet, eine vertragliche Abschöpfung zu erwirken. Nur in begründeten Ausnahmefällen (denkbar z.B. bei erforderlichen Deponien im öffentlichen Interesse) dürfte allenfalls auf eine Abschöpfung verzichtet werden. Bei wirtschaftlichen Interessen seitens Privater wird eine Abgabe hingegen stets zu erheben sein.

Weiter ist vorgesehen, dass ein entsprechender Vertrag über die Mehrwertbeteiligung dem Regierungsrat zur Genehmigung zu unterbreiten ist (2. Satz). Dies dürfte sinnigerweise im Rahmen des Genehmigungsbeschlusses über die Planänderung erfolgen. Auf diese Weise wird durch die Plangenehmigungsbehörde sichergestellt, dass eine angemessene Abschöpfung erfolgt und sich eine einheitliche kantonale Praxis entwickeln kann. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, dass bei kommunalen Zonen auch die Einwohnergemeinden zur vertraglichen Abschöpfung ermächtigt sind. In der Praxis dürfte es sich als zielführend erweisen, wenn die Einwohnergemeinde den Kanton frühzeitig über die vertraglichen Abgabebere-

strebungen informiert und ihn gegebenenfalls miteinbezieht, um eine genehmigungsfähige Abgabeverpflichtung ausarbeiten zu können. Denkbar wäre z.B. das Einreichen eines Vertragsentwurfs anlässlich der kantonalen Vorprüfung. An dieser Stelle bleibt zu erwähnen, dass der abgeschöpfte Mehrwert zwingend in den Fonds gemäss Art. 28i Abs. 1 zu fließen hat und nicht der jeweiligen Einwohnergemeinde zusteht.

Abs. 4

Sollte das Zustandekommen einer vertraglichen Mehrwertbeteiligung in den Fällen von Absatz 3 scheitern, bietet Absatz 4 den Behörden dennoch 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 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 neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen entstehen. Eine bloss temporäre Zuweisung zu einer Bauzone (z.B. für Kiesabbau oder Inertstoffdeponie) ist von Bundesrechts wegen nicht abgabepflichtig, weil keine dauerhafte Einzonung vorliegt und das Gebiet nach dem erfolgten Abbau rekultiviert und wieder der Nichtbauzone (und somit der landwirtschaftlichen Nutzung) zugeführt wird. Somit fehlt es – zumindest bei Abbau- und Deponieazonen – an der Voraussetzung der Dauerhaftigkeit der Zuweisung des Bodens zu einer Bauzone. Bei Speziallandwirtschaftszonen sind durchaus dauerhafte Überbauungen möglich. Der Boden verbleibt in planungsrechtlicher Hinsicht aber trotzdem in einer Nichtbauzone.

Die Umzonung einer *Zone für öffentliche Bauten und Anlagen*, einer *Grünzone* oder dergleichen in eine ordentliche Bauzone wirkt faktisch wie eine Einzonung. Diese Spezialfälle sollen daher von Absatz 1 miterfasst werden und analog einer Neueinzonung der Mehrwertabgabepflicht unterstellt werden.

Abs. 2

Die Höhe der Abgabe soll 20 Prozent des Bodenmehrerts betragen und damit nicht über die bundesrechtliche Mindestvorgabe hinausgehen. Die Mehrwertabgabe ist gegenüber der 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 und nicht ohne begründetes Erfordernis zu erhöhen. 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.

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 auf einem Grundstück schon befindliche (landwirtschaftliche) Bauten und Anlagen sind für die Ermittlung des Planungsmehrwerts 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 Nutzungsplanung die öffentlich-rechtliche Abgabepflicht fest und erteilt den Auftrag, diese im Grundbuch anmerken zu lassen. Die Feststellung kann durch die Grundeigentümerschaft nicht beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Eine Anfechtung ist erst zusammen mit der Schätzungsverfügung möglich. Anlässlich der Genehmigung 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). Denkbar wäre auch, dass ein Grundeigentümer nicht etwa die Höhe der Mehrwertabgabe bestreitet, sondern dass die Planungsmassnahme gar nicht von Art. 28b ff. erfasst wird, da es sich z.B. nicht um eine Neueinzonung handle. Auch diesen Einwand könnte er im Rahmen eines Rechtsmittels gegen die Feststellungsverfügung geltend machen, nicht aber bereits anlässlich des Genehmigungsentscheidens des Regierungsrats.

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.

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.

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. Unversalsukzession). 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 Überbauung ausgeübt und demzufolge der Baulandhortung entgegengewirkt 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).

Jede Baubewilligung löst 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 als Ganzes fällig. Auf eine Indexierung der festgesetzten Mehrwertabgabe wird bewusst verzichtet.

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 nicht den Veräusserungstatbestand im Sinne der Mehrwertabgabegesetzgebung erfüllt (so insbesondere Schenkung und Erbfolge gemäss 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 Abgabeforderung u.U. 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.

Allenfalls könnte es vereinzelt zu Streitigkeiten über den Eintritt der Fälligkeit kommen. Der Kanton Luzern sieht hierfür in § 105d Abs. 3 des Entwurfs zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 24. November 2015 vor, dass der Abgabepflichtige innert 30 Tagen seit Zustellung der Rechnung einen beschwerdefähigen Entscheid zur Fälligkeit verlangen kann. Allerdings sieht der Kanton Luzern auch die Möglichkeit vor, Um- und Aufzonungen der Mehrwertabgabepflicht zu unterwerfen und legt diesbezüglich u.a. fest, dass die Fälligkeit bei *erheblichen* Änderungen an bestehenden Bauten eintritt. Im Rahmen der Anfechtung einer Fälligkeitsverfügung könnte der Abgabepflichtige demnach etwa geltend machen, dass entgegen der Auffassung der Behörden keine erheblichen baulichen Änderungen vorgenommen würden. Diese Problematik dürfte sich beim vorliegenden Entwurf nicht stellen, da jede Baubewilligung – auch bei bloss marginalen Bauvorhaben – die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslöst. Im Übrigen ist auch bei einer Handänderung (Tatbestand der Veräusserung) die Fälligkeit aufgrund des Tagebucheintrags auf den Tag genau bestimmbar. Entsprechend kann von einer gesetzlichen Rechtsmittelregelung abgesehen werden.

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. 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 (Zonenplangenehmigung) 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 Eintragungsfrist 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, 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 abzulaufen droht.

Wird der Mehrwert vertraglich abgeschöpft (vgl. Art. 28a Abs. 3), so ist das Grundpfandrecht sogleich nach Eintritt der Rechtskraft der mehrwertgenerierenden Planänderung zur Eintragung anzumelden. Da der Vertrag über die Mehrwertbeteiligung durch den Regierungsrat zusammen mit der Planänderung zu genehmigen ist, wird in aller Regel die Höhe der Abgabe in diesem Zeitpunkt bereits bekannt sein.

Art. 28h *Kürzung und Befreiung*

Abs. 1

Der Bund verlangt zwingend, dass für die Bemessung der Abgabe der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen ist, 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 Zonenplanverfahrens 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, wie der 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.

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 Amt für Landwirtschaft und Umwelt 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 Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Abgabe (samt Rechtsmittelverfahren) gleich oder ungleich kleiner ist als der anfallende Ertrag. 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 Einzonungsmehrwerte 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).

Ebenfalls von der Mehrwertabgabepflicht zu befreien sind Einzonungen, die dem Verwaltungsvermögen des Kantons oder einer Einwohnergemeinde zufallen (Bst. b). Bei Flächen, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, soll keine Abschöpfung des Mehrwerts erfolgen. Wird jedoch ein Grundstück des Gemeinwesens, das sich im Finanzvermögen befindet, eingezont, untersteht der anfallende Mehrwert der Abgabepflicht. 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 Bodenmehrwert bezogen auf die abparzellierte 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 und Spezialzonen nach Artikel 28a Absatz 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 Weiteren können mit dem Mehrwertausgleich raumplanerische Massnahmen nach Art. 3 RPG unterstützt werden. Zu denken ist dabei etwa an die (Mit-) Finanzierung von planerischen Vorleistungen zur Hebung der Siedlungsqualität (z.B. Studien, Wettbewerbe) im Rahmen von Planungen zu städtebaulichen Aufwertungen, Siedlungserneuerungen und Siedlungsentwicklung nach innen, das Erstellen von Anlagen im öffentlichen Interesse wie Rad- oder Fusswege, Grünräume etc. Letztlich profitieren davon auch die Zahlungspflichtigen, was für die Akzeptanz der Mehrwertabgabe förderlich ist.

Nach der hier vorgesehenen Regelung sollen die Mehrwertabgabeerträge aus Neueinzonungen 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 gleich kommt und damit auch nicht entschädigungspflichtig ist. Das Bundesgericht hat diesbezüglich in der Vergangenheit eine strenge Auslegung der Anforderungen an die materielle Enteignung verfolgt. Im Weiteren beschränkt sich der Abgabesatz für Neueinzonung auf die bundesrechtliche Minimalvorgabe und ist nicht darauf ausgerichtet, noch weitere Massnahmen der Raumplanung durch die Mehrwertabgabe zu finanzieren. Hierfür sollen primär die Mehrwertaerträge aus Um- und Aufzonungen sowie den Abparzellierungen herangezogen werden, welche direkt der betroffenen Standortgemeinde

anfallen (vgl. Art. 28j Abs. 5). 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 Mehreinnahmen ausfallen.

Für die Anlegung eines kantonalen Fonds spricht auch die Tatsache, dass nur der Kanton den Ausgleich zwischen denjenigen Gemeinden sicherstellen kann, die Entschädigungen zu leisten haben und denjenigen, die abgaberelevante Einzonungen vornehmen können. Diese Regelung bildet denn auch die Voraussetzung für einen Abtausch von Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg und trägt dadurch dazu bei, die Siedlungsentwicklung in den dafür am besten geeigneten Gebieten zu unterstützen. Ausserdem kann der Kanton Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben besser abfangen und ausgleichen als einzelne Gemeinden. Die Finanzierung von planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen ist als gemeindeübergreifendes Solidaritätswerk anzusehen.

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

Abs. 3

Der Regierungsrat entscheidet über die Verwendung der Mittel. Er kann im Einzelfall entscheiden oder in Ausführungsbestimmungen Näheres regeln. Es besteht jedenfalls kein Rechtsanspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen aus der Mehrwertabgabe für Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG. Deshalb sind Beschlüsse über die Verwendung der Mehrwertabgabe bzw. der einzelnen Beiträge nicht rechtsmittelfähig.

Absatz 3 räumt dem Regierungsrat darüber hinaus die Kompetenz ein, weitere Modalitäten wie z.B. die Stundung oder eine allfällige Rückerstattung zu regeln. In seltenen Fällen wäre es u.U. denkbar, dass eine Planungsmassnahme ganz oder teilweise wieder rückgängig gemacht wird, ohne dass der Grundeigentümer den gesamten Planungsmehrwert realisieren konnte. In derartigen Ausnahmesituationen könnte sich die Frage einer allfälligen Rückerstattung stellen.

Art. 28j *Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen sowie Abparzellierungen*

Abs. 1

Mit der Umzonung einer Arbeitszone in eine Wohnzone oder der Aufzonung von einer W2 zu einer W4 kann ein erheblicher Mehrwert geschaffen werden.

Die Siedlungsentwicklung nach innen als tragendes Prinzip der künftigen Raumplanung bedeutet, dass die Ausdehnung des Siedlungsgebietes begrenzt und die bestehenden Bauzonen an den richtigen Lagen konsequent genutzt werden. Bei Bedarf sind neue Kapazitäten planerisch durch Um- und Aufzonungen zu schaffen. Eine derartige Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und aufwändiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Die Bereitstellung von gesteigerten baulichen Nutzungsmöglichkeiten ist für die öffentliche Hand in der Regel mit Kosten für Massnahmen der Raumplanung verschiedenster Art wie Ausbau der Infrastruktur, Erschliessung, Schaffung von Freiräumen etc. verbunden. Mit einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen können finanzielle Mittel zur Deckung dieser Kosten gewonnen werden, was die Gemeinden spürbar entlastet. Mit der Abgabe erhalten die Gemeinden auch einen Anreiz, die Potenziale der inneren Verdichtung auszunutzen und die so zur Verfügung stehenden zusätzlichen finanziellen Mittel dafür einzusetzen. Die gleichen Überlegungen gelten für Quartierpläne. Auch mit dem Erlass oder der Änderung eines Quartierplans kann gegenüber der Grundnutzung eine erhebliche Mehrnutzung ermöglicht werden, weshalb sich auch in die-

sen Fällen die Unterstellung unter die Abgabepflicht aus Gründen der Gleichbehandlung aufdrängt.

Andererseits muss darauf geachtet werden, dass die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen die gewünschte Siedlungsentwicklung nach innen nicht bremst. Dies könnte der Fall sein, wenn für diese Tatbestände eine zu hohe Mehrwertabgabe verlangt wird. Die Innenentwicklung ist gegenüber dem Bauen auf der grünen Wiese deshalb mittels eines reduzierten Abgabesatzes zu privilegieren. Die Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen und Bebauungspläne sind zudem in der Regel geringer als bei Neueinzonungen. Es gilt somit einen Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an der Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen und dem öffentlichen Interesse an der Mehrwertabschöpfung zu finden. Im Vergleich zur Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen erscheint deshalb ein verminderter Abgabesatz von 15 Prozent als angemessen.

Abs. 2

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. Die Abparzellierung und 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 beleh- und handelbar.

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. 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 eingezont.

Mit den Ausnahmegewilligungen zur Entlassung von Grundstücken aus dem Geltungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts werden erhebliche Mehrwerte geschaffen. Die Abgabepflicht ist insofern geboten, als einem einzelnen Grundeigentümer ein Vorteil verschafft wird, indem eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung in der Landwirtschaftszone ermöglicht wird. Dem Entscheid über die Abparzellierung geht jeweils eine raumplanerische Verfügung 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.

Bei der Einführung einer Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen ist konsequenterweise und nicht zuletzt aus Gerechtigkeitsgründen auch eine Mehrwertabgabe für Abparzellierungen zu statuieren. Eine Abparzellierung und Entlassung aus dem bäuerlichen Bodenrecht ist durch den Grundeigentümer mit wenig Aufwand und geringen Kosten zu erwirken. Will hingegen jemand, z.B. infolge einer Aufzonung oder mittels Quartierplanverfahren, ein zusätzliches Geschoss errichten, zieht dies einen deutlich höheren Aufwand (Planungs- und Baukosten, allfällige Rechtsmittelverfahren etc.) nach sich. Es wäre stossend, nur im letztgenannten Falle eine Abgabe zu erheben, während der durch eine Abparzellierung generierte Mehrwert davon befreit wäre. So sehen aktuell auch die Kantone Glarus und Appenzell Innerrhoden die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Abparzellierungen vor. Der Kanton Appenzell Innerrhoden geht dabei von

jährlich fünf Fällen aus, während im Kanton Obwalden – wie bereits erwähnt – im letzten Jahrzehnt durchschnittlich 28 Abparzellierungen pro Jahr bewilligt wurden. 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.

Abs. 3

Bei Um- und Aufzonungen soll der Mehrwert erst im Rahmen des konkreten Bauprojekts ermittelt werden. Abgeschöpft werden soll der hypothetisch realisierbare Mehrwert und nicht bloss der effektiv aufgrund des konkreten Bauvorhabens realisierte Mehrwert. Zur Forcierung der inneren Verdichtung ist es angezeigt, den ganzen Mehrwert abzuschöpfen, selbst wenn der Bauherr unter Umständen nicht das maximal Zulässige baut. Eine gesamthafte Abschöpfung ist in Bezug auf die Regelung bei Neueinzonungen denn auch konsequent, da dort ebenfalls der gesamte mögliche Mehrwert abgeschöpft wird, unabhängig vom konkreten Bauvorhaben. Das hypothetische Baupotenzial ist durch die Bauherrschaft/Gemeinde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens zu ermitteln bzw. auszuweisen. Gestützt darauf kann in der Folge die Steuerverwaltung die Mehrwertschätzung vornehmen.

Anders als bei Neueinzonungen löst der Verkauf eines um- oder aufgezonten Grundstücks die Mehrwertabgabe nicht aus, sondern nur die Überbauung. Dies rührt hauptsächlich aus Praktikabilitätsgründen her. Dass die Veräusserung keinen auslösenden Tatbestand darstellt, erweist sich im Hinblick auf das Bundesrecht nicht als problematisch, da Um- und Aufzonungen nicht vom zwingenden Recht erfasst werden und deshalb abweichende Regelungen getroffen werden dürfen.

Als Mehrwert auslösender Tatbestand bei den Abparzellierungen wird der Abparzellierungsentscheid festgelegt. Abparzellierungen werden in aller Regel zum Zwecke des Verkaufs oder zur höheren Belehnung im Zusammenhang mit einem geplanten Bauvorhaben erwirkt. Mit der Abparzellierung wird folglich unmittelbar eine Mehrwertschöpfung angestrebt.

Abs. 4

Abgabepflichtig ist die Eigentümerschaft im Zeitpunkt der Erteilung der Bau- oder Abparzellierungsbewilligung. Dabei handelt es sich in aller Regel um den Bewilligungsempfänger.

Abs. 5

Die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen sowie bei Abparzellierungen kommt direkt der betroffenen Standortgemeinde zu. Um- und Aufzonungen werden in vielen Fällen bei der jeweiligen Gemeinde Kosten generieren, da sie infolge der Verdichtung in den Ausbau der Infrastruktur etc. investieren muss. Die Zuweisung der Einnahmen an die jeweilige Gemeinde zur zweckgebundenen Verwendung für Massnahmen gemäss Art. 3 RPG erscheint deshalb sachgerecht. Im Weiteren ist – anders als bei Entschädigungen von Auszonungen – kein gemeindeübergreifender „Ausgleichsfonds“ erforderlich.

Abs. 6

In Artikel 28j werden die Abweichungen für Um- und Aufzonungen sowie Abparzellierungen gegenüber der Grundsatzregelung von Artikel 28b ff. festgelegt. Im Übrigen sind diese Bestimmungen sinngemäss anwendbar (Kürzung und Befreiung, 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 Mehrwertabgabe nach Art. 28a Abs. 3 und 4 sowie Art. 28b ff. soll bei Nutzungsplanänderungen die zu einem

Mehrwert führende Beschlussfassung der Stimmberechtigten sein. Sämtliche Planungsänderungen, welche durch die Gemeinde nach Inkrafttreten dieser Änderung des Baugesetzes beschlossen werden, unterliegen den Vorschriften zur Mehrwertabgabe. Bei Änderung oder Erlass von Quartierplänen und bei Abparzellierungen soll der Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung 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.