



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

EINFÜHRUNGSGESETZ ZUM RAUMPLANUNGSGESETZ BETREFFEND MEHRWERTABGABE (MEHRWERTABGABEGESETZ, MWAG)

Bericht zur externen Vernehmlassung

Titel:	EINFÜHRUNGSGESETZ ZUM RAUMPLANUNGSGESETZ BETREFFEND MEHRWERTABGABE (MEHRWERTABGABEGESETZ, MWAG)	Typ:	Bericht	Version:	1.1
Thema:	Bericht zur externen Vernehmlassung	Klasse:		FreigabeDatum:	06.05.16
Autor:	Urs Achermann	Status:		DruckDatum:	06.05.16
Ablage/Name:	MWAG_Bericht zur externen Vernehmlassung.docx			Registratur:	2014.NWBD.33

Inhalt

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage.....	4
2.1	Revision des RPG	4
2.2	Gesetzgebungsauftrag an die Kantone.....	5
2.3	Finanzielle Auswirkungen	5
2.3.1	Grundsätzliches	5
2.3.2	Finanzbedarf für Auszonungen	6
2.3.3	Ertrag aus Neueinzonungen	6
3	Grundzüge der Vorlage	6
3.1	Eigenständiger Erlass	6
3.2	Höhe der Abgabe	7
3.3	Um- und Aufzonungen	7
3.4	Fondslösung.....	7
3.5	Verwendung der Mittel	7
3.6	Auswirkungen auf die Grundstückgewinnsteuer	7
4	Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	8
5	Auswirkungen der Vorlage.....	12
5.1	Auf den Kanton	12
5.2	Auf die Gemeinden	12
5.3	Auf die Privaten.....	13
6	Zeitliche Befristung.....	13
7	Zeitplan	13

1 Zusammenfassung

Mit der von den Schweizer Stimmberechtigten am 3. März 2013 angenommenen Revision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) wird der mehr als 30-jährige Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung eines Planungsausgleichs in Form einer bundesrechtlichen Mindestregelung präzisiert. Bereits das frühere RPG hatte einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile, die sich aus Planungen ergeben, vorgesehen (Art. 5 RPG), wobei nur einzelne Kantone (BS und NE) einen solchen Ausgleich auch umgesetzt hatten.

Boden, der neu als Bauland eingezont wird, gewinnt durch den Entscheid des Gemeinwezens (in der Regel die Gemeindeversammlung) ohne jegliches Zutun der Eigentümerschaft erheblich an Wert. Neu verlangen Art. 5 Abs. 1^{bis-sexies} RPG, dass die Kantone zwingend einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden regeln. Ziel der Mehrwertabgabe ist der Ausgleich des planungsbedingten Mehrwerts (Abschöpfung von Mehrwerten durch Ein-, Um- oder Aufzoning).

Das revidierte RPG ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Es verpflichtet die Kantone, Planungsvorteile mindestens bei Einzonungen zu einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Der Regierungsrat beabsichtigt einerseits, nicht über diesen Mindestsatz hinaus zu gehen. Andererseits soll der Mehrwert bei Um- und Aufzonungen nicht abgeschöpft werden.

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe müssen zweckgebunden für Auszonungsentschädigungen bei materieller Enteignung und für Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG verwendet werden. Im Kanton Nidwalden entspricht zwar die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung dem revidierten RPG in etwa, doch befinden sich die Bauzonenreserven grösstenteils nicht in denjenigen Gemeinden, für die ein starkes Wachstum vorgesehen bzw. absehbar ist. Auszonungen in peripheren Lagen werden deshalb unumgänglich sein, um Einzonungen in zentralen Lagen zu ermöglichen.

2 Ausgangslage

2.1 Revision des RPG

Am 3. März 2013 hiessen die Schweizer Stimmberechtigten die von den eidgenössischen Räten am 15. Juni 2012 beschlossene Änderung des RPG mit einem Ja-Anteil von knapp 63 Prozent gut. Die Hauptstossrichtung der Vorlage, die Zersiedlung zu stoppen, wurde somit von der Bevölkerung, insbesondere auch jener im Kanton Nidwalden mit einem Ja-Anteil von über 59 Prozent deutlich befürwortet.

Ziele der Revision des Raumplanungsgesetzes waren ein sorgsamer Umgang mit dem Boden, die Begrenzung der Siedlungsausdehnung sowie das Schaffen von kompakten Siedlungen. Dörfer und Städte sollen qualitativ nach innen weiter entwickelt werden, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verlust von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom, Wasser und Abwasser vermieden werden.

Die Umsetzung der Revision ist Aufgabe der Kantone. Sie haben dazu ihre Richtpläne anzupassen (siehe separate Vorlage zur Richtplananpassung). Eine weitere Vorgabe des revidierten RPG sind Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und die Einführung einer Mehrwertabgabe im kantonalen Gesetz bei Einzonungen von mindestens 20 Prozent für den Ausgleich von Planungsvorteilen. Während Massnahmen zur Baulandverflüssigung bereits im neuen Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1) umgesetzt wurden (z.B. Überbauungsvereinbarung, Art. 26 PBG, oder Auszonungsregelung, Art. 27 PBG), ist für die Mehrwertabgabe eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen.

Die Kantone haben innert einer Frist von fünf Jahren seit Inkrafttreten der Revision, mithin bis zum 1. Mai 2019, eine entsprechende Regelung zu erlassen.

2.2 Gesetzgebungsauftrag an die Kantone

Das revidierte RPG enthält in Artikel 5 Absatz 1^{bis}–1^{sexies} die folgenden Mindestvorgaben für die Kantone:

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

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder*
- b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.*

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

Die bundesrechtliche Mindestregelung beschränkt sich auf wenige zentrale Fragen. Damit bleiben den Kantonen vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten erhalten. Mit Blick auf die bundesrechtlichen Minimalanforderungen im revidierten RPG bedarf es namentlich:

- Aussagen zur genauen Verwendung der Erträge (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG), insbesondere jener Erträge, die nicht für die Finanzierung von Rückzonungen benötigt werden,
- eines Entscheids über die Abgabepflicht der Gemeinwesen für jene Fälle, in denen Kantone oder Gemeinden Grundstückseigentümer sind (Art. 5 Abs. 1^{quinqies} Bst. a RPG),
- der Festlegung eines Freibetrags, damit der Abgabeertrag nicht in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinqies} Bst. b RPG),
- einer Präzisierung der Frist, innerhalb derer die Kosten für landwirtschaftliche Ersatzbauten, die wegen der Einzonung nötig geworden sind, vom Mehrwert in Abzug gebracht werden können (das RPG spricht von Ersatzbauten, die innert *angemessener* Frist erstellt werden müssen) sowie
- die Regelung der Zuständigkeit und der Modalitäten der Abgabbeerhebung.

2.3 Finanzielle Auswirkungen

2.3.1 Grundsätzliches

Prognosen über die Höhe der Erträge aus der Mehrwertabgabe wie auch über die Höhe der zu leistenden Entschädigungen für Auszonungen sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, da sie von zahlreichen Unbekannten abhängig sind, namentlich von den zukünftigen Nutzungsplanrevision der Gemeinden und vielen damit zusammenhängenden Faktoren (Umfang und Zeitpunkt von Einzonungen, Zonenart, Gemeinde, Lage, Landwert vor beziehungsweise nach der Einzonung, Umfang und Zeitpunkt von Auszonungen, Landwert vor

beziehungsweise nach der Rückzonung, Voraussetzungen der materiellen Enteignung bei Rückzonungen und dergleichen).

Berücksichtigt werden muss, dass neben allfälligen Neueinzonungen von Wohn-, Misch und Zentrumszonen auch Einzonungen von Arbeitszonen der Mehrwertabgabe unterstellt sind. Auszonungen werden hingegen vorwiegend Wohnzonen in Gemeinden mit eher tieferen Bodenpreisen betreffen. Zudem wird in vielen Fällen eine Auszonung gar nicht einer materiellen Enteignung gleich kommen und damit auch nicht entschädigungspflichtig sein. Das Bundesgericht hat diesbezüglich in der Vergangenheit eine strenge Auslegung der Anforderungen an die materielle Enteignung verfolgt. Ferner muss beachtet werden, dass bei einer materiellen Enteignung durch Auszonung der Minderwert vollständig entschädigt werden muss (100 Prozent), wogegen bei Einzonungen nur ein Teil des Mehrwertes abgeschöpft wird.

Im Rahmen der laufenden Richtplanrevision 2015-2016 mussten die Bauzonenkapazitäten neu berechnet werden. Dabei zeigte sich, dass der Kanton Nidwalden, über den gesamten Kanton gesehen, über keine zu grossen Bauzonenreserven für die Entwicklung in den nächsten 15 Jahren verfügt. Hingegen gibt es sehr wohl Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen (z.B. Emmetten, Wolfenschiessen). Gleichzeitig gibt es wachstumsstarke Gemeinden, in denen für die nächsten 15 Jahre deutlich zu wenig Bauland vorhanden sein wird (z.B. Stans). Um eine raumplanerisch abgestimmte Siedlungsentwicklung zu ermöglichen, wird deshalb ein innerkantonaler Ausgleich der Bauzonenkapazitäten nötig sein.

2.3.2 Finanzbedarf für Auszonungen

Die Gemeinden Emmetten und Wolfenschiessen, die über die grössten Bauzonenreserven verfügen, haben in den letzten Monaten über verschiedene Gebiete im Umfang von rund 5.4 ha Planungszonen erlassen, um weiteren Planungen und damit einer allfällig drohenden Entschädigungspflicht vorzubeugen. Das Amt für Raumentwicklung hat aufgrund dieser Planungszonen eine Abschätzung der allenfalls entschädigungspflichtigen Auszonungen vorgenommen, unter Berücksichtigung der Lage, der Gefahrenzone und der Erschliessung. Es handelt sich allerdings um eine „Deskstudie“ und sie betrifft nur von Planungszonen umfasste Grundstücke, doch dürfte sich ein Grossteil der potentiellen Auszonungen in diesen Gebieten abspielen. Daraus ergibt sich eine potentiell entschädigungspflichtige Fläche von 25'920 m² in Emmetten und von 740 m² in Wolfenschiessen, gesamthaft als rund 2.6 ha. Bei einem angenommenen Landpreis in diesen Gemeinden von 600 Franken pro m² ist mit Entschädigungen von insgesamt rund 15 Mio. Franken zu rechnen (26'000 m² x Fr. 600.-).

2.3.3 Ertrag aus Neueinzonungen

Grossflächige Einzonungen sind aufgrund der raumplanerischen Rahmenbedingungen in Zukunft kaum mehr zu erwarten. Kapazitätserweiterungen werden sich vor allem im bestehenden Siedlungsgebiet realisieren (innere Verdichtung, Baulandverflüssigung).

Wie sich im Rahmen der Neuberechnung der Bauzonenkapazitäten ergeben hat, verfügt der Kanton Nidwalden gegenwärtig gesamtkantonal über eine Bilanz von 3.8 ha Bauzonenreserven. Zusammen mit den mutmasslichen Auszonungen (gemäss Planungszonen) im Umfang von rund 5.4 ha ergibt dies ein Einzonungspotential von rund 9.2 ha. Bei einem Landpreis von 1'000.- Franken pro m² und einem Abgabesatz von 20 Prozent ergibt dies einen mutmasslichen Ertrag von rund 18 Mio. Franken (92'000 m² x Fr. 1'000.- x 0.2).

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Eigenständiger Erlass

Die Mehrwertabgabe findet ihre Grundlage im Raumplanungsrecht (RPG). Es wäre aufgrund dessen naheliegend, diese Vorschriften in die kantonale Planungs- und Baugesetzgebung (PBG; NG 611.1) einzufügen. Aufgrund des Inhaltes des kantonalen Mehrwertabgabegeset-

zes mit seiner primär finanztechnischen und daher weniger raumplanerischen Ausrichtung wurde jedoch bestimmt, diesen Regelungsbereich in einem eigenständigen Erlass zu erfassen.

3.2 Höhe der Abgabe

Die Priorität der Mittelverwendung aus der Mehrwertabgabe liegt in der Finanzierung von Entschädigungen bei Auszonungen, soweit damit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer materiell enteignet werden. Der Satz der Mehrwertabgabe muss also so hoch ausgestaltet sein, dass sich damit voraussichtlich die Entschädigungen finanzieren lassen.

Bei dauerhaften Neueinzonungen ist geplant, eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent des planungsbedingten Mehrwerts zu erheben. Aufgrund der Modellrechnungen zum Finanzbedarf für Auszonungen und Ertrag aus Einzonungen hat sich gezeigt, dass mit diesem Satz die zu erwartenden Auszonungen abgegolten werden können.

3.3 Um- und Aufzonungen

Auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen soll verzichtet werden, um die Bestrebungen zur inneren Verdichtung nicht mit finanziellen Hindernissen zu erschweren.

3.4 Fondslösung

Für die Mehrwertabgabe wird ein zweckgebundener Fonds vorgesehen, der durch den Kanton verwaltet wird. Der Kanton nutzt die Einnahmen zur vollumfänglichen Finanzierung der Kosten bei Auszonungen. Nur der Kanton kann den Ausgleich zwischen denjenigen Gemeinden sicherstellen, die Kosten zu tragen (notwendige Rückzonungen) bzw. Einnahmen zu erwarten haben (Einzonungen). Dieses Vorgehen bildet die Voraussetzung für einen Austausch von Bauzonen über Gemeindegrenzen hinweg und trägt dadurch dazu bei, die Siedlungsentwicklung in den dafür am besten geeigneten Räumen zu unterstützen. Auch kann der Kanton Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben besser ausgleichen als einzelne Gemeinden.

Durch die Bemessung und Erhebung der Mehrwertabgabe durch den Kanton kann der administrative Aufwand minimiert werden. Mögliche Synergien mit Direktionen und Ämtern (Finanzverwaltung, Steuerverwaltung, Amt für Raumentwicklung) wurden bei den zur Erhebung und Verwendung der Mehrwertabgabe notwendigen Prozesse miteinbezogen.

3.5 Verwendung der Mittel

Die Priorität der Mittelverwendung liegt auf der Finanzierung von Entschädigungen bei Auszonungen durch die Gemeinden, soweit mit der Auszonung Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer materiell enteignet werden. Weitere Aufgaben der Raumplanung, wie sie das Gesetz vorsieht, stehen zu Beginn nicht im Vordergrund, jedenfalls nicht solange der Mittelbedarf für Auszonungen nicht einigermaßen genau abgeschätzt werden kann. Dementsprechend soll auch der Abgabesatz möglichst tief angesetzt werden (so hoch wie nötig, so tief wie möglich).

3.6 Auswirkungen auf die Grundstücksgewinnsteuer

Die Mehrwertabgabe knüpft im Gegensatz zur Grundstücksgewinnsteuer nicht an eine Veräusserung an, sondern an einen kommunalen Planungsakt. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe allerdings tritt erst bei der Veräusserung oder der Überbauung eines Grundstücks ein. Die Mehrwertabgabe kann also im letzteren Fall auch ohne Verkauf des Grundstücks anfallen.

Die Mehrwertabgabe darf von der Grundstückgewinnsteuer abgezogen werden. Sie gilt gemäss Art. 148 Abs. 1 Ziff. 4a des Gesetzes über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG; NG 521.1) als abzugsfähiger Aufwand und wird somit bei einer Handänderung steuermindernd bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer berücksichtigt. Entsprechend verkleinert sich die Steuer, die der Kanton bei einem Grundstücksverkauf auf den Gewinn erheben kann. Es ist mit einem gesamthaften Steuerausfall an Grundstückgewinnsteuern von rund Fr. 3.2 Mio. zu rechnen, dies bei der Annahme, dass Mehrwertabgaben von total Fr. 18 Mio. anfallen. Da die Erträge aus den Grundstückgewinnsteuern gemäss Art. 152 StG je zur Hälfte auf den Kanton und die Belegenheitsgemeinden aufgeteilt werden, trifft der oben erwähnte Steuerausfall auch die Gemeinden mit Total rund Fr. 1.6 Mio. Diese Berechnung erfolgt aufgrund der Grundlage, dass sich der Grundstückgewinnsteuerbetrag in Fällen, wo eine Mehrwertbesteuerung stattgefunden hat, um rund 10-15 Prozent des geltend gemachten Mehrwertabgabebetrages reduziert. Die Steuerausfälle können sich über mehrere Jahre bis sogar Jahrzehnte verteilen, da sie sich erst bei einem Verkauf manifestieren.

4 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand

Verweis auf den massgebenden Regelungsgegenstand (Mehrwertabgabe) im massgebenden Bundesrecht (RPG).

Art. 2 Mehrwertabgabe 1. Pflicht, Befreiung

Abs. 1 über die Pflicht zur Erhebung einer Mehrwertabgabe entspricht inhaltlich dem bundesrechtlichen Grundsatz, wonach das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch Planung nach dem RPG entstehen.

Abs. 2 regelt die kantonalrechtlichen Ausführungen zu Art. 5 Abs. 1 (*erhebliche* Vor- und Nachteile) beziehungsweise Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG (Absehen von der Erhebung einer Abgabe). Gemäss Ziff. 1 sind der Kanton und die Gemeinden von einer Abgabepflicht befreit. Dies allerdings nicht voraussetzungslos, sondern unter der Bedingung, dass der betroffene Boden dieser Gemeinwesen einer Zone zugewiesen wird, die direkt (Grundnutzung) öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken oder Kultuszwecken dient (vgl. dazu die Befreiung von der Handänderungssteuer gemäss Art. 139 Ziff. 7 Steuergesetz [StG; NG 521.1] und Befreiung von der Grundstückgewinnsteuer gemäss Art. 146 Ziff. 1 StG). Zu denken ist dabei vorab an die Zone für öffentliche Zwecke (Art. 57 PBG), die Zone für Sport- und Freizeitanlagen (Art. 58 PBG), die Grünzone (Art. 59 PBG) oder die Verkehrszone (Art. 60 PBG), aber auch an eine entsprechend ausgestaltete Sondernutzungszone (Art. 61 PBG). Bei Einzonung in eine Gewerbe- oder Wohnzone wird das Gemeinwesen hingegen abgabepflichtig, auch wenn es dort ein Gemeindehaus errichten würde, da diese Zonen klar nicht für öffentliche Zwecke gedacht sind.

Das Bundesrecht fordert einen Ausgleich erheblicher Vorteile, die durch Planungen nach dem RPG entstehen. Gestützt auf Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Mehrwertabgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Die Grenze für eine solche Befreiung wurde in Ziff. 2 nicht bei einem konkreten Betrag, sondern bei einer absoluten und objektiv feststellbaren Bodenflächen (50 m²) gesetzt. Solche Einzonungen sind in der Praxis eher selten und treten vor allem im Zusammenhang mit Arrondierungen auf.

Art. 3 2. Höhe

Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Im Kanton Nidwalden soll dieser Mindestsatz zur Anwendung gelangen (Abs. 1).

Abs. 2: Entsprechend der bundesrechtlichen Vorgaben ergibt sich der Mehrwert aus der Differenz des Verkehrswerts des Bodens unmittelbar vor und jenem nach der rechtskräftigen Neueinzonung.

Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG bestimmt, 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. Mit dem Inhalt dieser bundesrechtlichen Vorschrift kann im kantonalen Recht allein die Dauer der angemessenen Frist festgelegt werden. Diese wird in Abs. 3 auf zwei Jahre festgelegt.

Art. 4 3. Festsetzung

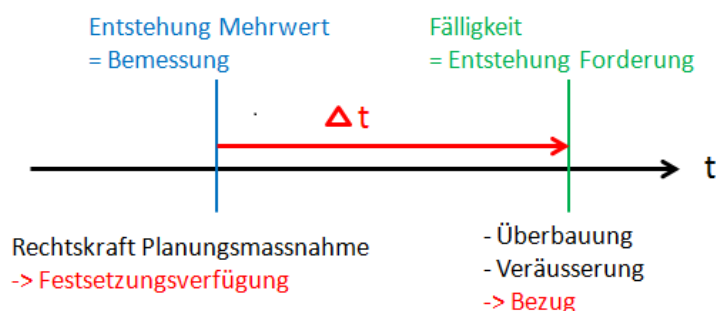
Abs. 1: Die Mehrwertabgabe gründet auf Art. 5 RPG. Die Baudirektion ist die für die Raumentwicklung beziehungsweise Raumplanung zuständige Direktion (vgl. Ziff. III Abs. 1 lit. d des Anhangs zur kantonalen Regierungsratsverordnung). Die Festsetzung der Mehrwertabgabe in Form einer Verfügung und gestützt auf eine Schätzungen wurde demzufolge der Baudirektion zugewiesen. Sie hat für die Anmerkung der Abgabepflicht und der Höhe der Abgabe im Grundbuch besorgt zu sein.

Abs. 2: Die Schätzung der Verkehrswerte unmittelbar vor und nach der Einzonung erfordert Fachkenntnisse. Diese Fachkompetenz ist im kantonalen Steueramt vorhanden, hat es doch im Rahmen der ordentlichen Steuerveranlagung über Liegenschaften jeglicher Art zu befinden und diese zu bewerten. Relevant ist der Zeitpunkt, in welchem die Einzonung in Rechtskraft erwachsen ist.

Abs. 3: Damit die Abgabepflicht sofort im Grundbuch eingetragen werden kann und so Publizitätswirkung gegenüber einem Erwerber entfaltet, ist gesetzlich festzuhalten, dass Beschwerden gegen Festsetzungsverfügungen keine aufschiebende Wirkung zukommt.

Art. 5 4. Fälligkeit

Zwischen Festsetzung der Mehrwertabgabe (Einzonung) und deren Fälligkeit (Überbauung oder Verkauf) kann eine längere Frist verstreichen.



Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe wird durch das RPG bundesrechtlich vorgegeben und ist an zwei Tatbestände gebunden: die Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräußerung. Das Bundesrecht definiert jedoch die Termini „Überbauung“ beziehungsweise „Veräußerung“ nicht. Insofern kann das kantonale Recht – dies im Rahmen des Bundesrechts – diese Definition vornehmen.

Für den Begriff der „Überbauung“ wird auf den Zeitpunkt der „Schlussabnahme“ (Abnahme der Bauten und Anlagen vor dem Bezug beziehungsweise vor der Inbetriebnahme) gemäss

der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung (PBG, NG 611.1 / PBV, NG 611.11) abgestellt, konkret auf § 52 Abs. 2 Ziff. 3 PBV. Dies ist ein klar feststellbarer, durch ein Protokoll der Baubewilligungsbehörde definierter Zeitpunkt. Für den Investor besteht der Vorteil dieser Regelung darin, dass er allenfalls bereits über Einnahmen aus Verkauf oder Vermietung verfügt, mit denen die Mehrwertabgabe beglichen werden kann.

Bezüglich Veräusserung eines Grundstücks wird auf die Vorgänge abgestellt, welche eine Grundstücksgewinnsteuer im Sinne von Art. 136 Abs. 2 StG auslösen. Dazu gibt es eine gefestigte Praxis und Rechtsprechung.

Abs. 2: Die Mehrwertabgabe wird grundsätzlich gesamthaft fällig, auch wenn von einem Grundstück nach erfolgter Neueinzonung nur ein Teil überbaut oder veräussert wird. Besteht jedoch ein Sondernutzungsplan und sieht dieser eine ausdrückliche Etappierung vor, so wird auch die Mehrwertabgabe etappiert fällig, dies im Verhältnis der Fläche der entsprechenden Etappe zur Gesamtfläche des Gestaltungsplangebietes.

Art. 6 5. Meldepflicht, Bezug

Die kantonale Instanz, welche die Mehrwertabgabe verfügt hat (Baudirektion im Sinne von Art. 4 Abs. 2), hat nicht ohne Weiteres Kenntnis über die Fälligkeit der Mehrwertabgabe. Die Fälligkeit knüpft, wie in Art. 5 Abs. 1 ausgeführt, an die „Schlussabnahme“ nach der Überbauung bzw. an die Veräusserung an. Wann die „Schlussabnahme“ vorliegt kann von der Baubewilligungsbehörde, wann eine Veräusserung eines Grundstücks erfolgt vom Grundbuchamt festgestellt werden. Die Meldung dieser beiden Instanzen im Sinne von Abs. 1 und Abs. 2 zu Händen der Baudirektion betrifft allerdings nur Grundstücke, auf denen eine entsprechende Mehrwertabgabepflicht angemerkt worden ist (vgl. Art. 4 Abs. 2).

Aufgrund der Mitteilungen der Baubewilligungsbehörde bzw. des Grundbuchamts verfügt die Baudirektion – gestützt auf die (u.U. vor längerer Zeit erlassene) Festsetzungsverfügung – den Bezug der nunmehr fälligen Mehrwertabgabe (Abs. 3). Auf eine Verzinsung oder Indizierung der dannzumal festgesetzten Mehrwertabgabe wird bewusst verzichtet.

Art. 7 6. Sicherstellung

Um die Mehrwertabgabe sicherzustellen, wird eines gesetzlichen Grundpfandrecht im Sinne von Art. 117 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch (EG ZGB, NG 211.1) begründet. Es geht allen eingetragenen Belastungen vor. Zudem erfordert es keine Eintragung im Grundbuch. Damit wird die tatsächliche Belastung des Grundstücks aus dem Grundbuch nicht vollständig ersichtlich. Dies stellt einen Einbruch in die Publizitätswirkung des Grundbuchs dar.

Art. 836 Abs. 1 ZGB bestimmt in diesem Zusammenhang, dass die gesetzlichen Pfandrechte des kantonalen Rechts erst mit der Eintragung ins Grundbuch entstehen, wenn das Gesetz dem Gläubiger einen Anspruch auf das Pfandrecht einräumt. Die Eintragung ist für diese gesetzlichen Pfandrechte demnach konstitutiv. Gleichzeitig bestimmt Art. 836 Abs. 2 ZGB für diejenigen Pfandrechte, welche nach kantonalem Recht ohne Eintragung entstehen, dass sie einem gutgläubigen Dritten, der sich auf das Grundbuch verlässt, nicht mehr entgegengehalten werden können, wenn sie nicht binnen vier Monaten nach Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch binnen zweier Jahre seit der Entstehung der Forderung im Grundbuch eingetragen werden. Von dieser Regelung sind gesetzliche Pfandrechte mit Pfandbeträgen bis Fr. 1'000 ausgenommen (vgl. Art. 117 Abs. 3 EG ZGB).

Art. 8 Aufwandabgeltung

Für die Schätzung der Verkehrswerte (Steueramt), die Festlegung der Mehrwertabgabe und die Überwachung der Fälligkeiten sowie den Bezug der Mehrwertabgabe (Baudirektion) und die Verwaltung des Mehrwertabgabefonds (Finanzverwaltung) sowie die Rückerstattung an die Gemeinden (Finanzdirektion) steht dem Kanton eine pauschale Aufwandabgeltung zu. Diese wird auf Fr. 1'000.- je eingezontes, zu beurteilendes Grundstück festgesetzt. Der Be-

trag setzt sich zusammen aus Fr. 500.- für eine durchschnittliche Schätzung von Landwirtschaftsland und Fr. 500.- für geschätzte sechs Stunden Aufwand gemäss mittlerem Leistungslohnband. Die Aufwandabgeltung wird jeweils von der von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eingezogenen Mehrwertabgabe in Abzug gebracht, d.h. die in den Fonds eingelegten Mittel verringern sich um diese Aufwandentschädigungen.

Art. 9 Verwendung

1. Fonds

Der Kanton erhebt die Mehrwertabgabe und weist deren Erträge einem Fonds zu (Abs. 1).

Das Bundesrecht umschreibt die zweckgebundene Verwendung der Mehrwertabgabe in Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG abschliessend. Der Ertrag wird für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG (Entschädigung von Enteignungen) oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 (Schonung der Landschaft, Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung, wie beispielsweise die Schaffung von Rad- und Fusswegen, Grünanlagen und Parks), insbesondere Abs. 2 lit. a (Erhaltung von Kulturland, insbesondere Fruchtfolgeflächen) und Abs. 3 lit. a^{bis} (Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung von Siedlungsfläche) verwendet. Der Kanton Nidwalden verwendet die Erträge aus dem Fonds zunächst ausschliesslich für die Entschädigung von Auszonungen (Abs. 2).

Wahrscheinlich ist, dass zuerst Auszonungen vorkommen werden, bevor (grössere) Einzonungen stattfinden werden. Es ist aber nicht genau abschätzbar, wie sich dieser Fonds entwickeln wird. Erst wenn absehbar ist, dass die Mittel für die Entschädigung von Auszonungen genügen, können diese (auch) für andere Zwecke verwendet werden. Diese Zwecke regelt der Regierungsrat dazumal in einer Vollziehungsverordnung (Abs. 3).

Art. 10 2. Ansprüche der Gemeinden

Die Konzeption dieser Gesetzgebung ist so aufgebaut, dass grundsätzlich alle Entschädigungen für Auszonungen mit Mehrwertabgaben aus Einzonungen ausgeglichen werden sollen (Fondslösung). Daraus folgt, dass Auszonungsentschädigungen zwar vorerst durch die Gemeinden als die Planung verantwortende Gemeinwesen zu tragen sind, sich die Gemeinden aber aus dem kantonalen Fonds schadlos halten können. Hat sich ergeben, dass die Auszonung in einer Gemeinde nicht eine entschädigungslose Beeinträchtigung des Eigentums darstellt, sondern eine (entschädigungspflichtige) materielle Enteignung, kann sie den Kanton ersuchen, die von ihr geleistete Entschädigung für diese Auszonung abzugelten (Abs. 1).

Aus dem Fonds können Abgeltungen jedoch nur entrichtet werden, wenn dieser auch entsprechend alimentiert ist. Das bedeutet, dass (noch) keine Abgeltung aus dem Fond entrichtet werden kann, wenn dieser (noch) keine Mittel aufweist. Das Gesuch kann zwar bereits eingereicht werden, es wird jedoch bis zur Alimentierung sistiert und eine Abgeltung zu Lasten des Kantons nicht vorgenommen. Ist der Fond aufgrund von Planungsgewinnen in dieser oder einer anderen Gemeinde alimentiert worden, können die entsprechenden Abgeltungen vorgenommen werden, dies jedoch ohne Entrichtung eines Zinses (Abs. 2).

Die Finanzdirektion als Verwalterin des Fonds richtet die Abgeltungen aus dem Fonds an die Gemeinden in zweierlei Fällen aus. Einerseits betrifft dies den Fall, in welchem sich die Parteien, das heisst Gemeinde und Grundstückeigentümerin beziehungsweise Grundstückeigentümer, nicht einig sind. In diesem Fall kommt ein Enteignungsverfahren zum Tragen. Wurde die Höhe der Entschädigung in einem solchen Verfahren behördlich rechtskräftig verfügt, kann diese ohne Weiteres zur Grundlage des Rückerstattungsanspruchs gemacht werden (Abs. 3 Ziff. 1).

Andererseits ist aber auch der Fall denkbar, dass sich Gemeinde und Grundstückeigentümerin beziehungsweise Grundstückeigentümer über die Entschädigung einigen können. Dabei besteht allenfalls die Gefahr, dass auch Auszonungen, die keiner materiellen Enteignung

gleichkommen, entschädigt werden oder die Entschädigung unangemessen (hoch) ausfällt. Deshalb setzt die Rückerstattung einer vereinbarten Entschädigung die Genehmigung des Regierungsrates voraus (Abs. 3 Ziff. 2).

Art. 11 Änderung des Steuergesetzes

Die Erhebung einer Mehrwertabgabe führt zwangsläufig zu einer verminderten Grundstücksgewinnsteuer, weil jene als Aufwendung abzugsfähig ist. Zwecks Vollständigkeit des Katalogs der anrechenbaren Aufwendungen ist das Steuergesetz entsprechend zu ergänzen.

Art. 12 Übergangsbestimmungen

Vor dem Inkrafttreten dieses Erlasses ergangene Einzonungen unterliegen nicht der Mehrwertabgabe. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer unterliegen erst einer Mehrwertabgabepflicht, wenn ihr Boden nach dem Inkrafttreten dieses Erlasses durch einen Neueinzonungsentscheid der Gemeindeversammlung einen Planungsvorteil erlangt. Dabei ist der Zeitpunkt der Gemeindeversammlung massgebend, nicht die Rechtskraft des Gemeindeversammlungsbeschlusses, damit nicht durch Rechtsmittelverfahren die Mehrwertabgabepflicht beeinflusst werden kann (dies im Gegensatz zum Zeitpunkt der Schätzung des Verkehrswerts, bei dem auf die Rechtskraft der Einzonung abgestellt wird; vgl. Ausführungen zu Art. 4).

Art. 13 Vollzug

Vgl. Kommentar zu Art. 9 Abs. 3; vorläufig sind keine weiteren Bestimmungen erforderlich.

Art. 14 Inkrafttreten

Keine Bemerkung.

5 Auswirkungen der Vorlage

5.1 Auf den Kanton

Wegen der Zweckbindung der Mehrwertabgabe generiert diese keinen Ertrag für den Kanton. Allenfalls könnten in einem späteren Zeitpunkt, wenn im Fonds mehr Mittel vorhanden sind als für die Entschädigung bei Auszonungen längerfristig notwendig sind, weitere raumplanerischen Massnahmen finanziert werden. Diese werden heute vom Kanton und von den Gemeinden aus allgemeinen Mitteln bezahlt, weshalb in Zukunft eine Entlastung der Staatskasse möglich sein könnte.

Durch die Möglichkeit, die Mehrwertabgabe von der Grundstücksgewinnsteuer in Abzug zu bringen, werden sich die Einnahmen aus der Grundstücksgewinnsteuer verringern (siehe dazu Ziffer 3.6).

Die Feststellung der Abgabepflicht, die Schätzung des Verkehrswerts, die Festlegung des Mehrwerts, das Controlling der Fälligkeiten, der Bezug der Mehrwertabgabe und das Verwalten des Fonds sind neue Aufgaben für den Kanton, welche bei der Finanz- und Baudirektion personelle Ressourcen erfordern. Im Moment ist vorgesehen, die neuen Aufgaben ohne Leistungsauftragserweiterungen umzusetzen. Immerhin wird der Aufwand des Kantons durch eine pauschale Abgeltung, die dem geschätzten Aufwand entspricht, entschädigt.

5.2 Auf die Gemeinden

Da die Finanzierung der Entschädigungen für Auszonungen durch die Mehrwertabgabe erfolgen kann, wird es den Gemeinden leichter fallen, die gemäss Raumplanungsgesetzgebung erforderlichen Auszonungen vorzunehmen. Die Rückerstattung der Auszonungsent-

schädigung bedeutet eine Entlastung für die Gemeinden, die bis anhin solche Entschädigungen vollständig selber bezahlen mussten.

Der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer wird hälftig zwischen dem Kanton und der Gemeinde aufgeteilt, in welcher das betreffende Grundstück liegt. Durch den Abzug der Mehrwertabgabe von der Grundstückgewinnsteuer vermindert sich der Steuerertrag und somit auch der Anteil der Gemeinden (siehe dazu Ziffer 3.6).

Die Meldung der Schlussabnahme der Baute durch die Baubewilligungsbehörde dürfte für die Gemeinden nur einen kleinen Aufwand verursachen. Aufwändiger dürfte die Rückforderung der Entschädigungen für Auszonungen sein, da trotz möglichst einfacher Regelung einige administrative Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

5.3 Auf die Privaten

Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden in Zukunft bei Zuweisung ihres Bodens zur Bauzone einen Teil des durch den Planungsakt und ohne Gegenleistung entstehenden Mehrwerts an die öffentliche Hand abgeben müssen. Die Frage, ob die Einführung der Mehrwertabgabe die Baulandpreise erhöhen würde, ist bereits im Zusammenhang mit der RPG-Abstimmung diskutiert worden. Verschiedene Studien (z.B. VLP-ASPAN, Raum & Umwelt Juli Nr. 4/13) sind zum Schluss gelangt, dass die Mehrwertabgabe das Bauland – wenn überhaupt – nur geringfügig verteuert und in erster Linie die Nachfrage, die unvermindert anhält, die Preise des Baulandes beeinflusst.

6 Zeitliche Befristung

Die Kantone haben von Bundesrechts wegen einen Ausgleich für planungsbedingte Vorteile vorzusehen. Aufgrund dieser zwingenden Vorschrift ist eine zeitliche Befristung des Mehrwertabgabegesetzes nicht möglich.

7 Zeitplan

Externe Vernehmlassung	Mai – 19. August 2016
Verabschiedung der Vorlage an Landrat	Oktober 2016
Kommissionssitzung	November 2016
1. Lesung Landrat	Dezember 2016
2. Lesung Landrat	Januar 2017
Ablauf Referendumsfrist	März 2017
Inkraftsetzung	1. Juli 2017

REGIERUNGSRAT

Landammann

Hans Wicki

Landschreiber

Hugo Murer