

Kapellstrasse 1
5610 Wohlen

Telefon

056 619 92 05

Fax

056 619 91 80

E-Mail

gemeinderat@wohlen.ch

Internet

www.wohlen.ch

Einwohnerrat

5610 Wohlen AG

012

24. September 2012

Bericht 12103 zu Postulat 12034 betreffend Reglement zum Ausgleich von Planungsmehrwerten bei Ein- und Umzonungen

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 21. Februar 2011 haben die Grünen Wohlen eine Motion für die Erstellung eines Reglements zum Ausgleich von Planungsmehrwerten bei Ein- und Umzonungen eingereicht. An der Sitzung vom 2. Mai 2011 hat der Einwohnerrat beschlossen, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und mit 21 Ja-Stimmen zu 12 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung an den Gemeinderat überwiesen.

Der Gemeinderat wird beauftragt, ein Reglement mit folgenden Eckwerten zu erstellen:

„Das Reglement legt fest, in welcher Weise der Mehrwertausgleich mit den betroffenen Grundeigentümern abgerechnet wird.

- *Der Mehrwertausgleich soll mindestens 30 % des Mehrwerts betragen.*
- *Das Reglement legt fest, wie diese Einnahmen verwendet werden. Zum Verwendungszweck gehören Massnahmen, welche den haushälterischen Umgang mit dem Boden fördern oder der Raum- und Siedlungsentwicklung dienen.*
- *Das Reglement zum Ausgleich von Planungswerten ist rechtzeitig in Kraft zu setzen, so dass die Verträge mit den betroffenen Grundeigentümern vor der Einführung der in Revision befindlichen Bau- und Nutzungsordnung abgeschlossen werden können.*

Begründung:

Wird Land eingezont oder einer höherwertigen Bauzone zugeordnet, entsteht ein oft beträchtlicher Mehrwert. Die Gemeinde, die durch ihr Ein- oder Umzonungsverfahren diese Wertsteigerung ermöglicht, ist durch dieses Reglement angemessen daran zu beteiligen. Zu dieser Forderung führen die folgenden Überlegungen:

- *Durch eine Beteiligung der Gemeinde am Mehrwert entsteht ein zusätzlicher Anreiz, eingezontes Land nicht zu horten, sondern zu überbauen, da das Kapital für die Mehrwertabgabe innert einer vertraglich festgelegten Frist aufgebracht werden muss. Dadurch wird wiederum der haushälterische Umgang mit dem Boden gefördert.*
- *Die Gemeinde erhält durch diese Beiträge Mittel, die sie zur Erfüllung von Infrastrukturaufgaben einsetzen kann, die durch solche Einzonungen, direkt oder indirekt, verursacht werden.*
- *Ein solches Reglement entspricht dem Gebot der Gerechtigkeit, müssen doch andererseits durch Auszonen verursachte Wertminderungen durch die Gemeinde entschädigt werden (Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung).*
- *Der Bundesrat unterstützt eine solche Aufgabe (zum Beispiel im „Raumkonzept Schweiz“). Sie ist bereits in den Kantonen Neuenburg und Basel-Stadt eingeführt. Auch der Kanton Aargau unterstützt die Einführung dieser Aufgabe auf Gemeindeebene. So stellt das Departement BVU eine Arbeitshilfe zur Verfügung. In unserer Region haben bereits die Gemeinden Fischbach-Göslikon sowie Fahrwangen ein solches Reglement eingeführt.“*

2. Gutachten

Der Gemeinderat hat beschlossen, ein Rechtsgutachten zur Thematik Ausgleich von Planungsmehrwerten in Auftrag zu geben. Das Kurzgutachten vom 27. April 2012 wurde von chkp Rechtsanwälte, Notariat, Steuerberatung, Dr. Andreas Höchli, Bremgarten verfasst.

Das Gutachten lautet wie folgt:

„1. Aufgabe

Ende Februar 2012 hat der Gemeinderat den unterzeichnenden Anwalt beauftragt, die Rechtslage bezüglich der Abschöpfung von Planungsmehrwerten darzustellen und zu einzelnen vom Gemeinderat Wohlen in seinem Beschluss vom 12. September 2011 aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen.

2. Heute gültige gesetzliche Regelung für die Ausgleichung von Planungswerten.

2.1 Bund

Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 bestimmt:

"Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen."

Diese Bestimmung verpflichtet zwar die Kantone, den Ausgleich von Planungsmehr- und minderwerten gesetzlich zu regeln. Der Bund kann jedoch den Rechtsetzungsauftrag gegenüber säumigen Kantonen nicht mit Zwangsmitteln durchsetzen (RIVA, Kommentar RPG Art. 5 Rz).

2.2 Kanton Aargau

Bis heute haben lediglich zwei Kantone, nämlich Basel-Stadt und Neuenburg, eine Mehrwertabgabe für die Abgeltung von planungsbedingten Vor- und Nachteilen gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG eingeführt. Die übrigen Kantone, so auch der Kanton Aargau, haben auf kantonaler Ebene keine Regelung für den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen erlassen.

2.3 Gemeinden Aargau

2.3.1

Art. 5 Abs. 1 RPG ist nicht unmittelbar anwendbar und kann somit nicht als Rechtsgrundlage einer Ausgleichsmassnahme im Einzelfall herangezogen werden. Das Ausgleichssystem lässt sich in der Regel nur über die Schaffung einer kantonalen Ausführungs- und Konkretisierungsgesetzgebung verwirklichen (PETER HÄNNI, BERNHARD WALDMANN, Raumplanungsgesetz, Stämpfli Handkommentar Art. 5 Rz. 9 mit Hinweisen).

Anstelle einer gesetzlichen Grundlage können Ausgleichszahlungen auch durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag festgelegt werden. Dem Legalitätsprinzip wird Genüge getan, wenn sich die Leistung, welche der Private verspricht, zumindest mittelbar auf ein Gesetz – hier Art. 5 RPG – zurückführen lässt. Vertragliche Lösungen kommen ferner auch beim Fehlen einer gesetzlichen Regelung in Betracht, wenn Letztere Raum für einen Vertrag lässt und die Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 RPG respektiert werden (HÄNNI/WALDMANN a.a.O. Rz 9 und 25 f.).

2.3.2

Da die Gemeinden im Rahmen eines Vertrages direkt gestützt auf Art. 5 Abs. 1 RPG Abgaben erheben können, hat die Abteilung Raumentwicklung des Kantons Aargau in die Musterbauordnung einen Formulierungsvorschlag für eine Regelung des Mehrwertausgleiches aufgenommen. Dieser hat ausschliesslich informative Bedeutung.

3. Änderung Raumplanungsgesetz

3.1 Bund

3.1.1

Das Raumplanungsgesetz befindet sich zurzeit in Revision. Am 1. März 2012 hat der Nationalrat der neuen Version des Ständerates für Art. 5 RPG zugestimmt. Da noch Differenzen in anderen Punkten bestehen, geht die Gesetzesvorlage in eine weitere Runde. Nach dem Stand der Beratung am 1. März 2012 soll der Gesetzestext wie folgt lauten:

"Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

Abs. 1: Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen (geltendes Recht).

Abs. 1bis: 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.

Abs. 1ter: Der Ertrag wird für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3, insbesondere Absatz 2, Buchstabe a und Abs. 3, Buchstabe a bis, dieses Gesetzes verwendet.

Abs. 1ter a: Für die Bemessung der Abgabe ist der errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der bei einer Ein- oder Umzonung innert angemessener Frist für den Erwerb oder Bau einer selbstgenutzten landwirtschaftlichen, gewerblichen oder industriellen Ersatzliegenschaft verwendet wird.

Abs. 1quater: 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.

Abs. 1quinqüies: Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung eine allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

Abs. 2: Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt (geltendes Recht).

Abs. 3: Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist (geltendes Recht).

(nachfolgend als Entwurf Raumplanungsgesetz (ERPG) bezeichnet).

3.1.2

Die Übergangsbestimmungen des RPG werden ebenfalls angepasst. Danach haben die Kantone innert 5 Jahren nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 ERPG verfügt.

3.1.3

Bei der Bestimmung nach Art. 5 RPG handelt es sich um eine vom Kanton zwingend einzuhaltende Minimalvorschrift.

3.2 Kanton Aargau

Über die Absichten des Kantons Aargau, wie er gedenkt, diese neuen Vorschriften umzusetzen, ist zurzeit nichts bekannt.

3.3 Gemeinden Aargau

Art. 5 RPG allein genügt nach wie vor nicht als gesetzliche Grundlage, um Abgaben zu erheben. Diesbezüglich ändert sich an der heutigen Situation vorläufig nichts. Es bleibt den Gemeinden nach wie vor unbenommen, einen Ausgleich der Planungsvorteile vertraglich zu regeln.

Je nach Ausgestaltung des kantonalen Rechts wird die heutige Kompetenz der Gemeinden, Vor- und Nachteile aus Planungen auf vertraglicher Basis auszugleichen, teilweise oder ganz eingeschränkt.

4. Stellungnahme zu den vom Gemeinderat Wohlen im Beschluss vom 12. September 2011 aufgeworfenen Fragen

4.1 Vorbemerkung

Bis der Kanton Aargau die Gesetzgebung an den neuen Art. 5 Abs. 1 RPG angepasst hat, steht es der Gemeinde frei, auf vertraglicher Basis einen Ausgleich für Vor- und Nachteile von Planungen zu vereinbaren. Ein Reglement wird dafür nicht benötigt.

Im Hinblick auf eine Gleichbehandlung Betroffener empfiehlt es sich jedoch, die Absichten der Gemeinde entweder in einem vom Einwohnerrat oder vom Gemeinderat zu genehmigenden Reglement festzuhalten. Da die Zeitdauer, bis solche Reglemente ganz oder teilweise von der kantonalen Regelung abgelöst werden, kurz ist, dürften auch vom Gemeinderat zu erlassende Richtlinien, nach welchen Grundsätzen er Verträge abzuschliessen gedenkt, genügen. Beim Festlegen solcher Richtlinien könnte sich der Gemeinderat am Inhalt des neuen Art. 5 RPG orientieren.

4.2 Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Nach dem kantonalen Muster wird die Ausgleichszahlung im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planungsmassnahme fällig (Abs. 4 Vorlage). Nach dem zukünftigen Bundesrecht wird der Ausgleich bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig (Art. 5 Abs. 1 bis ERPG). Beide Lösungen weisen Vor- und Nachteile auf. Es macht jedoch im heutigen Zeitpunkt wenig Sinn, eine vom zukünftigen Bundesrecht abweichende Fälligkeit der Ausgleichsforderung festzusetzen.

Nicht ausdrücklich geregelt ist im neuen Bundesrecht der Fall der Vererbung einer Liegenschaft. Nach dem allgemeinen Grundsatz übernehmen Erben die Erbschaft mit allen Vor- und Nachteilen. Der Erbe einer Liegenschaft übernimmt auch die Verpflichtung, den Planungsvorteil auszugleichen. Die Fälligkeit der Ausgleichsforderung richtet sich wiederum, wie schon beim Erblasser, nach Art. 5 Abs. 1 bis ERPG.

4.3 Auszonungen

Art. 5 Abs. 2 ERPG hält fest, was ohnehin schon gilt, nämlich dass Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind. Nach dem Entwurf des neuen Art. 5 ERPG sind keine zusätzlichen Entschädigungen vorgesehen. Es ist deshalb nicht damit zu rechnen, dass Gemeinden aus rechtlichen Gründen mehr Aufwand für die Abgeltung von planerischen Nachteilen haben.

4.4 Vollzug

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Vollzug, insbesondere durch die Festsetzung der Höhe der Mehrwertabgaben, sehr anspruchsvoll sein kann. Falls die Gemeinde mit dem Grundeigentümer eine Vereinbarung trifft, ist es zulässig, den zukünftigen Mehrwert direkt oder das Verfahren für dessen Feststellung vertraglich festzulegen. Damit könnten Gerichtsverfahren weitgehend vermieden werden.

4.5 Inkraftsetzung / Rückwirkungsklausel

Bei der Einführung oder Aufhebung von Vorschriften kommt es immer zu einer Ungleichbehandlung von Betroffenen, bei denen sich der für die Abgabe zugrunde liegende Tatbestand vor oder nach Einführung einer neuen Regelung verwirklicht. Bei der Erhebung neuer Abgaben ist dies für die Betroffenen hart, aber nicht aussergewöhnlich (vgl. z.B. Änderung der Praxis für Erschliessungsabgaben). Eine Änderung von Gesetzesvorschriften kann nicht gestützt auf das Gleichbehandlungsverbot verhindert werden.

5. Zusammenfassung

Die Gemeinde Wohlen darf vorläufig gestützt auf Art. 5 RPG mit Grundeigentümern Verträge über die Abgeltung von Planungsvorteilen abschliessen, muss jedoch nicht. Spätestens 5 Jahre nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen (d.h. voraussichtlich 2017/18) wird die Gemeinde Wohlen Art. 5 ERPG, bzw. die vom Kanton noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen anwenden müssen. Falls sich die Gemeinde entschliesst, bereits heute die Abgeltung für Planungsvorteile zu verlangen, empfiehlt es sich, Richtlinien oder ein Reglement zu erlassen. Diese sollten sich sinnvollerweise inhaltlich am neuen Bundesrecht orientieren.“

3. Erwägungen des Gemeinderates

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz befindet sich zurzeit in Revision. Unter anderem soll eine konkrete Regelung betreffend dem Ausgleich von Planungsmehrwerten in die Revision einfließen. Der Revisionstext über die beabsichtigten Änderungen des Raumplanungsgesetzes liegt im Entwurf vor. Solche Entwürfe geben einen Hinweis darauf, was die Absichten des Gesetzgebers auf Bundesebene sind. Keinesfalls entfalten solche Entwürfe jedoch eine sogenannte positive Vorwirkung, weshalb der Erlass eines kommunalen Reglements gestützt darauf der Rechtssicherheit widerspricht.

Ausgehend von dieser Situation macht es keinen Sinn, auf kommunaler Ebene, losgelöst vom übergeordneten Recht, eine generell abstrakte Norm zu erlassen. Im Wissen darüber, dass in absehbarer Zeit auf eidgenössischer und kantonaler Ebene diesbezüglich Gesetzesbestimmungen erlassen werden, widerspricht die Schaffung einer kommunalen Norm wiederum dem Prinzip der Rechtssicherheit. Zumal eine kommunale Regelung offensichtlich nur während eines kurzen Zeitraums zur Anwendung gelangen würde und die Rechtsgrundlagen dafür nicht in letzter Konsequenz eindeutig sind.

Angesichts der dargestellten Ausgangslage kann es bei der Rechtsanwendung zu erheblichen Komplikationen kommen. Von Betroffenen allenfalls angestrengte Rechtsverfahren könnten unter Umständen zeitlich so lange dauern, bis das neue Bundesrecht auf Kantons- und Gemeindeebene zur Anwendung gelangt. Angesichts der Interessenslage beim Vollzug ist durchaus davon auszugehen, dass entsprechende Verfahren angestrengt werden. Dies zeigt die Erfahrung aus ähnlich gelagerten Fällen im Zusammenhang mit Liegenschaftsschätzungen im Steuerrecht.

4. Antrag

Der Gemeinderat stellt Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, folgende Anträge:

1. **Der Bericht 12103 zum Postulat 12034 betreffend Reglement zum Ausgleich von Planungsmehrwerten bei Ein- und Umzonungen sei zur Kenntnis zu nehmen.**
2. **Die Schaffung eines Reglements zum Ausgleich von Planungsmehrwerten bei Ein- und Umzonungen sei aufgrund der Erwägungen des Gemeinderates abzulehnen.**
3. **Das Postulat 12034 betreffend Reglement zum Ausgleich von Planungsmehrwerten bei Ein- und Umzonungen sei als erledigt abzuschreiben.**

Freundliche Grüsse

Gemeinderat Wohlen



Walter Dubler
Gemeindeammann



Christoph Weibel
Gemeindeschreiber

Geht an

- Einwohnerrat
- Gemeinderat
- Medien