

**Bemerkungen
zum Reglement über
den Ausgleich von
Planungsmehrwerten
und Überbauungspflicht**

0. Vorbemerkung

Am 13. März 2013 wurden die vom Bundesparlament beschlossenen Änderungen des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom Volk angenommen. Diese Bestimmungen sollen voraussichtlich im 1. Quartal 2014 in Kraft treten.

Für den dem Einwohnerrat Wohlen unterbreiteten Vorschlag für den Erlass eines Reglements über den Ausgleich von Planungsmehrwerten und Überbauungsverpflichtung ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes ohne Bedeutung. In den nachfolgenden Ausführungen wird deshalb beim Hinweis auf eine Bestimmung des Raumplanungsgesetzes nicht erwähnt, ob diese bereits in Kraft ist oder nicht.

1. Einleitung

1.1

Art. 5 Abs. 1 RPG verpflichtet die Kantone, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planung nach dem RPG entstehen, zu regeln. Planungsvorteile sind mit einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen (Art. 5 Abs. 1bis RPG). Der Kanton Aargau hat innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderungen 2013 diese Bestimmungen über den Ausgleich von Planungsvor- und nachteilen zu regeln (Art. 38a Abs. 4 RPG).

1.2

Art. 5 Abs. 1 RPG ist nicht unmittelbar anwendbar und kann somit nicht als Rechtsgrundlage einer Ausgleichsmassnahme im Einzelfall herangezogen werden.

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 (Peter Hänni, Bernhard Waldmann, Raumplanungsgesetz, Stämpfli Handkommentar, Art. 5 Rz. 9 mit Hinweisen).

1.3

Bis der Kanton Aargau die Gesetzgebung an 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. Beim Festlegen solcher Richtlinien sollte sich die Gemeinde am Inhalt des neuen Art. 5 RPG orientieren.

1.4

Bei den im Reglement vorgesehenen Grundsätzen handelt es sich um Dienstanweisungen im Sinne einer Verwaltungsverordnung. Die Hauptfunktion der Verwaltungsverordnung besteht darin, einen einheitlichen, gleichmässigen und sachrichtigen Gesetzesvollzug sicherzustellen. Rechte und Pflichten von Privaten werden dadurch nicht statuiert (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz 127 ff.).

Eine Verwaltungsverordnung kann sowohl der Einwohnerrat als auch der Gemeinderat erlassen. Der Einwohnerrat von Wohlen hat dem Gemeinderat am 2. Mai 2011 ein Postulat überwiesen, mit dem Auftrag, in Wohlen einen Ausgleich für Planungsvor- und Nachteile zu schaffen. Bei der "Einführung dieser Abgabe" handelt es sich um ein finanzielles und wohl auch politisch wichtiges Geschäft.

Der Gemeinderat ist deshalb der Auffassung, dass diese Verwaltungsverordnung im Einwohnerrat zu diskutieren und zu beschliessen ist. In anderen Gemeinden im Kanton Aargau wurden die Reglemente über den Ausgleich von Planungsvor- und Nachteilen der Gemeindeversammlung zum Beschluss vorgelegt.

1.5

Sämtliche positiven und negativen Einwohnerratsbeschlüsse im Sinne einer Generalklausel unterstehen dem fakultativen Referendum (§ 58 Abs. 1 Gemeindegesetz; Andreas Baumann, Aargauisches Gemeinderecht, 3. Auflage, Zürich 2005, S. 212). So unterliegt auch der Beschluss des Einwohnerrates über das Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten und Überbauungspflicht dem fakultativen Referendum.

2. Die Bestimmungen des Reglements im Einzelnen

zu § 1

§ 1 legt fest, dass die Verwaltungsbehörden mit den Grundeigentümern Vereinbarungen über den Ausgleich von Planungsmehrwerten und über eine Überbauungsverpflichtung abzuschliessen haben.

Der Ausgleich von Minderwerten aus Planungen ist im Enteignungsrecht geregelt und bedarf deshalb keiner Erwähnung im Reglement.

zu § 2

Ob der gesamte planerische Mehrwert abgeschöpft werden kann, ist umstritten. Eine absolute Grenze bildet jedenfalls das aus der Eigentumsgarantie fliessende Verbot der konfiskatorischen Besteuerung (Riva, Kommentar RPG, Art. 5 N 94 f. mit Hinweisen). Nach Art. 5 Abs. 1 bis RPG müssen die Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen werden. Eine Mehrwertabschöpfung von 30 % greift auch unter Berücksichtigung allfälliger Steuern nicht in die Eigentumsgarantie ein und ist deshalb zulässig.

Auf die Erhebung von Abgaben soll in Bagatellfällen verzichtet werden, da Aufwand (Kosten für Schätzung, Vertrag etc.) und Ertrag in keinem vernünftigen Verhältnis stehen.

§ 4

Entspricht Art. 5 Abs. 1 quater RPG.

§ 5

Entspricht Art. 5 Abs. 1sexies RPG.

§ 6

Art. 5 Abs. 1bis bestimmt, dass die Ausgleichszahlung erst bei der Überbauung des Grundstückes oder dessen Veräusserung fällig wird.

Zu beachten ist, dass diese Forderungen gemäss § 5 Verwaltungsrechtspflegegesetz innert 10 Jahren verjähren. Die Verjährungsfrist beginnt zu laufen, sobald die Forderung berechnet werden kann, also mit Vertragsabschluss.

§ 7

Da die Fälligkeit der Zahlung je nach Sachlage erst viel später eintritt, hat der Grundeigentümer die Schuld sicherzustellen.

§ 8

Der Ertrag aus diesen Abgaben darf nach den Vorgaben des Raumplanungsrechts nicht vorbehaltlos in die Gemeindekasse fliessen. Vielmehr darf er nur im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben verwendet werden.

§§ 9 - 11

Die Einzonung von unüberbauten Grundstücken ist nur dann im öffentlichen Interesse, wenn das Land anschliessend auch überbaut wird. Der private Eigentümer solcher Grundstücke soll sich deshalb verpflichten, die neu eingezonte Fläche innert nützlicher Frist zu überbauen. Diese Verpflichtung wird durch einen Kaufrechtsvertrag zu Gunsten der Gemeinde und durch die Möglichkeit, die eingezonte Fläche entschädigungslos wieder auszuzonen, sichergestellt.

Wohlen, 3. Juni 2013