

REGIERUNGSRAT

11. März 2015

ANHÖRUNGSBERICHT

Teilrevision des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100)

Anpassungen an die Revision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderungen)

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf	4
2. Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen	6
§ 11 Aufgaben der regionalen Planungsverbände	6
§ 28a Mehrwertabgabe	7
§ 28b Festsetzungsverfügung	13
§ 28c Grundpfandrecht	14
§ 28d Erhebung	15
§ 28e Anteil des Kantons	17
§ 28f Zweckbindung	18
§ 28g Berichterstattung	20
§ 28h Spezialfinanzierung des Kantons	20
§ 28i Kompetenzen des Regierungsrats	21
§ 28j Förderung der Verfügbarkeit von Bauland: Baupflicht	23
§ 28k Durchsetzung	25
§ 30a Umsetzung des Richtplans	27
§ 33 Erschliessung durch die Gemeinde	27
§ 69a Parzellierung von Grundstücken: Zustimmungserfordernis	29
§ 153 Einigungsverhandlung, Einigungsvertrag	30
§ 163 Anmerkung von Eigentumsbeschränkungen	31
§ 169 Übergangsrecht	32
Fremdänderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes	32
Fremdänderung des Steuergesetzes	34
3. Auswirkungen	36
3.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	36
3.2 Auswirkungen auf die Umwelt	37
3.3 Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft	37
3.4 Auswirkungen auf die Gemeinden	38
3.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen	38
4. Zeitplan	38
5. Vorgesehener Antrag an den Grossen Rat	38

Zusammenfassung

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verpflichtet die Kantone, Planungsvorteile mindestens bei Einzonungen zu einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen. Die Erträge müssen zweckgebunden für Auszonungsentschädigungen bei materieller Enteignung und für Massnahmen der Raumplanung verwendet werden. Der Bund setzt den Kantonen Frist für die Umsetzung bis 1. Mai 2019 (Art. 5 Abs. 1bis, 38a Abs. 4 und 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]). Nach Ablauf der Frist sind Einzonungen nicht mehr zulässig, solange der Kanton den Gesetzgebungsauftrag nicht erfüllt hat. Ferner verpflichtet das RPG die Kantone, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die es der Behörde erlaubt, bei gegebenem öffentlichem Interesse "eine Frist für die Überbauung des Grundstücks (zu) setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen an(zu)ordnen" (Art. 15a Abs. 2 RPG). Die Bestimmung ("Baupflicht") hat zum Zweck, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Namentlich bei einer Einzonung muss die "Verfügbarkeit [des Baulands] rechtlich sichergestellt" werden (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).

Gemäss vorliegendem Entwurf erfolgt die Umsetzung dieser Bundesvorgaben kantonrechtlich wie folgt:

(1) Mehrwertabgabe

- Einzonungen:

Bei Einzonungen erheben die Gemeinden eine Mehrwertabgabe von 20 % (Variante 1) / 30 % (Variante 2) des Mehrwerts. (→ § 28 a Abs. 1 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 [Baugesetz, BauG; SAR 713.100])

Bei Variante 1 (20 %) können die Gemeinden den Abgabesatz erhöhen.

Bei Variante 2 (30 %) gilt der Abgabesatz einheitlich für alle Gemeinden und kann nicht verändert werden.

- Um- und Aufzonungen / andere Planungsmassnahmen:

Variante 1: Die Gemeinden sind frei, Um- und Aufzonungen sowie andere Planungsmassnahmen für mehrwertabgabepflichtig zu erklären und den Abgabesatz festzulegen.

Variante 2: Bei Um- und Aufzonungen erhebt der Gemeinderat eine Mehrwertabgabe von wenigstens 20 % des Mehrwerts, wenn die Wertsteigerung des Grundstücks wenigstens 30 % ausmacht. Im Übrigen ist die Gemeinde frei, höhere Abgabensätze festzulegen und andere Planungsmassnahmen mehrwertabgabepflichtig zu erklären.

- Die Gemeinde muss bei Einzonungen die Hälfte der minimal vorgeschriebenen Mehrwertabgabe nach BauG dem Kanton weiterleiten; alle übrigen Erträge behält die Standortgemeinde. (→ § 28a BauG)

(2) Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

- Baupflicht:

- Die Gemeinde setzt bei Einzonungen eine Frist für die Überbauung. Bei bereits eingezonten Grundstücken setzt sie eine Frist, wenn "das öffentliche Interesse es rechtfertigt." (→ § 28i BauG; Art. 15a RPG)

- Bei Verletzung der Baupflicht kann der Gemeinderat – falls andere Massnahmen wie zum Beispiel Landabtausch oder Auszonung nicht möglich oder zweckmässig sind – den Verkauf der Liegenschaft zum Verkehrswert an bauwillige Dritte, allenfalls an die Gemeinde verfügen. (→ § 28j BauG)

- Verkehrswertbesteuerung:
 - Unüberbautes Bauland wird zum Verkehrswert besteuert; eine Spezialregelung gilt einzig für landwirtschaftlich genutzte Parzellen im landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen: Sie werden zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert besteuert. (→ Fremdänderung Steuergesetz: §§ 51 und 267a Steuergesetz vom 15. Dezember 1998 [StG; SAR 651.100])

(3) In engem Zusammenhang mit der Umsetzung des RPG stehen die drei folgenden Punkte:

- Die Gemeinden werden verpflichtet, einem regionalen Planungsverband anzugehören. (→ § 11 Abs. 3 BauG)
- Privatrechtliche Abparzellierungen von Flächen ab 200 m² bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats. (→ § 69a BauG)
- Die Gemeinden werden verpflichtet, den Richtplan umzusetzen und öffentlich zu machen, wo ein Anpassungsbedarf ihrer Nutzungsplanung besteht. (→ § 30a BauG)

(4) Schliesslich wird die Gelegenheit der Revision genutzt, um eine gesetzliche Unklarheit zu beseitigen:

- Die Genehmigung von Enteignungsverträgen durch das Spezialverwaltungsgericht ersetzt die öffentliche Beurkundung, unabhängig davon, ob der Vertrag vor oder nach Einleitung des Enteignungsverfahrens geschlossen worden ist. (→ § 153 BauG)

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Am 3. März 2013 haben die Schweizer Stimmberechtigten einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung, Änderung vom 15. Juni 2012 (Raumplanungsgesetz, RPG), zugestimmt. Die Änderung ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten.

Die RPG-Änderung verpflichtet die Kantone, einen Mehrwertausgleich (Ausgleich von Planungsvorteilen) vorzusehen. Mehrwerte sind mindestens bei "bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden" (Einzonungen) auszugleichen. Dabei ist ein "Satz von mindestens 20 %" festzulegen. Die neue Bestimmung im Einzelnen lautet wie folgt (Art. 5 Abs. 1^{bis} – Abs. 1^{sexies} RPG):

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

...

^{1bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 % 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.

^{1ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 [Entschädigungen für materielle Enteignung] oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a [Erhalt der Fruchtfolgeflächen] und 3 Buchstabe a^{bis} [Nutzung brachliegender Flächen, Siedlungsverdichtung] verwendet.

^{1quater} 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.

^{1quinquies} 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.

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

..."

Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt ferner von den Kantonen, dass sie rechtliche Bestimmungen aufnehmen, die es den Behörden erlauben, Massnahmen zur "Förderung der Verfügbarkeit von Bauland" anzuordnen (sogenannte Baulandmobilisierung, Art. 15a RPG). Art. 15a RPG lautet wie folgt:

Art. 15a Förderung der Verfügbarkeit von Bauzonen

...

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

Schliesslich formuliert das Bundesrecht auch neue Anforderungen an die Richtplanung (Art. 8 und 8a RPG).

Der vorliegende Entwurf "Teilrevision Baugesetz" setzt die Vorgaben des Bundes um, soweit gesetzliche Anpassungen nötig sind. Es geht um die folgenden zwei Belange:

- (1) Mehrwertausgleich
- (2) Baulandmobilisierung (Förderung der Verfügbarkeit von Bauzonen): Baupflicht und grundsätzlich Besteuerung von unüberbautem Bauland nach Massgabe des Verkehrswerts

Die Anpassung des Richtplans zur Umsetzung des revidierten RPG ist Gegenstand eines gesonderten Verfahrens (siehe dazu Botschaft 14.243 vom 10. Dezember 2014).

Der Bund setzt den Kantonen in den Übergangsbestimmungen eine Frist von fünf Jahren, um den Mehrwertausgleich einzuführen. Die gleiche Frist gilt auch für die erforderliche Anpassung des Richtplans. Wird die Frist nicht eingehalten, dürfen keine neuen Bauzonen mehr ausgeschieden werden. Die vorliegenden gesetzlichen Anpassungen sind daher dringlich. Die Übergangsbestimmungen des Bundesrechts lauten (Art. 38a Abs. 4 RPG):

Art. 38a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 15. Juni 2012

(Frist für die Richtplan-Anpassung:)

¹ Die Kantone passen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 ihre Richtpläne an die Anforderungen der Artikel 8 und 8a Absatz 1 an.

² Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden.

³ Nach Ablauf der Frist von Absatz 1 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt.

(Frist für die Mehrwertausgleich-Regelung:)

⁴ Die Kantone regeln innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Artikel 5.

⁵ Nach Ablauf der Frist von Absatz 4 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 verfügt. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone."

Zeitlich dringlich sind überdies Massnahmen betreffend die Baulandmobilisierung. Entsprechende Forderungen von Regionalplanungsverbänden und Gemeinden gingen bereits im Rahmen der Anhörung zur Richtplanrevision ein. Einzonungen von Boden sind neu nur noch zulässig, wenn "seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt" ist (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG). Gemäss vorliegendem Entwurf setzt daher die Gemeinde (die Einwohnergemeinde oder der Einwohnerrat) bei einer Einzonung eine Frist für die Überbauung des Grundstücks, wenn die Einzonung ohnehin nicht nur bedingt erfolgt. Für bereits eingezonte Grundstücke an ausgewählten Lagen, die für die Gemeindeentwicklung von besonderer Bedeutung sind, kann der Gemeinderat bei überwiegendem öffentlichem Interesse eine

Baupflicht (Frist für die Überbauung des Grundstücks) verfügen (Art. 15a Abs. 2 RPG). Bei Verletzung der Frist kann der Gemeinderat nach Prüfung und Vornahme einer Reihe weiterer Massnahmen, wie zum Beispiel Landabtausch oder Auszonung, in letzter Konsequenz das Grundstück an bauwillige Dritte, allenfalls an die Gemeinde veräussern (→ § 28j und § 28k BauG, Seite 22f).¹ Ferner soll unüberbautes Bauland künftig grundsätzlich nach dem Verkehrswert (und somit höher) besteuert werden.

Gleichzeitig regelt der Entwurf die weiteren folgenden Punkte. Sie stehen in einem engen Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung nach innen, dem Schwerpunktthema des revidierten RPG:

- (3) Grössere Abparzellierungen bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.
- (4) Alle Gemeinden gehören einem Regionalplanungsverband an.
- (5) Die Gemeinden passen ihre Nutzungspläne dem Richtplan an; sie machen öffentlich, wo Anpassungsbedarf besteht und wann die Anpassung erfolgen soll.

Schliesslich soll die Gelegenheit dieser Revision dazu genutzt werden, eine Unklarheit im Gesetz zu beheben, die die Kompetenzen des Spezialverwaltungsgerichts im Enteignungsverfahren betrifft (→ § 153 BauG).

2. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

§ 11 Aufgaben der regionalen Planungsverbände

<p>§ 11 Aufgaben der regionalen Planungsverbände</p> <p>¹ Die regionalen Planungsverbände erarbeiten die regionalen Grundlagen für die kantonalen Planungen und sorgen dafür, dass die Gemeinden ihre Planungen innerhalb der Region aufeinander abstimmen. Sie berücksichtigen dabei die Planungsgrundlagen und die kommunalen Planungen der Nachbarregionen.</p> <p>² Die regionalen Planungsverbände können die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten und unterstützen. Die Gemeinden können ihnen kommunale Aufgaben übertragen, insbesondere auf dem Gebiet der Verwirklichung der Raumentwicklung, des Umweltschutzes, des Natur- und Heimatschutzes, der Erschliessung sowie der Ver- und Entsorgung.</p>	<p>§ 11 <u>Regionale Planungsverbände</u></p> <p>³ <u>Die regionalen Planungsverbände sind Gemeindeverbände gemäss dem Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100). Jede Gemeinde ist Mitglied in einem regionalen Planungsverband.</u></p>
---	---

¹ Die bedingte Einzonung (§ 15a BauG), die das kantonale Recht bereits kennt, stellt ebenfalls eine Massnahme dar, Bauland zu mobilisieren. Wird ein Grundstück bedingt eingezont, muss es innert bestimmter Frist überbaut werden; bei Verletzung der Frist fällt die Einzonung dahin. Ein solcher "Auszonungsautomatismus" ist jedoch nur eine geeignete Massnahme, wenn die Auszonung planerisch sinnvoll ist. Die neu mögliche "Baupflicht" lässt sich insbesondere auf Grundstücke anwenden, die nicht am Bauzonenrand liegen und schon lange eingezont sind, aber bis heute nicht überbaut worden sind, obwohl sie sich für eine Überbauung bestens eignen.

Neu soll es den Gemeinden zur Pflicht gemacht werden, einem Regionalplanungsverband anzugehören, damit dieser seine Funktion als Informations- und Koordinationsplattform der Gemeinden auch tatsächlich wahrnehmen und seine gesetzlichen Aufträge erfüllen kann.

Absatz 3

Gesetz und Richtplan beauftragen die Regionalplanungsverbände mit wichtigen raumplanerischen Aufgaben: Die Regionalplanungsverbände erarbeiten die regionalen Grundlagen für die Planungen des Kantons und der Gemeinden. Sie helfen mit, dass die Gemeinden ihre Planungen innerhalb der Regionen aufeinander abstimmen. Sie sorgen zusammen mit den Gemeinden "für die regionale Koordination bei der Umsetzung der Richtplanbeschlüsse" (Richtplan vom 20. September 2011, G 6, Ziffer 1.3). Die Bedeutung der Regionalplanungsverbände wird zusätzlich dadurch erhöht, dass das revidierte RPG dem Richtplan neue Aufgaben zuweist und das Bundesgesetz noch stärkeres Gewicht auf die grossräumigen Zusammenhänge legt, so zum Beispiel wenn es um die Ausscheidung neuer Bauzonen geht.

Auch andere Gesetze, so namentlich das Schulgesetz und das Gesetz über den öffentlichen Verkehr, anerkennen die Leistungen der Regionalplanungsverbände und nehmen sie in Pflicht. Es besteht ein grosses Interesse daran, dass die Gemeinden – in wohlverstandenerm eigenem Interesse – ihr Wissen und ihre Anliegen in "ihrem" Regionalplanungsverband auch tatsächlich einbringen. Bis anhin hat es keiner gesetzlichen Bestimmung bedurft, die eine Mitgliedschaft in einem Regionalplanungsverband zur Pflicht gemacht hätte, da die Gemeinden ihre Mitwirkung nicht versagten. Seit rund einem Jahr haben aber bereits zwei Gemeinden (Leutwil und Dürrenäsch) ihrem Regionalplanungsverband den Rücken gekehrt. Es wird nun erforderlich, die Mitgliedschaft gesetzlich für obligatorisch zu erklären, damit die Regionalplanungsverbände ihre gesetzlichen Aufgaben auch weiterhin erfüllen können. Theoretisch wäre zwar denkbar, dass der Grosse Rat gestützt auf geltendes Recht (§ 82 Abs. 1 Satz 2 des Gemeindegesetzes²) einer Gemeinde den Austritt aus einem Gemeindeverband verbietet. Die Bestimmung des Gemeindegesetzes ist jedoch auf Fälle zugeschnitten, wo die Zugehörigkeit zu einem Gemeindeverband eine (politische) Ermessensfrage ist, währenddem es hier um raumplanerische und andere gesetzliche Aufgaben geht, die alle Gemeinden betreffen. Ihr Mitwirken bei Fragen der regionalen Abstimmung ist Pflicht und keine Frage des Ermessens.

Die zwölf Regionalplanungsverbände sind heute alle als Gemeindeverbände (gemäss §§ 74–82 Gemeindegesetz) organisiert. Diese Organisationsform stellt die demokratische Mitwirkung der Gemeinden sicher. Da die Gemeinden neu verpflichtet werden, einem Regionalplanungsverband anzugehören, ist es richtig sicherzustellen, dass die Regionalplanungsverbände auch weiterhin Gemeindeverbände bleiben und keine andere – weniger demokratische – Organisationsform wählen.

§ 28a Mehrwertabgabe

► Bundesrechtliche Vorgaben:

Das Bundesrecht verpflichtet die Kantone, "mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden" zu "einem Satz von mindestens 20 %" auszugleichen.³ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wären Abschöpfungen bis zu 80 % des Mehrwerts möglich.⁴ Ob (und in welchem Umfang) der Kanton auch für Um- und Aufzonungen und andere planerische Massnahmen eine Mehrwertabgabe verlangen will, kann er frei bestimmen.

² § 82 Abs. 1 des Gemeindegesetzes lautet:

² Der Austritt einer Gemeinde aus dem Gemeindeverband ist nur aus wichtigen Gründen möglich. Spricht sich das zuständige Verbandsorgan gegen den Austritt aus, entscheidet der Grosse Rat nach Massgabe der für den zwangsweisen Beitritt geltenden Regelung."

³ Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG, zitiert auf Seite 4

⁴ BGE 105 Ia 134

	<p><u>2.3.5. Ausgleich von Planungsvorteilen</u></p>
	<p><u>§ 28a</u> <u>Mehrwertabgabe</u></p> <p>¹ <u>Die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, deren Grundstücke in eine Bauzone eingezont werden, leisten eine Abgabe von</u> <u>Variante 1: mindestens 20 %</u> <u>Variante 2: 30 %</u> <u>des Mehrwerts. Die Umzonung innerhalb der Bauzonen ist der Einzonung gleichgestellt, wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liegt, die das Bauen verbietet oder nur für öffentliche Zwecke zulässt.</u></p> <p><i>Variante 1 zu Abs. 2–3</i> ² — <i>[Keine Vorgaben des Kantons für die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen]</i></p> <p>³ <u>Die Gemeinden können auch für Auf- und Umzonungen und andere planerische Massnahmen eine Mehrwertabgabe festlegen.</u></p> <p><i>Variante 2 zu Abs. 2–3:</i> ² <u>Für Um- und Aufzonungen, die den Wert des Grundstücks um wenigstens 30 % steigern, beträgt die Mehrwertabgabe mindestens 20 % des Mehrwerts.</u></p> <p>³ <u>Die Gemeinden können auch für andere planerische Massnahmen eine Mehrwertabgabe festlegen.</u></p> <p>⁴ <u>Mehrere Grundeigentümerinnen und -eigentümer haften solidarisch.</u></p> <p>⁵ <u>Keine Abgabe wird erhoben</u></p> <p>a) <u>gegenüber Kanton, Einwohnergemeinden und Gemeindeverbänden, wenn die betroffene Fläche der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient,</u> b) <u>für Flächen, die der Ausgleichsabgabe gemäss der Waldgesetzgebung unterstehen.</u></p>

Der vorliegende Gesetzestext sieht für Einzonungen zwei Varianten vor, die in der Anhörung zur Diskussion gestellt werden:

Variante 1: Mehrwertabgabe mindestens 20 %; die Gemeinden können den Abgabesatz erhöhen.

Variante 2: Mehrwertabgabe von 30 %; der Abgabesatz gilt für alle Gemeinden und kann nicht verändert werden.

Bei Variante 1 wird hohes Gewicht auf eine minimale Belastung der Eigentümerinnen und Eigentümer beziehungsweise Käuferinnen und Käufer von eingezonten Grundstücken sowie auf die Gemeindeautonomie gelegt. Den Gemeinden wird ermöglicht, auf die unterschiedlichen Situationen im Aargau (Zentrumslagen, Agglomerationen, ländliche Gebiete) massgeschneidert zu reagieren und in

den Gemeindeversammlungen bzw. Einwohnerräten den Abgabesatz zu beraten und zu beschliessen. Bei einem höheren Abgabesatz verbleibt der Mehrertrag der Gemeinde. Dem Kanton ist die Hälfte des kantonalen Mindestabgabesatzes (10 Prozentpunkte) abzugeben.

Variante 2 schöpft einen höheren Anteil des Planungsmehrwerts ab und belastet damit das private Grundeigentum stärker. Diese Variante stellt sicher, dass für alle Gemeinden eine einheitliche Regelung gilt. Den Gemeinden und dem Kanton fliesst ein höherer Ertrag zu, der für raumplanerische Massnahmen zu verwenden ist. Da dem Kanton mehr Mittel zukommen, können mehr Gemeinden unterstützt werden, die selber mangels Einzonungsmöglichkeiten keine Erträge aus Einzonungen erhalten. Oder es können höhere Beiträge zugunsten raumplanerischer Massnahmen entrichtet werden.

Bei Auf- und Umzonungen sowie bei weiteren planerischen Massnahmen sind die Gemeinden frei, eine Mehrwertabgabe zu erheben (Variante 1). Gemäss Variante 2 erheben die Gemeinden für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe von wenigstens 20 %, wenn der Planungsmehrwert 30 % oder mehr beträgt. Der Ertrag bleibt vollumfänglich bei der Gemeinde. Bei dieser Variante wird eine kantonal einheitliche Regelung geschaffen, die eine kommunale Festlegung erübrigt, es sei denn, die Gemeinde wolle den Abgabesatz erhöhen.

Absatz 1

Bereits seit 1980 verpflichtet das Bundesrecht die Kantone, "einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen", auszugleichen (Art. 5 Abs. 1 RPG). Diesem Gesetzgebungsauftrag sind nur einzelne Kantone nachgekommen, nämlich Basel-Stadt, Freiburg, Genf und Thurgau. Die Kantone Bern, Graubünden, Glarus und Obwalden ermächtigen ihre Gemeinden, planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen.

Im Kanton Aargau fehlen bislang kantonalgesetzliche Vorgaben. Eine frühere Vorlage, die Mehrwertabgabepflicht zu regeln, lehnte der Grosse Rat 2009 ab.⁵ Einzelne Gemeinden haben deshalb im kommunalen Recht entsprechende Grundlagen geschaffen, so die Gemeinden Fischbach-Göslikon, Meisterschwanden, Waltenschwil, Wohlenschwil, Herznach, Mägenwil und Wohlen. Teilweise schöpfen die Gemeinden Planungsmehrwerte vertraglich ab.

Gerechtigkeitsüberlegungen sprechen dafür, solche Sondervorteile von staatlichen Leistungen abzuschöpfen, da es unbillig ist, wenn nur wenige profitieren, die damit verbundenen Kosten und Folgekosten aber die Gesamtheit tragen muss.⁶ Neu lässt daher das Bundesrecht Einzonungen nur noch zu, wenn die Kantone den Mehrwertausgleich auch tatsächlich regeln (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG, zitiert auf Seite 5). Die Kantone kommen mithin nicht mehr darum herum, den Bundesauftrag umzusetzen.

Art der Abschöpfung (Mehrwertabgabe)

Der Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabschöpfung) kann über verschiedene Instrumente erfolgen. Denkbar ist die Abschöpfung durch eine kostenunabhängige Kausalabgabe (Mehrwertabgabe), mittels der Grundstückgewinnsteuer oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag.⁷

Gemäss Entwurf erfolgt die Abschöpfung in Form einer Mehrwertabgabe. Diese Art der Abschöpfung wird auch in anderen Kantonen bevorzugt. Das Institut der Grundstückgewinnsteuer ist hingegen nicht geeignet, weil der Satz bei der Grundstückgewinnsteuer mit zunehmender Besitzdauer kleiner wird; dies würde die Baulandhortung fördern. Auch wären eingreifende Anpassungen nötig: Es wäre ein Wechsel zum monistischen System erforderlich, der Steuersatz müsste stark erhöht und für ei-

⁵ Vgl. Botschaft 07.314 vom 5. Dezember 2007, § 28a; Sitzung des Grossen Rats vom 10. März 2009 (zweite Lesung)

⁶ Ivo SPECK, Umsetzung der RPG-Teilrevision unter besonderer Berücksichtigung anreizorientierter Instrumente, Möglichkeiten des Gesetzgebers am Beispiel des Kantons Aargau, MAS in Raumplanung 2011/13 (ETH Zürich), S. 16

⁷ Ivo SPECK, S. 17 ff., auch zum Nachfolgenden.

nen Teil der Einnahmen müsste eine Zweckbindung vorgesehen werden, wie es das Bundesrecht verlangt.

Ungenügend wäre ebenfalls, die Abschöpfung einzig durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zuzulassen und keine Regeln aufzustellen, wenn ein Vertrag nicht zustande kommt. Die rechtsgleiche Behandlung wäre hier nicht garantiert und die bundesrechtliche Vorgabe nicht umgesetzt.

Die Mehrwertabgabe ist daher das geeignete Mittel zur kantonalen Umsetzung von Art. 5 RPG.

Höhe der Mehrwertabgabe

Gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG sind Vorteile zufolge Einzonungen mit einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen.⁸

Zur Bestimmung des Satzes für den Kanton Aargau mag es sinnvoll sein, einen Blick auf andere Kantone zu werfen, die bereits eine Regelung der Mehrwertabgabe beschlossen haben.⁹

- In **Neuenburg** wird seit 1986 für Einzonungen und für Zuweisungen in eine Spezialzone (Materialabbauzone, Deponiezone) eine Mehrwertabgabe von 20 % erhoben.
- **Thurgau** hat 2013 den Abgabesatz für Einzonungen auf 20 % festgelegt. (Umzonungen von Zonen für öffentlichen Bauten und Anlagen in andere Bauzonen sind der Einzonung gleichgestellt.)
- Im Kanton **Tessin** hat der Grosse Rat am 18. Dezember 2014 die Gesetzesänderung angenommen, die eine Abschöpfung von 30 % des Mehrwerts bei Einzonungen vorsieht. Bei Aufzonungen, bei denen die Ausnützung um ein gewisses Mass erhöht wird, sowie bei Umzonungen beträgt die Abgabe 20 %.
- Der Kanton **Waadt** hat 2012 eine Abgabe für Infrastruktureinrichtungen und Gebietsausstattungen ("taxe pour l'équipement communautaire") eingeführt. Das Gesetz ermächtigt die Gemeinden, diese Investitionskosten bis zu 50 % den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu belasten, wenn ihre Grundstücke als Folge von Ein-, Um- oder Aufzonungen einen Mehrwert erfahren haben.

In städtischen Kantonen bestehen die folgenden Regelungen:

- Im Kanton **Basel-Stadt** beträgt die Abgabe 50 % des Mehrwerts. Sie ist geschuldet für Aufzonungen und wertvermehrende Umzonungen (Einzonungen gibt es in Basel praktisch nicht). Der Kanton hat die Mehrwertabgabe 1977 eingeführt und 2005 angepasst.
- Der Stadtkanton **Genf** kennt seit 2011 einen Abgabesatz für Einzonungen von 15 %. Die Abgabe wird dem Verbraucherpreisindex angepasst.

Andere Kantone, die für die Einführung der Mehrwertabgabe bereits einen Entwurf erstellt haben, sehen Folgendes vor:

- **Bern** (Entwurf 2014) will für Einzonungen eine Mehrwertabgabe verlangen, deren Satz davon abhängt, wie lange das unüberbaute Grundstück schon eingezont ist: Er beträgt 40 % bis zum 5. Jahr, 45 % vom 6. bis 10. Jahr und 50 % ab dem 11. Jahr der Einzonung. Die Zuweisung in Materialabbau- und Deponiezone soll mit 40 % des Mehrwerts abgegolten werden, und für Um- oder Aufzonungen beträgt der Satz 30 %.
- Der Kanton **Jura** (Entwurf 2013) will dem Parlament die Kompetenz geben, dass es für Ein-, Um- und Aufzonungen sowie für Ausnahmegewilligungen ausserhalb Bauzonen (ausgenommen Art. 24b RPG) eine Abgabe zwischen 20–50 % festlegen kann (Variante: 30 % für Einzonungen und Ausnahmegewilligungen, 20 % für Auf- und Umzonungen).

⁸ vgl. auch BGE 105 Ia 134

⁹ Siehe die Übersicht in VLP-Aspan, Mehrwertausgleich in den Kantonen, Stand 15. Januar 2015

- **Schaffhausen** (Entwurf 2014) will den Abgabesatz für Einzonungen und für Zuweisungen in eine Materialabbauzone auf 30 % festlegen (Umzonungen von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen in andere Bauzonen werden wie Einzonungen behandelt.); der Abgabesatz von 30 % wurde in der zwischenzeitlich abgeschlossenen Vernehmlassung grossmehrheitlich gutgeheissen.
- Der Kanton **St. Gallen** (Entwurf 2015) sieht einen Abgabesatz für Einzonungen von 20 % vor. Der gesamte Ertrag soll an den Kanton gehen.
- **Freiburg** schlägt im aktuellen Entwurf zwei Varianten vor:
 Variante 1: Es wird eine Abgabe von 20% für Einzonungen vorgeschlagen.
 Variante 2: Es wird eine Abgabe von 30% für Einzonungen sowie eine Abgabe von 20% für Nutzungsänderungen und für sonderbewilligte zonenwidrige Gebäude ausserhalb der Bauzonen vorgeschlagen.

Von den anderen Kantonen liegen derzeit keine Angaben über die vorgesehenen gesetzlichen Bestimmungen vor.

Im Kanton Aargau erheben bereits heute einzelne Gemeinden Mehrwertabgaben. So verlangen die Gemeinden Meisterschwanden, Wohlenschwil und seit 1. Januar 2015 Mägenwil eine Mehrwertabgabe von 25 %, die Gemeinden Fischbach-Göslikon, Waltenschwil und Wohlen eine solche von 30 %; Herznach hat neu eine Mehrwertabgabe von 50 % eingeführt. (Die Genehmigung datiert vom 23. April 2014.)

In einer früheren Vorlage (Botschaft 07.314 vom 5. Dezember 2007) hat der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragt, die Mehrwertabgabe auf 30 % festzusetzen. Der Grosse Rat hat den Mehrwertabgabesatz in der ersten Lesung auf 20 % gesenkt und in der zweiten Lesung die ganze Bestimmung (§ 28a des damaligen Entwurfs) verworfen.

Der vorliegende Entwurf setzt den Abgabesatz auf das Minimum von 20 % (Variante 1) fest. Da im Kanton Aargau sehr ländliche wie auch sehr urbane Gebiete bestehen und entsprechend der wirtschaftliche Wert der Grundstücke und die raumplanerischen Bedürfnisse in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich sind, soll den Gemeinden die Kompetenz gegeben werden, eigene Lösungen über dem kantonalen Minimum zu treffen. Gemäss Variante 2 wird der Abgabesatz bei 30 % festgelegt. Dabei soll dieser Satz für alle Gemeinden unveränderbar gelten.

Spezialfälle

Die Umzonung einer "Zone für öffentliche Bauten und Anlagen", einer Grünzone oder dergleichen in eine ordentliche Bauzone wirkt wie eine Einzonung. Diese Spezialfälle werden daher von Absatz 1 miterfasst und als "Einzonung" behandelt mit der Konsequenz, dass der Abgabesatz derselbe ist wie für Einzonungen und dem Kanton ein Anteil an den Einnahmen zusteht.

Absatz 2 und 3

Um- und Aufzonungen (Variante 1 und Variante 2)

Es erscheint richtig, auch bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu verlangen. Bei Um- und Aufzonungen entstehen der öffentlichen Hand nämlich meist zusätzliche Aufwendungen (grösserer Schulraumbedarf, Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes, steigende Sozialkosten, Ergänzung des Erholungsangebots, Bau von öffentlichen Parks usw.). So kann der Zusatzaufwand wenigstens teilweise aus dem Ertrag der Mehrwertabgabe finanziert werden. Andererseits muss bedacht werden, dass die Erhebung einer Mehrwertabgabe die gewünschte Siedlungsentwicklung nach innen nicht behindert, wenn für Um- und Aufzonungen eine zu hohe Mehrwertabgabe verlangt wird.

Ein Blick auf die Kantone zeigt, dass einige den Abgabesatz für Um- und Aufzonungen tiefer ansetzen als für Einzonungen (Tessin [beschlossen], Jura [Variante] und Freiburg [Variante 2]: 20 % [Ein-

zonung 30 %]). Im Stadtkanton Basel-Stadt beträgt der Satz für Um- und Aufzonungen 50 % des Mehrwerts. Thurgau, Neuenburg und Genf erheben für Um- und Aufzonungen keine Abgabe.

- **Variante 1:**

Je nach Gemeinde und Situation kann die Beurteilung, was sachlich richtig ist, unterschiedlich ausfallen. Gemäss Variante 1 wird es daher den Gemeinden überlassen, für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu verlangen und den Satz festzulegen. Die Variante 1 betont die Autonomie der Gemeinde.

- **Variante 2:**

Um- und Aufzonungen schaffen intensiver genutzte Siedlungsflächen und dienen der haushälterischen Bodennutzung. Hier sind im Besonderen raumplanerische Massnahmen wichtig, die die Standortqualität sichern. Die Gemeinden sind auf Einnahmen angewiesen, die diese zusätzlichen Kosten decken. Als Variante 2 wird daher den Gemeinden eine Mindestregelung vorgegeben: Der Abgabesatz für Um- und Aufzonungen ist 20 %, wenn der Mehrwert wenigstens 30 % beträgt. Mit dieser Regelung werden Fälle erfasst, bei denen der Mehrwertzuwachs – wie bei Einzonungen – erheblich ist. Hingegen führt eine Aufzonung zum Beispiel von einer Wohnzone W2 in eine W3 kaum zu einem Mehrwert von über 30 %. Eine solche Aufzonung löst keine Mehrwertabgabe aus. – Die Gemeinde kann den Abgabesatz von 20 % erhöhen; die Wertgrenze, ab welcher die Abgabe geschuldet ist (30 % Wertsteigerung), ist jedoch unabänderlich. – Die Variante 2 hat den Vorteil, dass sie einen einheitlichen kantonalen Mindeststandard setzt, und unterstützt die Gemeinden, eine Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen einzuführen.

Andere planerische Massnahmen

Ob darüber hinaus auch andere planerische Massnahmen der Mehrwertabgabepflicht zu unterstellen sind und zu welchem Satz, entscheidet die Gemeinde frei. So kann sie namentlich die Ausscheidung von Weiler-, Materialabbau-, Deponie- und anderen Spezialzonen für mehrwertabgabepflichtig erklären (gemäss Art. 18 RPG). Viele Gemeinden regeln dies bereits heute vertraglich.

Absatz 4

Die solidarische Haftung bei mehreren Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erleichtert der Gemeinde die Geltendmachung der Abgabe. Sie darf nach ihrer Wahl von allen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern je nur einen Teil oder das Ganze fordern (Art. 144 des Obligationenrechts).

Absatz 5

lit. a: Gegenüber dem Kanton, den aargauischen Gemeinden und Gemeindeverbänden wird keine Mehrwertabgabe erhoben, wenn es um Grundstücke geht, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Mit "öffentlichen Aufgaben" sind namentlich Nutzungen gemeint, die in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen als zulässig gelten.

lit. b: Die Vorteilsabgabe für Waldrodungen berechnet sich wie bisher nach den Bestimmungen der Waldgesetzgebung.¹⁰ Diese Bestimmungen gehen den baugesetzlichen Bestimmungen vor. Eine Mehrwertabgabe gemäss Baugesetzgebung wird in diesen Fällen nicht zusätzlich verlangt.

¹⁰ § 8 des Waldgesetzes des Kantons Aargau vom 1. Juli 1997 (AWaG, SAR 931.100) in Verbindung mit § 1 des Dekrets zum Waldgesetz des Kantons Aargau vom 3. November 1998 (AWaD, SAR 931.110)

	<p>§ 28b Festsetzungsverfügung</p> <p>¹ <u>Der Gemeinderat erlässt unmittelbar nach der Genehmigung der Zonenplanung eine Verfügung über die Höhe der Abgabe. Er stützt sich dabei auf die Schätzung des kantonalen Steueramts ab.</u></p> <p>² <u>Gegen die Festsetzungsverfügung kann Einsprache erhoben werden. Einspracheentscheide können mit Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht angefochten werden.</u></p> <p>³ <u>Der Regierungsrat wird zum Verfahren beigelegt, wenn der Kanton an der Mehrwertabgabe anteilsberechtig ist.</u></p>
--	---

Die Festsetzung der Mehrwertabgabe beruht auf einer Schätzung des Verkehrswerts des Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme. Die Wertdifferenz ist der Mehrwert. Diese Schätzung erfolgt in allen Fällen durch das kantonale Steueramt, und zwar unabhängig davon, ob der Kanton an der Mehrwertabgabe anteilsberechtig ist oder nicht. Dies garantiert eine rechtsgleiche Anwendung. Die Festsetzungsverfügung über die Höhe der Abgabe erlässt der Gemeinderat. Sie soll möglichst frühzeitig erfolgen, damit von allem Anfang an Rechtsklarheit besteht. Dies liegt im Interesse der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer.

Absatz 1

Der Gemeinderat ist bei einer Revision des Nutzungsplans federführende Behörde; auch kennt er die Örtlichkeiten selber am besten. Es ist daher richtig, dass er – und nicht das kantonale Steueramt – die Verfügung über die Festsetzung der Höhe der Mehrwertabgabe erlässt. Dies dient auch der Akzeptanz des Entscheids.

Die Schätzung des Steueramts hat die Qualität einer fachlichen Expertise. Der Gemeinderat darf von der Schätzung nur aus triftigen Gründen abweichen. Entdeckt er Unstimmigkeiten und ist die Schätzung nicht schlüssig, wird er mit Vorzug Rücksprache mit dem Steueramt nehmen, bevor er abweichend entscheidet. Dies sichert die Qualität seines Entscheids.

Die Kosten für die Schätzung trägt in allen Fällen der Kanton (→ § 28h Abs. 1 BauG).

Absatz 2

Die Einsprachemöglichkeit beim Gemeinderat dient der Sicherung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Beschwerdeinstanz ist das Spezialverwaltungsgericht. Dieses verfügt über ein spezifisches Fachwissen, wenn es um Fragen geht, die die Bewertung eines Grundstücks betreffen.¹¹

Absatz 3

Bei Einzonungen geht ein Teil des Mehrwerts an den Kanton. In diesen Fällen hat der Kanton ein eigenes Interesse daran, dass der Gemeinderat die Höhe der Mehrwertabgabe korrekt verfügt. Der

¹¹ Das Spezialverwaltungsgericht beurteilt schon heute die Festsetzung der Entschädigung bei formeller und materieller Enteignung. Es ist auch zuständig für Streitigkeiten, die die Festsetzung der Mehrwertabgabe für Waldrodungen betreffen (§§ 148 ff. BauG; § 8 Abs. 3 des Waldgesetzes des Kantons Aargau vom 1. Juli 1997 [AWaG; SAR 931.100]).

Gemeinderat muss daher seine Entscheide ebenfalls dem Kanton eröffnen, damit dieser dagegen notfalls Rechtsmittel ergreifen kann.

Erhebt die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer Einsprache, muss der Gemeinderat dem Regierungsrat die Möglichkeit geben, sich am Verfahren zu beteiligen (Beiladung), damit er sich gegen eine zu tiefe Veranlagung des Mehrwerts wehren kann.

§ 28c Grundpfandrecht

	<p>§ 28c Grundpfandrecht</p> <p>¹ <u>Für die Mehrwertabgabe steht der Gemeinde im Zeitpunkt der Genehmigung ohne Eintragung im Grundbuch ein gesetzliches Pfandrecht zu, das allen eingetragenen Belastungen vorgeht (Art. 836 Abs. 2 ZGB).</u></p> <p>² <u>Der Gemeinderat meldet das Grundpfandrecht dem Grundbuchamt zur Eintragung an, sobald die Festsetzungsverfügung rechtskräftig geworden ist.</u></p> <p>³ <u>Er beantragt bei der Einzelrichterin oder beim Einzelrichter des Spezialverwaltungsgerichts die vorläufige Eintragung des Grundpfandrechts (Art. 961 ZGB), wenn Gründe bestehen, dass die Fristen gemäss Art. 836 Abs. 2 ZGB nicht eingehalten werden können.</u></p> <p>⁴ <u>Die Kosten für Eintragung und Löschung gehen zu Lasten des Mehrwertanteils der Gemeinde.</u></p>
--	--

Die Mehrwertabgabe ist unter Umständen erst nach etlichen 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.

Absatz 1 und 2

Das Grundpfandrecht zugunsten der Gemeinde entsteht 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 (Eigentumsübertragung/Überbauung → § 28d BauG), spätestens aber innert zwei Jahren nach Entstehung der Forderung (Zonenplangenehmigung) erfolgt. Ein möglichst rascher Grundbucheintrag ist erforderlich, damit sich spätere Käuferinnen und Käufer nicht auf ihren guten Glauben berufen und eine Pfandverwertung verhindern können.

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.

Die rechtskräftige Verfügung muss der Anmeldung beim Grundbuchamt beigelegt werden.

Absatz 3

Bei einem Verkauf des Grundstücks wird die Mehrwertabgabe zur Zahlung fällig (→ § 28d BauG). Zahlt die pflichtige Person (Verkäuferin, Verkäufer) nicht, muss die Gemeinde noch vor Ablauf der Vier-Monate-Frist, die ab Eigentumsübergang zu laufen beginnt, das Grundpfandrecht im Grundbuch vorläufig eintragen lassen, will sie das Grundpfandrecht nicht verlieren.

Eine vorläufige Eintragung ist auch dann nötig, wenn die Festsetzungsverfügung über die Höhe der Mehrwertabgabe (→ § 28b BauG) angefochten wird und die Verfahren eine längere Zeit beanspruchen, so dass die Zwei-Jahres-Frist abzulaufen droht.

In allen Fällen ist das Spezialverwaltungsgericht zuständig, der Gemeinde die Ermächtigung für die vorläufige Eintragung zu erteilen. Dies dient der Verfahrensvereinfachung.¹²

Absatz 4

Der Gemeinderat, der das Grundpfandrecht im Grundbuch eintragen lässt, muss dafür eine Abgabe in Höhe von 0,5 ‰ des Pfandbetrags leisten (§ 23 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Grundbuchabgaben vom 7. Mai 1980 [SAR 725.100]). Die Abgabe geht zulasten des Mehrwertanteils der Gemeinde. Gleiches gilt auch für die Kosten der Löschung. Äufnet die Gemeinde die Mehrwerterträge in einem "Spezialfonds" und sind darin noch keine Gutschriften enthalten, darf sie den Spezialfonds für diesen Zweck verschulden.

§ 28d Erhebung

► Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht gibt vor, dass die Mehrwertabgabe "bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig" wird (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Der Begriff "Überbauung" lässt einen Interpretationsspielraum offen, den das kantonale Recht nutzen darf.

§ 28d

Bezug

¹ Der Gemeinderat bezieht die Mehrwertabgabe bei Veräusserung des Grundstücks oder wenn

a) bei Einzonungen und ihnen gleichgestellten Umzonungen eine Baubewilligung erteilt worden ist; bei bedingter Einzonung darf keine Abgabe erhoben werden, solange die Einzonung nicht definitiv ist,

b) bei anderen Umzonungen und Aufzonungen die Erstellung zusätzlicher Geschossflächen bewilligt worden ist.

² Er kann den Bezug ganz oder teilweise aufschieben, wenn die zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden.

¹² Ohne diese Bestimmung (Abs. 3) wäre die Behörde, die in der Hauptsache zuständig ist, auch zuständig, "Anordnungen vorsorglichen Charakters (zu treffen), wenn dies zur Abwehr eines drohenden, nicht wiedergutmachenden Nachteils notwendig ist" (§ 20 des Verwaltungsverfahrensgesetzes).

³ Eine spätere Änderung der Nutzungsplanung begründet keinen Anspruch auf Rückerstattung der geleisteten Zahlung.

Die Mehrwertabgabe wird zur Zahlung fällig, wenn das Grundstück veräussert oder eine Baubewilligung erteilt wird.

Absatz 1

Das Bundesrecht gibt vor, dass die Mehrwertabgabe fällig wird, sobald die Eigentümerin und der Eigentümer den Mehrwert, der die Planungsmassnahme ihnen gebracht hat, ganz oder teilweise realisieren. Sie wird fällig:

(1) bei Veräusserung: Mit "Veräusserung" sind Rechtsgeschäfte gemeint, die den Eigentumsübergang bezwecken, wie namentlich Kauf und Schenkung. Der erbrechtliche Erwerb einer Liegenschaft hingegen löst die Zahlungspflicht nicht aus, da es sich nicht um ein Rechtsgeschäft handelt, sondern um einen Eigentumsübergang kraft Gesetz.¹³ Ebenso keine Veräusserung im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn bloss eine wirtschaftliche Übertragung erfolgt, das Eigentumsrecht aber nicht übergeht.

(2) bei Erteilung der Baubewilligung; bei Um- oder Aufzonungen allerdings nur, wenn die Baubewilligung die Erstellung zusätzlicher Geschossflächen erlaubt, die die neue Zonierung möglich gemacht hat.

Absatz 2

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit kann der Gemeinderat die Fälligkeit der Abgabepflicht ganz oder teilweise aufschieben, wenn eine Eigentümerin oder ein Eigentümer die neuen Nutzungsmöglichkeiten nur "unwesentlich" beansprucht. Hier rechtfertigt es sich nicht, zeitgleich mit Erteilung der Baubewilligung die ganze Mehrwertabgabe einzufordern. Eine "unwesentliche" Beanspruchung liegt vor, wenn die neu realisierte Nutzfläche 100 m² oder weniger ausmacht.¹⁴ Dies soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Absatz 3

Denkbar ist, dass in der weiteren Zukunft Planungsmassnahmen teilweise oder ganz wieder rückgängig gemacht werden. Dies soll aber nicht dazu führen, dass einmal geleistete Mehrwertabgaben wieder zurückgefordert werden könnten. Die Mehrwertabgaben werden erst erhoben, wenn die abgabepflichtige Person den Mehrwert ganz oder teilweise realisiert hat (→ § 28d BauG).¹⁵ Der Abschluss der Rückforderungsmöglichkeit soll verhindern, dass sich die Behörden mit Sachverhalten auseinandersetzen müssen, die sich vor unzähligen Jahren abgespielt haben, wenn sich Sachverhalt, Personen und Beweise nur noch schwer oder gar nicht mehr eruieren lassen. Auch würden sich Probleme ergeben, wenn mit den Erträgen der Mehrwertabgabe bereits Massnahmen finanziert worden sind und sich nachträglich ergibt, dass die Erträge wieder zurückerstattet werden müssen.

¹³ Sog. Universalsukzession, Gesamtrechtsnachfolge. Die festgesetzte, jedoch noch nicht erhobene Mehrwertabgabe geht ebenfalls auf die Erben über.

¹⁴ Siehe dazu auch § 122 Abs. 3 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG/BS)

¹⁵ Wird das Grundstück ganz oder teilweise ausgezont, besteht bei materieller Enteignung Anspruch auf Entschädigung (Art. 5 Abs. 2 RPG).

	<p>§ 28e <u>Anteil des Kantons</u></p> <p>¹ <u>Dem Kanton steht für Einzonungen und ihnen gleichgestellte Umzonungen die Hälfte des kantonalen Mindestsatzes zu.</u></p> <p>² <u>Der Gemeinderat überweist diesen Anteil unmittelbar nach dessen Bezug.</u></p>
--	---

Die Hälfte des kantonalen Mindestsatzes des Mehrwerts für Einzonungen (und ihnen gleichgestellten Umzonungen) gehen an den Kanton, den ganzen Rest behält die Standortgemeinde.

Absatz 1

Einzonungen sind – bis auf eng umschriebene Ausnahmen¹⁶ – nur noch innerhalb des Siedlungsgebiets zulässig, das der Richtplan festsetzt.¹⁷ Gemäss aktuellem Richtplan-Entwurf¹⁸ erhält nur eine beschränkte Anzahl Gemeinden zusätzliche Siedlungsflächen.

Die Beteiligung des Kantons an der Mehrwertabgabe bei Einzonungen ermöglicht ihm, die Erträge in Gemeinden einzusetzen, in denen Einzonungen künftig nicht mehr zulässig sind. Er kann so für einen gewissen Ausgleich sorgen. Ferner verwendet er die Erträge zur Finanzierung von Auszonungsentschädigungen in Gemeinden mit zu grossem Siedlungsgebiet oder wo Bauland auszunutzen ist, weil es "am falschen Ort" liegt (→ § 28f BauG). Dies rechtfertigt, dass der Kanton bei Einzonungen einen Teil der Mehrwertabgabe-Erträge erhält.

Im Übrigen bleiben die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Einzonungen und andere Planungsmassnahmen in der Standortgemeinde. Diese kann sie – im Rahmen der Zweckbestimmung des Bundesrechts – für eigene raumplanerische Massnahmen einsetzen. Sie hat so ein eigenes Interesse an der korrekten Erhebung der Abgabe.

Die raumplanerischen Massnahmen, die mit der Mehrwertabgabe finanziert werden, sollen vor allem die Wohn- und Standortattraktivität einer Gemeinde erhöhen. Dies dient der Akzeptanz der Abgabe, profitieren davon doch letztlich auch die Zahlungspflichtigen.

Absatz 2

Für das Inkasso ist der Gemeinderat zuständig. Er überweist den kantonalen Anteil dem Kanton, sobald das Geld bei der Gemeinde eingegangen ist.

¹⁶ Siehe dazu die Botschaft zur Richtplananpassung

¹⁷ Art. 8a RPG: "Art. 8a Richtplaninhalt im Bereich Siedlung

¹ Der Richtplan legt im Bereich Siedlung fest:

a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;"

¹⁸ Botschaft 14.243 vom 10. Dezember 2014

§ 28f Zweckbindung

➤ Bundesrechtliche Vorgaben

Gemäss Bundesrecht ist der Ertrag aus der Mehrwertabgabe zweckgebunden für entschädigungspflichtige Auszonungen und für weitere Massnahmen der Raumplanung, so zum Beispiel zur Erhaltung der Fruchtfolgeflächen, zur Nutzung brachliegender Flächen und zur Siedlungsverdichtung zu verwenden (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG).

§ 28f

Zweckbindung

¹ Der Kanton weist die Erträge aus der Mehrwertabgabe einer Spezialfinanzierung zu.

² Zu Lasten der kantonalen Spezialfinanzierung gehen Entschädigungszahlungen der Gemeinden für materielle Enteignung

a) bei Auszonungen, die der Richtplan vorsieht,

b) mindestens zur Hälfte bei anderen Auszonungen, die raumplanungsrechtlich geboten sind.

³ Im Übrigen verwenden der Kanton und die Gemeinden die Erträge entsprechend der Zweckbindung gemäss Bundesrecht.

⁴ Der Regierungsrat entscheidet über die Verwendung der Erträge des Kantons und der Gemeinderat über die Verwendung der Erträge der Gemeinde abschliessend.

Kanton und Gemeinden verwenden die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Massnahmen der Raumentwicklung im Rahmen der bundesrechtlichen Zweckbestimmung. Der Kanton übernimmt Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung für Auszonungen ganz (Abs. 2 lit. a) oder wenigstens zur Hälfte (Abs. 2 lit. b) und wird im Übrigen vor allem auch jene Gemeinden unterstützen, in denen Einzonungen nicht möglich sind und Mehrwertabgaben für Einzonungen nicht anfallen.

Absatz 1

Die Äufnung der Erträge in einer Spezialfinanzierung (Kanton) sichert die zweckgebundene Verwendung der Mittel, wie das Bundesrecht es verlangt. Gleich wie die "Spezialfinanzierung" sichern auch "Rücklagen" die Zweckbindung der Mittel. Bei "Rücklagen" ist jedoch – anders als bei der "Spezialfinanzierung" – eine Verschuldung und Verzinsung der Erträge nicht möglich. Der Kanton äufnet daher die Erträge der Mehrwertabgabe in einer "Spezialfinanzierung".¹⁹

Die Gemeinden sind ebenfalls verpflichtet, die Erträge zweckgebunden einzusetzen. Wie sie die Erträge äufnen (zum Beispiel in einem "Spezialfonds in Eigenkapital" oder als "Rücklagen") bleibt ihnen anheimgestellt.

¹⁹ Siehe §§ 15 und 32 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 5. Juni 2012 (GAF; SAR 612.300)

Absatz 2

Bei einem Abgabesatz für Einzonungen von 20 % (Variante 1) ergeben sich in einem Zeitraum von 2020 bis 2040 Erträge von 100 bis 200 Millionen Franken. Die Hälfte davon geht an den Kanton (2,5 bis 5 Millionen Franken pro Jahr). Ein Abgabesatz von 30 % (Variante 2) ergäbe im gleichen Zeitraum Erträge von 150 – 300 Millionen Franken (für den Kanton und die Gemeinden je ca. 4 – 8 Millionen Franken pro Jahr).

Der Kanton verwendet einen Teil der Erträge zur Finanzierung von Auszonungsentschädigungen in Gemeinden mit zu grossem Siedlungsgebiet (lit. a) oder wo Bauland auszuzonen ist, weil es "am falschen Ort" liegt (lit. b). Die betroffene Grundeigentümerin und der betroffene Grundeigentümer müssen die Entschädigungsforderung für Auszonungen allerdings nach wie vor gegenüber der Gemeinde geltend machen, die die Auszonung vorgenommen hat, und in den enteignungsrechtlichen Verfahren ist der Kanton nicht Prozesspartei. Denn Ansprüche aus dieser Bestimmung bestehen nur zugunsten der Behörde (Gemeinde), nicht aber zugunsten einer privaten Person.

lit. a

Die aargauischen Gemeinden haben in den vergangenen Jahren zu grosse Bauzonen bereits stark (um ca. 2'600 ha) reduziert. Der Richtplan, der das Siedlungsgebiet für einen Bedarf von 25 Jahren festlegt, setzt nur in wenigen Gemeinden das Siedlungsgebiet kleiner fest als gemäss den heute schon ausgeschiedenen Bauzonen. Zur Reduktion vorgesehen sind zwölf Flächen in sechs Gemeinden im Umfang von rund 17 ha (vgl. Botschaft zum Richtplan 14.243 vom 10. Dezember 2014).

Eine entschädigungspflichtige Auszonung liegt vor, wenn die Berechtigung zum Bauen mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft hätte realisiert werden können. Keine entschädigungspflichtige Auszonung, sondern eine entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung liegt vor, wenn ein Zonenplan, der zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten ist, materiell nicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet und ursprünglich fehlerhaft war (BGE 131 II 728, S. 731 f.; siehe aber auch 131 II 72).

Bei den Flächen, die gemäss Richtplanentwurf auszuzonen sind, handelt es sich um grössere unerschlossene Flächen – Parzellen, die eine Bauherrschaft nicht "aus eigener Kraft" (Pra 2006 S. 31) überbauen könnte. Teilweise sind auch Flächen darunter, deren Einzonung schon damals in Verletzung von Grundsätzen des RPG erfolgte und die ursprünglich fehlerhaft einer Bauzone zugewiesen wurden. Eine Entschädigungspflicht für die Zonenplananpassungen dürfte in all diesen Fällen nicht gegeben sein. Solange kein rechtskräftiger Gerichtsentscheid vorliegt, ist diese Beurteilung jedoch mit einer gewissen, wenn auch geringen Unsicherheit behaftet. Sollten wider Erwarten Entschädigungszahlungen zu leisten sein, gehen die Kosten vollumfänglich zu Lasten des Kantons (Spezialfinanzierung).

lit. b

Für andere Auszonungen, die raumplanungsrechtlich geboten sind, sichert der Kanton zu, die Hälfte der Entschädigungszahlungen zu tragen. Dies soll in den Gemeinden einen Anreiz schaffen, Bauzonenausscheidungen, die heute keinen Sinn mehr machen, auch in kleinräumigerem Rahmen zu korrigieren.

Absatz 3

Kanton und Gemeinden sollen den Ertrag aus der Mehrwertabgabe im Übrigen vor allem verwenden zur

- Aufwertung öffentlicher Räume (Dorfplätze, Parkanlagen, Spielplätze),
- Eindämmung der Zersiedlung,
- Förderung des überkommunalen Bauzonenabtauschs,
- Sicherung und Erhöhung der Qualität bei der Innenentwicklung,

- besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen sowie
- Freihaltung und Besucherlenkung an See- und Flussufern.

Die Auflistung ist nicht abschliessend. Auch stellt das Baugesetz keine Prioritätenordnung auf. Die Gemeinden sind daher frei, im Rahmen des Bundesrechts die Mittel nach pflichtgemäßem Ermessen einzusetzen. Der Kanton will das Geld vor allem auch in jenen Gemeinden einsetzen, in denen Einzonungen nicht zulässig sind und Mehrwertabgaben für Einzonungen nicht anfallen. Dies dient dem regionalen Ausgleich.

Die Einzelheiten sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Vorgesehen ist, dass der Kanton einzelne Projekte bis höchstens zu 70 % unterstützt. Der Höchstbeitrag soll zudem auf eine Million Franken begrenzt werden.

Absatz 4

Der Gemeinderat beziehungsweise der Regierungsrat entscheidet über die Verwendung der Mittel in eigener Kompetenz. Ein Kreditbeschluss des Einwohnerrats, der Gemeindeversammlung oder des Grossen Rats ist in diesen Fällen nicht nötig.

§ 28g Berichterstattung

	<p><u>§ 28g</u> <u>Berichterstattung</u></p> <p>¹<u>Die Gemeinden berichten dem Kanton über die Eintragungen der Grundpfandrechte sowie über Einnahmen und Verwendung der Mehrwertabgabe.</u></p>
--	--

Die Berichterstattungspflicht der Gemeinde erlaubt dem Kanton als Aufsichtsinstanz und als verantwortliche Behörde gegenüber dem Bund sicherzustellen, dass die Erträge der Mehrwertabgabe entsprechend der bundesrechtlichen Zweckbestimmung verwendet werden.

Die Gemeinden berichten namentlich über

- ihre Festsetzungsverfügungen,
- die Anmeldungen der Grundpfandrechte beim Grundbuchamt und den Aufwand, den sie aus den Erträgen der Mehrwertabgabe begleichen,
- die fälligen Abgaben, die sie in Rechnung gestellt und erhalten haben,
- die finanzierten Projekte.

§ 28h Spezialfinanzierung des Kantons

	<p><u>§ 28h</u> <u>Spezialfinanzierung des Kantons</u></p> <p>¹<u>Die Verwaltungskosten des Kantons in Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe werden der Spezialfinanzierung belastet.</u></p> <p>²<u>Im Rahmen von Absatz 1 und von § 28f Absatz 2 ist eine Verschuldung der Spezialfinanzierung zulässig.</u></p> <p>³<u>Die Spezialfinanzierung wird nach den Bestimmun-</u></p>
--	---

Der Kanton belastet den Verwaltungsaufwand der Spezialfinanzierung. Für diesen Aufwand und für die Auszonungsentschädigungen ist eine Verschuldung der Spezialfinanzierung zulässig.

Absatz 1

Der Verwaltungsaufwand, der dem Kanton in Zusammenhang mit der Spezialfinanzierung entsteht, wird vollständig der Spezialfinanzierung belastet.²⁰ Gemeint sind damit der Aufwand des kantonalen Steueramts für die Mehrwertschätzung sowie der Aufwand des Departements Bau, Verkehr und Umwelt für die Erhebung der Abgabe, das Controlling und die Bewirtschaftung der Spezialfinanzierung (Gesuchsprüfung, Ausrichtung der Beiträge usw.). Diese Kosten werden weder den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern noch der Gemeinde belastet. Die Kosten trägt allein der Kanton aus den Einnahmen, die er aus der Mehrwertabgabe erzielt.

Auch der Schätzungsaufwand bei Um- und Aufzonungen und anderen Planungsmassnahmen, an denen der Kanton nicht beteiligt ist, geht zu Lasten der kantonalen Spezialfinanzierung. Er selber kann unter Umständen davon profitieren, weil für die steuerliche Einschätzung kein weiterer Augenschein notwendig ist. Da sich die Mehrwertschätzung und die steuerliche Bewertung auf eine unterschiedliche Wertbasis beziehen, dürften die gegenseitigen Synergieeffekte allerdings gering sein.

Absatz 2

Der Kanton trägt den Schätzungsaufwand (Absatz 1) wie auch den Aufwand für Entschädigungszahlungen bei Auszonungen wegen materieller Enteignung.²¹ Anfänglich, wenn noch keine Erträge in die Spezialfinanzierung fliessen, ist eine vorübergehende Verschuldung nötig. Das Gesetz muss die Zulässigkeit der Verschuldung ausdrücklich nennen, da sich Spezialfinanzierungen nur verschulden dürfen, wenn dafür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage besteht (§ 37 Abs. 2 GAF).

Absatz 3

Aus Gründen der Kostenwahrheit sieht das Gesetz vor, dass die Spezialfinanzierung zu verzinsen ist. Zu verzinsen ist das Guthaben, ferner aber auch die Verschuldung, wenn die Spezialfinanzierung einen Negativsaldo aufweist.²²

§ 28i Kompetenzen des Regierungsrats

► Bundesrechtliche Vorgaben

Gemäss Bundesrecht

- *"ist der bei der Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird" (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG),*
- *kann das kantonale Recht "von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn: ... der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zur Erhebungsaufwand steht" (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG).*

²⁰ Vgl. § 44 Abs. 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 5. Juni 2012 (GAF; SAR 612.300)

²¹ Entschädigungszahlungen im Falle von § 28f Absatz 2 lit. a gehen vollständig, im Falle von § 28f Absatz 2 lit. b wenigstens zur Hälfte zu Lasten des Kantons (Spezialfinanzierung).

²² Die Verschuldung der Spezialfinanzierung wird zum durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz des Kantons, der Ertrag zum durchschnittlichen Jahreszinssatz für kurzfristige Finanzverbindlichkeiten des Kantons verzinst (Ziff. 20 der regierungsrätlichen "Weisung über die Tresorerie" vom 27.11.13). Die gesetzliche Formulierung entspricht § 3 Abs. 4 der Swisslos-Fonds-Verordnung und stützt sich ab auf § 27 Abs. 4 Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen vom 5. Juni 2012 (DAF; SAR 612.310).

§ 28i

Kompetenzen des Regierungsrats

¹ Der Regierungsrat regelt durch Verordnung,

- a) welche Frist für die Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung als angemessen gilt, deren Kosten gemäss Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG vom Planungsvorteil abgezogen werden dürfen,
- b) für welchen Mehrwert wegen des ungünstigen Verhältnisses zum Erhebungsaufwand keine Mehrwertabgabe geschuldet ist (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG),
- c) die Einzelheiten über die Verwendung der Erträge der Mehrwertabgabe,
- d) die Voraussetzungen für einen Aufschub des Bezugs der Abgabe,
- e) die Berichterstattung.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, auf Verordnungsstufe die Details zu regeln.

Absatz 1

lit. a: Landwirtinnen und Landwirte, die "innert angemessener Frist" nach der Einzonung eine Ersatzbaute zur landwirtschaftlichen Bewirtschaftung erwerben, dürfen gemäss Bundesrecht die Kosten von der Bemessung der Mehrwertabgabe abziehen. Was als "angemessene Frist" gilt, soll auf Verordnungsstufe definiert werden. Die Frist soll voraussichtlich auf zwei Jahre ab Gültigkeit der Zonenplanrevision begrenzt werden. Eine solche relativ kurze Dauer ist gerechtfertigt, da die Zonenplanrevision einige Zeit in Anspruch nimmt und die Landwirtin und der Landwirt somit genügend Zeit haben, sich um eine Ersatzbaute zu kümmern.

Eine Regelung auf Verordnungsstufe ist angebracht, da es sich um einen bundesrechtlichen Begriff handelt und der Ordnungsgeber notfalls auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Begriff flexibel reagieren kann.

lit. b: Die Erhebung einer Mehrwertabgabe macht keinen Sinn, wenn im Einzelfall der Aufwand für die Erhebung der Abgabe (samt Rechtsmittelverfahren) gleich oder nur ungleich kleiner ist als der Ertrag. Wo die Schwelle genau liegt, kann der Ordnungsgeber definieren. Es kann davon ausgegangen werden, dass aus Gründen der Verhältnismässigkeit keine Mehrwertabgabe zu erheben ist, wenn sie nicht wenigstens Fr. 5'000.– beträgt. Diese Grenze soll nicht nur für Einzonungen, sondern für alle Planungsmehrwerte gelten.

lit. c: Die Zweckverwendung der Mehrwertabgabe ist bundesrechtlich vorgegeben. Das kantonale Recht schränkt diese Zweckbindung nicht ein. Auf Verordnungsstufe lässt sich aber präzisieren, wofür im Einzelnen die Mittel eingesetzt werden dürfen. Dies dient der Klärung der bundesrechtlichen Vorgabe und ist eine Hilfe für die Umsetzung in der Praxis.

lit. d: Der Gemeinderat kann aus Gründen der Verhältnismässigkeit die Erhebung der Mehrwertabgabe aufschieben, wenn die Eigentümerin und der Eigentümer die neuen Nutzungsmöglichkeiten nur "unwesentlich" beanspruchen (§ 28d Abs. 2 BauG). Eine "unwesentliche" Beanspruchung liegt vor,

wenn die neu realisierte Nutzfläche 100 m² oder weniger beträgt. Dies soll auf Verordnungsstufe definiert werden.

lit. e: Ebenfalls auf Verordnungsstufe soll ausgeführt werden, in welcher Art und in welcher Ausführlichkeit der Gemeinderat über die Äufnung der Erträge aus der Mehrwertabgabe und über die Mittelverwendung zu berichten hat (vgl. § 28g BauG).

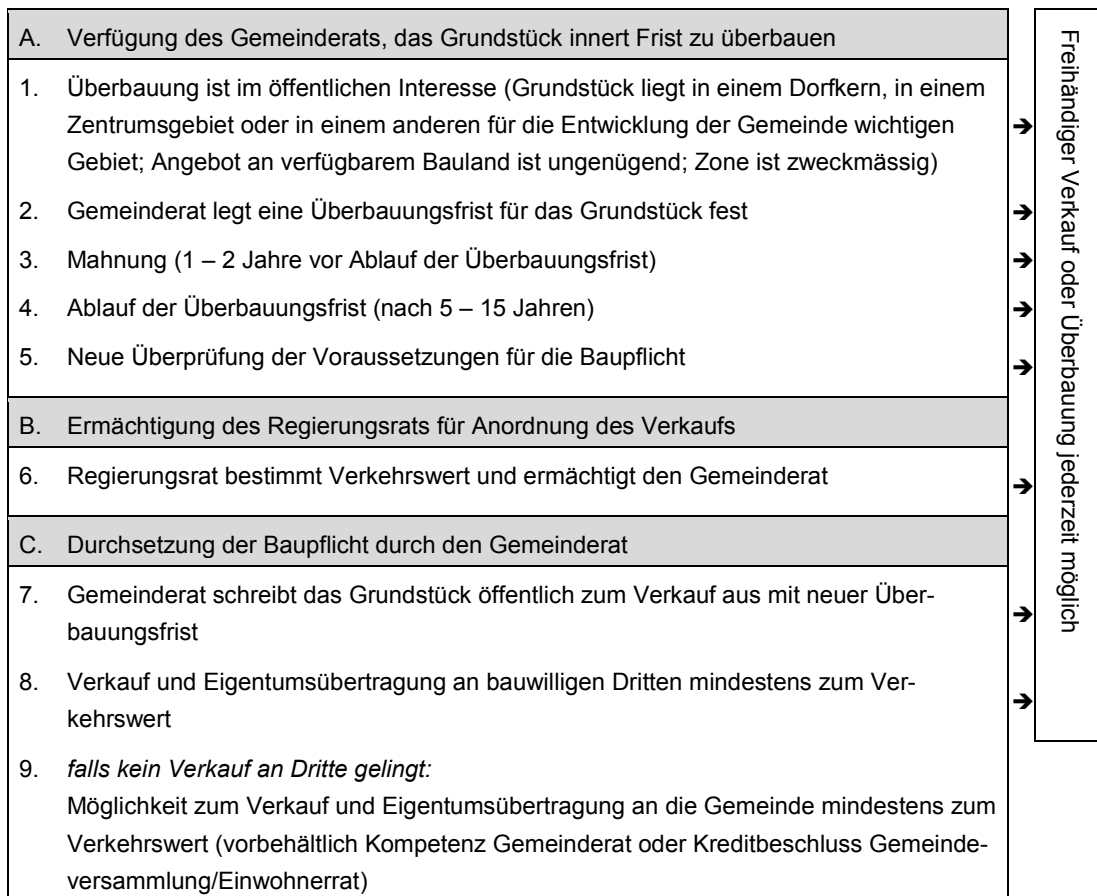
§ 28j Förderung der Verfügbarkeit von Bauland: Baupflicht

► Bundesrechtliche Vorgaben

Gemäss Bundesrecht muss "das kantonale Recht [vorsehen], dass, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann" (Art. 15a Abs. 2 RPG).

Die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland soll mit der möglichen Anordnung einer Überbauungsfrist und einer Reihe von weiteren Massnahmen erreicht werden. Voraussetzungen sind, dass es sich um ein für die Gemeindeentwicklung wichtiges Gebiet handelt, dass ein grosser Bedarf vorliegt und dass andere, auch planerische Massnahmen nicht (mehr) geeignet sind.

Der gesamte (Zeit-)Ablauf zur Anordnung und Durchsetzung der Baupflicht ist wie folgt:



Dieses Vorgehen ist in den nachfolgenden Gesetzesbestimmungen von BauG § 28j und BauG § 28k sowie in den Erläuterungen geregelt.

	<u>2.3.6. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland</u>
	<p><u>§ 28j</u> <u>Baupflicht</u></p> <p>¹ <u>Bei einer Einzonung legen die Gemeinden für die Überbauung des Grundstücks eine Frist fest, die mit dem Erschliessungsprogramm abgestimmt ist.</u></p> <p>² <u>Für ein bereits eingezontes Grundstück kann der Gemeinderat eine Frist für die Überbauung festlegen, wenn</u></p> <p>a) <u>das Grundstück in einem Dorfkern, in einem Zentrumsgebiet oder in einem anderen für die Entwicklung der Gemeinde wichtigen Gebiet liegt,</u></p> <p>b) <u>das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend ist und</u></p> <p>c) <u>die Belassung in der Zone zweckmässig ist.</u></p> <p>³ <u>Der Gemeinderat verlängert die Frist, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren oder andere Umstände erheblich erschwert wird, die die pflichtige Person nicht zu verantworten hat.</u></p>

Die Bundesverfassung verlangt, dass mit der Nutzung des Bodens haushälterisch umgegangen wird (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung). Die Siedlungsentwicklung muss nach innen gelenkt und der Zersiedlung entgegengewirkt werden, so dass kompakte Siedlungen entstehen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG). Künftig darf daher gemäss Bundesrecht Land einer Bauzone nur noch zugewiesen werden, wenn "seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist" (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Mit anderen Worten darf Land nur noch eingezont werden, wenn sichergestellt ist, dass es nach einer bestimmten Zeit auch tatsächlich überbaut wird.

Das kantonale Recht kennt bereits die "bedingte Einzonung": Die Einzonung für eine vorgesehene Überbauung erfolgt unter der Bedingung, dass die Überbauung innert bestimmter Frist erfolgt, widrigenfalls die Einzonung dahinfällt (§ 15a BauG). Die "bedingte Einzonung" funktioniert allerdings nur, wenn das Grundstück am Rand der Bauzone liegt und der "Auszonungsautomatismus" die Zonenplanung nicht zum Flickwerk werden lässt.

Neu führt das kantonale Recht die Möglichkeit ein, ganz allgemein Baupflichten²³ zu verfügen. Bei jeder Einzonung, die nicht bloss bedingt erfolgt, wird die Verpflichtung auferlegt, dass das Grundstück innert bestimmter Frist überbaut werden muss. Bei Verletzung der Pflicht muss das Grundstück an bauwillige Dritte veräussert werden (→ § 28k BauG).

Aber auch für bereits eingezonte Grundstücke können – unter bestimmten Voraussetzungen – Baupflichten verfügt werden. Die Behörde muss ihr öffentliches Interesse darlegen. Ein solches Interesse ist gegeben, wenn das Angebot an verfügbarem Land ungenügend ist, der Bedarf an Bauland an diesem Ort raumplanerisch gegeben ist und der Eingriff in die Eigentumsfreiheit gerechtfertigt erscheint.²⁴ Es handelt sich dabei um Kern-, Zentrums- und Entwicklungsgebiete an besonders gut erschlossenen Lagen oder um kantonale, regionale oder kommunale Entwicklungsschwerpunkte.

²³ Die Ausdrücke "Baupflicht" und "Bauverpflichtung" haben dieselbe Bedeutung.

²⁴ Siehe dazu Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 10.019 vom 20. Januar 2010, S. 1076 f.

Eine weitere Massnahme, die das Bauland verflüssigen hilft, ist die stärkere fiskalische Belastung von unüberbautem Bauland. Es handelt sich dabei um eine Fremdänderung der Steuergesetzgebung; sie wird weiter hinten umschrieben (Seite 34).

Absatz 1–2

Die Einwohnergemeinde und der Einwohnerrat, die die Einzonung beschliessen, sind verpflichtet, direkt im Nutzungsplan Fristen für die Überbauung festzusetzen. Die Baupflicht muss auf das Erschliessungsprogramm und die Besonderheiten des Einzelfalls abgestimmt sein. Im Regelfall beträgt die Frist 5–15 Jahre.

Absatz 3

Die Frist kann nachträglich aus bestimmten Gründen erstreckt werden, so namentlich wenn Einwendungen und Beschwerden gegen die Baubewilligung den Baubeginn verzögern.

§ 28k Durchsetzung

► *Bundesrechtliche Vorgaben*

Verstreicht "die Frist für die Überbauung eines Grundstücks ... unbenützt", muss das kantonale Recht vorsehen, dass die Behörde "bestimmte Massnahmen anordnen kann" (Art. 15a Abs. 2 RPG).

§ 28k

Durchsetzung

¹ Der Gemeinderat mahnt die pflichtige Person vor Ablauf der Frist.

² Nach unbenutztem Ablauf der Frist lässt er durch den Regierungsrat den Verkehrswert des Grundstücks festsetzen und sich ermächtigen, auf Kosten der gemahnten Person das Grundstück mit neuer Baupflicht zum Verkauf öffentlich auszuschreiben. Er legt dabei dar, dass

a) eine Zonenänderung raumplanerisch nicht zweckmässig ist,

b) das öffentliche Interesse an der Überbauung weiterhin besteht und

c) die Möglichkeiten eines Landabtauschs erfolglos geprüft worden sind.

³ Gegen die Festsetzung des Verkehrswerts kann Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht, gegen die Ermächtigung zum Verkauf Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden.

⁴ Der Gemeinderat verfügt die Eigentumsübertragung, wenn ein Kaufangebot vorliegt, das wenigstens dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht.

⁵ Bei fehlendem Angebot ist der Gemeinderat ermächtigt, die Übertragung des Eigentums an die Gemeinde zum Verkehrswert zu beschliessen.

Die Baupflicht wäre toter Buchstabe, wenn an die Verletzung der Pflicht nicht Massnahmen anknüpfen, die das Recht durchsetzen. Ist Baulandknappheit gegeben und besteht nach wie vor ein öffentliches Interesse an der Überbauung des Grundstücks, darf der Gemeinderat den Verkauf des Grundstücks an bauwillige Dritte anordnen. Er mahnt zuvor die Eigentümerin beziehungsweise den Eigentümer ein bis zwei Jahre vor Ablauf der Frist, so dass die Betroffenen noch eine letzte Chance haben, der behördlichen Veräusserung zuvorzukommen, indem sie das Grundstück selber überbauen oder veräussern.

Absatz 1

Die Mahnung ist eine Voraussetzung dafür, dass sich der Gemeinderat bei Nichtbeachten ermächtigen lassen kann, den Verkauf der Liegenschaft anzuordnen.

Absatz 2 und 3

Die angeordnete Veräusserung²⁵ erfolgt auf Kosten der baupflichtigen Grundeigentümerin und des Grundeigentümers. Sie darf vollzogen werden, wenn ein Kaufangebot vorliegt, das wenigstens dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht, und sich der erwerbende Dritte verpflichtet, das Grundstück bis innert einer bestimmten Frist zu überbauen (Baupflicht). Die neue Frist für die Überbauung, die der Gemeinderat festsetzen muss, soll in etwa 3 Jahre betragen und erst nach Erwerb des Eigentums zu laufen beginnen.

Voraussetzung ist – und der Gemeinderat muss dies darlegen –, dass eine Zonenplanänderung (Um- oder Auszonung) raumplanerisch nicht zweckmässig wäre und an der Überbauung des Grundstücks weiterhin ein öffentliches Interesse besteht (ungenügendes Angebot an verfügbarem Bauland). Weitere Voraussetzung ist, dass der Gemeinderat die Möglichkeiten eines Landabtauschs erfolglos geprüft hat.

Der Regierungsrat legt den Verkehrswert des Grundstücks (Mindestkaufpreis) fest und erteilt die Ermächtigung zum Verkauf des Grundstücks. Die betroffene Grundeigentümerin und der betroffene Grundeigentümer werden ins Verfahren einbezogen und sind beschwerdeberechtigt.

Absatz 4

Der Gemeinderat verfügt die Eigentumsübertragung und meldet die verfügte Eigentumsübertragung beim Grundbuchamt zur Eintragung im Grundbuch an.

Absatz 5

Kommt ein solcher Zwangsverkauf nicht zustande, ist der Gemeinderat ermächtigt, das Grundstück für die Gemeinde zum Verkehrswert zu erwerben. – Die auf dem Grundstück lastende Überbauungsfrist geht mit dem Erwerb auf die Gemeinde über. Sie kann die Frist der neuen Situation, dass die Gemeinde neu Grundeigentümerin ist, anpassen.

Je nach Zuständigkeit gemäss Gemeindeordnung muss der Gemeinderat vorher die nötigen Kreditbeschlüsse für den Erwerb und die Überbauung des Grundstücks einholen.

²⁵ Die Zwangsveräusserung ist eine Enteignung, die der Zustimmung des Regierungsrats bedarf (§ 21 Abs. 3 der Kantonsverfassung).

	<p>§ 30a Umsetzung des Richtplans</p> <p>¹ <u>Die Gemeinden passen einen Nutzungsplan an, der die Planungsabsichten des Richtplans verletzt.</u></p> <p>² <u>Der Gemeinderat orientiert öffentlich in geeigneter Weise über Bedarf und Zeitplan der Anpassungen.</u></p> <p>³ <u>Er erlässt eine Planungszone oder verfügt eine Bausperre, wenn ein Bauvorhaben die Planungsabsichten des Richtplans verletzt und der Nutzungsplan anpassungsbedürftig ist.</u></p>
--	--

Von Bundesrechts wegen sind "Richtpläne ... für die Behörden verbindlich" (Art. 10 RPG). Damit die Richtplaninhalte nicht ins Leere laufen, sind die Gemeinden verpflichtet, den kantonalen Richtplan auch tatsächlich umzusetzen.

Die Gemeinden müssen neu auch aufzeigen, wo in ihren Nutzungsplänen ein Widerspruch zum Richtplan besteht und ein Anpassungsbedarf gegeben ist. Dies schafft Rechtsklarheit und schützt eine Bauherrschaft vor fehlerhaften oder sinnlosen Planungen.

Absatz 1

Nutzungspläne sind Allgemeine Nutzungspläne und Sondernutzungspläne. Sie müssen an die Vorgaben des Richtplans angepasst werden, spätestens dann wenn Bauvorhaben anstehen, die den Zielen des Richtplans zuwiderlaufen.

Absatz 2

Die Gemeinde stellt eine Liste ins Internet oder publiziert auf andere geeignete Weise, in welchen Punkten ihre Nutzungsplanung anpassungsbedürftig ist und wann Revisionen geplant sind.

Absatz 3

Steht ein Bauvorhaben an, das einen Widerspruch zum Richtplan schafft, die Gemeinde ihren Nutzungsplan aber noch nicht angepasst hat, muss der Gemeinderat eine Planungszone oder Bausperre verfügen. Die Bausperre bewirkt ein vorsorgliches Bauverbot. Eine Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn feststeht, dass das Bauvorhaben die Verwirklichung der neuen Pläne und Vorschriften nicht erschwert (AGVE 2004, S. 190).

§ 33 Erschliessung durch die Gemeinde

► *Bundesrechtliche Vorgaben*

Gemäss Bundesrecht sind die Gemeinden verpflichtet, "die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm genannten Frist zu erschliessen" (Art. 19 Abs. 2 RPG).

<p>§ 33 Erschliessung durch die Gemeinde</p> <p>¹ Die Gemeinden sind verpflichtet, die Bauzonen zeitgerecht zu erschliessen...</p>	
---	--

² Der Gemeinderat erstellt ein Erschliessungsprogramm, in dem er festlegt, welche Gebiete in welchem Zeitpunkt erschlossen und welche bestehenden Erschliessungsanlagen geändert oder erneuert werden sollen. Er berücksichtigt dabei namentlich die bauliche Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Gemeinde, die Nachfrage nach Bauland, die Lage und Form der Grundstücke sowie die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde. Die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat nimmt vom Erschliessungsprogramm Kenntnis. Die Beschlussfassung über die einzelnen Kredite für Erstellung und Erneuerung der Erschliessungsanlagen bleibt vorbehalten.

³ Kommt eine Gemeinde ihren Erschliessungspflichten trotz Aufforderung nicht nach, so kann der Regierungsrat das zuständige Departement beauftragen, die notwendigen Pläne aufzulegen. Der Regierungsrat beschliesst darüber an Stelle der Gemeinde. Er kann die Erstellung der Erschliessungsanlagen auf Kosten der Gemeinde dem zuständigen Departement, dem Gemeinderat oder einem Privaten übertragen. Im Übrigen gelten sinngemäss die Bestimmungen über das Verfahren der kommunalen Raumentwicklung und über die Beiträge der Grundeigentümer.

^{2bis} Bei einer Änderung des allgemeinen Nutzungsplans ist das angepasste Erschliessungsprogramm Teil der Unterlagen für die Genehmigung der Zonenplanung.

Das Bundesrecht verpflichtet die Gemeinden, ein Erschliessungsprogramm zu erstellen und darzulegen, in welcher zeitlichen Folge die Bauzonen erschlossen werden. Das Programm dient der Abstimmung der Nutzungs- und Finanzplanung und ist ein Instrument zur Lenkung der Bautätigkeit innerhalb der Bauzonen.

Das Erschliessungsprogramm erlangt zusätzliche Bedeutung, da neu der Gemeinderat verfügen kann beziehungsweise bei Einzonungen verfügen muss, innert welcher Frist eine Bauparzelle zu überbauen ist.

Absatz 2^{bis}

Künftig müssen die Gemeinden bei jeder Revision des allgemeinen Nutzungsplans ein aktuelles Erschliessungsprogramm beilegen. Das Programm ist Teil der Berichterstattung gegenüber der kantonalen Genehmigungsbehörde.

	<p>4.9. Parzellierung von Grundstücken</p>
	<p>§ 69a <u>Zustimmungserfordernis</u></p> <p>¹ Für Abparzellierungen von Grundstücken innerhalb der Bauzone holt die beurkundende Person die Zustimmung des Gemeinderats ein. Ausgenommen vom Zustimmungserfordernis sind Abparzellierungen nach Enteignungsrecht oder von Flächen, die kleiner sind als 200 m².</p> <p>² Der Gemeinderat verweigert die Zustimmung, wenn die vorgesehene Parzellierung</p> <p>a) die Umsetzung wichtiger Grundsätze der Raumplanung, namentlich des Grundsatzes einer haushälterischen Bodennutzung, erschwert,</p> <p>b) eine Verletzung von Bauvorschriften, namentlich von Abstandsvorschriften oder Nutzungsziffern, bewirkt, die nötige Erschliessung nicht mehr gesichert oder eine gebotene rückwärtige Erschliessung nicht mehr möglich ist und keine Dienstbarkeiten vorgesehen sind, die die Mängel beheben,</p> <p>³ Die Bearbeitungsfrist beträgt 30 Tage ab Gesuchseingang. Nach unbenütztem Ablauf der Frist gilt die Zustimmung als erteilt.</p>

Wer innerhalb Bauzonen von seinem Grundstück eine grössere Fläche (200 m² und mehr) abparzellieren will, bedarf neu der Zustimmung der Baupolizeibehörde. Mit dem Zustimmungserfordernis soll vermieden werden, dass ein grösseres Grundstück in kleine Teile aufgeteilt wird und so eine nach der Zonenplanung vorgesehene Überbauung erschwert oder verunmöglicht wird.

Absatz 1–2

Eine Zustimmung ist nur nötig, wenn die abzuparzellierende Fläche 200 m² oder mehr beträgt. Mit dem Zustimmungserfordernis soll vermieden werden, dass zum Beispiel in einer W3- oder W4-Zone kleinere Parzellenflächen entstehen, auf denen eine zonenkonforme Überbauung und haushälterische Bodennutzung kaum mehr möglich sind (Abs. 2 lit. a).

Eine Abparzellierung kann auch dazu führen, dass Grenzabstände verletzt, die strassenmässige Erschliessung abgeschnitten und auf bereits überbauten Grundstücken die Landfläche derart klein wird, dass die Nutzungsziffer überschritten wird. Eine Abparzellierung soll schliesslich auch eine sinnvolle rückwärtige Erschliessung nicht verunmöglichen, so dass die Parzelle stattdessen nur noch über eine Hauptverkehrsstrasse (Kantonsstrasse) erschlossen werden könnte.

Solche Baurechtswidrigkeiten und Unzulänglichkeiten können dienstbarkeitsrechtlich, allenfalls mit einer grundbuchlichen Anmerkung, geheilt werden. Der Gemeinderat muss darauf achten, dass die nötigen Dienstbarkeitsverträge und Grundbuchanmerkungen vorgesehen sind. Das Grundbuch schafft so Rechtsklarheit für Dritte, die das Grundstück erwerben, und sichert die dinglichen Rechtsansprüche. Spätere baurechtliche Streitigkeiten lassen sich so vermeiden.

Eine ähnliche Bestimmung kennt das Zürcher Recht bereits seit langer Zeit.²⁶

Ausserhalb Bauzonen ist das Zerstückelungsverbot bundesrechtlich geregelt.²⁷

Absatz 3

Der Gemeinderat muss das eingehende Gesuch – auch während der Ferienzeit – möglichst rasch prüfen. Das Gesetz setzt ihm eine Frist von 30 Tagen ab Gesuchseingang. Die rasche Verfahrensabwicklung verhindert eine Verzögerung des privatrechtlichen Rechtsgeschäfts.

§ 153 Einigungsverhandlung, Einigungsvertrag

§ 153

Einigungsverhandlung, Einigungsvertrag

¹ Das Spezialverwaltungsgericht oder die Abteilungspräsidentin beziehungsweise der Abteilungspräsident versucht zunächst, eine Einigung zwischen Enteigner und Enteigneten über die Einwendungen gegen die Enteignung, über Planänderungsbegehren, Entschädigungsforderungen und die weiteren Begehren herbeizuführen. Gelingt sie, so hat das unterzeichnete Einigungsprotokoll die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids. Die gleiche Wirkung kommt dem während des Verfahrens abgeschlossenen schriftlichen Einigungsvertrag zu.

¹ Das Spezialverwaltungsgericht oder die Abteilungspräsidentin beziehungsweise der Abteilungspräsident versucht zunächst, eine Einigung zwischen Enteigner und Enteigneten über die Einwendungen gegen die Enteignung, über Planänderungsbegehren, Entschädigungsforderungen und die weiteren Begehren herbeizuführen. Gelingt die Einigung, so hat das unterzeichnete Einigungsprotokoll die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids. ____

² Dem schriftlichen Enteignungsvertrag, der aussergerichtlich abgeschlossen und von der Abteilungspräsidentin oder vom Abteilungspräsidenten genehmigt wird, kommt ebenfalls die Wirkung eines rechtskräftigen Entscheids zu. Die Genehmigung setzt voraus, dass ein Enteignungstitel vorliegt und die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung einer Enteignung gegeben sind.

Die vorliegende Revision wird zum Anlass genommen, in § 153 eine Lücke zu füllen, die in der Praxis zu Rechtsunklarheiten geführt hat.

Bei Strassenbauprojekten, um die es vor allem geht, einigen sich die Behörde sowie die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht selten über die Landabtretung und die Entschädigung, noch bevor es überhaupt zur Einleitung eines Enteignungsverfahrens kommt. Die Ergänzung in Absatz 2 macht klar, dass mit der Genehmigung durch das Spezialverwaltungsgericht (Abteilungspräsidentin / Abteilungspräsident) der Vertrag gültig wird, ohne dass noch zusätzlich eine öffentliche Beurkundung erforderlich wäre. Das vereinfacht das Verfahren für alle Beteiligten.

Somit spielt keine Rolle, ob die Einigung bereits vor oder erst nach Einleitung des Enteignungsverfahrens zustande gekommen ist. In beiden Fällen ersetzt die Zustimmung des Spezialverwaltungsgerichts die notarielle Beurkundung.

²⁶ §§ 228 und 309 lit. e des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG/ZH) sowie § 14 lit. p der Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV/ZH).

²⁷ Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11)

§ 163 Anmerkung von Eigentumsbeschränkungen

► *Bundesrechtliche Vorgaben*

Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen müssen im Grundbuch angemerkt werden (wenn das ZGB die Anmerkung zulässt).²⁸

§ 163

Anmerkung von Eigentumsbeschränkungen

¹ Im Grundbuch sind anmerken zu lassen:

- a) durch den Gemeinderat, das zuständige Departement oder den Grundeigentümer:
1. Bedingungen und Auflagen, die gestützt auf das Raumplanungs-, Umweltschutz- und Baurecht verfügt werden (wie Verfügungsbeschränkungen, Nutzungsverschiebungen, Zweckentfremdungs-, Abparzellierungs- und Aufteilungsverbote, Reverse, Abbruchverpflichtungen, Begrenzung der Parkfelderzahl usw.),
 2. Verleihungen,
 3. Nutzungsbeschränkungen, die in öffentlich-rechtlichen Verträgen vereinbart werden (wie öffentliche Wegrechte, Wegkreuze usw.);
- b) durch das durchführende Organ: Landumlegungen und Grenzvereinbarungen;
- c) durch den Enteigner: der Enteignungsbann.
- d) ...

² Der Regierungsrat kann auf dem Verordnungsweg gemäss Art. 962 ZGB weitere Anmerkungen im Grundbuch vorsehen.

1. Bedingungen und Auflagen, die gestützt auf das Raumplanungs-, Umweltschutz- und Baurecht verfügt werden (wie Abbruchverpflichtungen, Abparzellierungs- und Aufteilungsverbote, Baupflichten, Begrenzung der Parkfelderzahl, Nutzungsverschiebungen, Reverse, Verfügungsbeschränkungen, Vorgaben an die Erschliessung, Zweckentfremdungsverbote usw.),

Die "Baupflicht" (§ 28j, S. 24) ist eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung. Sie hat dingliche Wirkung und geht im Falle einer Veräusserung auf den Dritten über. Die "Baupflicht" muss im Grundbuch angemerkt werden.

Neu aufgenommen werden ferner "Vorgaben an die Erschliessung". Die Baupolizeibehörde kann zum Beispiel verlangen, dass ein Grundstück rückwärtig (über die hierarchisch tiefst klassierte Strasse) zu erschliessen ist. Grundstückzufahrten mit direkter Erschliessung über eine Hauptverkehrsstrasse sind nämlich nur ausnahmsweise und in der Regel nur unter einschränkenden Bedingungen zulässig, wie zum Beispiel: Ein- und Ausfahren nur in Fahrtrichtung (die Wendemöglichkeit muss auf der eigenen Parzelle sichergestellt werden), Ein- und Ausfahren nur rechts gestattet (möglichst geringe Behinderung des Verkehrsflusses auf der übergeordneten Strasse).

²⁸ Vgl. Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (Geoinformationsgesetz, GeolG; SR 510.62); Art. 962 Abs. 1 ZGB; vgl. auch Art. 962 Abs. 3 ZGB: Die Kantone sind gehalten, eine Liste mit den Anmerkungstatbeständen zu erstellen und sie dem Bund mitzuteilen.

Die übrigen Anmerkungstatbestände werden – ohne inhaltliche Änderung – in eine alphabetische Reihenfolge gebracht.

§ 169 Übergangsrecht

<p>§ 169 Übergangsrecht</p>	<p>¹¹ <u>Kommunales Recht und vertragliche Vereinbarungen betreffend die Mehrwertabgabe, die die Gemeinden vor Inkrafttreten der Rechtsänderung vom XXXXXX beschlossen haben, bleiben anwendbar für</u></p> <p>a) <u>Planungsmassnahmen, die der Kanton vor Inkrafttreten der Rechtsänderung genehmigt hat,</u></p> <p>b) <u>spätere Planungsmassnahmen, soweit sie kantonalem Recht nicht widersprechen.</u></p> <p>¹² <u>Der Gemeinderat reicht das Erschliessungsprogramm bis spätestens Ende [Jahresende nach zwei Jahren nach Inkrafttreten der Rechtsänderung vom XXXXXX] beim zuständigen Departement zur Kenntnisnahme ein.</u></p>
---	---

Abs. 11 (Übergangsrecht betreffend die Mehrwertabgabe)

Einige Gemeinden haben direkt gestützt auf damaliges Bundesrecht Bestimmungen betreffend die Mehrwertabgabe aufgenommen. Zum Teil haben sie die Mehrwertabschöpfung vertraglich geregelt. Die Bestimmungen und Verträge behalten ihre Gültigkeit, soweit sie sich auf vergangene Planungsmassnahmen beziehen.

Für Planungsmassnahmen ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Gesetzesänderung geht das kantonale Recht (Mindestabgabesatz, Fälligkeit, Kantonsanteil) dem kommunalen Recht vor. Dieses behält insofern seine Gültigkeit, als das kantonale Recht dem kommunalen Recht einen Regelungsspielraum belässt (Abgabesatz über dem kantonalrechtlichen Minimum, Ausdehnung der Mehrwertabgabe auf weitere Planungsmassnahmen).

Abs. 12 (Übergangsrecht betreffend das Erschliessungsprogramm)

Die Gemeinden sind zum Teil ihrer Verpflichtung, ein Erschliessungsprogramm zu erstellen, wie das Bundesrecht (Art. 19 Abs. 2 RPG) und das kantonale Recht (§ 33 Abs. 2, in Kraft seit 1. April 1994) es verlangen, bis heute nicht nachgekommen. In den Übergangsbestimmungen wird den Gemeinden nun Frist gesetzt, bis wann das Erschliessungsprogramm vorliegen muss.

Fremdänderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

	<p>II. [Fremdänderungen]</p>
	<p>1. Der Erlass SAR 271.200 (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG] vom 4. Dezember 2007 (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:</p>

§ 5

Verjährung von Geldforderungen

¹ Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen durch Ablauf gesetzlich festgelegter Fristen ist von Amtes wegen zu beachten.

² Öffentlich-rechtliche Geldforderungen, für deren Geltendmachung das Gesetz nicht bestimmte Fristen festlegt, verjähren innert 10, periodisch zu erbringende Leistungen innert 5 Jahren. Die Verjährungsfrist beginnt zu laufen, sobald die Forderungen berechnet werden können.

² Öffentlich-rechtliche Geldforderungen, für deren Geltendmachung das Gesetz nicht bestimmte Fristen festlegt, verjähren innert 10, periodisch zu erbringende Leistungen innert 5 Jahren. Die Verjährungsfrist beginnt zu laufen, sobald die Forderungen berechnet und geltend gemacht werden können.

^{2bis} Öffentlich-rechtliche Forderungen, für die im Grundbuch ein Grundpfand eingetragen ist, unterliegen keiner Verjährung.

§ 40

Einsprachen

¹ Gegen erstinstanzliche Entscheide kann bei der entscheidenden Behörde Einsprache geführt werden, wenn dies vorgesehen ist.

² Die Behörde entscheidet unter Berücksichtigung der Vorbringen in der Einsprache neu.

^{1bis} Die Einsprachefrist beträgt 30 Tage. Sonderbestimmungen in anderen Erlassen bleiben vorbehalten.

§ 5

Absatz 2

Dem Wortlaut nach ist für den Beginn der Verjährungsfrist einzig massgebend, dass die Forderung berechnet werden kann. Die Mehrwertabgabe (Berechnung zum Zeitpunkt der Plangenehmigung) könnte so verjähren, obwohl sie unter Umständen erst viele Jahre später geltend gemacht werden kann (Fälligkeit bei Verkauf oder Überbauung). Dies kann freilich nicht zutreffen. Der Gesetzestext wird entsprechend korrigiert.

Absatz 2^{bis}

Privatrechtliche Forderungen, für die ein Grundpfand eingetragen ist, unterliegen keiner Verjährung (Art. 806 Abs. 1 ZGB). Die Anpassung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes stellt klar, dass dasselbe auch gilt, wenn es sich um eine öffentlich-rechtliche Forderung handelt.

§ 40

Absatz 1^{bis}

Gegen die Festsetzungsverfügung betreffend die Mehrwertabgabe kann Einsprache beim Gemeinderat erhoben werden (§ 28b BauG). Innert welcher Frist dies erfolgen muss, regelt die vorliegende Bestimmung. Die Bestimmung wird nicht im BauG, sondern im VRPG aufgeführt mit der Konsequenz, dass die Frist von 30 Tagen einheitlich für alle Einspracheverfahren gilt, wenn nicht der Spezialerlass etwas anderes bestimmt. Dies dient der Vereinfachung der Rechtsordnung.

§ 51

3. Unbewegliches Vermögen

¹ Als Grundstücke gelten Liegenschaften, in das Grundbuch aufgenommene selbstständige und dauernde Rechte, Bergwerke, Miteigentumsanteile an Grundstücken und mit Grundstücken fest verbundene Sachen und Rechte.

² Der Wald wird zum Ertragswert besteuert. Ebenfalls zum Ertragswert werden landwirtschaftlich genutzte Grundstücke besteuert,

- a) die ausserhalb der Bauzone liegen oder
- b) die zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise des andern Ehepartners gehören.

³ Als Zweitwohnung genutzte Grundstücke werden zum Verkehrswert besteuert.

⁴ Alle übrigen Grundstücke werden zum Mittel aus Verkehrswert und Ertragswert besteuert.

⁵ Der Grosse Rat kann, soweit es das Bundesrecht erlaubt, im Interesse der Wohneigentumsförderung die Steuerwerte für selbst bewohnte Liegenschaften tiefer ansetzen.

⁶ Der Regierungsrat erlässt die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Regelungen.

2. Der Erlass SAR 651.100 (Steuergesetz [StG] vom 15. Dezember 1998 (Stand 1. Januar 2015) wird wie folgt geändert:

² Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke ausserhalb der Bauzone sowie der Wald werden zum Ertragswert besteuert. __

^{2bis} Innerhalb der Bauzone werden landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise des andern Ehepartners gehören.

- a) zum Ertragswert besteuert, soweit sie überbaut sind,
- b) zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert besteuert, soweit sie unüberbaut sind.

^{2ter} Andere unüberbaute Grundstücke innerhalb der Bauzone werden zum Verkehrswert besteuert.

§ 104

b) Aufwendungen

¹ Als Aufwendungen sind anrechenbar:

- a) Kosten für Planung, Bauten, Umbauten und andere Investitionen;
- b) Grundeigentümerbeiträge an Bau und Korrektion von Strassen, Kanalisationen, Bodenverbesserungen, Wasserbau und für ähnliche Werke;
- c) Kosten, die mit dem Erwerb und der Veräusserung des Grundstückes verbunden sind.

d) Mehrwertabgaben

267a

g) Übergangsfrist für die Vermögensbesteuerung von Grundstücken (neu)

¹ Für unüberbaute Grundstücke, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsänderung vom [XXXXX] innerhalb der Bauzone lagen, gilt bis Ende [Jahr von XXXXX plus 5 Jahre] anstelle von § 51 Abs. 2^{bis} und 2^{ter} folgende Vermögensbesteuerung:

Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise des andern Ehepartners gehören, werden zum Ertragswert besteuert, andere unüberbaute Grundstücke (ohne Wald) zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert.

Die tiefe Besteuerung unüberbauter Grundstücke in Bauzonen ist mit ein Grund für die Baulandhortung. Die vorgesehene Anhebung der Besteuerung zum Verkehrswert (Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert bei Grundstücken im landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen) schafft Anreiz, das Bauland zu verflüssigen und brach liegendes Bauland auch tatsächlich zu überbauen und seinem Wert gemäss zu nutzen.

§ 51 Absatz 2–2^{ter} sowie 276a StG

Neu sollen unüberbaute Grundstücke in der Bauzone zum Verkehrswert besteuert werden (Abs. 2^{ter}), statt wie bisher bloss zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert (Abs. 4 geltendes Recht). Unüberbaute landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen zählen, sollen zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert besteuert werden (Abs. 2^{bis} lit. b), statt wie bisher zum Ertragswert (Abs. 2 geltendes Recht). Eine Besteuerung der landwirtschaftlich genutzten Grundstücke nur nach dem Verkehrswert wäre bundesrechtlich nicht zulässig.²⁹

Für bereits eingezonte Grundstücke gilt diese Verschärfung des Steuerrechts allerdings nicht sofort, sondern erst nach einer "Schonzeit" (Übergangszeit) von fünf Jahren (§ 267a StG).

²⁹ Art. 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14). Die Bestimmung lautet: "2 Die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke werden zum Ertragswert bewertet. Das kantonale Recht kann bestimmen, dass bei der Bewertung der Verkehrswert mitberücksichtigt wird..."

Die Erhöhung der Besteuerung führt zu Mehreinnahmen des Kantons im Umfang von 5 bis 10 Millionen Franken jährlich. Berücksichtigt man auch die Gemeindesteuern, betragen die Mehreinnahmen grösstmässig 10 bis 15 Millionen Franken pro Jahr.

§ 104 Absatz 1 lit. d StG

Die Mehrwertabgabe kann bei der Grundstückgewinnsteuer als Aufwendung abgezogen werden. Dies ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG, zitiert auf Seite 4) und wird der Klarheit halber im kantonalen Recht wiederholt.

3. Auswirkungen

Die baugesetzlichen Anpassungen sind eine Folge der RPG-Revision. Der Bundesrat führt in seiner Botschaft aus, dass eine konzentrierte Siedlungsentwicklung zu einer effizienteren Nutzung von Infrastrukturen führe, wovon Gemeinden und Kanton profitieren. Unternehmen könnten sich geografisch stärker konzentrieren. Die internationale Standortattraktivität werde dadurch verbessert. Eine kompaktere Siedlungsstruktur vermindere tendenziell das Verkehrsaufkommen. Die Revision wirke sich so auch positiv auf Umwelt und Gesellschaft aus.

Die Auswirkungen auf die Bodenpreise beurteilt der Bundesrat als neutral, zumal Massnahmen zur besseren Baulandverfügbarkeit einem Bodenpreisanstieg entgegenwirkten.

Allgemein gilt, dass neue rechtliche Bestimmungen und Instrumente während einer Übergangszeit zu Rechtsunsicherheiten führen können.

Bezüglich Mehrwertabgabe ist aus kantonalen Sicht auf folgende Auswirkungen hinzuweisen:

3.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Bei einem Abgabesatz für Einzonungen von 20 % (Variante 1) ergeben sich in einem Zeitraum von 2020 bis 2040 Erträge von 100 bis 200 Millionen Franken. Die Hälfte davon geht an den Kanton (2,5 bis 5 Millionen Franken pro Jahr). Ein Abgabesatz von 30 % (Variante 2) ergäbe im gleichen Zeitraum Erträge von 150 – 300 Millionen Franken (für den Kanton und die Gemeinden je ca. 4 – 8 Millionen Franken pro Jahr).

Die Mehrwertabgabe darf von der Grundstückgewinnsteuer abgezogen werden. Entsprechend verkleinern sich die Steuern, die der Kanton bei einem Grundstücksverkauf auf den Gewinn erhebt. Der Steuerausfall ist jedoch als gering einzustufen und fällt nicht ins Gewicht (gemäss Modellrechnung deutlich unter 0,5 Millionen Franken jährlich).

Die vorgeschlagene Fremdänderung des Steuergesetzes führt zu geschätzten Mehreinnahmen des Kantons bei den Vermögenssteuern im Umfang von 5 bis 10 Millionen Franken jährlich.

Das Schätzen der Mehrwertabgabe, das Verwalten der Spezialfinanzierung und das Controlling sind neue Aufgaben des Kantons. Der Aufwand geht jedoch zulasten der Spezialfinanzierung und belastet das Budget nicht zusätzlich.

Der Kanton leistet – gestützt auf spezialgesetzliche Vorschriften – bereits heute Beiträge an ganz bestimmte raumplanerische Massnahmen der Gemeinden.³⁰ Mit der Mehrwertabgabe hingegen werden Massnahmen finanziert, zu deren Ausführung das Gesetz nicht oder nur sehr unbestimmt verpflichtet. Eine entlastende Wirkung ergibt sich daher im Wesentlichen nur dort, wo mit der Mehrwertabgabe eigene Massnahmen des Kantons (in Dekretsgebieten) finanziert werden. Eine gewisse

³⁰ So zum Beispiel gemäss Dekret über die Beiträge an die Raumplanung vom 15. November 1994 (SAR 713.510)

Entlastung des Fiskus durch die Mehrwertabgabe ist somit zu erwarten, aber nur in unbedeutendem Umfang.

3.2 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Mehrwertabgabe schafft eine wichtige neue Grundlage für eine nachhaltige Raumentwicklung des Kantons. Die Erträge werden zweckgebunden verwendet, namentlich um

- attraktive Siedlungs-, Wohn- und öffentliche Freiräume zu schaffen,
- eine Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern
- die landschaftliche Zersiedlung einzudämmen
- Fruchtfolgefleichen zu erhalten
- eine hohe Lebens- und Wohnqualität in attraktivem Umfeld zu sichern.

3.3 Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft

Bereits im Vorfeld zur RPG-Abstimmung vom 3. März 2013 ist die Frage diskutiert worden, ob die Eindämmung der Zersiedelung und die damit zusammenhängende Beschränkung des Bauzonenswachstums sowie die Einführung der Mehrwertabgabe die Baulandpreise erhöhen würden. Verschiedene Studien (Credit Suisse Research, Avenir Suisse, VLP) sind zum Schluss gekommen, dass der Preisdruck – wenn überhaupt – sehr gering sein werde. Die verstärkte Baulandmobilisierung wirkt teuerungsdämmend oder zumindest preisstabilisierend. Die Einführung einer Baupflicht lässt einen präventiven Effekt erwarten: Bisher gehortetes Bauland kommt auf den Markt oder die Grundeigentümerin und der Grundeigentümer überbauen ihr Grundstück, bevor die Behörde mögliche Massnahmen ergreift. Laut den erwähnten Studien führt dies dazu, dass sich das Angebot an Bauland und Wohnungen vergrössert und die Preise sogar eher sinken könnten. Auch die Siedlungsverdichtung hat denselben Effekt. Sie vergrössert das Wohnangebot gerade an den stark nachgefragten Lagen.

Der revidierte Richtplan mit Richtplanhorizont bis 2040 lässt Einzonungen weiterhin zu, allerdings in begrenztem Umfang und nur noch in bestimmten Gebieten: Bis 2040 darf das Siedlungsgebiet, das gegenwärtig etwa 21'000 ha umfasst (Stand 2012), um maximal rund 250 ha vergrössert werden.

Insgesamt ist nicht mit einer spürbaren Verteuerung des Baulands zu rechnen.

Einzig in Zentren, wo die Nachfrage gross, das Angebot aber sehr klein ist und die Kräfte des Wettbewerbs nicht spielen, kann ein Anbieter den Preis quasi beliebig festsetzen und die ganze Mehrwertabgabe auf den Preis schlagen. Allerdings sind in den Zentren praktisch keine Einzonungen mehr möglich und die Preise an diesen Orten heute schon sehr hoch.

Hinzuweisen ist ferner darauf, dass sich die Bautätigkeit – unabhängig der Mehrwertabgabe – mittel- bis längerfristig von den Zentren weg in die Randgebiete verlagert. Für eine Investitionsfirma ist es einfacher, auf unüberbauten Grundstücken Bauten zu realisieren als zum Beispiel auf Industriebrachen oder in bereits dicht überbauten Zentren. Die Mehrwertabgabe könnte diesen Trend verstärken.

Mehrwertabgaben für Um- und Aufzonungen können – je nach Situation – eine erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen blockieren oder erschweren, wenn der Abgabesatz hoch angesetzt wird. Der Entwurf sieht vor, es der Gemeinde zu überlassen, für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben (Variante 1). Als Variante 2 wird vorgeschlagen, dass eine Mehrwertabgabe nur dann zu erheben ist, wenn der Mehrwert beträchtlich (Wertsteigerung um 30 %) und der Anreiz, die zusätzlichen Überbaumöglichkeiten auch tatsächlich zu nutzen, entsprechend gross ist. Die Abgabe soll 20 % des Mehrwerts betragen.

Mit der Mehrwertabgabe werden Mittel zur Verbesserung der Siedlungs- und Wohnqualität und zur Erhöhung der Standortattraktivität erzielt. Dem Grundsatz nach sollen die Mittel möglichst im Umfeld der Grundstücke investiert werden, für die eine Mehrwertabgabe erhoben worden ist. Von den wertschöpfenden Investitionen profitieren Wirtschaft und Private gleichermaßen.

3.4 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Mehrwertabgabe verschafft den Gemeinden Einnahmen, um raumplanerische Aufgaben umzusetzen, die die Standort- und Wohnqualitäten verbessern. Das Gesetz gibt den Gemeinden grossen Spielraum, um auch für weitere Planungsmassnahmen wie Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe einzuführen.

Die Regelung entlastet ferner die Gemeinde vor allfälligem Finanzaufwand zur Entschädigung materieller Enteignungen für Auszonungen, die der kantonale Richtplan vorsieht. Denn gemäss Entwurf kommt dafür der Kanton auf. Heute hingegen müssen die Gemeinden solche Entschädigungen aus den allgemeinen Steuermitteln leisten. Für die Entschädigungszahlungen stehen dem Kanton die Erträge aus der Mehrwertabgabe zur Verfügung, und er darf notfalls die Spezialfinanzierung verschulden. Damit gibt es für die Gemeinden einen wichtigen Grund weniger, auf eine gebotene Auszonung zu verzichten.

Auch bei weiteren raumplanerischen Massnahmen ergeben sich Möglichkeiten für die Gemeinden, durch eigene Erträge aus der Mehrwertabgabe oder durch Beiträge aus den Erträgen der Mehrwertabgabe des Kantons den ordentlichen Finanzhaushalt teilweise zu entlasten.

Die vorgeschlagene Fremdänderung des Steuergesetzes führt zu geschätzten Mehreinnahmen der Gemeinden bei den Vermögenssteuern im Umfang von etwa 5 Millionen Franken jährlich.

3.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Einführung der Mehrwertabgabe ist eine bundesgesetzliche Pflicht und betrifft alle Kantone.

4. Zeitplan

Öffentliche Anhörung	23. März bis 23. Juni 2015
1. Beratung Grosser Rat	September 2015
2. Beratung Grosser Rat	Januar/Februar 2016
Inkraftsetzung	September 2016
(Inkrafttreten bei Referendum)	(März 2017)

5. Vorgesehener Antrag an den Grossen Rat

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse
- Fragebogen (elektronisch verfügbar unter www.ag.ch/vernehmlassungen > laufende Anhörungen)