

**REGIERUNGSRAT**

2. Dezember 2015

**BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT**

**15.269**

---

Anpassungen an die Änderungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Förderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderungen)

Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG);  
Änderung

---

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage und Handlungsbedarf .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Auswertung des Anhörungsverfahrens.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Weitere wesentliche Änderungen gegenüber dem Entwurf der öffentlichen Anhörung.....</b>	<b>12</b>
<b>4. Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen .....</b>	<b>12</b>
§ 11 Aufgaben der regionalen Planungsverbände.....	12
§ 28a Mehrwertabgabe .....	14
§ 28b Festsetzungsverfügung.....	19
§ 28c Grundpfandrecht .....	21
§ 28d Bezug .....	23
§ 28e Anteil des Kantons .....	24
§ 28f Zweckbindung .....	25
§ 28g Berichterstattung .....	27
§ 28h Spezialfinanzierung des Kantons.....	28
§ 28i Kompetenzen des Regierungsrats .....	29
§ 28j Förderung der Verfügbarkeit von Bauland: Baupflicht .....	30
§ 28k Durchsetzung .....	33
§ 30a Umsetzung des Richtplans .....	34
§ 149 Einsicht ins Grundbuch .....	35
§ 153 Einigungsverhandlung, Einigungsvertrag .....	36
§ 163 Anmerkung von Eigentumsbeschränkungen .....	37
§ 169 Übergangsrecht.....	38
II/1 Fremdänderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.....	39
II/2 Fremdänderung des Steuergesetzes.....	40
II/3 Fremdänderung des Kantonalen Geoinformationsgesetzes .....	43
<b>5. Auswirkungen.....</b>	<b>44</b>
5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton.....	45
5.2 Auswirkungen auf die Umwelt.....	45
5.3 Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft.....	45
5.4 Auswirkungen auf die Gemeinden .....	46
5.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen.....	46
<b>6. Weiteres Vorgehen .....</b>	<b>47</b>
<b>Antrag .....</b>	<b>47</b>

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) für die 1. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

---

## **Zusammenfassung**

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, 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. 1<sup>bis</sup>, 38a Abs. 4 und 5 RPG). 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 kantonalrechtlich wie folgt:

### **(1) Mehrwertabgabe**

#### **Einzonungen**

- Bei Einzonungen erheben die Gemeinden eine Mehrwertabgabe von mindestens 20 % des Mehrwerts (§ 28a Abs. 1). Die Gemeinden können einen höheren Abgabesatz vorsehen.

#### **Um- und Aufzonungen/andere Planungsmassnahmen**

- Die Gemeinden sind frei, Um- und Aufzonungen sowie andere Planungsmassnahmen für mehrwertabgabepflichtig zu erklären und den Abgabesatz festzulegen.
- Die Gemeinde muss bei Einzonungen die Hälfte der minimal vorgeschriebenen Mehrwertabgabe (½ von 20 %) dem Kanton weiterleiten; alle übrigen Erträge behält die Standortgemeinde (§ 28e).

### **(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" (Art. 15a RPG; § 28j).
- 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 mindestens zum Verkehrswert an bauwillige Dritte verfügen (§ 28k).

## **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 von §§ 51 und 267a Steuergesetz [StG]).

### **(3) In engem Zusammenhang mit der Umsetzung des RPG stehen die folgenden Punkte**

- Die Gemeinden werden verpflichtet, mindestens einem regionalen Planungsverband anzugehören (§ 11 Abs. 3).
- Die Gemeinden werden verpflichtet, den allgemeinen Nutzungsplan innert fünf Jahren an den Richtplan anzupassen (§ 30a).

### **(4) Schliesslich wird die Gelegenheit der Revision genutzt, um gesetzliche Unklarheiten zu beseitigen**

- Die zuständigen Behörden erhalten für ihre Aufgabenerfüllung (Schätzung der Mehrwerte) Einsicht in die Daten des Grundbuchs samt den Belegen (§ 149).
- 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).

Der vorliegende Entwurf ist gegenüber dem Anhörungsentwurf im Wesentlichen in folgenden Punkten angepasst worden:

#### **(1) Mehrwertabgabe**

- Bei Einzonungen erheben die Gemeinden eine Mehrwertabgabe von mindestens 20 % des Mehrwerts. Die Gemeinden können einen höheren Abgabesatz vorsehen. Die Variante 2 (Abgabesatz einheitlich 30 %) ist gestrichen.
- Die Gemeinden sind frei, auch für Um- und Aufzonungen sowie für andere Planungsmassnahmen eine Mehrwertabgabe zu verlangen und den Satz zu bestimmen. Variante 2 (Mindestsatz von 20 %, wenn der Mehrwert wenigstens 30 % beträgt) ist gestrichen.
- Die Befreiung von der Mehrwertabgabepflicht gilt ebenfalls für Ortsbürgergemeinden, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen.
- Ist bei neu eingezonten Grundstücken eine Landumlegung oder Grenzbereinigung nötig, wird die Mehrwertabgabe erst zum Zeitpunkt der Rechtskraft des Landumlegungs- oder Grenzbereinigungsplans festgesetzt. Die "Mehrwertabgabepflicht" wird im Grundbuch angemerkt.

#### **(2) Baupflicht**

- Bei Eigenbedarf eines Betriebs in den nächsten 15 Jahren darf keine Baupflicht verfügt werden.<sup>1</sup>
- Die Bestimmung, dass die Gemeinde das Grundstück erwerben darf, wenn beim Versuch der öffentlichen Veräusserung kein Angebot eingeht, ist gestrichen.

#### **(3) Weitere Änderungen**

- Die Verpflichtung der Gemeinden, öffentlich zu machen, in welchen Punkten ihre Nutzungsplanung dem Richtplan angepasst werden muss, ist gestrichen. Stattdessen wird den Gemeinden für die Umsetzung des Richtplans eine Frist von fünf Jahren gesetzt.
- Die Pflichten der Gemeinden, dem Kanton innert zwei Jahren das Erschliessungsprogramm einzureichen und bei einer Änderung des Allgemeinen Nutzungsplans das Erschliessungsprogramm zu aktualisieren, sind gestrichen.

---

<sup>1</sup> Die Bestimmungen betreffend die bedingte Einzonung (§ 15a) bleiben vorbehalten.

- Die Gemeinden müssen *mindestens* einem Regionalplanungsverband angehören. Mehrfachmitgliedschaften sind somit zulässig.
  - Die Bestimmung, dass privatrechtliche Abparzellierungen von Flächen ab 200 m<sup>2</sup> der Zustimmung des Gemeinderats bedürfen, ist gestrichen.
- 

## 1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Am 3. März 2013 haben die Schweizer Stimmberechtigten einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), Änderung vom 15. Juni 2012, 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 zugewiesenen Boden"* (Einzonungen) auszugleichen. Dabei ist ein *"Satz von mindestens 20 %"* festzulegen. Die neue Bestimmung im Einzelnen lautet wie folgt:

### Art. 5 Ausgleich und Entschädigung

<sup>1</sup> Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

<sup>1bis</sup> 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 zugewiesenen Boden ausgeglichen werden.

<sup>1ter</sup> 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<sup>bis</sup> [Nutzung brachliegender Flächen, Siedlungsverdichtung] verwendet.

<sup>1quater</sup> 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.

<sup>1quinquies</sup> 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.

<sup>1sexies</sup> Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

...

Das revidierte RPG 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

...

<sup>2</sup> 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 unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann.

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

Der vorliegende Entwurf "Änderung Baugesetz" setzt diese Vorgaben des Bundes um, soweit gesetzliche Anpassungen nötig sind. Es geht um folgende 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.<sup>2</sup>

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. In der Zwischenzeit ist die Anpassung des Richtplans erfolgt.

Die Übergangsbestimmungen des Bundesrechts lauten (Art. 38a Abs. 4 RPG):

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

*(Frist für die Richtplan-Anpassung:)*

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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:)*

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 Vernehmlassung 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 der Gemeinderat 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 von Massnahmen, wie zum Beispiel Landabtausch oder Auszonung – in letzter Konsequenz das Grundstück an bauwillige Dritte veräussern (§§ 28j f., Seite 30).<sup>3</sup> Ferner soll unüberbautes Bauland künftig grundsätzlich nach dem Verkehrswert (und nicht mehr nach dem Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert) besteuert werden.

---

<sup>2</sup> siehe dazu (14.243) Botschaft vom 10. Dezember 2014 sowie Beschluss des Grossen Rats vom 24. März 2015

<sup>3</sup> 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 mit einem definierten Projekt überbaut werden; bei Verletzung der Frist oder Abweichung vom Projekt 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.

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) Alle Gemeinden gehören mindestens einem Regionalplanungsverband an.
- (4) Die Gemeinden passen ihre allgemeinen Nutzungspläne innert fünf Jahren an den Richtplan an.

Schliesslich soll die Gelegenheit dieser Revision dazu genutzt werden, zwei Unklarheiten im Gesetz zu beheben. Es geht dabei um die Einsicht der Behörden ins Grundbuch und seiner Belege bei Grundstückschätzungen (§ 149) sowie um Kompetenzen des Spezialverwaltungsgerichts im Enteignungsverfahren (§ 153).

## **2. Auswertung des Anhörungsverfahrens**

Die öffentliche Anhörung fand vom 20. März bis 23. Juni 2015 statt. Insgesamt sind 164 Stellungnahmen eingegangen: 9 Parteien (BDP, CVP, EDU, EVP, FDP, Die Liberalen, Grüne, Grünliberale, SP, SVP), 11 Regionale Planungsverbände [Replas], 13 andere Verbände, 121 Gemeinden und 10 Einzelne haben sich geäussert. Die Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmenden und die Antworten zum Fragebogen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### **Zur Frage 1: Höhe der Mehrwertabgabe bei Einzonungen (§ 28a Abs. 1)**

Der Anhörungsentwurf hat zwei Varianten aufgeführt:

Variante 1: Der Mindestsatz für Einzonungen beträgt 20 %; die Gemeinden können den Satz erhöhen.

Variante 2: Der Satz beträgt 30 %; die Gemeinden können den Satz nicht erhöhen.

108 (89 %) Gemeinden und 9 (82 %) Regionalplanungsverbände befürworten die Variante 1, Bird-Life, WWF, Pro Velo und der Bund Schweizer Landschaftsarchitekten hingegen unterstützen die Variante 2. Von den Parteien sind die BDP, die CVP und die EDU für die Variante 1, die Grünen, die GLP, die EVP sowie die SP für die Variante 2. – Die FDP, Die Liberalen und die SVP wie auch die Wirtschaftsverbände (Aargauische Industrie- und Handelskammer [AIHK], Aargauischer Gewerbeverband [AGV]) und der Hauseigentümerverband (HEV) votieren für eine "Variante 3": Der Satz soll kantonal einheitlich auf 20 % fixiert werden, ohne dass die Gemeinden diesen Satz erhöhen dürften.

Die Befürwortenden der Variante 1 nennen die Gemeindeautonomie und die Möglichkeit flexibler Lösungen als Vorteil. Die Variante 1 gebe den Gemeinden die grösstmögliche Freiheit.

Die Befürwortenden der Variante 2 sehen den einheitlichen Abgabesatz als Vorteil. Der höhere Abgabesatz führe dazu, dass mehr Mittel für allfällige entschädigungspflichtige Auszonungen und raumplanerische Massnahmen zur Verfügung stünden. Auch mache ein hoher Abgabesatz Einzonungen unattraktiv (GLP).

Die Befürwortenden der "Variante 3" sind gegen Lösungen, die weitergehen, als das Bundesrecht im Minimum vorschreibt. Für "Gemeindeföderalismus" sei hier kein Platz.

⇒ Im vorliegenden Entwurf wird Variante 1 weiterverfolgt.

Das RPG verlangt in Art. 5 einen *"angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile ... Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen"*. Was im Einzelnen als *"angemessen"* anzusehen ist, kann von Gemeinde zu Gemeinde verschieden beurteilt werden. Bei der Festlegung des Satzes muss den Unterschieden Rechnung getragen und die Gemeindeautonomie respektiert werden, die im Kanton Aargau verfassungsrechtlich geschützt ist und entsprechend starkes Gewicht hat. Setzt der Kanton bloss den Mindestinhalt (20 % bei Einzonungen) um und gibt er nicht gleichzeitig den Gemeinden die Möglichkeit, über diese Mindestregelung hinaus eine Abschöpfung der Mehrwerte vorzusehen, die den lokalen Gegebenheiten Rech-

nung trägt, widerspricht er der Gemeindeautonomie. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) führt zu dieser Frage aus:

*"Einzelne Kantone – beispielsweise Neuenburg, Thurgau und Genf – regeln in ihrer Ausführungsgesetzgebung nur den sanktionsrelevanten Mindestinhalt.*

*Ist es in diesen Kantonen den Gemeinden verwehrt, Mehrwerte hoheitlich oder vertraglich über die Mindestregelung hinaus abzuschöpfen, würde dies Artikel 5 Absatz 1 RPG verletzen, da dieser – wie erwähnt – einen 'angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile' verlangt. Die Kantone dürfen in diesem Sinne den vom RPG definierten Mindestinhalt nicht zum Maximalinhalt erklären und weitergehende Regelungen durch die Gemeinden generell ausschliessen."*<sup>4</sup>

Alle bisher bekannten kommunalen Mehrwertabgaberegulungen sehen einen Abgabesatz von über 20 % vor. Ein fixer Abgabesatz von 20 % hätte zur Folge, dass diese Reglemente mit dem kantonalen Recht in Widerspruch stünden und in diesem Punkt ungültig würden.

## **Zur Frage 2: Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen (§ 28a Abs. 2 und 3)**

Der Anhörungsentwurf hat zwei Varianten aufgeführt:

Variante 1: Bei Um- und Aufzonungen bestimmt die Gemeinde den Abgabesatz.

Variante 2: Es gilt ein Satz von mindestens 20 %, wenn der Mehrwert wenigstens 30 % beträgt.

Das Antwortbild ist ähnlich wie zur Frage 1 ausgefallen: 102 (84 %) Gemeinden, 10 (91 %) Replas und die Parteien CVP, EDU, GLP sind für Variante 1. Variante 2 bevorzugen die BDP, die EVP, die Grünen und die SP.

Die FDP, Die Liberalen, die SVP, die AIHK, der AGV und der HEV votieren für eine "Variante 3". Sie sind gegen Mehrwertabgaben für andere Planungsmassnahmen als Einzonungen.

Die Befürwortenden der Variante 1 nennen die Gemeindeautonomie und die Möglichkeit flexibler Lösungen als Vorteil. Die Variante 1 gebe den Gemeinden die grösstmögliche Freiheit.

Die Befürwortenden der Variante 2 sehen eine einheitliche Grundregelung als Vorteil. Mehrwerte und Kostenaufwände entstünden künftig nicht durch Einzonungen, sondern vor allem durch andere Planungsmassnahmen.

Die Befürwortenden der "Variante 3" sind gegen Lösungen, die weitergehen, als das Bundesrecht im Minimum vorschreibt. Für "Gemeindeföderalismus" sei hier kein Platz. Für Um- und Aufzonungen und andere Planungsmassnahmen sei daher keine Abgabe zu erheben.

⇒ Im vorliegenden Entwurf wird Variante 1 weiterverfolgt.

Das Bundesrecht verlangt, dass "erhebliche" Planungsvorteile "angemessen" abzuschöpfen sind. Solche Planungsvorteile entstehen zwar vor allem durch Einzonungen; doch auch andere Planungsmassnahmen können erhebliche Mehrwerte schaffen (zum Beispiel Gestaltungspläne, Spezial-, Materialabbau- und Deponiezonen). Gründe der Rechtsgleichheit sprechen dafür, dass auch in solchen Fällen eine Mehrwertabgabe verlangt werden kann. Art. 5 Abs. 1 RPG verlangt den

---

<sup>4</sup> Lukas Bühlmann in: Inforum VLP-ASPAN, September 3/2015, Seite 4. Die gleiche Meinung vertritt Altbundesrichter Heinz Aemisegger (Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG, 27. Oktober 2015, Seite 5):

*"Sind in einzelnen Gemeinden oder Gemeindeteilen 20 % als angemessen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG zu betrachten, so gilt das für andere Orte mitunter nicht. Die beiden ersten Absätze von Art. 5 Abs. 1 dürfen jedoch nicht so verstanden werden, dass kantonsweit der Minimalsatz von 20 % vorgesehen werden darf. Eine solche kantonale Anordnung macht aus der Minimalvorschrift von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG eine Maximal- oder Höchstvorschrift, was dem Sinn des Bundesrechts zuwiderläuft. ... Bundesrechtskonform interpretiert müssen solche Vorschriften – kommunale Autonomie in der Raumplanung vorausgesetzt – deshalb Raum offen lassen für ergänzende Gemeinderegulungen mit höheren kommunalen Ansätzen und für kommunale verwaltungsrechtliche Verträge."*

Ausgleich erheblicher Planungsvorteile, weshalb die vorgeschlagene Variante 3 gegen Bundesrecht verstossen würde (siehe Frage 1).

### **Zur Frage 3: Frist für die Bebauung (Baupflicht; § 28j)**

Eine grosse Mehrheit der Anhörungsteilnehmenden (96 [79 %] Gemeinden, 10 [91 %] Replas, 9 [69 %] Verbände, 5 [55 %] Parteien) unterstützt, dass auch für bereits eingezonte Grundstücke unter bestimmten Voraussetzungen eine Frist für die Überbauung gesetzt werden kann. Dagegen votieren der HEV sowie die Parteien BDP, EDU, Grüne und SVP.

Die Befürwortenden führen auf, die "Baupflicht" sei ein taugliches Mittel gegen die Baulandhortung. Sie helfe, den Boden rationell zu nutzen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken.

Die ablehnende Haltung wird damit begründet, dass der Eingriff ins Eigentum zu stark und das Verfahren zu aufwendig sei. Ansässige Unternehmen könnten gezwungen werden, Land zu veräussern, das sie selber für eine spätere Erweiterung ihres Betriebs benötigten. Die langfristige Existenzfähigkeit eines Unternehmens sei so nicht mehr gesichert.

⇒ § 28j wird mit Anpassungen übernommen.

Das Bundesrecht schreibt vor, dass das kantonale Recht eine "Frist für die Überbauung eines Grundstücks" vorzusehen hat. Insofern besteht keine Entscheidungsfreiheit. Bei Eigenbedarf eines Unternehmens soll allerdings keine Baupflicht verfügt werden. Der Gesetzestext stellt dies nun klar.

### **Zu den Fragen 4a und 4b: Durchsetzung der Baupflicht (§ 28k)**

Frage 4a: Bei Verletzung der Baupflicht soll der Gemeinderat den Verkauf des Grundstücks zum Verkehrswert anordnen dürfen.

Frage 4b: Geht kein Verkaufsangebot ein, darf die Gemeinde das Grundstück zum Verkehrswert erwerben.

Die Mehrheit der Gemeinden (96; 79 %), der Regionalplanungsverbände (8; 73 %) und der Verbände (8; 62 %) stimmt diesen beiden Vorschlägen zu. Gegen eine solche Lösung sind der AGV, die AIHK, die Finanzfachleute Aargauer Gemeinden, der HEV (4; 31 %) sowie die Parteien BDP, EDU, FDP. Die Liberalen, Grüne und SVP (5; 55 %).

Die Befürwortenden kommentieren, dass die Durchsetzung konsequent und folgerichtig sei. Ohne eine solche Durchsetzung bleibe die Baupflicht ohne Wirkung.

Die ablehnende Haltung wird damit begründet, dass der Eingriff ins Eigentum zu stark und das Verfahren zu aufwendig sei. Die Voraussetzungen für eine Enteignung würden umgangen. Statt der zwangsweisen Veräusserung sei eine Busse vorzusehen.

⇒ § 28k wird mit Anpassungen übernommen.

Die Bestimmung verletzt die Eigentumsgarantie nicht. Eine Variante wäre, die Verletzung der Baupflicht mit einer Busse zu bestrafen. Die Busse müsste allerdings sehr hoch und bei andauernder Verletzung wiederholt, allenfalls progressiv ansteigend, verfügt werden, wenn man die angestrebte Wirkung, die Überbauung für die Entwicklung wichtiger Areale, erzielen will. Die Verfahren wären entsprechend aufwendig und komplex.

Im vorliegenden Entwurf wird daher die behördlich angeordnete Veräusserung an bauwillige Dritte als letztes Mittel beibehalten. Eine Anpassung erfolgt aber insofern, als das Gesetz eine solche Veräusserung nur zulässt, wenn eine entsprechende Nachfrage besteht. Das Recht der Gemeinde, als letzte Massnahme bei fehlendem Angebot das Grundstück zu erwerben, wird gestrichen (Frage 4b).

### **Zu den Fragen 5a und 5b: Fremdänderung im Steuergesetz (§§ 51 und 267a StG)**

Als Massnahme gegen die Baulandhortung sollen unüberbaute Baugrundstücke stärker besteuert werden, und zwar landwirtschaftlich genutzte Grundstücke zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert (bisher: Ertragswert), die übrigen Grundstücke zum Verkehrswert (bisher: zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert).

Eine Mehrheit der eingegangenen Stellungnahmen (90 [74 %] Gemeinden, 9 [82 %] Replas, 7 [54 %] Verbände, 5 [55 %] Parteien) befürwortet diesen Vorschlag. Gegen eine solche Lösung sind der AGV, die AIHK, der Schweizerische Bauernverband, die Finanzfachleute Aargauer Gemeinden sowie die Parteien BDP, EDU, FDP, Die Liberalen und SVP.

Die Befürwortenden führen aus, dass es sich dabei um eine wirksame Massnahme gegen die Baulandhortung handle.

Die dagegen Votierenden wehren sich gegen eine Steuererhöhung.

⇒ §§ 51 und 267a StG werden unverändert übernommen.

### **Zur Frage 6: Pflicht der Gemeinden, einem Regionalplanungsverband anzugehören (§ 11)**

Eine klare Mehrheit begrüsst die Vorschrift: 104 (86 %) Gemeinden, 11 (100 %) Replas, 9 (69 %) Verbände, 7 (78 %) Parteien unterstützen die Massnahme. Dagegen sind der AGV und die Finanzfachleute Aargauer Gemeinden; von den Parteien äusserten sich die EDU und die SVP ablehnend.

Eine Vielzahl von Gemeinden und Replas spricht sich dafür aus, dass eine Mitgliedschaft auch in mehreren Replas möglich sein solle.

Die dagegen Votierenden rügen die Beschränkung der Gemeindeautonomie. Auch seien die Replas nicht genügend demokratisch legitimiert. Die grossen Gemeinden hätten darin zu mächtigen Einfluss. Die Replas seien daher grundsätzlich abzuschaffen (SVP).

⇒ § 11 BauG wird mit der Präzisierung übernommen, dass Gemeinden "mindestens" einem Regionalplanungsverband angehören müssen. Mehrfachmitgliedschaften sind somit wie bisher ausdrücklich möglich.

### **Zur Frage 7: Umsetzung des Richtplans (§ 30a)**

Die Gemeinden müssen öffentlich machen, wenn ihr Nutzungsplan Richtplanvorgaben verletzt und anpassungsbedürftig ist.

Eine Mehrheit der Gemeinden (87; 72 %), knapp die Hälfte der Regionalplanungsverbände (5; 45 %) und die vier Verbände der Gemeindeangestellten (4; 31 %) lehnen die Vorschrift ab. Von den Parteien stimmen die BDP, die CVP, die EVP, die FDP, Die Liberalen, die GLP und die SP (6; 66 %) der Vorschrift zu, die EDU, die Grünen und die SVP lehnen sie ab.

Die Befürwortenden meinen, dass die Informationspflicht Rechtssicherheit schaffe und daher sachlich richtig sei (CVP, Grünliberale).

Die dagegen Votierenden halten die heutigen Möglichkeiten (Planungszone, Bausperre) für genügend. Die vorgesehene Vorschrift gebe der Behördenverbindlichkeit des Richtplans zu grosses Gewicht und beschneide die Gemeindeautonomie. Wo ein Nutzungsplan vom Richtplan abweiche, könne kaum mit Klarheit gesagt werden. Jedenfalls stünden Aufwand und Nutzen in keinem Verhältnis. Es genüge, die Vereinbarkeit mit dem Richtplan konkret im Baubewilligungsverfahren zu prüfen (SVP, EDU).

⇒ § 30a BauG wird mit Anpassungen übernommen.

Gründe der Rechtsklarheit, der Investitions- und der Planungssicherheit sprechen für die neue Vorschrift. Wird ein Baugesuch eingereicht, das dem Richtplan widerspricht, könnte eine solche Verletzung nach heutigem Recht erst zu einem relativ späten Zeitpunkt mit einer Bausperre (Planungszone) allenfalls vermieden werden, nachdem bereits Planungsaufwand entstanden ist. Aufgrund der behördlichen Zurückhaltung beim Einsatz plansichernder Instrumente werden solche Verletzungen jedoch oft nicht bemängelt, womit der Richtplan nicht umgesetzt wird. – Neu soll daher vorgeschlagen werden, dass die Gemeinden die Richtplanvorgaben des Grossen Rats innert fünf Jahren umzusetzen haben. Damit wird Rechtssicherheit geschaffen. Auf das Publizieren eines Anpassungsbedarfs der Nutzungsplanung hingegen wird verzichtet.

### **Zur Frage 8: Erschliessungsprogramm (§ 33a)**

Bei einer Änderung des Allgemeinen Nutzungsplans sollen die Gemeinden verpflichtet werden, ihr Erschliessungsprogramm zu aktualisieren.

97 (80 %) Gemeinden, 7 (64 %) Regionalplanungsverbände und einzelne Verbände (4; 31 %) lehnen die Vorschrift ab. Die Parteien BDP, EVP, FDP, Die Liberalen, GLP und SP (5; 55 %) unterstützen sie, vier Parteien sprechen sich dagegen aus.

Die Befürwortenden halten das Erschliessungsprogramm für ein wichtiges Mittel der kommunalen Raum- und Finanzplanung.

Die dagegen Votierenden halten ein Erschliessungsprogramm nur bei Einzonungen und für grössere nichterschlossene Gebiete für nötig. Es genüge, dies auf Verordnungsstufe oder in Merkblättern zu regeln. Aufgrund der bereits starken Überbauung habe das Erschliessungsprogramm ohnehin seine Bedeutung verloren (CVP). Nutzungsplanrevisionen würden durch solche zusätzliche Erfordernisse unnötig verzögert.

⇒ §§ 33a und 169 Abs. 12 BauG (vorgesehenes Übergangsrecht) werden aus dem Entwurf gestrichen.

Gemäss Bundesrecht sind Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen. Die Erstellung eines Erschliessungsprogramms ist bundesrechtliche Pflicht. Von Relevanz ist das Programm namentlich, wenn die Gemeinde Baupflichten auferlegt; diese sind mit dem Erschliessungsprogramm abzustimmen. Das Programm erfasst aber nicht nur die neuen Erschliessungsanlagen, sondern ebenso Erneuerungen und Änderungen; es ist daher auch für Um- und Aufzonungsgebiete von Bedeutung. Grundsätzlich muss daher das Programm bei jeder Revision des Allgemeinen Nutzungsplans überprüft werden. Da dies aber bereits von Bundesrechts wegen gilt, kann auf ergänzendes kantonales Gesetzesrecht verzichtet werden.

### **Zur Frage 9: Parzellierung von Grundstücken (§ 69a)**

Abparzellierungen von Baugrundstücken ab 200 m<sup>2</sup> bedürfen der Zustimmung des Gemeinderats.

99 (82 %) Gemeinden, 10 (91 %) Regionalplanungsverbände und 8 (62 %) Verbände unterstützen die neue Vorschrift. Sechs Parteien (BDP, EDU, FDP, Die Liberalen, Grüne, SVP; 66 %) und vier Verbände (AGV, AIHK, Finanzfachleute Aargauer Gemeinden und Wohnbaugenossenschaften Aargau; 31 %) sprechen sich dagegen aus (befürwortend: CVP, EVP und SP).

Die Befürwortenden meinen, dass die Vorschrift die haushälterische Bodennutzung sichere und die Rechtssicherheit stärke. Raumplanerische Vorschriften könnten fortan nur noch schwer umgangen werden.

Die dagegen Votierenden sehen einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsfreiheit und in die Eigenverantwortung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer (SVP, FDP, EDU, Wohnbaugenossenschaft Schweiz, AGV, AIHK). Die Vorschrift reduziere die Liquidität für Investitionen (FDP, Die Liberalen, AGV) und führe zu einer unnötigen Erhöhung des bürokratischen Aufwands.

Ferner wird vorgebracht, dass für das Zustimmungserfordernis kein Schwellenwert zu setzen (fünf Gemeinden, eine Repla) oder aber im Gegenteil, dass der Schwellenwert von 200 m<sup>2</sup> auf 300 m<sup>2</sup> zu erhöhen sei (GLP).

⇒ § 69a BauG wird aus dem Entwurf gestrichen.

### 3. Weitere wesentliche Änderungen gegenüber dem Entwurf der öffentlichen Anhörung

Der vorliegende Entwurf unterscheidet sich ferner in folgenden Punkten vom Entwurf der öffentlichen Anhörung:

- § 28a  
Die Befreiung von der Mehrwertabgabepflicht gilt ebenfalls für Ortsbürgergemeinden.
- §§ 28b/163  
Ist bei neu eingezonten Grundstücken eine Landumlegung nötig, wird die Mehrwertabgabe erst nach erfolgter Landumlegung festgesetzt. Die "Mehrwertabgabepflicht" ist in einem solchen Fall im Grundbuch anzumerken.
- § 149 Abs. 3  
Die Schätzung der Planungsmehrwerte erfolgt im Regelfall nach der Vergleichsmethode und macht erforderlich, dass die zuständigen Instanzen Einsicht in die entsprechenden Grundbuchbelege nehmen können. Die Gesetzesanpassung gibt die dafür nötige Grundlage.

### 4. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

#### § 11 Aufgaben der regionalen Planungsverbände

##### § 11

##### **Aufgaben der regionalen Planungsverbände**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

##### § 11

##### **Regionale Planungsverbände**

<sup>3</sup> Die regionalen Planungsverbände sind Gemeindeverbände gemäss dem Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100). Jede Gemeinde ist Mitglied in mindestens einem regionalen Planungsverband.

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

### **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 (ÖVG), anerkennen die Leistungen der Regionalplanungsverbände und nehmen sie in Pflicht. Es besteht ein grosses Interesse daran, dass die Gemeinden – in wohlverstandener 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 drei Jahren 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 Gesetz über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesetz]<sup>5</sup>) 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.

Das Gesetz schreibt vor, dass sich die Regionalplanungsverbände als Gemeindeverbände (gemäss den §§ 74–82 Gemeindegesetz) konstituieren müssen. Alle zwölf Regionalplanungsverbände haben bereits heute diese Organisationsform gewählt. So ist die demokratische Mitwirkung der Gemeinden und der Stimmberechtigten sichergestellt. Da die Gemeinden neu verpflichtet werden, (mindestens) einem Regionalplanungsverband anzugehören, ist es richtig vorzuschreiben, dass die Regionalplanungsverbände auch weiterhin Gemeindeverbände bleiben und keine andere – weniger demokratische – Organisationsform wählen.

---

<sup>5</sup> § 82 Abs. 1 des Gemeindegesetzes lautet:

"<sup>2</sup>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."

## § 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.<sup>6</sup> Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wären Abschöpfungen bis zu 60 % des Mehrwerts möglich.<sup>7</sup> Ob (und in welchem Umfang) der Kanton auch für Um- und Aufzonungen und andere planerische Massnahmen eine Mehrwertabgabe verlangen will, kann er grundsätzlich frei bestimmen. Zu beachten ist aber auch hier, dass der Bund die Kantone verpflichtet, den angemessenen Ausgleich für "erhebliche" Planungsvorteile zu regeln und dass mindestens den Gemeinden die Möglichkeit für einen Mehrwertausgleich offen gelassen werden müsste.

	<b><u>2.3.5. Ausgleich von Planungsvorteilen</u></b>
	<b><u>§ 28a Mehrwertabgabe</u></b>
	<sup>1</sup> <u>Die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, deren Grundstücke in eine Bauzone eingezont werden, leisten eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts. Der Einzonung gleichgestellt ist die Umzonung innerhalb Bauzonen, wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liegt, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist.</u>
	<sup>2</sup> <u>Die Gemeinden können einen höheren Abgabesatz beschliessen sowie für Auf- und Umzonungen und andere planerische Massnahmen eine Mehrwertabgabe festlegen.</u>
	<sup>3</sup> <u>Mehrere Mit- und Gesamteigentümerinnen und -eigentümer haften solidarisch.</u>
	<sup>4</sup> <u>Keine Abgabe wird erhoben</u> <u>a) gegenüber Kanton, Ortsbürger- und Einwohnergemeinden sowie Gemeindeverbänden, wenn die betroffene Fläche der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient,</u> <u>b) für Flächen, die der Ausgleichsabgabe gemäss der Waldgesetzgebung unterstehen.</u>

Der vorliegende Gesetzestext sieht für Einzonungen eine Mehrwertabgabe von 20 % vor. Das kommunale Recht kann einen höheren Abgabesatz festlegen.

Die Regelung nimmt so auf die Gemeindeautonomie Rücksicht. Den Gemeinden wird ermöglicht, auf die unterschiedlichen Situationen im Aargau (Zentrumslagen, Agglomerationen, ländliche Gebiete) massgeschneidert zu reagieren und in den Gemeindeversammlungen beziehungsweise 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 (1/2 von 20 %) abzugeben.

<sup>6</sup> Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, zitiert auf Seite 5

<sup>7</sup> BGE 105 Ia 134; HEINZ AEMISEGGER, (zitiert in Fussnote 4, Seite 8)

Bei Auf- und Umzonungen sowie bei weiteren planerischen Massnahmen sind die Gemeinden frei, ebenfalls eine Mehrwertabgabe zu erheben. Der Ertrag bleibt vollumfänglich bei der Gemeinde.

### **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 kantonalesgesetzliche Vorgaben. Eine frühere Vorlage, die Mehrwertabgabepflicht zu regeln, lehnte der Grosse Rat 2009 ab.<sup>8</sup> 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.

Rechtsgleichheitsgründe 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.<sup>9</sup> 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 6). 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.<sup>10</sup>

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 einen 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.

---

<sup>8</sup> Vgl. (07.314) Botschaft vom 5. Dezember 2007, § 28a; Sitzung des Grossen Rats vom 10. März 2009 (zweite Lesung)

<sup>9</sup> ISABELLE HÄNER/BERNHARD WALDMANN, Kausalabgaben, Bern 2015, Seite 8: "Die Mehrwertabgaben sind Ausdruck des Gerechtigkeitsgedankens und dienen der Wiederherstellung der Rechtsgleichheit." 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), Seite 16

<sup>10</sup> IVO SPECK, Seiten 17 ff., auch zum Nachfolgenden.

## Höhe der Mehrwertabgabe

Gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG sind Vorteile zufolge Einzonungen mit einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen.<sup>11</sup>

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:<sup>12</sup>

- Der Kanton **Jura** hat am 9. September 2015 eine Regelung zur Mehrwertabgabe beschlossen. Für Neueinzonungen und Ausnahmegewilligungen ausserhalb Bauzonen (ausgenommen Art. 24b RPG) wird eine Abgabe von 30 % erhoben. Bei Auf- und Umzonungen innerhalb Bauzonen werden 20 % erhoben.
- 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.)
- Der Kanton **Tessin** hat am 18. Dezember 2014 eine Gesetzesänderung angenommen, die bei Einzonungen eine Abschöpfung von 30 % des Mehrwerts 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, solche 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:

- Der Kanton **Basel-Stadt** hat 1977 eine Mehrwertabgabe von 40 % eingeführt und sie 1999 auf 50 % erhöht. Die Abgabe ist geschuldet für Aufzonungen und wertvermehrende Umzonungen (Einzonungen gibt es in Basel praktisch nicht).
- 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** (Botschaft des Regierungsrats vom 2. September 2015) will für Einzonungen eine Mehrwertabgabe verlangen, deren Satz davon abhängt, wie lange das unüberbaute Grundstück schon eingezont ist: Der Satz beträgt 40 % bis zum 5. Jahr, 45 % vom 6.–10. Jahr und 50 % ab dem 11. Jahr der Einzonung. Die Zuweisung in Materialabbau- und Deponiezone soll mindestens mit 40 % des Mehrwerts abgegolten werden, und für Um- oder Aufzonungen beträgt der Satz mindestens 20 %.
- **Freiburg** schlägt im Entwurf vom 22. September 2015 Folgendes vor:  
Es wird eine Abgabe von 30 % für Einzonungen sowie eine Abgabe von 20 % für Nutzungsänderungen erhoben.

---

<sup>11</sup> vgl. auch BGE 105 Ia 134

<sup>12</sup> VLP-ASPAN, Übersicht über den Mehrwertausgleich in den Kantonen, Stand 22. Oktober 2015

- **Schaffhausen** (Vernehmlassungsvorlage vom 6. Mai 2014) will den Abgabesatz für Einzonungen, Umzonungen von öffentlichen Zonen in übrige Bauzonen sowie Zuweisungen in Materialab-  
bauzonen auf 30 % festlegen. Dem Abgabesatz von 30 % wird in der zwischenzeitlich abge-  
schlossenen Vernehmlassung grossmehrheitlich zugestimmt.
- **Solothurn** (Vernehmlassungsvorlage vom 16. Dezember 2014) plant einen Abgabesatz von 20 %  
für Einzonungen und Umzonungen. Die Gemeinden können den Abgabesatz bis auf maximal  
40 % erhöhen.
- **St. Gallen** (Botschaft des Regierungsrats vom 28. August 2015) sieht einen Abgabesatz für Ein-  
zonungen von 20 % vor. Der gesamte Ertrag soll an den Kanton gehen.
- Das **Wallis** (Vernehmlassungsvorlage vom 23. März 2015) möchte den Abgabesatz bei Einzo-  
nungen auf 40 % und bei Um- und Aufzonungen auf 30 % festlegen.

Von den anderen Kantonen liegen derzeit keine Angaben über die vorgesehenen gesetzlichen Be-  
stimmungen vor.

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

Der vorliegende Entwurf setzt den Abgabesatz auf das Minimum von 20 % fest. Da im Kanton Aar-  
gau sehr ländliche wie auch sehr urbane Gebiete bestehen und entsprechend der wirtschaftliche  
Wert der Grundstücke und die raumplanerischen Bedürfnisse in den einzelnen Gemeinden sehr un-  
terschiedlich sind, soll den Gemeinden die Kompetenz gegeben werden, eigene Lösungen über dem  
kantonalen Minimum zu treffen (Absatz 2).

### **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**

#### **Um- und Aufzonungen**

Es erscheint richtig, auch bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu verlangen.

Mit "Umzonung" ist hier die Änderung der Zonenzuweisung (baurechtliche Grundordnung) innerhalb  
Bauzonen (beziehungsweise innerhalb des Kulturlands) gemeint (zum Beispiel Umzonung von einer  
Arbeitszone in eine Wohnzone). Mit Aufzonung ist die Verbesserung der möglichen baulichen Nut-  
zung innerhalb derselben Zone zu verstehen (zum Beispiel Erhöhen der zulässigen Geschosshöhe  
oder der Ausnützungsziffer).<sup>13</sup>

Bei Um- und Aufzonungen entstehen der öffentlichen Hand meist zusätzliche Aufwendungen, insbe-  
sondere für Freiräume, Infrastruktur und Ausstattung. Ein Teil dieses Aufwands kann durch eine  
Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen gedeckt werden, was die Gemeinden spürbar entlastet.  
Andererseits muss darauf geachtet werden, dass die Erhebung einer Mehrwertabgabe die ge-

---

<sup>13</sup> Die Begriffe "Aufzonung" und "Umzonung" werden teilweise in einem weiteren Sinn verstanden. So definiert das Bundesamt für Raumentwick-  
lung ([www.are.admin.ch/glossar](http://www.are.admin.ch/glossar)) jede "Änderung der Nutzungszonenzuweisung für ein bestimmtes Grundstück" als Umzonung. Ein- und Aus-  
zonung würden so vom Begriff "Umzonung" miterfasst. Im vorliegenden Gesetzesentwurf befasst sich Absatz 1 mit der Einzonung und Absatz 2  
mit den anderen Tatbeständen, die die zulässige Nutzung regeln.

wünschte Siedlungsentwicklung nach innen nicht behindert. Die könnte der Fall sein, 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 [beschlossen] und Freiburg [Entwurf]: 20 % [Einzonung 30 %]). Im Kanton Basel-Stadt beträgt der Satz für Um- und Aufzonungen 50 % des Mehrwerts. Thurgau, Neuenburg und Genf erheben für Um- und Aufzonungen keine Abgabe.

Je nach Gemeinde und Situation kann die Beurteilung, was sachlich richtig ist, unterschiedlich ausfallen. Gemäss vorliegendem Entwurf wird es daher den Gemeinden überlassen, für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu verlangen und den Satz festzulegen. Diese Lösung entspricht der weit ausgestalteten Gemeindeautonomie der Aargauer Gemeinden. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen gehen vollumfänglich an die Gemeinde. Die Gemeinde ist auch frei zu bestimmen, in welcher Form (Verfügung, Vertrag, Naturalleistung zum Beispiel durch Landabtretung) sie die Abgabe abschöpfen will.

### **Andere planerische Massnahmen**

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

### **Absatz 3**

Die solidarische Haftung bei mehreren Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eines Grundstücks 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 Schweizerisches Obligationenrecht [OR]).

### **Absatz 4**

#### **Litera a**

Gegenüber dem Kanton, den aargauischen Ortsbürger- und Einwohnergemeinden sowie den 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. Es handelt sich in der Regel um Grundstücke, die zum Verwaltungsvermögen zählen.<sup>14</sup>

#### **Litera b**

Die Vorteilsabgabe für Waldrodungen berechnet sich wie bisher nach den Bestimmungen der Waldgesetzgebung.<sup>15</sup> Diese Bestimmungen gehen den baugesetzlichen Bestimmungen vor. Eine Mehrwertabgabe gemäss Baugesetzgebung wird in diesen Fällen nicht zusätzlich verlangt.

---

<sup>14</sup> Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (§ 39 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen [GAF] vom 5. Juni 2012 [SAR 612.300] sowie § 48a Gemeindegesetz vom 19. Dezember 1978 [SAR 171.100])

<sup>15</sup> § 8 Waldgesetzes des Kantons Aargau [AWaG] vom 1. Juli 1997 (SAR 931.100) in Verbindung mit § 1 Dekret zum Waldgesetz des Kantons Aargau [AWaD] vom 3. November 1998 (SAR 931.110)

## § 28b Festsetzungsverfügung

### § 28b Festsetzungsverfügung

<sup>1</sup> Der Gemeinderat erlässt unmittelbar nach der Genehmigung des Nutzungsplans eine Verfügung über die Höhe der Abgabe. Er stützt sich dabei auf die Schätzung des kantonalen Steueramts ab.

<sup>2</sup> Ist für die haushälterische Überbaubarkeit der Grundstücke eine Landumlegung oder Grenzbereinigung durchzuführen, lässt der Gemeinderat die Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch anmerken. Für die Festlegung der Höhe der Abgabe und der abgabepflichtigen Personen ist der Zeitpunkt der Rechtskraft des Landumlegungs- oder Grenzbereinigungsplans massgebend. Der Gemeinderat setzt die Abgabe zu diesem späteren Zeitpunkt fest.

<sup>3</sup> Gegen die Festsetzungsverfügung kann Einsprache erhoben werden. Einspracheentscheide können mit Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht angefochten werden.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat wird zum Verfahren beigelegt, wenn der Kanton an der Mehrwertabgabe anteilsberechtig ist.

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. Zuständig, die Höhe der Abgabe festzusetzen, ist der Gemeinderat. Die Festsetzungsverfügung soll möglichst frühzeitig ergehen, 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 Mehrwerts erfolgt in allen Fällen durch das kantonale Steueramt, somit nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei anderen Planungsmassnahmen, die nach kommunalem Recht mehrwertabgabepflichtig sind. Dies sichert eine einheitliche Rechtspraxis und nutzt Synergien im Steuerrecht.

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, auch bei Auf- und Umzonungen und weiteren planerischen Massnahmen, der Kanton (§ 28h Abs. 1 BauG-Entwurf).

## Schätzung des Mehrwerts

Im Einzelnen wird der Mehrwert und sodann die Höhe der Abgabe folgendermassen berechnet: Der Verkehrswert des Grundstücks wird zum Stichtag (Datum der Genehmigung des Nutzungsplans) mit und ohne Planungsmassnahme geschätzt. Die Differenz ergibt den Mehrwert.

Dabei interessiert nur der Wert des Bodens, das heisst der Landwert. Die sich auf dem Grundstück allenfalls schon befindliche Bebauung ist für die Ermittlung des Planungsmehrwerts irrelevant. Eine allfällige bessere Nutzungsmöglichkeit eines bestehenden Gebäudes schlägt auf den Wert des Landes durch. Der eigentliche Gebäudewert ist insofern ohne Bedeutung für die Schätzung.

Die Berechnung des Verkehrswerts erfolgt nach allgemein anerkannten Methoden. Zur Ermittlung der Landwerte werden in erster Linie Vergleichspreise oder statistisch erhobene Preise verkaufter Grundstücke beigezogen. Fehlen geeignete Vergleichspreise, wird der Verkehrswert mit Hilfe von anderen Methoden berechnet, wie sie in der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung umschrieben sind.<sup>16</sup>

## Absatz 2

Baulandumlegung und Grenzbereinigungen schaffen bei ungünstigen Grundstücksgrössen und Grundstücksgrenzen (zum Beispiel "Hosenträgerparzellen", gefangene Grundstücke) durch Zusammenlegen und Neuverteilen der Grundstücke rationell überbaubare Bauparzellen. Solche Verfahren lassen sich erst durchführen, wenn die Zonenplanung rechtskräftig geworden ist. Wo für die haushälterische Nutzung neu eingezonter Baugrundstücke eine Landumlegung oder Grenzbereinigung durchgeführt werden muss, wird die Mehrwertabgabe erst nach Abschluss der Landumlegung (Rechtskraft der Neuzuteilung) oder der Grenzbereinigung (Rechtskraft des Bereinigungsplans) festgelegt.

Der Mehrwert berechnet sich in diesem Fall als Differenz des Grundstückswerts zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Landumlegung oder Grenzbereinigung (inklusive Landumlegungs- oder Grenzbereinigungsmehrwert) abzüglich des Werts, den das Grundstück zum Zeitpunkt vor der Einzonung hatte.

Der Gemeinderat erlässt unmittelbar nach der Einzonung eine Verfügung, worin er entscheidet, dass gemäss dieser Bestimmung eine Landumlegung oder Grenzbereinigung erforderlich ist (wenn nicht bereits der Allgemeine Nutzungsplan diese Pflicht festgelegt hat)<sup>17</sup> und die Mehrwertabgabe daher erst nach erfolgter Landumlegung oder Grenzbereinigung festzulegen ist. Gleichzeitig lässt er sich in der Verfügung ermächtigen, die "Mehrwertabgabepflicht" im Grundbuch anmerken zu lassen (vgl. § 163). Die Anmerkung verhindert, dass Dritte, die in der Zwischenzeit ein solches Grundstück erwerben, sich auf ihren guten Glauben berufen und einer Mehrwertabgabe widersetzen könnten, die erst nach dem Eigentumsübergang – zu ihren Lasten – festgesetzt wird.

Abgabepflichtig ist nämlich in diesen Fällen die Eigentümerin oder der Eigentümer zum Zeitpunkt der Rechtskraft des Landumlegungs- oder Bereinigungsplans. In allen anderen Fällen trifft die Abgabepflicht jene Person, die zum Zeitpunkt der Genehmigung des Zonenplans durch den Kanton Eigentümerin der Parzelle ist (Absatz 1).

Der Landumlegungsplan teilt das Eigentum neu zu. Es handelt sich dabei um einen behördlichen Akt und nicht um eine "Veräusserung" (Rechtsgeschäft), die die Abgabe fällig machen würde. Überdies

---

<sup>16</sup> URS EYMANN, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBI) 116 (2015), Seiten 167 ff.; Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstücksbewertungsexperten (SVKG) sowie Schweizerische Schätzungsexperten-Kammer/Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft (SEK/SVIT) (Hrsg.), Das Schweizerische Schätzerhandbuch, 4. Auflage 2012; Entscheid des Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (BGE) 131 II 458 E. 5.1; Entscheid des Verwaltungsgerichts (VGE) III/58 vom 13. Mai 2015, Seite 9

<sup>17</sup> § 16 Abs. 3

wird die Abgabe erst unmittelbar danach festgelegt, so dass sie auch deshalb nicht vorher fällig werden könnte.

Ob eine Landumlegung oder Grenzbereinigung erforderlich ist, kann die Gemeinde im allgemeinen Nutzungsplan festlegen (§ 16 Abs. 3 Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen [BauG]). Es handelt sich dabei allerdings um eine blosser Kann-Vorschrift. Enthält der Nutzungsplan keine Bestimmung, entscheidet der Gemeinderat darüber, gestützt auf § 28b Abs. 2 in eigener Kompetenz.

### **Absatz 3**

Die Einsprachemöglichkeit beim Gemeinderat dient der Sicherung des Anspruchs auf rechtliches Gehör. Beschwerdeinstanz ist das Spezialverwaltungsgericht (Abteilung Kausalabgaben und Enteignung).<sup>18</sup> Dieses verfügt über ein spezifisches Fachwissen, wenn es um Fragen geht, die die Bewertung eines Grundstücks betreffen.<sup>19</sup>

### **Absatz 4**

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 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 ebenfalls zu tiefe Veranlagung des Mehrwerts wehren kann.

### **§ 28c Grundpfandrecht**

	<p><b><u>§ 28c Grundpfandrecht</u></b></p> <p><sup>1</sup> <u>Für die Mehrwertabgabe steht der Gemeinde im Zeitpunkt der Genehmigung des Nutzungsplans ohne Eintragung im Grundbuch ein gesetzliches Pfandrecht zu, das allen eingetragenen Belastungen vorgeht (Art. 836 Abs. 2 ZGB).</u></p> <p><sup>2</sup> <u>Der Gemeinderat meldet das Grundpfandrecht dem Grundbuchamt zur Eintragung an, sobald die Festsetzungsverfügung rechtskräftig geworden ist.</u></p> <p><sup>3</sup> <u>Er beantragt bei der Abteilungspräsidentin oder beim Abteilungspräsidenten 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><sup>4</sup> <u>Die Kosten für Eintragung und Löschung gehen zu Lasten des Mehrwertanteils der Gemeinde.</u></p>
--	--

<sup>18</sup> In allen Fällen, wo das Baugesetz das Spezialverwaltungsgericht für zuständig erklärt, ist die Abteilung "Kausalabgaben und Enteignung" gemeint. Im Gesetz muss dies nicht weiter vermerkt werden.

<sup>19</sup> 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]).

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.

### **Absätze 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 (Veräusserung/Überbauung: § 28d), 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:

<sup>2</sup> 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 Eintragsfrist 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**

Eine vorläufige Eintragung ist nötig, wenn die Festsetzungsverfügung über die Höhe der Mehrwertabgabe (§ 28b) angefochten wird und die Verfahren eine längere Zeit beanspruchen, so dass die Zwei-Jahres-Frist (bei vorherigem Verkauf: die Vier-Monate-Frist) abzulaufen droht.

In allen Fällen ist das Spezialverwaltungsgericht zuständig, der Gemeinde die Ermächtigung für die vorläufige Eintragung zu erteilen. Dies dient der Verfahrensvereinfachung.<sup>20</sup>

### **Absatz 4**

Der Gemeinderat, der das Grundpfandrecht im Grundbuch eintragen lässt, muss dafür eine Abgabe in Höhe von 0,5 ‰ des Pfandbetrags leisten.<sup>21</sup> Die Abgabe geht zulasten des Mehrwertanteils der Gemeinde. Gleiches gilt auch für die Kosten der Löschung. Die Gemeinde öffnet die Mehrwerterträge in einem "Spezialfonds". Sind darin noch keine Mittel enthalten, darf sie den Spezialfonds für diesen Zweck verschulden.

---

<sup>20</sup> 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 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG]).

<sup>21</sup> § 23 Abs. 1 lit. b Gesetz über die Grundbuchabgaben vom 7. Mai 1980 (SAR 725.100)

## § 28d Bezug

### Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht gibt vor, dass die Mehrwertabgabe "bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig" wird (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG).

Der Begriff "Überbauung" lässt einen Interpretationsspielraum offen, den das kantonale Recht nutzen darf.

---

### § 28d Bezug

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Eine spätere Änderung des Nutzungsplans begründet keinen Anspruch auf Rückerstattung der geleisteten Zahlung.

---

Die Mehrwertabgabe wird zur Zahlung fällig, wenn das Grundstück veräussert oder eine Baubewilligung erteilt wird. Massgebend ist der Zeitpunkt, in dem die Baubewilligung rechtskräftig 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, Tausch 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.<sup>22</sup> Ebenso keine Veräusserung im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn bloss eine wirtschaftliche Übertragung erfolgt, das Eigentumsrecht aber nicht übergeht.

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

---

<sup>22</sup> Sogenannte Universalsukzession, Gesamtrechtsnachfolge. Die festgesetzte, jedoch noch nicht erhobene Mehrwertabgabe geht ebenfalls auf die Erben über.

## 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 anrechenbare Geschossfläche (gemäss § 32 Abs. 2 Bauverordnung [BauV]) 100 m<sup>2</sup> oder weniger ausmacht.<sup>23</sup> 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 (Absatz 1).<sup>24</sup> Der Ausschluss 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.

## § 28e Anteil des Kantons

	<p><b><u>§ 28e Anteil des Kantons</u></b></p> <p><u><sup>1</sup> Dem Kanton steht für Einzonungen und ihnen gleichgestellte Umzonungen die Hälfte des kantonalen Mindestsatzes zu.</u></p> <p><u><sup>2</sup> 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 (½ von 20 %), den ganzen Rest behält die Standortgemeinde.

## Absatz 1

Einzonungen sind – bis auf eng umschriebene Ausnahmen – nur noch innerhalb des Siedlungsgebiets zulässig, das der Richtplan festsetzt.<sup>25</sup> Gemäss der in der Zwischenzeit erfolgten Richtplananpassung erhält nur eine beschränkte Anzahl Gemeinden zusätzliche Siedlungsflächen.<sup>26</sup>

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 auszuzonen ist, weil es "am falschen Ort" liegt (§ 28f). Dies rechtfertigt, dass der Kanton bei Einzonungen einen Teil der Mehrwertabgabe-Erträge erhält.

<sup>23</sup> Siehe dazu auch § 122 Abs. 3 Bau- und Planungsgesetz Stadt Basel (BPG/BS) vom 17. November 1999

<sup>24</sup> Wird das Grundstück ganz oder teilweise ausgezont, besteht bei materieller Enteignung Anspruch auf Entschädigung (Art. 5 Abs. 2 RPG).

<sup>25</sup> Art. 8a RPG:

"Art. 8a Richtplaninhalt im Bereich Siedlung

<sup>1</sup> 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;"

<sup>26</sup> (14.243) Botschaft vom 10. Dezember 2014 sowie Beschluss des Grossen Rats vom 24. März 2015

Die übrigen Erträge aus der Mehrwertabgabe für Einzonungen und andere Planungsmassnahmen bleiben 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.

## **§ 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. 1ter RPG).

	<p><b><u>§ 28f Zweckbindung</u></b></p> <p><sup>1</sup> <u>Der Kanton weist die Erträge aus der Mehrwertabgabe einer Spezialfinanzierung zu.</u></p> <p><sup>2</sup> <u>Zu Lasten der kantonalen Spezialfinanzierung gehen Entschädigungszahlungen der Gemeinden für materielle Enteignung bei Auszonungen, die der Richtplan in der Fassung vom 24. März 2015 vorsieht.</u></p> <p><sup>3</sup> <u>Im Übrigen verwenden der Kanton und die Gemeinden die Erträge entsprechend der Zweckbindung gemäss Bundesrecht.</u></p> <p><sup>4</sup> <u>Der Regierungsrat entscheidet über die Verwendung der Erträge des Kantons und der Gemeinderat über die Verwendung der Erträge der Gemeinde abschliessend.</u></p>
--	--

Kanton und Gemeinden verwenden die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Massnahmen der Raumentwicklung im Rahmen der bundesrechtlichen Zweckbestimmung. Entschädigungszahlungen für materielle Enteignung wegen Auszonungen trägt der Kanton, wenn es um Auszonungen geht, die der Richtplan vorgibt (Absatz 2). Im Übrigen wird der Kanton seine Einnahmen aus der Mehrwertabgabe vor allem jenen Gemeinden zugutekommen lassen, in denen Einzonungen nicht möglich sind und Mehrwertabgaben für Einzonungen nicht anfallen.

## **Absatz 1**

Die Öffnung der Erträge in einer Spezialfinanzierung (Kanton) sichert die zweckgebundene Verwendung der Mittel, wie das Bundesrecht es verlangt. Die "Spezialfinanzierung" lässt eine Verschuldung zu und erlaubt die Verzinsung der Erträge (§§ 15 und 32 GAF).

Die Gemeinden sind ebenfalls verpflichtet, die Erträge zweckgebunden einzusetzen und haben hierfür einen "Spezialfonds in Eigenkapital" zu führen. Denkbar ist, dass der Gemeinderat Richtlinien erlässt, die die Zweckverwendung der Gelder und die auszurichtenden Beiträge einlässlicher regeln.

## Absatz 2

Bei einem Abgabesatz für Einzonungen von 20 % ergeben sich in einem Zeitraum von 2020–2040 Erträge von 100–200 Millionen Franken. Die Hälfte davon geht an den Kanton (2,5–5 Millionen Franken pro Jahr).

Der Kanton verwendet einen Teil der Erträge zur Finanzierung von Auszonungsentschädigungen in Gemeinden mit zu grossem Siedlungsgebiet. Um welche Gebiete es sich handelt, bezeichnet der Richtplan, Stand 24. März 2015.

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. Entschädigungspflichtig gegenüber der materiell enteigneten Person ist die Gemeinde und nicht der Kanton. Liegt ein rechtskräftiges Gerichtsurteil vor, das die Gemeinde zu einer Zahlung verpflichtet, vergütet ihr der Kanton die geschuldete Summe, wenn die Gemeinde den Prozess mit der gebotenen Sorgfalt geführt hat.

Die aargauischen Gemeinden haben in den vergangenen Jahren zu grosse Bauzonen bereits stark (um ca. 2'600 ha) reduziert. Der Richtplan, Stand 24. März 2015, 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.<sup>27</sup>

### Entschädigungspflichtige Auszonung

Eine entschädigungspflichtige Auszonung liegt vor, wenn eine Überbauung mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft hätte realisiert werden können. Keine entschädigungspflichtige Auszonung, sondern eine entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung liegt namentlich 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.<sup>28</sup>

Bei den Flächen, die gemäss Richtplan, Stand 24. März 2015, auszuzonen sind, handelt es sich um grössere unerschlossene Flächen – Parzellen, die eine Bauherrschaft nicht "aus eigener Kraft"<sup>29</sup> 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 zulasten des Kantons (Spezialfinanzierung).

## Absatz 3

Kanton und Gemeinden sollen den Ertrag aus der Mehrwertabgabe im Übrigen vor allem für folgende Zwecke verwenden:

- raumplanungsrechtlich gebotene Auszonungen; der Kanton kann die Kosten für allfällige Entschädigungen wegen materieller Enteignung bis zur Hälfte übernehmen (für Auszonungen, die der Richtplan verlangt, siehe § 28f Abs. 2)
- Aufwertung öffentlicher Räume (Dorfplätze, Parkanlagen, Spielplätze) und Massnahmen des Ortsbildschutzes
- Eindämmung der Zersiedlung

---

<sup>27</sup> Siehe (14.243) Botschaft zum Richtplan vom 10. Dezember 2014

<sup>28</sup> BGE 131 II 728, Seiten 731 f.; siehe aber auch BGE 131 II 72

<sup>29</sup> Pra 2006 Seite 31

- Förderung des überkommunalen Bauzonenabtauschs
- Sicherung und Erhöhung der Qualität bei der Innenentwicklung
- bessere Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bau- oder Landwirtschaftszonen (zum Beispiel Beseitigung von Altbauten in der Landwirtschaftszone, wenn nicht Dritte für die Beseitigungskosten aufkommen müssen)
- Schonung von Fruchtfolgefächern, Bodenaufwertung
- 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 pflichtgemäsem Ermessen einzusetzen. Der Kanton will die Erträge vor allem 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 80 % unterstützt. Der Höchstbeitrag soll zudem auf 1 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><b><u>§ 28g Berichterstattung</u></b></p> <p><sup>1</sup> <u>Die Gemeinden erstatten dem Kanton Bericht über grundbuchliche Eintragungen 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 vorläufige Eintragung der Grundpfandrechte (§ 28c Abs. 3)
- die Eintragung der Grundpfandrechte
- die Anmerkung der "Mehrwertabgabepflicht" im Grundbuch, wenn die Mehrwertabgabe nicht unmittelbar nach der Genehmigung der Planungsmassnahme festgesetzt wird (bei Landumlegungen: §§ 28b Abs. 2 und 163 Abs. 1)
- den Aufwand für die grundbuchlichen Verfahren, wenn er aus den Erträgen der Mehrwertabgabe beglichen wird
- die fälligen Abgaben, die sie in Rechnung gestellt und erhalten haben
- die finanzierten Projekte.

## § 28h Spezialfinanzierung des Kantons

### § 28h Spezialfinanzierung des Kantons

<sup>1</sup> Die Verwaltungskosten des Kantons in Zusammenhang mit der Mehrwertabgabe werden der Spezialfinanzierung belastet.

<sup>2</sup> Im Rahmen von Absatz 1 und von § 28f Abs. 2 ist eine Verschuldung der Spezialfinanzierung zulässig.

<sup>3</sup> Die Spezialfinanzierung wird gemäss den Bestimmungen des Finanzrechts verzinst.

Der Kanton belastet den Verwaltungsaufwand der Spezialfinanzierung. Für diesen Aufwand und für die Auszonungsentschädigungen ist eine Verschuldung der Spezialfinanzierung zulässig (§ 28f Abs. 2).

#### **Absatz 1**

Der Verwaltungsaufwand, der dem Kanton in Zusammenhang mit der Spezialfinanzierung entsteht, wird vollständig der Spezialfinanzierung belastet.<sup>30</sup> Gemeint sind damit der Aufwand des Kantons für die Mehrwertschätzung, 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 zulasten 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

Die Ausgaben, für die sich die Spezialfinanzierung (gegenüber dem ordentlichen Staatshaushalt) verschulden darf, sind gebundene Ausgaben. Das Departement Bau, Verkehr und Umwelt ist als zuständiges Departement befugt, diese Ausgaben zu tätigen.

<sup>30</sup> Vgl. § 44 Abs. 2 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.300)

<sup>31</sup> Entschädigungszahlungen im Falle von § 28f Abs. 2 gehen vollständig zu Lasten des Kantons (Spezialfinanzierung).

<sup>32</sup> § 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.<sup>33</sup>

## § 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<sup>quater</sup> RPG),
- kann das kantonale Recht "von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn: ... der voraussichtliche Abgabenertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht" (Art. 5 Abs. 1<sup>quinquies</sup> lit. b RPG).

### § 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 Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG vom Planungsvorteil abgezogen werden dürfen.

b) für welchen Mehrwert wegen des ungünstigen Verhältnisses zum Erhebungsaufwand keine Mehrwertabgabe geschuldet ist (Art. 5 Abs. 1<sup>quinquies</sup> 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

#### Litera 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 eini-

<sup>33</sup> 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. November 2013). Die gesetzliche Formulierung entspricht § 3 Abs. 4 der Swisslos-Fonds-Verordnung und stützt sich ab auf § 27 Abs. 4 des Dekrets über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (DAF) vom 5. Juni 2012 (SAR 612.310).

ge 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 Verordnungsgeber allenfalls auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu diesem Begriff flexibel reagieren kann.

#### **Litera 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 Verordnungsgeber 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.

#### **Litera 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.

#### **Litera 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). Eine "unwesentliche" Beanspruchung liegt vor, wenn die neu realisierte anrechenbare Geschossfläche 100 m<sup>2</sup> oder weniger beträgt. Dies soll auf Verordnungsstufe definiert werden.

#### **Litera 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 (§ 28g).

### **§ 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 weiteren Massnahmen erreicht werden. Voraussetzungen sind, dass es sich um ein für die Gemeindeentwicklung wichtiges Gebiet handelt, dass das Grundstück in den nächsten 15 Jahren nicht für den Eigenbedarf eines Betriebs benötigt wird, dass das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend ist und dass andere planerische Massnahmen nicht zweckmässig wären.

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

Verfügung des Gemeinderats, das Grundstück innert Frist zu überbauen	Freihändiger Verkauf oder Überbauung jederzeit möglich
Die Überbauung ist im öffentlichen Interesse:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Grundstück liegt in einem Dorfkern, einem Zentrumsgebiet oder einem anderen für die Entwicklung der Gemeinde wichtigen Gebiet</li> <li>• das Grundstück wird nicht für den Eigenbedarf eines Betriebs benötigt</li> <li>• das Angebot an verfügbarem Bauland ist ungenügend</li> <li>• die Zonierung ist zweckmässig.</li> </ul>	
Der Gemeinderat legt eine Überbauungsfrist für das Grundstück fest.	
Mahnung (1–2 Jahre vor Ablauf der Überbauungsfrist)	
Ablauf der Überbauungsfrist (nach 5–15 Jahren)	
Neue Überprüfung der Voraussetzungen für die Baupflicht (Ziffer 1).	
Ermächtigung des Regierungsrats, das Grundstück zu veräussern	
Der Regierungsrat bestimmt den Verkehrswert und ermächtigt den Gemeinderat, das Grundstück zu veräussern.	
Durchsetzung der Baupflicht durch den Gemeinderat	
Der Gemeinderat schreibt das Grundstück öffentlich zum Verkauf aus und legt eine neue Überbauungsfrist fest.	
Verkauf und Eigentumsübertragung an bauwilligen Dritten mindestens zum Verkehrswert	

Das Vorgehen ist in den §§ 28j f. wie folgt geregelt:

	<b><u>2.3.6. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland</u></b>
	<p><b><u>§ 28j Baupflicht</u></b></p> <p><sup>1</sup> <u>Bei einer Einzonung legt der Gemeinderat für die Überbauung des Grundstücks eine Frist fest, die mit dem Erschliessungsprogramm abgestimmt ist.</u></p> <p><sup>2</sup> <u>Für ein bereits eingezontes Grundstück kann der Gemeinderat eine Frist für die Überbauung festlegen, wenn</u></p> <p style="padding-left: 20px;"><u>a) das Grundstück in einem Dorfkern, einem Zentrumsgebiet oder einem anderen für die Entwicklung der Gemeinde wichtigen Gebiet liegt,</u></p> <p style="padding-left: 20px;"><u>b) das Grundstück eines Betriebs für dessen voraussichtlichen Eigenbedarf von 15 Jahren nicht benötigt wird,</u></p> <p style="padding-left: 20px;"><u>c) das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend ist und</u></p> <p style="padding-left: 20px;"><u>d) die Belassung in der Zone zweckmässig ist.</u></p> <p><sup>3</sup> <u>Der Gemeinderat verlängert die Frist, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren oder andere Umstände erheblich erschwert wird, welche die pflichtige Person nicht zu verantworten hat.</u></p>

Die Bundesverfassung verlangt, dass mit der Nutzung des Bodens haushälterisch umgegangen wird.<sup>34</sup> Die Siedlungsentwicklung muss nach innen gelenkt und der Zersiedlung entgegengewirkt werden, so dass kompakte Siedlungen entstehen (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> 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). 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 Baupflichten<sup>35</sup> 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 lässt der Gemeinderat das Grundstück (oder das Baurecht) an bauwillige Dritte veräussern (§ 28k).

Aber auch für bereits eingezonte Grundstücke können – unter bestimmten Voraussetzungen – Baupflichten verfügt werden. Die Voraussetzungen sind:

- das Grundstück liegt im Dorfkern, in einem Zentrumsgebiet oder in einem anderen für die Entwicklung der Gemeinde wichtigen Gebiet; gemeint sind besonders gut erschlossene Lagen sowie kantonale, regionale und kommunale Entwicklungs- oder Wohnschwerpunkte
- das Grundstück wird in den nächsten 15 Jahren nicht für den Eigenbedarf eines Unternehmens benötigt
- das Angebot an verfügbarem Land ist ungenügend und
- die Zonierung ist zweckmässig.

In einem solchen Fall ist der Eingriff in die Eigentumsfreiheit gerechtfertigt.<sup>36</sup>

Die Baupflicht kann sich auch auf Grundstücke oder Grundstücksteile beziehen, die nur teilweise überbaut sind oder nur sehr schwach genutzt werden. Dies gilt namentlich dann, wenn das kommunale Recht eine minimale Grundstücksausnutzung zur Pflicht macht.

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 (Seiten 40 ff).

### **Absatz 1**

Wird ein Grundstück (nicht bloss bedingt) eingezont, muss der Gemeinderat eine Frist für die Überbauung festsetzen, sobald der Nutzungsplan genehmigt ist. Die Frist stimmt er auf das Erschliessungsprogramm und die Besonderheiten des Einzelfalls ab. Im Regelfall beträgt die Frist 5–15 Jahre.

### **Absatz 2**

Das Gesetz (lit. b) führt der Klarheit halber ausdrücklich aus, dass ein Grundstück mit keiner Baupflicht belastet werden darf, wenn ein gewerbliches oder industrielles Unternehmen das Grundstück in den nächsten 15 Jahren für den voraussichtlichen Eigenbedarf benötigt. Das Unternehmen muss den voraussichtlichen Eigenbedarf nachvollziehbar darlegen. Die gesetzliche Bestimmung stellt si-

---

<sup>34</sup> Art. 75 Abs. 1 Bundesverfassung

<sup>35</sup> Die Ausdrücke "Baupflicht" und "Bauverpflichtung" haben dieselbe Bedeutung.

<sup>36</sup> Siehe dazu (10.019) Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, Seiten 1076 f.

cher, dass die Existenzfähigkeit und die Weiterentwicklungsmöglichkeit eines Betriebs durch die Anordnung einer Baupflicht nicht in Frage gestellt werden.

### 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).

	<p><b><u>§ 28k Durchsetzung</u></b></p> <p><u><sup>1</sup> Der Gemeinderat mahnt die pflichtige Person vor Ablauf der Frist.</u></p> <p><u><sup>2</sup> 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</u></p> <p><u>a) eine Zonenänderung raumplanerisch nicht zweckmässig ist.</u></p> <p><u>b) das öffentliche Interesse an der Überbauung weiterhin besteht und</u></p> <p><u>c) die Möglichkeiten eines Landabtauschs erfolglos geprüft worden sind.</u></p> <p><u><sup>3</sup> Gegen die Festsetzung des Verkehrswerts und die Ermächtigung zum Verkauf kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden.</u></p> <p><u><sup>4</sup> Der Gemeinderat verfügt die Eigentumsübertragung, wenn ein Kaufangebot vorliegt, das mindestens dem Verkehrswert des Grundstücks entspricht.</u></p>
--	--

Das Bundesrecht verlangt, dass das kantonale Recht bei Missachtung der Baupflicht entsprechende Massnahmen vorsieht. § 28k erlaubt dem Gemeinderat, das Grundstück öffentlich zum Verkauf auszuschreiben, wenn das öffentliche Interesse an der Überbauung (für die Entwicklung der Gemeinde wichtiges Gebiet, Baulandknappheit, Zonierung zweckmässig) nach wie vor gegeben ist. Voraussetzung ist eine Mahnung ein bis zwei Jahre vor Ablauf der Frist, so dass die Betroffenen noch eine Chance haben, der behördlichen Veräusserung zuvorzukommen und das Grundstück selber zu überbauen, zu veräussern oder im Baurecht abzugeben.

### Absatz 1

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

## Absatz 2

Die angeordnete Veräusserung<sup>37</sup> 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 drei Jahre betragen und erst nach Erwerb des Eigentums zu laufen beginnen.

Weitere Voraussetzungen für die öffentliche Ausschreibung zum Verkauf sind – und der Gemeinderat muss diese darlegen –, dass

- eine Zonenplanänderung (Um- oder Auszonung) raumplanerisch nicht zweckmässig wäre
- an der Überbauung des Grundstücks weiterhin ein öffentliches Interesse besteht (ungenügendes Angebot an verfügbarem Bauland, für die Entwicklung der Gemeinde wichtiges Gebiet)
- die Möglichkeiten eines Landabtauschs erfolglos geprüft worden sind.

Der Regierungsrat legt den Verkehrswert des Grundstücks (Mindestkaufpreis) fest und erteilt dem Gemeinderat die Ermächtigung, das Grundstück zu veräussern. Die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer werden ins Verfahren vor Regierungsrat einbezogen und können den ergehenden Entscheid beim Verwaltungsgericht anfechten (Absatz 3).

## Absatz 3

Gegen den Entscheid des Regierungsrats kann Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden. Dies ergibt sich bereits aus den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes<sup>38</sup>, wird hier aber der Klarheit halber wiederholt. Hauptpunkt einer möglichen Beschwerde wird sein, ob die Voraussetzungen für eine Veräusserung gegen den Willen der Eigentümerin oder des Eigentümers erfüllt sind. Die Frage, zu welchem Mindestpreis die Veräusserung erfolgen darf, soll im Streitfall ebenfalls das Verwaltungsgericht entscheiden. Auf ein Verfahrenssplitting (Zuständigkeit des Spezialverwaltungsgerichts für die Beurteilung dieser Teilfrage) wird aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen verzichtet.

## Absatz 4

Der Gemeinderat verfügt die Eigentumsübertragung und meldet sie beim Grundbuchamt zur Eintragung an. Diese zwangsweise Übertragung des Eigentums wirkt wie eine Enteignung. Mit der Verfügung des Gemeinderats geht das Eigentum aussergrundbuchlich auf die erwerbende Person über.

## § 30a Umsetzung des Richtplans

	<p><b><u>§ 30a Umsetzung des Richtplans</u></b></p> <p><sup>1</sup> <u>Die Gemeinden passen innert einer Frist von fünf Jahren den allgemeinen Nutzungsplan an, der die Planungsabsichten des Richtplans verletzt.</u></p> <p><sup>2</sup> <u>Der Gemeinderat erlässt eine Planungszone oder verfügt eine Bausperre, wenn ein Bauvorhaben die Planungsabsichten des Richtplans verletzt und der Nutzungsplan anpassungsbedürftig ist.</u></p>
--	---

<sup>37</sup> Die Zwangsveräusserung wirkt wie eine Enteignung, die der Zustimmung des Regierungsrats bedarf (§ 21 Abs. 3 Verfassung des Kantons Aargau [Kantonsverfassung]).

<sup>38</sup> § 54 Abs. 1 VRPG

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.

### **Absatz 1**

Allgemeine Nutzungspläne müssen an die Vorgaben des behördenverbindlichen Richtplans angepasst werden. Aktualisierte eigentümergebundene Nutzungspläne schaffen Planungssicherheit und schützen Private vor möglichen Fehlplanungen. Das Gesetz setzt den Gemeinden neu eine Frist für die Anpassung von fünf Jahren.

### **Absatz 2**

Steht ein Bauvorhaben an, das einen Widerspruch zum Richtplan schafft und hat die Gemeinde ihren Nutzungsplan noch nicht angepasst, muss der Gemeinderat eine Planungszone erlassen oder eine Bausperre verfügen. Die Bausperre beziehungsweise Planungszone bewirkt ein vorsorgliches Bauverbot. Eine Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn feststeht, dass das Bauvorhaben die Verwirklichung der neuen Pläne und Vorschriften nicht erschwert.<sup>39</sup>

### **Ersatzvornahme durch den Kanton**

Kommt eine Gemeinde ihren Verpflichtungen nicht nach, ist der Kanton zur Ersatzvornahme befugt.<sup>40</sup>

### **§ 149 Einsicht ins Grundbuch**

#### **§ 149 Organisations- und Verfahrensvorschriften**

1 Für die Organisation und das Verfahren des Spezialverwaltungsgerichts sind die für das Verwaltungsgericht geltenden Vorschriften anwendbar, soweit keine anders lautende Regelung besteht.

2 In Enteignungsverfahren, in denen Entschädigungen zugesprochen werden, sind die Kosten des Verfahrens in der Regel vom entschädigungspflichtigen Gemeinwesen zu tragen.

3 Die kantonalen Verwaltungsbehörden, das Spezialverwaltungsgericht und das Verwaltungsgericht haben in Enteignungsverfahren und in Verfahren betreffend die Mehrwertabgabe das Recht zur Einsicht in die Daten des Grundbuchs samt den Belegen, soweit sie die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabgabe ist die Differenz zwischen dem Landwert mit und ohne Planungsmassnahme. Zur Ermittlung des Verkehrswerts einer Liegenschaft müssen die Behörden, die für die Verkehrswertschätzung (kantonales Steueramt)<sup>41</sup> oder für die Überprüfung einer solchen Schätzung (Spezialverwaltungsgericht und Verwaltungsgericht) zuständig sind, die Vergleichspreise verkaufter Grundstücke beziehen (zur Schätzmethode siehe Seite 20). § 149 Abs. 3 gibt ihnen dafür die Berechtigung: Die zuständigen Behörden dürfen in das (elektronische) Grundbuch und in die Grundbuchbelege Einsicht nehmen und die Daten elektronisch abfragen, um die Grundstückspreise in Erfahrung zu bringen.

<sup>39</sup> Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide (AGVE) 2004, Seite 190

<sup>40</sup> § 14 BauG (betreffend Nutzungspläne) sowie § 102 Gemeindegesetz

<sup>41</sup> § 28b Abs. 1 BauG und § 102 Gemeindegesetz

Die Vorschrift gilt auch für Enteignungsverfahren, wo solche Schätzungen gang und gäbe sind. Bis anhin hat eine klare Gesetzesgrundlage gefehlt;<sup>42</sup> die Lücke wird nun gefüllt. Mit "kantonaler Verwaltungsbehörde" in Zusammenhang mit Enteignungen ist hier die Sektion Landerwerb (Abteilung Tiefbau) des Departements Bau, Verkehr und Umwelt gemeint. Sie verhandelt mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern über Landabtretungen und dafür geschuldete Entschädigungen im Zusammenhang mit kantonalen Bauprojekten (Strassen und Wasserbau). Die Einsicht ist erforderlich, damit die Sektion Landerwerb den Verkehrswert bestimmen sowie die Dienstbarkeiten und andere Einträge (Anmerkungen und Vormerkungen) bereinigen kann, die wegen der Flächenmutationen zu verlegen oder zu löschen sind. In den allermeisten Fällen kommen Enteignungsverträge zustande, die nur noch der Genehmigung durch das Spezialverwaltungsgericht bedürfen und Rechtsstreitigkeiten unnötig machen.

Diese kantonale Regelung, die das Registerrecht des Bundes (Grundbuch) betrifft, bedarf der Genehmigung durch den Bund.<sup>43</sup>

### § 153 Einigungsverhandlung, Einigungsvertrag

#### § 153 Einigungsverhandlung, Einigungsvertrag

<sup>1</sup> 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 Enteignungsvertrag zu.

<sup>1</sup> 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. \_\_\_\_

<sup>2</sup> 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/Ab-

<sup>42</sup> Vgl. URS FASEL, Kommentar zur Grundbuchverordnung (GBV), 2. Auflage 2013, N 15 zu Art. 28 Abs. 2. – Art. 28 Abs. 2 GBV gibt den Zugang zu den Belegen nur den Urkundspersonen. Aufgrund der zu engen Einschränkung der Belegseinsicht auf die Urkundspersonen besteht nach Lehre und Praxis die eingeschränkte Möglichkeit, den Zugriff auf Gesetzesstufe für Stellen zu öffnen, die für die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Aufgabe zwingend auf die regelmässige Einsicht in die Grundbuchbelege angewiesen sind.

<sup>43</sup> Art. 52 Abs. 3 Schlusstitel (SchIT) ZGB

teilungspräsident) der Vertrag gültig wird, ohne dass noch zusätzlich eine öffentliche Beurkundung erforderlich wäre. Das vereinfacht das Verfahren für alle Beteiligten.

Somit spielt es 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.

## § 163 Anmerkung von Eigentumsbeschränkungen

### Bundesrechtliche Vorgaben

Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen müssen im Grundbuch angemerkt werden.<sup>44</sup>

#### § 163 Anmerkung von Eigentumsbeschränkungen

<sup>1</sup> 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 Grenzbereinigungen;

c) durch den Enteigner: der Enteignungsbann.

d) ...

<sup>2</sup> 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 namentlich Abbruchverpflichtungen, Abparzellierungs- und Aufteilungsverbote, Baupflichten, Begrenzung der Parkfelderzahl, Mehrwertabgabepflichten (§ 28b Abs. 2), Nutzungsverschiebungen, Reverse, Verfügungsbeschränkungen, Vorgaben an die Erschliessung und Zweckentfremdungsverbote,

Die grundbuchliche Anmerkung öffentlich-rechtlicher Verbote, Pflichten und anderer Belastungen bewirkt, dass Dritte (Käuferin und Käufer eines Grundstücks, Grundpfandberechtigte) von solchen Belastungen des Grundstücks Kenntnis erlangen. In die Liste der "Anmerkungen" werden neu aufgenommen

### "Baupflichten"

Die Baupflicht (§ 28j, Seite 31) ist eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung. Die gemeinderätliche Verfügung, die die Baupflicht anordnet, muss die grundbuchliche Anmerkung der "Baupflicht" ausdrücklich vorsehen.

<sup>44</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Geoinformation vom 5. Oktober 2007 (Geoinformationsgesetz, GeoIG; 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.

## "Mehrwertabgabepflichten"

Bei einer nötigen Landumlegung wird die Mehrwertabgabe nach Abschluss des Landumlegungsverfahrens festgesetzt und nicht bereits zum Zeitpunkt der Zonenplanänderung. In solchen Fällen muss die "Mehrwertabgabepflicht" im Grundbuch angemerkt werden (siehe § 28b, Seite 19).

## "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 nach rechts gestattet (möglichst geringe Behinderung des Verkehrsflusses auf der übergeordneten Strasse).

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

## § 169 Übergangsrecht

<b>§ 169 Übergangsrecht</b>	<p><u><sup>9</sup> Kommunales Recht und vertragliche Vereinbarungen betreffend die Mehrwertabgabe, welche 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>
-----------------------------	--

### Absatz 9 (Übergangsrecht betreffend die Mehrwertabgabe)

Einige Gemeinden haben direkt gestützt auf 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, also auf bereits rechtskräftig genehmigte Planungsmassnahmen.

Für Planungsmassnahmen, die ab dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Gesetzesänderung genehmigt werden, 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 kantonalechtlichen Minimum, Ausdehnung der Mehrwertabgabe auf weitere Planungsmassnahmen).

Einzelne Gemeinden sehen in ihren Bestimmungen ein gesetzliches Grundpfandrecht (Art. 836 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB]) für Mehrwertabgaben vor, die noch unter altem Recht (vor dieser Rechtsänderung) entstanden sind. Ob solche eigenständige kommunale Regelungen zulässig sind, ist fraglich. Das Bundesgericht hat ausgeführt, "dass es für die Einführung von gesetzlichen Pfandrechten einer gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht bedarf."<sup>45</sup> Ob auch aargauisches kommunales Gesetzesrecht diesen Anforderungen genügt, hat das Bundesgericht bis anhin nicht entscheiden müssen. Die Frage kann auch offenbleiben, da mit der vorliegenden Revision in § 28c (Seite 21) jedenfalls nun eine klare Rechtsgrundlage geschaffen wird.

<sup>45</sup> Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung (BGE), 117 III 36 Erw. 2. Ebenso BGE 96 I 717: " Mais c'est toujours par la voie législative que les cantons peuvent instituer des hypothèques légales."

## II/1 Fremdänderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

	II. (Fremdänderungen)
<p><b>§ 5 Verjährung von Geldforderungen</b></p> <p><sup>1</sup> Die Verjährung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen durch Ablauf gesetzlich festgelegter Fristen ist von Amtes wegen zu beachten.</p> <p><sup>2</sup> 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.</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> <p><sup>2</sup> 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 <u>und geltend</u> gemacht werden können.</p> <p><sup>2bis</sup> <u>Öffentlich-rechtliche Forderungen, für die im Grundbuch ein Grundpfand eingetragen ist, unterliegen keiner Verjährung.</u></p>

<p><b>§ 40 Einsprache</b></p> <p><sup>1</sup> Gegen erstinstanzliche Entscheide kann bei der entscheidenden Behörde Einsprache geführt werden, wenn dies vorgesehen ist.</p> <p><sup>2</sup> Die Behörde entscheidet unter Berücksichtigung der Vorbringen in der Einsprache neu.</p>	<p><sup>1bis</sup> <u>Die Einsprachefrist beträgt 30 Tage. Sonderbestimmungen in anderen Erlassen bleiben vorbehalten.</u></p>
---	--

## § 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<sup>bis</sup>

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<sup>bis</sup>

Gegen die Festsetzungsverfügung betreffend die Mehrwertabgabe kann Einsprache beim Gemeinderat erhoben werden (§ 28b BauG; Seite 19). 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.

### II/2 *Fremdänderung des Steuergesetzes*

#### § 51 3. Unbewegliches Vermögen

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Als Zweitwohnung genutzte Grundstücke werden zum Verkehrswert besteuert.

<sup>4</sup> Alle übrigen Grundstücke werden zum Mittel aus Verkehrswert und Ertragswert besteuert.

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

<sup>6</sup> 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:

<sup>2</sup> Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke ausserhalb der Bauzone sowie der Wald werden zum Ertragswert besteuert. \_\_\_

<sup>2bis</sup> 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.

<sup>2ter</sup> Andere unüberbaute Grundstücke innerhalb der Bauzone werden zum Verkehrswert besteuert.

<p><b>§ 104 b) Aufwendungen</b></p> <p><sup>1</sup> Als Aufwendungen sind anrechenbar:</p> <p>a) Kosten für Planung, Bauten, Umbauten und andere Investitionen;</p> <p>b) Grundeigentümerbeiträge an Bau und Korrektion von Strassen, Kanalisationen, Bodenverbesserungen, Wasserbau und für ähnliche Werke;</p> <p>c) Kosten, die mit dem Erwerb und der Veräusserung des Grundstückes verbunden sind.</p>	<p>d) Mehrwertabgaben.</p>
---	----------------------------

	<p><b><u>267a</u></b></p> <p><b><u>g) Übergangsfrist für die Vermögensbesteuerung von Grundstücken (neu)</u></b></p> <p><sup>1</sup> <u>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<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup> folgende Vermögensbesteuerung:</u></p> <p><u>Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise des andern Eheteils gehören, werden zum Ertragswert besteuert, andere unüberbaute Grundstücke (ohne Wald) zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert.</u></p>
--	---

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 Abs. 2–2<sup>ter</sup> sowie 276a StG**

Für die Bemessung der Vermögenssteuer soll neu bei unüberbauten Grundstücken in der Bauzone der Verkehrswert massgebend sein (Abs. 2<sup>ter</sup>), statt wie bisher bloss das Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert (Abs. 4 geltendes Recht). Keine Änderung ergibt sich für überbaute Grundstücke oder Grundstücksteile: Diese werden wie bis anhin zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert besteuert.<sup>46</sup>

Unüberbaute landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen zählen, sollen zum Mittel aus Verkehrs- und Ertragswert besteuert werden (Abs. 2<sup>bis</sup> 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.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> beziehungsweise zum Ertragswert, wenn das überbaute Grundstück zum landwirtschaftlichen Geschäftsvermögen zählt.

<sup>47</sup> Art. 14 Abs. 2 Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (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...".

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

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

Der Vermögenssteuer, um die es hier geht, unterliegen nur die natürlichen Personen. Juristische Personen hingegen entrichten eine Kapitalsteuer. Für die Kapitalsteuer ist der Buchwert gemäss Bilanz Bemessungsgrundlage. Da die Bildung stiller Reserven nach den Grundsätzen des Handelsrechts zulässig ist, darf der Buchwert einer Liegenschaft tief unter dem Verkehrswert deklariert werden.

Schweizer Unternehmen, die den Abschluss gemäss den neuen Rechnungslegungsvorschriften nach OR und den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER) erstellen dürfen, müssen unbebaute Grundstücke höchstens zu den Anschaffungskosten bewertet in der Bilanz führen.

Schweizer Unternehmen, deren Aktien im Hauptsegment der Schweizer Börse notiert sind, müssen ihre Jahresabschlüsse entweder nach den International Financial Reporting Standards (IFRS) oder nach den United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) erstellen. Die Anwendung der Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (Swiss GAAP FER) ist nicht (mehr) gestattet. Die einzige Ausnahme besteht für Schweizer Unternehmen, die im Hauptsegment gelistet, aber nicht multinational sind (das heisst sie arbeiten vorrangig in der Schweiz). Diese Unternehmen dürfen die Swiss GAAP FER weiterhin anwenden, dürfen aber auch IFRS oder US GAAP anwenden.

Hingegen wird angenommen, dass für ein Schweizer Unternehmen, das zu einem an der Schweizer Börse notierten Konzern gehört, das OR auf Stufe der Einzelgesellschaft anwendbar bleibt. IFRS und andere internationale Rechnungslegungsvorschriften würden nur auf Konzernstufe gelten.

Im Rahmen von IFRS/IAS 40 besteht ein Wahlrecht zwischen der Bilanzierung gemäss Anschaffungskostenmodell ("Cost-Model") und gemäss Modell des beizulegenden Zeitwerts ("Fair-Value-Model"). Weil ein Wahlrecht besteht und das Anschaffungskostenmodell gewählt werden kann, ergibt sich kein Aufwertungszwang. Somit muss auch die Bilanzierung nach IFRS nicht zwingend zu einem höheren Gewinn führen. Ein nachträglicher Methodenwechsel darf nur vollzogen werden, wenn der Wechsel den Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage verbessert; faktisch ist er gemeinhin nur vom Cost-Model zum Fair-Value-Model möglich.

Auch unter US GAAP gilt das Anschaffungskostenprinzip, woraus sich ebenfalls kein Aufwertungszwang ergibt.

Für die Steuerpflicht im Kanton Aargau ist indes entscheidend, dass auch internationale Konzerne, welche aufgrund ihrer Börsenkotierung nach IFRS oder US GAAP abschliessen, für aargauische Steuerzwecke nach OR abschliessen können. Gemäss OR besteht nicht nur kein Aufwertungszwang, sondern ein Aufwertungsverbot (Art. 960a OR; Ausnahme: Zulässigkeit von Aufwertungen im Rahmen einer Sanierung). Es werden somit stille (Zwangs-)Reserven gebildet. So führt ein planungsbedingter Mehrwert nicht automatisch zu einem höheren Gewinn.

Durch die Änderung der Besteuerung unüberbauter Bauzonen sind für Unternehmen somit keine unmittelbar höheren Steuern zu erwarten. Die Massnahme wirkt sich steuerlich unmittelbar nur für natürliche Personen aus.

#### **§ 104 Abs. 1 lit. d StG**

Bei der Grundstückgewinnsteuer kann die (bezahlte) Mehrwertabgabe als Aufwendung abgezogen werden. Dies ergibt sich bereits aus dem Bundesrecht (Art. 5 Abs. 1<sup>sexies</sup> RPG, zitiert auf Seite 5) und wird der Klarheit halber im kantonalen Recht wiederholt.

Für die Einkommens- und Gewinnsteuer gilt Folgendes:

Die Aktivierung<sup>48</sup> von Mehrwerten erfolgt nach allgemeinen steuerrechtlichen und handelsrechtlichen Grundsätzen. In entsprechender Weise sind auch Aufwände zu behandeln: Mehrwertabgaben dürfen in Form von Rückstellungen auf der Passivseite der Bilanz verbucht werden.

### ***II/3 Fremdänderung des Kantonalen Geoinformationsgesetzes***

<p><b>§ 20 Nachführungskreise</b></p> <p><sup>1</sup> Nachführungskreise für die amtliche Vermessung sind die Bezirke.</p> <p><sup>2</sup> Der Regierungsrat teilt einen oder mehrere Nachführungskreise einer im Register eingetragenen Ingenieur-Geometerin beziehungsweise einem im Register eingetragenen Ingenieur-Geometer zu.</p> <p><sup>3</sup> Die Zuteilung der Nachführungskreise wird alle acht Jahre oder bei einer Vakanz öffentlich ausgeschrieben. Den Zuschlag erhält das für den Kanton insgesamt vorteilhafteste Angebot, wobei die zugesicherte Qualität und die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung besonders berücksichtigt werden.</p> <p><sup>4</sup> Die Übertragung der Aufgabe erfolgt mittels Leistungsvereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags.</p> <p><sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten durch Verordnung, namentlich</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) die Aufgaben und Zuständigkeiten,</li><li>b) die Verfügungsbefugnis,</li><li>c) die Verwaltung der Geobasisdaten, deren Austausch mit dem Vermessungsamt und die Datenabgabe,</li><li>d) die Ausstellung von beglaubigten Auszügen,</li><li>e) die nachträgliche Beglaubigung,</li><li>f) die Abgeltung für die Nachführung,</li><li>g) die Abgrenzung zwischen den Arbeiten der amtlichen Vermessung und der privatwirtschaftlichen Tätigkeit,</li><li>h) das Verfahren der Ausschreibung und die einzelnen</li></ul>	<p>3. Der Erlass SAR 740.100 (Gesetz über die Geoinformation im Kanton Aargau [Kantonales Geoinformationsgesetz, KGeolG] vom 24. Mai 2011) (Stand 1. August 2013) wird wie folgt geändert:</p>
---	--

<sup>48</sup> Aufnahme eines Vermögenswerts in der Aktivseite der Bilanz.

<p><b>§ 20 Nachführungskreise</b></p> <p>Kriterien für den Zuschlag,</p> <p>i) den zwingenden Inhalt des öffentlich-rechtlichen Vertrags.</p>	<p>3. Der Erlass SAR 740.100 (Gesetz über die Geoinformation im Kanton Aargau [Kantonales Geoinformationsgesetz, KGeolG] vom 24. Mai 2011) (Stand 1. August 2013) wird wie folgt geändert:</p> <p><u><sup>6</sup> Die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer, denen ein Nachführungskreis zugeteilt ist, haben das Recht zur Einsicht in die Daten des Grundbuchs samt den Belegen, soweit sie die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.</u></p>
---	---

§ 149 BauG (Seite 35) regelt für das Enteignungsverfahren und für das Verfahren betreffend die Mehrwertabgabe das Recht der Behörden und Gerichte, Einsicht ins (elektronische) Grundbuch samt den Belegen zu nehmen und die Daten elektronisch abzufragen.

Eines ebensolchen Einsichtsrechts in die Belege des Grundbuchs bedürfen auch die Ingenieur-Geometerinnen und –Geometer für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Ihnen ist namentlich aufgetragen, die für die Nachführung und Vermarktung anfallenden Kosten den Verursachenden in Rechnung zu stellen.<sup>49</sup> Bei Grundstückskäufen wird in den Verträgen aufgeführt, wer für diese Kosten aufzukommen hat und wie bei mehreren Beteiligten die Kosten zu verteilen sind. Bei den jährlich rund 4'500 Gebäudenachführungen müssen die Ingenieur-Geometerinnen und Ingenieur-Geometer in der Hälfte der Fälle die Grundbuchbelege beim Grundbuchamt verlangen, um über die Kostenauf-erlegung entscheiden zu können. Das hier vorgesehene direkte Einsichtsrecht in die Grundbuchbe-lege entlastet sowohl die Grundbuchämter wie auch die Nachführungsgeometerinnen und Nachfüh-rungsgeometer.

Diese kantonale Regelung, die das Registerrecht des Bundes (Grundbuch) betrifft, bedarf der Ge-nehmigung durch den Bund.<sup>50</sup>

## 5. 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 In-frastrukturen führe, wovon Gemeinden und Kanton profitierten. Unternehmen könnten sich geo-grafisch 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.

<sup>49</sup> §§ 47 Abs. 2 und 3 sowie 48 Verordnung über die Geoinformation im Kanton Aargau (Kantonale Geoinformationsverordnung, KGeolV) vom 16. November 2011;(SAR 740.111); Art. 1 Abs. 2 Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (FVAV) vom 6. Oktober 2006 (SR 211.432.27)

<sup>50</sup> Art. 52 Abs. 3 SchIT ZGB

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

Bezüglich Mehrwertabgabe und Besteuerung ist aus kantonaler Sicht auf folgende Auswirkungen hinzuweisen:

### **5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton**

Bei einem Abgabesatz für Einzonungen von 20 % ergeben sich in einem Zeitraum von 2020–2040 Erträge von 100–200 Millionen Franken. Die Hälfte davon geht an den Kanton (2,5–5 Millionen Franken pro Jahr).

Bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer darf die Mehrwertabgabe als Aufwendung vom Erlös abgezogen werden. Entsprechend verkleinern sich die Steuern, die der Kanton bei einem Grundstücksverkauf auf den Gewinn erhebt. Der Steuerausfall ist als gering einzustufen (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 5–10 Millionen Franken jährlich. Aufgrund der Übergangsbestimmungen im Steuergesetz (§ 267a StG) fallen die Einnahmen allerdings erst nach einer Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten der Änderung an.

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

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

### **5.2 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.

### **5.3 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 Bauzonenzwachstums 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 klein ist und die Kräfte des Wettbewerbs möglicherweise 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 Neubautätigkeit – 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.

Mehrwertabgaben für Um- und Aufzonungen können – je nach Situation – eine erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen blockieren oder erschweren, wenn der Abgabesatz zu hoch angesetzt wird. Der Entwurf sieht deshalb vor, es der Gemeinde zu überlassen, für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben.

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.

#### **5.4 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 der Kanton dafür 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 dafür 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.

#### **5.5 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen**

Die Einführung der Mehrwertabgabe und der Baupflicht sind bundesgesetzliche Vorgaben und betreffen alle Kantone.

## 6. Weiteres Vorgehen

1. Beratung Grosser Rat	1. Quartal 2016
2. Beratung Grosser Rat	4. Quartal 2016
Inkraftsetzung (ohne Referendum)	Anfang 2017

### Antrag

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

### Regierungsrat Aargau

#### Beilagen

- Synopse Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG) (Beilage 1)
- Liste der Anhörungsteilnehmenden (Beilage 2)