

Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR)
mit Kommentar, **Stand 7. September 2020**

BESTIMMUNGEN	KOMMENTAR
<p>§ 1 Mehrwertabgabe bei Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen</p>	<p>Definition gleichwertiger Umzonung Umzonung eines Grundstücks aus einer Zone in der das Bauen verboten oder dies nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist, in eine Bauzone (vgl. § 28a Abs. 1 Satz 2 BauG). Als Beispiel können in Baden die Grün- und Freihaltezonen oder Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen genannt werden, die einer Zone zugeführt werden, in der das Bauen allgemein zugelassen ist.</p>
<p>¹ Der Abgabesatz für die Mehrwertabgaben bei Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen beträgt 20%.</p>	<p>Aus folgenden Gründen wird am Abgabesatz von 20% gemäss § 28a Abs. 1 BauG festgehalten: Bei Einzonungen: In absehbarer Zeit wird nur das Areal Galgenbuck in eine Bauzone überführt. Eine Erhöhung des Abgabesatzes auf 30% wäre zwar grundsätzlich möglich (§ 28a Abs. 2 erste Teilsatz BauG). Die Ziele der Arealentwicklung sind im Entwicklungsrichtplan Galgenbuck festgehalten. Die Eigentümer haben sich in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 10. Mai 2013 verpflichtet, für die Umsetzung des städtebaulichen Konzeptes rund 40% ihrer heutigen Landfläche – 15% für die Erschliessung und rund 25% für öffentliche Freiflächen – der Stadt Baden abzutreten. Nach Ansicht des Stadtrats partizipiert die Einwohnergemeinde damit hinreichend am Mehrwert und eine Erhöhung auf 30% würde zu Rechtsunsicherheiten in Bezug auf den Vollzug des Entwicklungsrichtplans Galgenbuck führen. Bei gleichwertigen Umzonungen: Diese Fälle werden in Baden eine marginale Rolle spielen. Bei Grundstücken in der Grün- oder Freihaltezone in der Stadt Baden handelt es sich um kleine bis sehr kleine Parzellen. Oft sind sie durch den gesetzlichen Waldabstand tangiert oder bedingt durch die Topographie nur beschränkt nutzbar, weshalb eine Umzonung entweder nicht angezeigt ist, oder der Mehrwert die Bagatellgrenze nicht erreichen wird (siehe § 2 Abs. 2 hiernach). In der Grünzone befinden sich 166 Parzellen mit rund 14.7 ha Fläche, davon sind 93 mit 8.3 ha (56%) in öffentlichem Eigentum. In der Freihaltezone (FR) sind es 178 Parzellen mit rund 19 ha Fläche, davon sind 82 Parzellen mit 13.5 ha (71%) in öffentlichem Eigentum. Grössere Flächen befinden sich in der Zone für öffentlichen Bauten und Anlagen. Insgesamt handelt es sich um 246 Parzellen mit rund 77.3 ha, davon sind 195 Parzellen mit 70 ha (90%) in öffentlichem Eigentum.</p>

§ 2 Vertraglicher Ausgleich anderer Planungsvorteile

Definition anderer Planungsvorteilen Darunter werden alle Fälle von Planungsvorteilen subsumiert, die weder eine Einzonung noch einer Einzonung gleichgestellten Umzonung darstellen. Der Vorteilausgleich kann in diesen Fällen **nur über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag** zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer erfolgen (vgl. § 28a Abs. 2 zweiter Teilsatz BauG).

Es wird eine Einigung der Vertragsparteien vorausgesetzt, bevor ein Planungsvorteil gewährt wird.

Bereits in der Vergangenheit hat die Einwohnergemeinde zur Entwicklung von wichtigen Gebieten (Baden Nord, Bahnhof West, Galgenbuck) solche Verträge mit privaten Eigentümern abgeschlossen, worin ebenfalls schon Elemente eines Ausgleichs von Planungsvorteilen enthalten waren (z.B. Abtretung von Flächen für Freiräume).

Der Vertrag regelt Höhe, Form und den Zeitpunkt des Ausgleichs.

¹ Der vertragliche Ausgleich anderer Planungsvorteile erfolgt gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG. Auszugleichen sind Planungsvorteile mit einem Wert von über CHF 50'000.

Der bundesrechtlich zwingende Abgabesatz bei Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen von 20% wird für den Ausgleich der anderen Planungsvorteile als Richtwert herangezogen.

Die Ermittlung des Mehrwertes ist grundsätzlich zwingend. Ob der Richtwert von 20% des Mehrwertes unter- oder überschritten wird und die Form des Ausgleiches liegen im Ermessen der Vertragsparteien.

Planungsvorteile, deren Wert CHF 50'000 nicht übersteigt, müssen nicht ausgeglichen werden. Das gilt für Massnahmen gemäss § 2 Abs. 2 lit. a-c. Eine weitere Ausnahme wird kleineren Parzellen gewährt (§ 2 Abs. 3).

Der entsprechende Vertrag ist vor Durchführung der öffentlichen Auflage abzuschliessen und die Verpflichtung ist im Grundbuch als Dienstbarkeit bzw. Grundpfandrecht abzusichern.

² Der Ausgleich ist monetär und/oder in anderer Form (Abtretung von Grundstücken oder Übertragung von Nutzungsrechten für öffentliche Zweck bzw. im öffentlichen Interesse, usw.) zu leisten, insbesondere bei:

Der monetäre Ausgleich ist ein Novum. In der bisherigen Praxis in Baden stand die Übertragung von Nutzungsrechten im öffentlichen Interesse oder die gemeinsame Erstellung von öffentlichen Anlagen/Räumen im Vordergrund. Diese nicht-monetäre Form des Ausgleichs wird weiterhin möglich sein, wobei ausdrücklich eine Kombination der beiden Varianten zulässig ist.

^a Auf- und übrigen Umzonungen,

In den Gebieten welche im REK mit "Transformieren" bzw. "Arrondieren und Weiterentwickeln" bezeichnet sind, werden Auf- und Umzonungen in der eingeleiteten Gesamtrevision der Nutzungsplanung aktuell. Der dabei entstandene Planungsvorteil soll grundsätzlich ausgeglichen werden, das umso mehr, als es in diesen Gebieten notwendig sein wird, flankierende Massnahmen zur Siedlungsqualität zu ergreifen.

Definition Aufzonungen Darunter wird eine Erhöhung der Ausnützung, z.B. innerhalb der Wohnzone von W2 auf W4, oder eine Änderung der Zonenvorschriften (z.B. der Grenzabstände) verstanden.

Definition übrige Umzonungen Darunter wird eine Änderung der Zone, z.B. Gewerbezone in Wohnzone verstanden (im Gegensatz zur bereits erwähnten gleichwertigen Umzonung gemäss § 28a Abs. 1 BauG)

^b Sondernutzungsplanungen,

Betroffen werden primär die Gestaltungsplanungen. Für laufende Verfahren gilt die Übergangsbestimmung in § 5.

^c Spezialzonen gemäss Art. 16a Abs. 3 und Art. 18 RPG.

Ein vertraglicher Ausgleich erfolgt z.B. bei einer Umzonung von einer Landwirtschaftszone in eine Spezialandwirtschaftszone (Art. 16a Abs. 3 RPG, Intensivlandwirtschaftszone, bodenunabhängige Produktion möglich) sowie bei der Festlegung von Weiler-, Materialabbau-, Deponie- und anderen Spezialzonen ausserhalb des Siedlungsgebiets (Art. 18 RPG).

Die Anwendung dürfte sich in Baden auf die Umzonung in eine Spezialandwirtschaftszone beschränken. Weitere Fälle können jedoch nicht ausgeschlossen werden. Der Begriff Spezialzonen ist breit genug, um solche Eventualfälle abzudecken.

³ Ist die Fläche des durch die Planungsmassnahme gemäss § 2 Abs. 2 lit. a betroffenen Grundstücks kleiner als 1000 m², wird von der Schätzung des Planungsvorteils grundsätzlich abgesehen.

Um die Anzahl der Fälle (Schätzungen) zu begrenzen und die Gleichbehandlung der Eigentümer bei Auf- und übrigen Umzonungen (§ 2 Abs. 2 lit. a) zu gewährleisten, wird eine Kombination des generellen Freibetrags (§ 2 Abs. 1) zusammen mit dem Flächenkriterium angewendet.

In Baden hängt die Nutzungsintensität in den Bauzonen (W, WG, und G) stark von der Parzellengrösse und ihrer Beschaffenheit ab. Stichproben zeigen, dass eine Auf- und Umzonung innerhalb dieser Zonen erst bei grösseren Grundstücken (ab 1000 m²) mit Planungsvorteilen verbunden ist. Bei kleinen Parzellen ist eine Auf- und Umzonung in den meisten Fällen ohne Mehrwert. Andererseits können die hohe Landpreise in Baden bei Auf- Umzonungen von kleineren Grundstücken zu Zonen mit hoher Dichte (K, Z usw.) zu erheblichen Planungsvorteilen führen, weshalb in begründeten Fällen, auch unter der Grenze von 1000 m², eine Schätzung durchzuführen ist.

Auf kantonaler Ebene werden für Einzonungen und gleichwertige Umzonungen, zur Vermeidung von unverhältnismässigem Aufwand beim Vollzug des Mehrwertausgleichs, Ausnahmetatbestände normiert (§ 1 Abs. 1 MWVR).

§ 3 Spezialfonds

Im Kapitel 5.10 "Handbuch Mehrwertabgabe für die Gemeinden im Kanton Aargau" vom 4. Februar 2020 wird folgendes festgehalten: "Die Erträge aus der Mehrwertabgabe müssen gemäss § 28f Abs. 3 BauG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1ter RPG zwingend zweckgebunden verwendet werden. Die Gemeinden führen dazu einen Spezialfonds im Eigenkapital. Die folgenden Gelder müssen in den Spezialfonds fliessen und dürfen nicht anders verbucht werden:

- die Erträge der Gemeinde aus der Mehrwertabgabe (vgl. § 28a Abs. 1 BauG)
- allfällige Erträge aus vertraglichem Ausgleich anderer Planungsvorteile (vgl. § 28a Abs. 2 BauG)
- die Lenkungsabgabe bei Missachtung der Baupflicht (vgl. § 28j BauG).

Bei Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen (§ 28a Abs. BauG) setzt der Stadtrat eine Frist für die Überbauung des Grundstücks (Baupflicht). Verstrich die Frist und wird die Baupflicht andauern verletzt, wird jährlich eine Lenkungsabgabe von 2% des steuerrechtlich massgebenden Grundstückverkehrswerts erhoben (§ 28i-j BauG).

¹ Die Erträge der Mehrwertabgabe und der Lenkungsabgabe bei Nichteinhaltung der Baupflicht sowie die monetären Erträge des vertraglichen Ausgleichs anderer Planungsvorteile werden in einen Spezialfonds einbezahlt.

Der Stadtrat entscheidet abschliessend über die Verwendung der Mittel (vgl. § 28f Abs. 4 BauG). Die zugehörige Vollzugverordnung zum Spezialfonds wird entsprechend durch den Stadtrat erlassen (s. Beilage). Der Fonds über die Verwendung des "Mehrwertausgleichs von Planungsvorteilen" wird analog dem Fonds Gemeinschaftliche Spiel- und Aufenthaltsflächen (Ersatzabgabe für nicht erstellte Spiel- und Aufenthaltsflächen; KER 820.110) ausgestaltet. Der Vollzug obliegt der Abteilung Planung und Bau. Sie ist verantwortlich für die reglementskonforme Verwendung und Berichterstattung.

Gleichzeitig wird im Sinne der kantonalen Gesetzgebung festgehalten, dass die Lenkungsabgaben bei Nichteinhaltung der Baupflicht ebenfalls diesem Fonds zugeführt werden (vgl. Art. 28j Abs. 3 BauG).

§ 4 Verwendungszweck

Im Kap. 1.2 "Handbuch Mehrwertabgabe für die Gemeinden im Kanton Aargau" vom 4. Februar 2020 heisst es zum Verwendungszweck: "Eine sachgerechte Verwendung der Mehrwertabgabe kann die Akzeptanz gegenüber der nach innen gerichteten Entwicklung an sich, aber auch gegenüber der Kostenteilung erhöhen. Ziel sollte sein, mit dieser Abgabe allfällige negative Folgen der Nutzungsintensivierung zu kompensieren oder positive Effekte auszulösen. Wann immer möglich, sollten solche Massnahmen in unmittelbarer Nähe der erfolgten Nutzungsintensivierung stattfinden. So fliesst die Mehrwertabgabe sichtbar in konkrete Projekte zurück, die das direkte Umfeld aufwerten." Dadurch soll die Akzeptanz der Abgabe für betroffenen Grundeigentümer erhöht werden.

¹ Die Mittel des Spezialfonds werden namentlich für Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungs- und Wohnqualität insbesondere für Planung (Wettbewerbe, Studienaufträge, Testplanungen usw.) und Realisierung von öffentlichen Freiräumen, Anlagen des öffentlichen Verkehrs, Fuss- und Radwegen, Erholungsanlagen usw. verwendet.

Die möglichen Verwendungszwecke werden vom Bund abschliessend vorgegeben (§ 28f Abs. 3 BauG i.V.m. Art. 5 Abs. 1ter RPG). Die Stadt Baden präzisiert die konkreten Massnahmen unter Berücksichtigung der kommunalen Verhältnisse.

² Mindestens 50% des monetären Mehrwertausgleichs müssen im Stadtteil verwendet werden, in dem dieser entstanden ist.

Ein nicht-monetärer Ausgleich findet am Ort des planerischen Vorteiles statt. Im Sinne des zitierten Handbuchs sollen auch Erträge der monetären Abgabe mehrheitlich am Ort der Entstehung verwendet werden. So können im Galgenbuck die Kosten für die Erstellung von Park- und Freianlagen mindestens teilweise durch die, bei der Einzonung generierten Mehrwertausgleiche, finanziert werden.

Um die Kontrolle der Verwendung zu gewährleisten, werden die monetären Erträge zu je 50% auf ein Allgemeines Fondskonto sowie auf ein Sub-Fondskonto pro Stadtteil verbucht. Stadtteile sind: Innenstadt-Nord, Innenstadt-Süd, Kappelerhof, Meierhof, Allmend-Münzlishausen, Dättwil und Rütihof (siehe Kreisstatistik). Fondsverwendungen werden vollumfänglich dem jeweiligen Sub-Fondskonto pro Stadtteil belastet bis die Mittel der einzelnen Stadtteile komplett aufgebraucht sind. Alle weiteren Fondsverwendungen werden dem Allgemeinen Fondskonto belastet.

- ³ Die Kosten der Stadt Baden bei der Erhebung der Mehrwertabgabe und des vertraglichen Ausgleichs werden dem Spezialfond belastet.

Die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich sollen in analoger Weise wie dies der Kanton vorsieht, dem Spezialfond belastet werden (vgl. § 28g Abs. 1 BauG).

Als Kosten der Erhebung gelten namentlich: das Erstellen von Schätzungen und weiteren Fachgutachten, das Erarbeiten von öffentlich-rechtlichen Verträgen, Eintragungen ins Grundbuch (Dienstbarkeiten), etc. sowie der interne Aufwand der Verwaltung.

Die Kosten einer Sondernutzungsplanung werden gemäss Gebührenreglement BNO bis zu CHF 30'000 teilweise durch den Grundeigentümer getragen. Daraus folgt, dass verwaltungsintern zwischen Aufwendungen für die eigentliche Sondernutzungsplanung und für die sich aus der Sondernutzungsplanung ergebenden Aufwendungen für die Erhebung des Mehrwertausgleichs, zu unterscheiden ist. Letzteres wird alleine durch den Fonds getragen.

§ 5 Übergangsbestimmung

- ¹ Vom Ausgleich anderer Planungsvorteile gemäss § 2 Abs. 2 lit. b wird abgesehen, wenn im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Reglements die Planungsmassnahme für die öffentliche Mitwirkung freigegeben ist.

Die Übergangsbestimmung gilt für laufende Sondernutzungsplanungen (SNP). Massgeben für den Verzicht auf Ausgleich ist die Freigabe der Massnahme für die öffentliche Mitwirkung.