

Baden, 7. September 2020

Der Stadtrat an den Einwohnerrat

60/20

Bau- und Nutzungsordnung (BNO); Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR)

Antrag:

Das Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR) sei zu erlassen.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Wichtigste in Kürze

- Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verpflichtet die Kantone, Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenen Boden mit einem Satz von mindestens 20% auszugleichen. Der Kanton Aargau setzte die minimalen Anforderungen des Bundes im Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (§§ 28a – 28h BauG und in der Verordnung über die Mehrwertabgabe (MWAV) um. Beide Erlasse sind seit dem 1. Mai 2017 in Kraft.
- Im Vollzug des übergeordneten Rechts erlässt die Stadt Baden das kommunale Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen gem. §§ 28a ff. BauG (MWAR), dieses:
 - a) setzt den Abgabesatz bei "Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen" (§ 28a Abs. 1 BauG) in Baden bei 20% des Mehrwerts fest,
 - b) regelt und vereinheitlicht die kommunale Praxis des vertraglichen Ausgleichs anderer Planungsvorteile (§ 28a Abs. 2 BauG) wie bei Aufzonungen und übrigen Umzonungen oder Gestaltungsplanungen. Dieser kann monetär und/oder in anderer Form erfolgen (Abtretung von Grundstücken oder Übertragung von Nutzungsrechten für öffentliche Zweck bzw. im öffentlichen Interesse, usw.). Der Abgabesatz von 20% des Mehrwerts gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG gilt als Richtwert,
 - c) führt die monetären Erträge der Mehrwertabgabe und der Lenkungsabgabe bei Nichteinhaltung der Baupflicht sowie die monetären Erträge des vertraglichen Ausgleichs anderer Planungsvorteile einem Spezialfond zu (Art. 5 Abs. 1ter RPG und § 28f BauG),
 - d) präzisiert den Verwendungszweck der Erträge für Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungs- und Wohnqualität in Baden (Art. 5 Abs. 1ter RPG und § 28f Abs. 3 BauG).

1 Sachverhalt/Ausgangslage

Seit der letzten Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) im Jahre 2013 sind die Kantone verpflichtet, Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden zu einem Satz von mindestens 20% auszugleichen (Art. 5 RPG). Die Einrichtung eines Mehrwertausgleichs, als Korrelat zur Minderwertentschädigung bei materieller Enteignung, knüpft am planerischen Sondervorteil an und soll den aufgrund einer staatlichen Planungsmassnahme entstandenen Mehrwert zumindest teilweise erfassen.

Der Kanton Aargau regelte die Mehrwertabgabe – Begriff, Festsetzung, Bezug und Zweckbindung – im revidierten Gesetz über die Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG; §§ 28a-28h) und der Verordnung über die Mehrwertabgabe (MWAV). Beide sind seit 1. Mai 2017 in Kraft. Umgesetzt wurden die minimalen Anforderungen des Bundes. Eine Abgabe ist zwingend nur bei einer Einzonung und der einer Einzonung gleichgesetzten Umzonung innerhalb der Bauzonen fällig.

Für Gemeinden besteht ein kleiner Spielraum: Zum einen können sie den Abgabesatz bei Einzonungen und bei mit Einzonungen gleichgestellten Umzonungen innerhalb der Bauzonen von 20% auf 30% erhöhen. Zum anderen sind sie berechtigt, den Ausgleich von "anderen Planungsvorteilen" einzuführen und den Vollzug des vertraglichen Ausgleichs zu definieren (§ 28a Abs. 2 BauG).

Mit der Einzonung (§ 28a Abs. 1 BauG) erlässt der Stadtrat eine Verfügung über die definitive Höhe der Abgabe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist. Im Fall Galgenbuck wird die Verfügung erlassen, wenn die Landumlegung rechtskräftig ist. Die Mehrwertabgabepflicht wird im Grundbuch vermerkt (§ 28b Abs. 1 und 2).

Gleichzeitig setzt der Stadtrat für die Überbauung des Grundstücks eine, mit dem Erschliessungsprogramm abgestimmte Frist fest. Die Frist kann verlängert werden, wenn die Einhaltung durch Rechtsmittelverfahren oder andere Umstände erheblich erschwert ist (§ 28i Abs. 3 BauG). Die pflichtigen Eigentümer werden vor dem Ablauf der Bebauungsfrist durch den Stadtrat gemahnt. Verstreicht die Frist und die Baupflicht wird andauern verletzt, wird jedes Folgejahr eine Lenkungsabgabe von 2% des steuerrechtlich massgebenden Grundstückverkehrswerts erhoben. Die Einnahmen der Lenkungsabgabe sind analog der Erträge aus der Mehrwertabgabe zu verwenden (§ 28j Abs. 1 - 3 BauG).

Das BauG ordert die Abgabe einer Sonderfinanzierung zu. Dies heisst, um die gesetzeskonforme Verwendung der Erträge auf Gemeindeebene zu gewährleisten, ist ein Sonderfonds mit entsprechendem Reglement zwingend (Art. 5 RPG und § 28f Abs. 4 BauG).

Weiter kann die Gemeinde die Verwendung der Erträge in Rahmen der bundesrechtlichen Zweckbindung präzisieren (Art. 5 RPG und § 28f Abs. 4 BauG).

2 Mehrwertausgleich in Baden

Die neue Gesetzeslage verpflichtet die Gemeinden, ihre bisherige Planungspraxis beim Ausgleich der Planungsvorteile zu überprüfen und gegebenenfalls zu revidieren. Eine Gemeinde kann den Ausgleich von Planungsvorteilen unter direkter Anwendung des Bundesrechts und kantonalen Rechts handhaben oder eine präzisierende kommunale Regelung erlassen.

2.1 Abgabesatz

Der Abgabesatz bei Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen" wird in Baden auf 20% des Mehrwerts gesetzt (§ 1 MWAR).

Begründung:

- a) Die Einzonung des Galgenbucks wird in absehbarer Zeit die letzte in Baden sein. Bereits 2013 wurde der Ausgleich von Planungsvorteilen mit den Eigentümern im einem öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart. Diese treten über 15% ihres Landes für die Erschliessung und bis zu 25% für die öffentlichen Freiflächen, welche das räumliche Rückgrat des Quartiers bilden, ab. Diese Flächen gehen eingezont nach der Landumlegung ins Eigentum der Einwohnergemeinde Baden über. Die Landabgabe zusammen mit dem Abgabesatz von 20% des Mehrwertes auf die beim Eigentümern verbliebenen Flächen, stellen einen adäquaten Ausgleich der Planungsvorteile dar. Eine Erhöhung des Abgabesatzes auf 30% des Mehrwerts würde die Einigung mit den Grundeigentümern akut gefährden.
- b) Die sogenannten "gleichwertigen Umzonungen", d.h. die Umzonung einer Zone, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist (§ 28a Abs.1 BauG), werden in Baden eine marginale Rolle spielen. Die entsprechenden Flächen in den Grün- und Freihaltezonen sind klein und mit beschränktem Nutzungswert. Sie befinden sich oft am Hang oder am Waldrand. Die relativ grossen Parzellen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sind zu 90% im Eigentum der öffentlichen Hand.

2.2 Vertragliche Ausgleich anderer Planungsvorteilen

Im Gegensatz zur abschliessend geregelten Mehrwertabgabe bei Einzonung und gleichwertigen Umzonung sowie Lenkungsabgabe bei Nichteinhaltung der Baupflicht (§ 28a Abs. 1 und § 28j Abs. 2 BauG) haben die Gemeinden wie bereits ausgeführt einen Spielraum für eine kommunale Lösung beim "vertraglichen Ausgleich anderer Planungsvorteile". Letzterem kommt in Baden künftig eine höhere Bedeutung zu, weil:

- Das Planungsleitbild Baden 2026 lenkt die Stadtentwicklung nach innen.
- Im Raumentwicklungskonzept (REK) sind Transformationsgebiete in der Innenstadt identifiziert, was zusammen mit bereits bestehenden Normen wie dem Hochhausperimeter (§ 5 BNO) zur Verdichtung des Siedlungsgebietes führen wird.
- Auf- und übrige Umzonungen (nicht nach § 28a Abs. 1) werden im Rahmen der laufenden Revision der BNO möglich, auch die Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplan) wird vermutlich vermehrt zum Einsatz kommen. Das soll nicht auf Kosten der Siedlungsqualität geschehen bzw. erfordert Ausgleichmassnahmen.

Der Ausgleich von Planungsvorteilen ist in Baden kein Novum. In der Vergangenheit wurden die kommunalen Entwicklungspläne oder die Sondernutzungspläne durch privatrechtliche Verträge oder Vereinbarungen, welche den Ausgleich der Vorteile bezweckten, begleitet. Im vorliegenden Reglement wird mit § 2 Abs. 1-3 eine einheitliche Grundlage zur Handhabung des "Ausgleich von Planungsvorteilen" in der Badener Planungspraxis geschaffen.

3 Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen (MWAR)

Eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe (Entwicklungsplanung, Planung und Bau, Rechtsdienst) hat die Situation in Baden analysiert und den Entwurf eines Reglements erarbeitet. Der auf Badener Erfordernisse abgestimmte Erlass definiert nun die wichtigsten Aspekte des Mehrwertausgleichs verbindlich:

- § 1 belässt die Höhe der Abgabe bei Einzonungen und gleichwertigen Umzonungen gemäss § 28a Abs. 1 BauG bei 20% des Mehrwertes;
- § 2 regelt den vertraglichen Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 Abs. 1bis RPG bzw. § 28a Abs. 2 zweiter Teilsatz BauG);
- § 3 spezifiziert den Spezialfonds;
- § 4 präzisiert den Verwendungszweck der Abgaben;
- § 5 regelt den Übergang für die laufenden Planungsverfahren insbesondere bei Sondernutzungsplanungen.

Ausführliche Kommentare zu den einzelnen Paragraphen finden sich im beiliegenden Entwurf des Reglements.

Rein monetär betrachtet, wird in Baden der Mehrwertausgleich mit Ausnahme vom Galgenbuck eine untergeordnete Rolle spielen. Dennoch ist der Ausgleich von Planungsvorteilen nicht vernachlässigbar. Die bauliche Konzentration in der Innenstadt und in den angrenzenden Stadtteilen kann nur gelingen, wenn gleichzeitig ein angemessener Ausgleich stattfindet. Nur so können die Qualität des Wohnortes gesichert und die Akzeptanz der Bevölkerung für die Stadtentwicklung gewonnen werden. Die möglichen Ausgleichmassnahmen sind grösstenteils den Vertragspartnern überlassen. Das erfordert von allen Beteiligten Professionalität und Verständnis für urbane Qualität.

Mit dem Reglement setzt sich die Stadt Baden eine Leitplanke für die Erhebung und Verwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich sowie für die Handhabung des Ausgleiches von Planungsvorteilen der künftigen Stadtentwicklung. Es wird damit eine einheitliche Grundlage für den Vollzug des Mehrwertausgleichs geschaffen.

* * * * *

Beilage:

- Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen gem. §28 a ff. Baugesetz (MWAR), Entwurf, 13 Mai 2020
- Reglement über den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen gem. §28 a ff. Baugesetz (MWAR), Entwurf mit Kommentar, 13. Mai 2020
- Verordnung über den Fonds Mehrwertausgleich; Entwurf zur Information (nicht Bestandteil der Vorlage)