

AG_VERWALTUNGSGERICHT WNO.2023.3 vom 3. Februar 2025

AG Verwaltungsgericht, 2025-02-03, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ag_verwaltungsgericht_WNO.2023.3

FR: AG_VERWALTUNGSGERICHT WNO.2023.3 du 3 février 2025

IT: AG_VERWALTUNGSGERICHT WNO.2023.3 del 3 febbraio 2025

Erwägungen

E. 3

Unterschreitet die von einer Planungsmassnahme gemäss § 3 betroffene Fläche auf einem Grundstück 800 m², kann für das betroffene Grundstück von der Schätzung und dem Ausgleich des Planungsvorteils abgesehen werden (Freifläche). [...] § 5 Berechnung der Ausgleichsleistung und Kostentragung [...]

E. 4

In der Duplik vom 23. August 2024 hielt die Gesuchsgegnerin ebenfalls an ihren Begehren fest.

E. 5

Gegenpartei im vorliegenden Normenkontrollverfahren ist die Einwohner- gemeinde Q._____, welche die angefochtenen Bestimmungen des Mehrwertabgabereglements erlassen hat (§ 72 VRPG).

- 6 -

E. 5.1

Der Gesuchsteller macht geltend, der kantonale Gesetzgeber habe im Be- reich der Mehrwertabgabe mit §§ 28a ff. des Gesetzes über Raumentwick- lung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100) weitgehend abschliessend legiferiert. Die den Gemeinden verbleibenden Kompetenzen beschränkten sich zur Hauptsache auf die Höhe des Abgabesatzes sowie Regelungen im Zusammenhang mit verwal- tungsrechtlichen Verträgen für andere Planungsvorteile und mit der Mittel- verwendung. Es widerspreche daher höherrangigem Recht, wenn in § 3

- 8 - Abs. 1 MwAR vorgeschrieben werde, dass Planungsvorteile aus Umzonun- gen, aus Aufzonungen bzw. Sondernutzungsplanungen sowie infolge der Schaffung von Spezialzonen "abgabepflichtig und auszugleichen" seien.

E. 5.2

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Dieser Gesetzge- bungsauftrag kann entweder durch den Kanton selber oder durch die Ge- meinden erfüllt werden, wobei Letzteres voraussetzt, dass den Gemeinden in der Gesetzgebung der erforderliche Spielraum belassen wird (BGE 147 I 225, Erw. 4.4; Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022, Erw. 4.1). Es obliegt daher den einzelnen Kantonen, aufgrund politischer, administrativer und finanzieller Überlegungen

und unter Berücksichtigung der kantonspezifischen Gegebenheiten über eine angemessene Verteilung der Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden zu entscheiden (ETIENNE POLTIER, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 92 zu Art. 5 RPG). Gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG werden Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen; der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. § 28a Abs. 1 BauG bestimmt, dass die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, deren Grundstücke in eine Bauzone eingezont werden, eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts leisten; der Einzonung gleichgestellt ist die Umzonung innerhalb von Bauzonen, wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liegt, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist. Die Gemeinden können den Abgabesatz auf höchstens 30 % erhöhen und in verwaltungsrechtlichen Verträgen Leistungen vereinbaren, die den Ausgleich anderer Planungsvorteile bezwecken (§ 28a Abs. 2 BauG). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, für welchen Mehrwert wegen des ungünstigen Verhältnisses zum Erhebungsaufwand keine Mehrwertabgabe geschuldet ist (Art. 5 Abs. 1quinquies RPG; § 28h lit. b BauG). Gemäss § 28b Abs. 1 Satz 2 BauG erlässt der Gemeinderat eine Verfügung über die definitive Höhe der Abgabe, sobald der Nutzungsplan genehmigt und anwendbar ist.

E. 5.3

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 5 RPG (in der geltenden Fassung) ist es bundesrechtswidrig, wenn ein Kanton lediglich die Anforderungen von Art. 5 Abs. 1bis - 1sexies RPG umsetzt, indem er einen Mehrwertausgleich nur bei Neueinzonungen vorsieht, und den Gemeinden gleichzeitig verbietet, einen eigenen, weitergehenden Vorteilsausgleich einzuführen (BGE 147 I 225). Das Bundesgericht begründete seinen Leitentscheid im Wesentlichen damit, dass der Gesetzgebungsauftrag in Art. 5

- 9 - Abs. 1 RPG neben der ihn konkretisierenden Mindestvorschrift in Art. 5 Abs. 1bis RPG, der am 1. Mai 2014 in Kraft trat, seinen Charakter als bindendes Recht behalte (BGE 147 I 225, Erw. 4). § 28a Abs. 1 BauG sieht eine Mehrwertabgabepflicht lediglich für Einzonungen und ganz bestimmte, der Einzonung gleichgestellte Umzonungen innerhalb der Bauzone vor (das Grundstück lag vor der Umzonung in einer Zone, in der das Bauen verboten oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen ist). Entsprechend der dargestellten bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 5 RPG kann es den Gemeinden gestützt auf § 28a Abs. 1 und 2 BauG nicht verwehrt werden, einen Mehrwertausgleich auch für Vorteile einzuführen, die aus (anderen) Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzone resultieren; angesichts der Fokussierung von § 28a Abs. 1 BauG auf Einzonungen wäre es bundesrechtswidrig, wenn das kantonale Recht den Gemeinden einen eigenen, weitergehenden Vorteilsausgleich untersagen würde (vgl. HEINZ AEMISEGGER, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 - 1sexies RPG: Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton-Gemeinden, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 2016, S. 635). Unabhängig von teilweise geäusselter Kritik in der Lehre hat das Bundesgericht an seiner diesbezüglichen Rechtsprechung festgehalten (Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022, Erw. 3; kritisch: BERNHARD WALDMANN, in: Baurecht [BR] 2021, S. 71 ff., mit Hinweisen aus dem Gesetzgebungsverfahren; MARKUS RÜSSLI, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 123/2022, S. 482 ff., wonach die bundesgerichtliche Rechtsprechung den Wortlaut von Art. 5 Abs. 1bis RPG ausblende und den

gesetzgeberischen Willen missachte; MICHAEL PFLÜGER, in: Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2022, S. 248 ff. mit Hinweisen auf die Materialien der Revision vom 15. Juni 2012, die eine Relativierung der Pflicht zum umfassenden Vor- und Nachteilsausgleich beinhalte). Die bundesrechtskonforme Auslegung von § 28a Abs. 1 und 2 BauG ergibt somit, dass diese keine abschliessende Regelung enthalten, die es den Gemeinden verbieten würde, Mehrwerte infolge von Um- und Aufzonungen innerhalb von Bauzonen mit einer Abgabe zu belasten. Das Bundesrecht übersteuert die entgegenstehenden Intentionen des kantonalen Gesetzgebers (Vorrang des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]), obwohl diese vorliegend aus den Unterlagen des Gesetzgebungsverfahrens klar hervorgehen: Entsprechend der ursprünglichen Botschaft sollte es zunächst in der Kompetenz der Gemeinden liegen, ob und in welcher Höhe Um- und Aufzonungen mit der Mehrwertabgabe belastet werden (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 2. Dezember 2015, BauG, Änderung, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung [Botschaft I], 15.269, S. 17 f.). Aufgrund eines abweichenden Antrags der Kommission Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Raumordnung (UBV) vom 26. Februar 2016 wurde die vorgese-

- 10 - hene Formulierung indessen aus § 28a Abs. 2 BauG gestrichen (vgl. Synopse, 15.269, S. 4 [Replikbeilage 1]). Die zweite Botschaft enthält die Fassung entsprechend dem Antrag der Kommission UBV (Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 29. Juni 2016, BauG, Änderung, 16.164, Bericht und Entwurf zur 2. Beratung [Botschaft II], S. 6). Die geltende Fassung von § 28a Abs. 2 BauG wurde vom Grossen Rat am 20. September 2016 genehmigt. Dabei stimmte die Mehrheit der Fassung der Kommission UBV zu und lehnte einen Antrag ab, der den Gemeinden die Möglichkeit geben wollte, bei Auf- und Umzonungen innerhalb der Bauzone einen Mehrwertausgleich einzuführen (vgl. Wortprotokoll des Grossen Rats, 99. Sitzung vom 20. September 2016, Art. 1564, S. 4495 ff. [Replikbeilage 2]). Damit entspricht es zwar dem Willen des kantonalen Gesetzgebers, dass es den Gemeinden grundsätzlich verwehrt sein sollte, eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzone zu erheben. Entgegen der betreffenden Absicht, die im Gesetzeswortlaut nicht eindeutig zum Ausdruck kommt, gebietet das Bundesrecht – unter der geltenden Fassung von Art. 5 Abs. 1 RPG und der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung – eine gegenteilige Auslegung. Unter den Vorgaben von Art. 5 RPG und § 28a Abs. 1 und 2 BauG in den geltenden Fassungen kann es der Gemeinde Q._____ somit nicht verwehrt sein, Planungsvorteile aus Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzone als abgabepflichtig zu erklären (§ 3 Abs. 1 MvAR).

E. 5.4

Die von der Bundesversammlung beschlossene Revision des RPG vom 29. September 2023 (Bundesblatt [BBl] 2023 2488 [Gesuchsbeilage 8]) ist noch nicht in Kraft getreten. Die Inkraftsetzung ist auf den 1. Juli 2025 geplant (vgl. Schreiben des Departements Bau, Verkehr und Umwelt [BVU], Abteilung Raumentwicklung, vom 11. Dezember 2023 [Gesuchsbeilage 10]). Damit können die revidierten Art. 5 Abs. 1 und 1bis RPG im vorliegenden Normenkontrollverfahren nicht herangezogen werden, um zu beurteilen, ob § 3 Abs. 1 MvAR mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Eine entsprechende Vorwirkung wäre unzulässig und mit dem Legalitätsprinzip sowie dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 298 ff.; PIERRE

TSCHANNEN/MARKUS MÜLLER/MARKUS KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 563 ff.). Die Anhaltspunkte aus dem Gesetzgebungsverfahren, die darauf hinweisen, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass der revidierten Art. 5 Abs. 1 und 1bis RPG die aufgezeigte bundesgerichtliche Rechtsprechung übersteuern will, müssen somit unberücksichtigt bleiben (vgl. Amtliches Bulletin des Ständerats, Sommersession 2022, 7. Sitzung vom 9. Juni 2022, 18.077, S. 6 [Gesuchsbeilage 9]; Espace Suisse, 10 Jahre RPG I, Ausgewählte Urteile des Bundesgerichts, S. 44). Es kann nur – aber immerhin – festgehalten werden, dass sich in Bezug auf die vorliegend rele-

- 11 - vante Rechtsfrage die Rechtslage mit dem Inkrafttreten der RPG-Revision vom 29. September 2023 anders präsentieren kann. 6.

E. 6

Aufgrund der Bedeutung des Falls urteilt das Verwaltungsgericht in der Besetzung mit fünf Richterinnen und Richtern (§ 3 Abs. 6 lit. c GOG). II. 1. Im prinzipialen Normenkontrollverfahren sind die anfechtbaren Normen gemäss § 70 Abs. 1 VRPG auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht hin zu prüfen (AGVE 1992, S. 149, Erw. 9/a/aa; Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 14. Februar 2007 zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG], 07.27 [nachfolgend: Botschaft VRPG], S. 81). Mit der Revision des VRPG änderte sich die abstrakte Normenkontrolle dahingehend, dass die Überprüfung auf kantonale Gesetze ausgedehnt wurde und die Erteilung der aufschiebenden Wirkung durch den Spruchkörper des Verwaltungsgerichts und nicht mehr durch den Präsidenten allein zu erfolgen hat (Botschaft VRPG, S. 81 und 83). Im Übrigen blieben die Bestimmungen über die Normenkontrolle unverändert, weshalb Lehre und Rechtsprechung zu den §§ 68 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom

E. 6.1

Der Gesuchsteller macht geltend, mit § 1 der Verordnung über die Mehrwertabgabe vom 15. März 2017 (Mehrwertabgabeverordnung, MWAV; SAR 713.116) habe der Kanton die Ausnahmen von der Abgabe gemäss Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG abschliessend geregelt. Raum für den Erlass von § 4 Abs. 1 MvAR (betreffend Freibetrag) und § 4 Abs. 3 MvAR (betreffend Freifläche) bestehe nicht.

E. 6.2

Der kantonale Gesetzgeber ist nicht befugt, weitere als in Art. 5 Abs. 1 quinquies RPG vorgesehene Ausnahmen von der Abgabe vorzusehen (vgl. BGE 143 II 568, Erw. 4.3 = die Praxis [Pra] 107 [2018] Nr. 103; POLTIER, a.a.O., N. 65 zu Art. 5 RPG). Gemäss Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabenertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. §§ 28a ff. BauG enthalten zwar selbst keine Regelung zu dieser Befreiung, indessen bestimmt § 28h lit. b BauG, dass der Ordnungsgeber die betreffenden Belange regelt. Dies wurde im Gesetzgebungsverfahren – soweit ersichtlich – nicht in Frage gestellt und entspricht somit dem Willen des kantonalen Gesetzgebers (vgl. Botschaft I, S. 30). In Umsetzung von § 28h lit. b BauG hat der Regierungsrat mit § 1 MWAV die Voraussetzungen von Bagatellfällen definiert, bei deren Vorliegen davon abzusehen ist, eine Mehrwertabgabe zu verfügen (vgl. dazu: Bundesamt für Raumentwicklung [ARE], Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen [Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG], Kanton Aargau, Prüfungsbericht vom

28. März 2019, S. 5 f. [Replikbeilage 5]).

E. 6.3

Wie gesehen entspricht es dem Willen des kantonalen Gesetzgebers, dass es den Gemeinden grundsätzlich verwehrt sein soll, eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen innerhalb der Bauzone zu erheben; von der Mehrwertabgabe sollen nur Einzonungen in eine Bauzone sowie bestimmte den Einzonungen gleichgestellte Umzonungen innerhalb der Bauzone betroffen sein (wenn das Grundstück vor der Umzonung in einer Zone liegt, in der das Bauen verboten ist oder nur für öffentliche Zwecke zugelassen wird). Gestützt darauf lässt sich folgern, dass sich § 1 MWAV grundsätzlich nur auf die kantonal vorgesehenen Mehrwertabgabe-Tatbestände (d.h. auf Einzonungen und diesen gleichgestellte Umzonungen) bezieht. Dies ergibt

- 12 - sich auch daraus, dass in § 1 Abs. 2 sowie in § 2 MWAV nur von Einzonungen, nicht aber auch von Umzonungen gesprochen wird. Soweit die Gemeinden nach Massgabe des Bundesrechts (vgl. vorne Erw. 5) berechtigt sind, eine Mehrwertabgabe für zusätzliche Tatbestände zu erheben, sind diese folglich nicht an die Minimalvorgaben von § 1 MWAV gebunden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Gemeinde im Rahmen ihrer in § 28a Abs. 2 BauG eingeräumten Vertragsfreiheit handelt oder verfügt (zu Letzterem vgl. hinten Erw. 8).

E. 6.4.1

Gemäss § 4 Abs. 1 MwAR beträgt die Abgabe 25 % des Fr. 30'000.00 übersteigenden planungsbedingten Vorteils. Dieser Freibetrag erscheint nach Massgabe von Art. 5 Abs. 1 quinquies RPG ohne Weiteres bundesrechtskonform, zumal dieser Betrag auch in der parlamentarischen Beratung als angemessen erachtet wurde (POLTIER, a.a.O., N. 67 zu Art. 5 RPG).

E. 6.4.2

Heikler erscheint die Regelung in § 4 Abs. 3 MwAR, wonach für das betroffene Grundstück von der Schätzung und dem Ausgleich des Planungsvorteils abgesehen werden kann, sofern die von einer Planungsmassnahme betroffene Fläche auf einem Grundstück 800 m² unterschreitet. Tatsächlich lassen sich selbst auf einem entsprechenden Grundstück beträchtliche Planungsvorteile erzielen; zudem ist die Bestimmung sehr unbestimmt und lässt bei der Anwendung im Einzelfall grosse Spielräume zu. Wie gesehen (vorne Erw. 3) ist indessen im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle bei der Prüfung, ob ein Erlass mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, einzig massgebend, ob der angefochtenen Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit dem angerufenen übergeordneten Recht vereinbar erscheinen lässt; das Verwaltungsgericht hebt eine Norm nur auf, sofern sie sich jeglicher mit übergeordnetem Recht konformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich bleibt. In diesem Zusammenhang ist wesentlich, dass eine grundrechtskonforme, insbesondere rechtsgleiche Anwendung der Norm ohne weiteres möglich ist. Zudem ist auch eine RPG-konforme, insbesondere Art. 5 Abs. 1 quinquies lit. b RPG entsprechende Auslegung möglich, indem bei der Anwendung von § 4 Abs. 3 MwAR tatsächlich nur in Bagatellfällen, in denen ein ungünstiges Verhältnis zwischen voraussichtlichem Abgabebetrag und Erhebungsaufwand besteht, auf eine Abgabe verzichtet wird. Es wird Sache des Gemeinderats sein, eine adäquate Praxis zu entwickeln. Jedenfalls besteht kein Anlass, die Norm per se als höherem Recht

widersprechend anzusehen und dem- zufolge im vorliegenden Verfahren aufzuheben.

- 13 - 7. 7.1. Der Gesuchsteller macht geltend, die Anbindung der Mehrwertabgabe an den Zürcher Index der Wohnbaupreise (§ 5 Abs. 4 MwAR) sei sachfremd und verstosse gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV). Dabei handle es sich um einen Konjunkturindikator, der die Entwicklung der Wohnbaukosten (für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses in der Stadt Zürich) abbilde; diese könnten sich diametral anders entwickeln als die allgemeine Teuerung oder die Entwicklung der Landpreise. Mit der Mehrwertabgabe werde der planungsbedingte Mehrwert eines Grundstücks abgegolten, d.h. die Wertsteigerung aufgrund der Planungsmassnahme. Dass die Gemeinde infolge der Indexierung an der wirtschaftlichen Entwicklung der Baubranche partizipiere, widerspreche dem Sinn und Zweck der Mehrwertabgabe und damit Art. 5 RPG. Faktisch würden Grundeigentümer dazu gedrängt, die Abgabe bereits vor dem eigentlichen Fälligkeitstermin zu leisten, um einer allfälligen Bauteuerung zu entgehen; damit bestehe ein Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 bis RPG. Zudem könne eine Indexierung der Mehrwertabgabe dazu führen, dass der Höchstabgabesatz von 30 % gemäss § 28a Abs. 2 BauG überschritten werde; dies gerade vor dem Hintergrund, dass der Abgabesatz 25 % betrage. Die infolge der Indexierung höhere Abgabe führe zu einem unzulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV; § 21 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 [Kantonsverfassung, KV; SAR 110.000]), wobei das Legalitätsprinzip verletzt werde. 7.2. Die Gesuchsgegnerin erwidert, der zulässige Abgabesatz von 30 % in § 28a Abs. 2 BauG betreffe lediglich die Mehrwertabgabe gemäss § 28a Abs. 1 BauG. Bezüglich der Höhe des Ausgleichs anderer Planungsmassnahmen würden die Gemeinden durch § 28a Abs. 2 BauG nicht beschränkt. Eine Indexierung sei aus raumplanerischer Sicht sinnvoll, ansonsten der unerwünschten Hortung von Bauland Vorschub geleistet werde (der Grundeigentümer könne ansonsten damit rechnen, dass die teuerungsbedingte Abgabe immer geringer werde, je länger er warte). In mehreren Kantonen, unter anderem Graubünden und Tessin, sei eine Indexierung vorgesehen; jedenfalls erweise sich eine solche nicht als bundesrechtswidrig. Der Zürcher Index der Wohnbaupreise zeige im Vergleich mit dem Landesindex der Konsumentenpreise für die letzten 20 Jahre keine erheblichen Unterschiede (mit Ausnahme der Corona-Pandemie und des Beginns des Ukrainekriegs). Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Landesindex der Konsumentenpreise oder ein anderer Konsumentenpreisindex, welcher die Teuerung der Konsumgüter messe, geeigneter wäre als der Zürcher Index der Wohnbaupreise. Denkbar – wenn gleich für die Grundeigentümer wohl nachteiliger – wäre auch die Anbindung an einen Baulandpreisindex. Zwischen den Jahren 2002 und 2022 hätten sich die Bodenpreise mehr als verdoppelt und ein Ende dieser Entwicklung sei nicht absehbar. Ein Verstoß gegen übergeordnetes Recht

- 14 - (Art. 9 und 26 BV sowie Art. 5 RPG) oder eine Verletzung des Legalitätsprinzips sei nicht erkennbar. 7.3. 7.3.1. Der massgebende planungsbedingte Mehrwert ist die Differenz des Landwertes vor und nach der planerischen Massnahme (§ 5 Abs. 1 MwAR). Abgabepflichtig ist die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der abgabeauslösenden Planungsmassnahme (§ 6 Abs. 1 MwAR). Die Beschlussfassung über die einen Planungsvorteil auslösende Planung setzt in der Regel eine unterzeichnete Vereinbarung über die Ausgleichsleistung voraus (§ 8 Abs. 2 MwAR); kommt keine Einigung über die Höhe und die Modalitäten der Ausgleichsleistung zustande, erlässt der Gemeinderat nach Rechtskraft der mehrwertauslösenden Planung eine

Verfügung (§ 8 Abs. 3 MvAR; vgl. hinten Erw. 8). Grundsätzlich bezieht der Gemeinderat die Ausgleichsleistung bei Veräusserung des Grundstücks (oder eines Teils davon) oder wenn eine rechtskräftige Baubewilligung für eine Baute oder eine Nutzungsänderung auf dem betroffenen Grundstück erteilt worden ist (§ 9 Abs. 2 MvAR). Die rechtspolitische Motivation, eine Indexierung einzuführen, besteht mitunter darin, dass zwischen der Festsetzung der Mehrwertabgabe und dem Fälligkeitszeitpunkt (Veräusserung, Bau- bzw. Nutzungsbewilligung) längere Zeiträume liegen können und der pflichtige Grundeigentümer das Fälligkeitsdatum der Schuld weitgehend selbst beeinflussen kann (vgl. URS EYMANN, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, in: ZBl 116/2015, S. 180).

7.3.2. Das Bundesrecht macht bezüglich einer Indexierung (für den Zeitraum zwischen der Festlegung der Abgabe und deren Bezug) keine Mindestvorgaben. Daher ist es dem kantonalen Recht vorbehalten, eine Indexierung einzuführen und diese auszugestalten (vgl. EYMANN, a.a.O., S. 180). Dies gilt umso mehr, als es sich beim RPG um ein Rahmengesetz handelt und die Kantone daher befugt sind, Regelungen zu treffen, die über diese Mindestvorschriften hinausgehen (vgl. POLTIER, a.a.O., N. 33 f. zu Art. 5 RPG).

7.3.3. Die Mehrwertabgabe soll den aufgrund einer staatlichen Planungsmassnahme resultierenden Mehrwert jedenfalls teilweise erfassen und kann als kostenunabhängige Kausalabgabe bezeichnet werden (BGE 142 I 177, Erw. 4.3.1). Das Kostendeckungsprinzip gelangt somit nicht zur Anwendung; daher muss das formelle Gesetz die Art der Bemessung und (mindestens) den Rahmen der Abgabe umschreiben, d.h. deren Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage (POLTIER, a.a.O., N. 37 f. zu Art. 5 RPG). Der Gesetzesvorbehalt gilt auch für eine Indexierung der Mehrwertabgabe im

- 15 - kommunalen Recht. § 5 Abs. 4 MvAR stellt eine genügend bestimmte formell-gesetzliche Grundlage dar, um die Teuerung zwischen der Festsetzung und dem Bezug der Abgabe zu berücksichtigen bzw. den entsprechenden Eingriff in die Eigentumsgarantie zu rechtfertigen (vgl. Art. 26 und 36 BV; § 21 KV).

7.3.4. Der Spielraum, der den Kantonen bei der Umsetzung von Art. 5 Abs. 1 RPG zur Verfügung steht, ist willkürfrei zu handhaben (Art. 9 BV). Willkür in der Rechtsetzung liegt vor, wenn der Erlass sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist (BGE 147 I 225, Erw. 4.6; Urteil des Bundesgerichts 1C_132/2015 vom 16. August 2017, Erw. 3.4 = Die Praxis [Pra] 107 [2018] Nr. 103). Soweit der Gesuchsteller geltend macht, die Heranziehung des Zürcher Indexes der Wohnbaupreise entbehre einer sachlichen Grundlage, kann ihm nicht gefolgt werden. Dieses statistische Instrument bildet die Veränderung der Preise für ein Mehrfamilienhaus in der Stadt Zürich ab. Zwar empfiehlt das Präsidialdepartement der Stadt Zürich, für andere Regionen in der Schweiz und andere Bauwerksarten den Baupreisindex des Bundesamtes für Statistik zu verwenden, worauf der Zürcher Index basiert

(<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bauen-wohnen/wohnbaupreisindex.html>; zuletzt besucht am 3. Februar 2025; Ge-suchsbeilage 7; Replikbeilage 4, S. 6). Dieser ermöglicht grundsätzlich eine breitere Abstützung bezüglich Bauwerksarten und eine Regionalisierung. Es ist aber keineswegs unhaltbar, wenn die Gemeinde Q._____ den Zürcher Index der Wohnbaupreise als massgeblich erklärt, zumal für den Kanton Aargau keine entsprechende regionale Statistik besteht. So basiert auch der Baukosten-Index der Aargauischen Gebäudeversicherung auf dem Zürcher Index der Wohnbaupreise (https://www.agv-ag.ch/media/filer/baukosten-index_agv_basis_1957_stand_2025.pdf; zuletzt besucht am 3. Februar 2025). Ein Baupreisindex zeigt die Entwicklung der Verkaufspreise auf, die ein

Bauunternehmen auf dem Markt effektiv für seine Bauleistungen erhält (Replikbeilage 4, S. 9). Es wäre auch möglich, einen Index heranzuziehen, der sich auf die allgemeine Teuerung bezieht. So stellen etwa Art. 19m Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG; BR 801.100) und Art. 97 Abs. 2 des Tessiner Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; 701.100) jeweils auf den Landesindex der Konsumentenpreise ab. Da die Mehrwertabgabe bessere bauliche Nutzungsmöglichkeiten infolge von Planungsmassnahmen abgilt, liegt es indessen grundsätzlich näher, auf einen Baupreisindex abzustellen. Angesichts der abgaberechtlichen Erfassung von Um- und Aufzonungen ist es auch nicht ohne Weiteres zielführender, einen Baulandpreisindex heranzuziehen. Jedenfalls liegen keine Anhaltspunkte für eine willkürliche Rechtsetzung vor.

- 16 - 7.3.5. § 28a Abs. 2 BauG, wonach die Gemeinden einen Abgabesatz von höchstens 30 % festlegen können, steht nicht im Widerspruch zu einer allfälligen Indexierung der Mehrwertabgabe. Die Festsetzung der Mehrwertabgabe beruht auf einer Schätzung des Verkehrswerts des Grundstücks vor und nach der Planungsmassnahme (Botschaft I, S. 19; POLTIER, a.a.O., N. 52 zu Art. 5 RPG). Die Indexierung betrifft demgegenüber die Berücksichtigung der Teuerung im Zeitraum zwischen der Festsetzung und dem Bezug der Abgabe. Entsprechend besteht keine Interdependenz zwischen dem Höchstabgabesatz in § 28a Abs. 2 BauG und einer allfälligen im kommunalen Recht vorgesehenen Indexierung; ersterer vermag mithin letztere nicht zu beschränken. 8. 8.1. Der Gesuchsteller beanstandet, mit § 8 Abs. 3 MwAR werde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, um bei Um- und Aufzonungen sowie der Ausscheidung von Spezialzonen – sprich den Tatbeständen von § 3 Abs. 1 MwAR – eine Mehrwertabgabe (gegen den Willen des Eigentümers) zu verfügen. Diese Verfügungskompetenz widerspreche § 28a Abs. 2 BauG. Nach der Konzeption des kantonalen Gesetzgebers könnten andere Planungsvorteile als Einzonungen und diesen gleichgestellte Umzonungen nur in verwaltungsrechtlichen Verträgen vereinbart werden; § 28a Abs. 1 und 2 i.V.m. § 28b Abs. 1 BauG legten die abgabepflichtigen Tatbestände, über welche verfügt werden könne, abschliessend fest. 8.2. Die Gesuchgegnerin bringt vor, entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssten die Kantone und Gemeinden den allgemeinen Gesetzgebungsauftrag in Art. 5 Abs. 1 RPG umsetzen, wonach sie für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsvorteile und -nachteile zu sorgen hätten (mit Verweis auf BGE 147 I 255 und Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022). Dazu gehörten in jedem Fall auch Planungsvorteile aus Um- und Aufzonungen. § 28a Abs. 2 BauG stelle keine direkt anwendbare Grundlage für eine Verfügung des entsprechenden Mehrwertausgleichs und keine zureichende Umsetzung des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrags dar. Einzig gestützt darauf könnte ein Ausgleich von Planungsvorteilen aus Um- und Aufzonungen gegen den Willen der Grundeigentümer nicht verfügt werden. Ohnehin erweise sich § 28a Abs. 2 BauG als anwendungsuntauglich, da sich der Grundeigentümer danach vertraglich zur Leistung von Abgaben verpflichten müsste. In BGE 147 I 225 (Erw. 4.9) sei eine Regelung, die eine vertragliche Erhebung von Mehrwertausgleich vorgesehen habe, nur unter der Voraussetzung als rechtmässig erachtet worden, dass die Verfügung einer Abgabe nicht ausgeschlossen werde. Die Verfügungskompetenz im Reglement sei not-

- 17 - wendig, um den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 RPG zu entsprechen. § 28a Abs. 2 BauG müsse bundesrechtskonform ausgelegt werden. 8.3. Der Gesuchsteller vermengt die Frage, ob ein kommunaler Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen sowie im

Zusammenhang mit der Schaffung von Spezialzonen mit übergeordnetem Recht vereinbar ist, mit der Frage der Verfügungskompetenz des Gemeinderats. Die Gesuchsgegnerin verweist zu Recht darauf, dass es nicht nachvollziehbar wäre, wenn Planungs Vorteile aus Um- und Aufzonungen lediglich über verwaltungsrechtliche Verträge erfasst werden dürften und die Verpflichtung zur Leistung einer Mehrwertabgabe insofern vom Entgegenkommen des jeweils Abgabepflichtigen abhängig wäre. Mit der Beschränkung des Mehrwertausgleichs auf (freiwillige) vertragliche Lösungen würde es den Gemeinden nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verunmöglicht, den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG in rechtsgleicher Weise zu erfüllen (WALDMANN, a.a.O., S. 70 mit Verweis auf BGE 147 I 225, Erw. 4.8). Im erwähnten Entscheid erachtete das Bundesgericht eine kantonale Regelung, die den Gemeinden erlaubte, einen Mehrwertausgleich auf vertraglichem Weg herbeizuführen, als mit dem übergeordneten Recht vereinbar, nachdem dadurch die Erhebung einer Abgabe durch einseitigen Akt nicht ausgeschlossen wurde (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 70). Auch in der Doktrin wird vertreten, dass das kantonale Recht der Behörde die Möglichkeit geben muss, durch einseitigen Akt eine Abgabe zu erheben (POLTIER, a.a.O., N. 116 zu Art. 5 RPG). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verlangt Art. 5 Abs. 1 RPG von den Kantonen, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen (Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022, Erw. 3.5; vgl. vorne Erw. 6). Um mit Art. 5 Abs. 1 RPG (in der geltenden Fassung) vereinbar zu sein, muss das kantonale und/oder kommunale Recht somit zum einen Um- und Aufzonungen abgaberechtlich erfassen und zum anderen die Möglichkeit vorsehen, die Mehrwertabgabe mittels Verfügung festzulegen. Unter diesen bundesrechtlichen Vorgaben dürfen § 28a Abs. 1 und 2 i.V.m. § 28b Abs. 1 BauG nicht in dem Sinne interpretiert werden, dass eine hoheitliche Festlegung der Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen mittels Verfügung ausgeschlossen wäre. Die Erhebung der Abgabe auf Um- und Aufzonungen ist mithin nicht vom Zustandekommen eines verwaltungsrechtlichen Vertrags mit dem pflichtigen Grundeigentümer abhängig. Eine entsprechende Gesetzesanwendung wäre bundesrechtswidrig. Vielmehr bezieht sich die Verfügungskompetenz des Gemeinderats gemäss § 28b Abs. 1 Satz 2 BauG auf sämtliche abgabepflichtigen Planungs Vorteile. Dies folgt bereits aus Gründen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV; vorne Erw. 8.3). Im Rahmen einer bundesrechtskonformen Auslegung von § 28a Abs. 1 und 2 i.V.m. § 28b Abs. 1 BauG wider-

- 18 - sprechen kommunale Regelungen, die eine Verfügungskompetenz des Gemeinderats für alle abgaberelevanten Tatbestände vorsehen, nicht dem übergeordneten Recht. Folglich lässt sich auch § 8 Abs. 3 MWAR im vorliegenden Normenkontrollverfahren nicht beanstanden.

E. 9

Zusammenfassend erweist sich das Normenkontrollbegehren als unbegründet und ist abzuweisen. III. 1. Der Gesuchsteller unterliegt vollumfänglich. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens hat er somit die verwaltungsgerichtlichen Kosten zu tragen (§ 73 Abs. 4 i.V.m. § 31 Abs. 2 VRPG). Die Staatsgebühr wird unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache auf Fr. 7'000.00 festgelegt (§ 3 Abs. 1 i.V.m. § 22 Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebühr und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen. 2. Der Gesuchsteller hat der Gesuchsgegnerin eine

Parteientschädigung zu bezahlen (§ 29 und § 32 Abs. 2 i.V.m. § 73 Abs. 4 VRPG). Die Höhe des Parteikostenersatzes bestimmt sich nach dem Dekret über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif, AnwT; SAR 291.150). In Verfahren, die keinen bestimmbaren Streitwert aufweisen, gelten die §§ 3 Abs. 1 lit. b und 6 ff. sinngemäss (§ 8a Abs. 3 AnwT). Danach beträgt die Grundentschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie der Bedeutung und Schwierigkeit des Falles zwischen Fr. 1'210.00 und Fr. 14'740.00. Vorliegend ist von einem über- durchschnittlichen Aufwand, einer erheblichen Bedeutung sowie einer überdurchschnittlichen Schwierigkeit auszugehen. Durch die Grundent- schädigung sind die Instruktion, das Aktenstudium, rechtliche Abklärungen, Korrespondenz und Telefongespräche sowie eine Rechtsschrift und die Teilnahme an einer behördlichen Verhandlung abgegolten (§ 6 Abs. 1 AnwT). Zu- oder Abschläge rechtfertigen sich vorliegend nicht. Die feh- lende Verhandlung wird durch die zweite Rechtsschrift kompensiert (§ 6 Abs. 1 und 3 AnwT). Unter Berücksichtigung der gesamten Umstände rechtfertigt sich eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 9'500.00 (inkl. MWSt).

- 19 - Das Verwaltungsgericht erkennt:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.