

BGer 1C_167/2017 vom 5. Juli 2017

Bundesgericht, 2017-07-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_167_2017

FR: TF 1C_167/2017 du 5 juillet 2017

IT: TF 1C_167/2017 del 5 luglio 2017

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführerin ist als Abgabepflichtige, die im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Anträgen unterlag, zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher einzutreten.

Dies gilt auch, soweit die Beschwerdeführerin vorfrageweise die Überprüfung von § 5 BNO verlangt: Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Nutzungspläne und damit in engem Sachzusammenhang stehende planerische Festlegungen grundsätzlich nur im Anschluss an ihren Erlass angefochten werden (vgl. BGE 121 II 317 E. 12c S. 346 mit Hinweisen). Diese Rechtsprechung gilt auch für Bauvorschriften, die dazu dienen, Art, Natur und Umfang der im Zonenplan kartographisch dargestellten Nutzungen zu umschreiben, d.h. die an Stelle einer Planlegende stehen und mit dem Zonenplan ein untrennbares Ganzes bilden (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3b S. 211; 106 Ia 383 E. 3b S. 387). Den übrigen Bestimmungen der Bau- und Nutzungsordnung, die eine zonenübergreifende Regelung treffen oder an die persönliche Situation des Benutzers anknüpfen, kommt dagegen Erlasscharakter zu; ihre Rechtmässigkeit können die Betroffenen deshalb noch im Anwendungsfall überprüfen lassen (vgl. BGE 116 Ia 207 E. 3c S. 212 f.; Urteil 1P.193/1997 vom 5. September 1997 E. 3 mit Hinweisen, in: ZBl 100/1999 S. 218; RDAF 2000 I S. 58). Dies gilt auch für § 5 BNO, der den Mehrwertausgleich für Einzonungen in generell-abstrakter Weise regelt und im Einzelfall durch eine Verfügung konkretisiert werden muss.

E. 2

Näher zu prüfen ist die Kognition des Bundesgerichts.

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann nach Art. 95 BGG die Verletzung von Bundesrecht (lit. a) und von kantonalen verfassungsmässigen Rechten (lit. c) geltend gemacht werden. Dies prüft das Bundesgericht frei, allerdings gilt für die Verletzung von Grundrechten und kantonaler verfassungsmässiger Rechte (einschliesslich der Gemeindeautonomie) das Rügeprinzip (Art. 106 Abs. 2 BGG) mit qualifizierten Begründungsanforderungen (BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen). Übriges kantonales Recht prüft das Bundesgericht - unabhängig von seinem Rang - nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen).

Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, § 5 BNO sei kompetenzwidrig von der Gemeinde erlassen worden, weil nach Aargauer Recht der Kanton für die Regelung des Mehrwertausgleichs zuständig sei, rügt sie eine Verletzung von kantonalem

Organisationsrecht, das nicht dem Individualrechtsschutz dient und deshalb nicht als verfassungsmässiges Recht qualifiziert werden kann, auch soweit sich die Regelungen auf Stufe Kantonsverfassung befinden. Diese Rügen sind somit nur auf Willkür hin zu prüfen. Auf die Gemeindeautonomie kann sich die Beschwerdeführerin nicht berufen, macht sie doch gerade geltend, die Gemeinde habe ihre Befugnisse überschritten.

E. 3

Das Verwaltungsgericht befand, dass die Gemeinde Mettauertal nach Aargauer Verfassungsrecht für die Erhebung eines Mehrwertausgleichs zuständig sei. Gemäss § 104 Abs. 2 KV/AG versehen die Gemeinden die Aufgaben von lokaler Bedeutung, soweit diese nicht in die Zuständigkeit anderer Organisationen fielen; nach § 106 KV/AG seien sie im Rahmen von Verfassung und Gesetz befugt, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu erfüllen (Abs. 1); dabei gewähre der kantonale Gesetzgeber ihnen einen "möglichst weiten Handlungsspielraum" (Abs. 2). Die Abschöpfung des Mehrwertausgleichs weise einen engen Zusammenhang zur Ortsplanung auf, die typischerweise eine lokale Angelegenheit sei. Solange der Kanton von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht habe und den Mehrwertausgleich weder selber geregelt noch einen Rahmen für die Regelung durch die Gemeinden gesetzt habe, sei es den Gemeinden deshalb nicht verwehrt, diese Aufgabe in eigener Kompetenz wahrzunehmen. Die Gemeinde verfüge auch über die nötige Finanzkompetenz, da es sich nicht um eine Steuer im Sinne von § 117 KV/AG handle und die Aufzählung der Abgaben in § 118 Abs. 1 KV/AG nicht abschliessend sei (mit Hinweis auf KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, 1986, § 118 Rz. 1). § 5 BNO erfülle sodann alle Anforderungen an das abgaberechtliche Legalitätsprinzip (Art. 127 Abs. 1 BV) : Die Regelung sei von der Gemeindeversammlung beschlossen worden und stehe damit einem formellen Gesetz gleich (BGE 127 I 60 E. 2e S. 66 mit Hinweisen); sie bezeichne die Abgabepflichtigen (in Abs. 1), den Gegenstand der Steuer (in Abs. 2) und lege einen Abgabesatz von 30 % fest (Abs. 2).

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin macht dagegen in erster Linie geltend, der kantonale Gesetzgeber habe von seiner Regelungsbefugnis bereits Gebrauch gemacht, habe doch der Grosse Rat in seiner Sitzung vom 10. März 2009 die Einführung eines Mehrwertausgleichs im kantonalen Baugesetz ausdrücklich abgelehnt. Damit habe er entschieden, dass im gesamten Kanton keine Mehrwertabgabe zu erheben sei, und zwar auch nicht durch die Gemeinden. Insofern unterscheide sich der vorliegende Fall von demjenigen in BGE 142 I 177 (Gemeinde Münchenstein), wo der Landrat des Kantons Basel-Land auf die Vorlage eines Planungsmehrwertabgabegesetzes nicht eingetreten war, also keine eigene Regelung getroffen habe.

Die Beschwerdeführerin macht damit sinngemäss geltend, das kantonale Baugesetz vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100) enthalte seit der Revision vom 10. März 2009 implizit eine Regelung, wonach der Mehrwertausgleich im Kanton nicht nur auf kantonaler, sondern auch auf kommunaler Ebene ausgeschlossen sei, statuiere mithin ein Verbot von kommunalen Mehrwertabgaben. Die Beschwerdeführerin nennt jedoch keinerlei Anhaltspunkte in Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte des Baugesetzes, die für eine derartige Auslegung sprechen würden; erst recht legt sie nicht dar, inwiefern die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach der Grosse Rat lediglich auf eine eigene

Regelung verzichtet habe, willkürlich sei. Dies ist auch nicht ersichtlich, ergibt sich doch aus den Ratsprotokollen dass auf den Mehrwertausgleich vor allem aus Furcht vor einem Referendum verzichtet wurde, ohne die Zulässigkeit kommunaler Regelungen zu thematisieren (Protokoll des Grossen Rats vom 10. März 2009 S. 4648 ff.). Schliesslich wäre die von der Beschwerdeführerin vertretene Auslegung auch nicht mit Art. 5 Abs. 1 RPG konform (vgl. BGE 142 I 177 E. 4.2.1 S. 184).

E. 3.2

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, Art. 5 RPG verlange ein Ausführungsgesetz des Kantons, der den gemeindlichen Spielraum für Mehrwertausgleichsregelungen festlege. Da im Kanton Aargau keine derartige Regelung bestehe, fehle es § 5 BNO an der notwendigen gesetzlichen Grundlage.

Das Bundesgericht hat in BGE 142 I 177 E. 4.2.1 S. 184 entschieden, dass Art. 5 Abs. 1 RPG den Kanton in die Pflicht nimmt, ohne zu bestimmen, auf welcher Ebene dies zu geschehen habe. Entscheidend ist aus Sicht des Bundesrechts, dass ein Mehrwertausgleich stattfindet, und nicht, ob dies auf Kantons- oder Gemeindeebene geschieht. Es ist somit Sache des kantonalen Rechts, die innerkantonalen Zuständigkeiten für den Mehrwertausgleich zu bestimmen. Dies entspricht dem föderalistischen Grundsatz der kantonalen Organisationshoheit (BGE 128 I 254 E. 3.8.2 S. 264 f.).

Aus den von der Beschwerdeführerin zitierten Literaturstellen ergibt sich im Übrigen nichts anderes: BEAT STALDER (Der Ausgleich von Planungsvorteilen - Aufbruch zu neuen Ufern, Schweizerische Baurechtstagung 2015 S. 75 ff., insbes. S. 78) spricht vom Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, ohne sich zur Frage zu äussern, auf welcher Ebene im Kanton die Regelung zu erfolgen habe. ETIENNE POLTIER (Praxiskommentar RPG Nutzungsplanung, N. 39 zu Art. 5 RPG , S. 92) erwähnt dagegen ausdrücklich die Möglichkeit einer kommunalen gesetzlichen Grundlage. HEINZ AEMISEGGER (Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1-1 sexies RPG : rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton-Gemeinden, AJP 2016 S. 635) und ENRICO RIVA (a.a.O., N. 16 zu Art. 5 RPG) halten es für bundesrechtswidrig, den Gemeinden zu verbieten, einen eigenen Vorteilsausgleich einzuführen, wenn der Kanton lediglich die Minimalanforderungen nach Art. 5 Abs. 1bis -1 sexies RPG umsetzt. Dies muss erst recht gelten, wenn ein Kanton - wie im vorliegenden Fall - überhaupt noch keinen Mehrwertausgleich eingeführt hat.

Die Beschwerdeführerin setzt sich mit den Ausführungen des Verwaltungsgerichts zur innerkantonalen Zuständigkeit der Gemeinde (nach § § 104, 106 und 118 KV/AG) nicht auseinander und legt nicht dar, inwiefern diese willkürlich sein sollen. Sie begründet auch nicht, weshalb § 5 BNO keine den Anforderungen des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips (Art. 127 BV) genügende gesetzliche Grundlage darstelle.

E. 3.3

Damit erweisen sich die Rügen zur fehlenden Zuständigkeit der Gemeinde bzw. zur Notwendigkeit eines kantonalen Ausführungsgesetzes als unbegründet, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann.

E. 4

Die Beschwerdeführerin beanstandet auch die Berechnung der Mehrwertabgabe.

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht hielt fest, das SKE habe bei der Abteilung Landwirtschaft des Departements Finanzen und Ressourcen (DFR) Zahlen zu den Preisen von Landwirtschaftsland der letzten fünf Jahre erhoben; diese hätten sich zwischen Fr. 3.00/m² und Fr. 6.00/m² bewegt. Das über Fachrichter verfügende SKE sei gestützt auf diese Zahlen zum Ergebnis gekommen, dass kein Wert von mehr als Fr. 5.00/m² angenommen werden könne. Die Beschwerdeführerin wende dagegen im Wesentlichen ein, der Verkehrswert vor der Einzonung von Fr. 5.00.--/m² sei zu tief, weil die Nachbarparzelle für Fr. 6.50/m² verkauft worden sei und die Gemeinde in einem Parallelfall sogar von einem Verkehrswert von Fr. 8.00/m² ausgegangen sei. Das Verwaltungsgericht erwog, allein mit diesen Vorbringen vermöge die Beschwerdeführerin nicht aufzuzeigen, inwiefern der Wert von Fr. 5.--/m² zu tief sein solle. Es handle sich beim vorliegend fraglichen Grundstück unstreitig über eine aufgeschüttete Kiesgrube, womit es plausibel erscheine, dass das Land nicht von bester landwirtschaftlicher Qualität und deshalb mit Fr. 5.00/m² zu bewerten sei.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin wendet zunächst ein, das SKE habe den Wert vor Einzonung offengelassen, weil es die Mehrwertabgabe jedenfalls von ihrem Gesamtbetrag her für angemessen erachtet habe (weil die Beschwerdeführerin die Möglichkeit gehabt habe, das eingezonte Land zu einem höheren Preis von Fr. 80.--/m² statt Fr. 72.--/m² zu verkaufen). Es sei daher aktenwidrig, wenn sich das Verwaltungsgericht auf einen von den Fachrichtern geschätzten Landwert von Fr. 5.--/m² vor Einzonung stütze.

Formell trifft der Einwand der Beschwerdeführerin zu, endet doch E. 5.4.1 des SKE-Entscheids mit dem Satz: "Wie zu zeigen sein wird, kann aber die Höhe des richtigen Landwirtschaftswerts vorliegend offen bleiben". Dennoch äusserte sich das SKE zur Rüge der Beschwerdeführerin, wonach der Wert des Landes mit Fr. 5.--/m² zu tief sei: Es gab eine Übersicht über die Verkaufspreise der letzten 5 Jahre und hielt fest, dass diese "nach Auffassung des SKE und namentlich dessen Fachrichter die geforderte Erhöhung des (...) Landwirtschaftswerts nicht her (geben)". Insofern ist die Feststellung des Verwaltungsgerichts nicht aktenwidrig.

E. 4.3

Weiter rügt die Beschwerdeführerin, das SKE habe die Auskunft der Abteilung Landwirtschaft eingeholt, ohne die Parteien darüber zu informieren und ohne diesen das rechtliche Gehör dazu zu gewähren. Dieses Vorbringen ist offensichtlich unrichtig, wurden die Parteien doch in der Einladung zur Augenscheinsverhandlung vom 13. Mai 2016 (Akten SKE act. 92) über die Einholung der Vergleichshandänderungen für Landwirtschaftspreise informiert; die Vergleichspreise wurden ihnen an der Augenscheinsverhandlung bekannt gemacht (Protokoll vom 6. Juli 2016, act. 104), so dass sie die Möglichkeit hatten, dazu Stellung zu nehmen.

E. 4.4

Schliesslich rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil sich das Verwaltungsgericht nicht mit ihren Vorbringen auseinandergesetzt habe, wonach die Nachbarparzelle für Fr. 6.50/m² verkauft worden sei und die Gemeinde in einem vergleichbaren Fall (Entscheid vom 14. Dezember 2015) sogar einen Wert von Fr. 8.--/m² zugrundegelegt habe. Das Verwaltungsgericht hat diese Vorbringen jedoch - wenn auch kurz - behandelt und begründet, weshalb dennoch an der Bewertung von Fr. 5.--/m²

festzuhalten sei (insbesondere weil es sich um eine aufgeschüttete Kiesgrube und nicht um bestes Landwirtschaftsland handle). Dies genügt den verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV .

E. 4.5

Die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin zu der ihrer Ansicht nach richtigen Berechnung der Mehrwertabgabe sind appellatorischer Natur und nicht geeignet, die angefochtene Berechnung als willkürlich bzw. in tatsächlicher Hinsicht als offensichtlich unrichtig erscheinen zu lassen.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Kosten. Die Gemeinde obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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