

Sitzung vom 27. März 2019 / Geschäft Nr. 2

Bericht und Antrag

Reglement über den Ausgleich von Planungsvorteilen; Erlass

1. Ausgangslage

Seit dem 1. Mai 2014 ist die von den eidgenössischen Räten im Juni 2012 beschlossene Revision des Raumplanungsgesetzes in Kraft. Unter anderem wurden dabei die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe konkretisiert und verschärft. Demnach muss das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vorsehen, welche durch Planungen entstehen.

Im Rahmen der Revision der Baugesetzgebung (Änderung des Baugesetzes vom 9. Juni 2016) hat der Kanton Bern diese Vorgabe umgesetzt. Mit der am 1. April 2018 in Kraft getretenen Änderung fand ein Systemwechsel von einer vertraglichen Mehrwertabgaberegulierung hin zu einer eigenständigen und verfügungsweise festzusetzenden Kausalabgabe. Das Baugesetz gibt dabei nur die Minimal- und Rahmenbestimmungen vor. Die Gemeinden erhalten erheblichen Spielraum für eigene Regelungen innerhalb dieser Vorgaben. Dazu ist ein kommunaler Erlass in Form eines Reglements nötig.

2. Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700)
- Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0)
- Gemeindegesetz des Kantons Bern vom 16. März 1998 (GG, BSG 170.11)
- Gemeindeverordnung des Kantons Bern vom 16. Dezember 1998 (GV, BSG 170.111)
- Gemeindeverfassung vom 30. November 2003 (SSGZ 101.1); Art. 55 lit. a

3. Bezug zum Leitbild und anderen wichtigen Planungen

Das vorliegende Geschäft hat keinen direkten Bezug zum Leitbild. Es läuft keiner Stossrichtung des Leitbildes, keinem Regierungsschwerpunkt und keinem Lösungs- und Handlungsansatz zuwider. Der Erlass ist in den Legislaturzielen 2018-2021 aufgeführt.

Das neue Reglement ist Voraussetzung damit bei kommenden Planungen allfällige Mehrwerte abgegolten werden können. Dies dürfte als erstes bei der zu ändernden Zone mit Planungspflicht „Bären“ der Fall sein (vgl. Tätigkeitsprogramm 2019 zum Lösungsansatz 2.3).

4. Die Mehrwertabgabe kurz erklärt

Der Wert eines Grundstückes bemisst sich in erster Linie nach dessen Nutzungsmöglichkeiten, welche primär durch die Raumplanung festgelegt werden. Entscheidend ist daher die entsprechende Zuordnung des Landes im Zonenplan der Gemeinde mit den entsprechenden Nutzungsvorschriften im Baureglement. So kann der Wert eines Grundstücks steigen, wenn beispielsweise Landwirtschaftsland neu einer Bauzone zugeordnet wird. Solche Einzonungen sind unter dem Primat der Siedlungsentwicklung nach Innen eher der Ausnahmefall. Auch in Zollikofen sind zurzeit keine Einzonungen absehbar. Aber auch bei Um- und Aufzonungen

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Baumann Beat	08.03.2019	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2019\20190327\mehrwertabgabereglement_ggra.docx	08.03.2019 15:39 / ks	1.4	1 von 6

können Mehrwerte entstehen. Bei einer Umzonung wird bestehendes Bauland einer neuen Nutzungsmöglichkeit zugeführt. Dies war beispielsweise bei der Umzonung des Gebiets „Webergut“ im Rahmen der Ortsplanungsrevision der Fall. Eine Aufzonung ermöglicht eine Mehrnutzung eines Grundstückes bei gleich bleibender Nutzungsart, wie es bei der laufenden Arealplanung „Bären“ der Fall ist.

Ein Teil des durch Planungsmaßnahmen anfallenden Mehrwerts wurde schon bisher in etlichen Gemeinden des Kantons Bern ausgeglichen. Dies geschah auf vertraglicher Basis. Das nationale Raumplanungsgesetz schreibt diese Abgabe nun obligatorischer Weise vor. Damit die Gemeinden mehr als die minimal vorgeschriebenen 20 % erheben können, müssen sie dazu ein Reglement erlassen.

Viele Vorgaben sind durch die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung verbindlich. Die Gemeinden haben insbesondere Spielraum, ob Um- und Aufzonungen auch erfasst werden, wie viel der Abgabesatz beträgt und wie hoch sie die Freigrenze ansetzen wollen. Mit der Freigrenze soll verhindert werden, dass bei Bagatellfällen ein aufwändiges Abgabeverfahren gestartet werden muss.

90 % der Mehrwertabgabe steht der Gemeinde zu. Sie muss dazu eine Spezialfinanzierung führen, was dazu führt, dass die Abgabe nicht in den allgemeinen Steuerhaushalt einfließt und eine zweckgebundene Verwendung ermöglicht wird. Die restlichen 10 % stehen dem Kanton zu.

Erlässt die Gemeinde Zollikofen kein Reglement, greift die kantonale Minimalbestimmung. Dabei müssen einzig bei Einzonungen 20 % des planungsbedingten Mehrwerts als Abgabe entrichtet werden.

5. Bisherige Regelung in der Gemeinde Zollikofen

Die Gemeinde Zollikofen kennt und wendet die Mehrwertabschöpfung schon lange an. Bisher geschah dies auf Basis der gemeinderätlichen Richtlinien über die finanzielle Abgeltung von Planungsvorteilen vom 28. Oktober 2002 (1. Fassung 21. September 1992). Für Einzonungen wurde dabei ein Anteil von 40 % des realisierbaren Vorteils verlangt. Die Abgeltung erfolgte einerseits monetär und andererseits durch Investitionen in Infrastrukturen (Erschliessungsanlagen, Werkleitungen und dergleichen) durch die betroffene Eigentümerschaft.

Planungsmehrwerte, welche durch die Ortplanungsrevision entstanden sind, hat der Gemeinderat mittels Vertrag geregelt. Dieses Vorgehen war möglich, da die öffentliche Auflage vor Inkrafttreten der Baugesetzrevision stattfand.

6. Aktuelle Baugesetzrevision

Am 6. September 2017 hat der Grosse Rat zwei Motionen überwiesen, welche eine Korrektur der Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung verlangen. Vom 26. Oktober 2018 bis zum 25. Januar 2019 fand eine Vernehmlassung zur geplanten Gesetzesänderung statt. Für Um- und Aufzonungen sind differenzierte Regelungen betreffend Freigrenze und Fälligkeit vorgesehen. Zudem soll das Verfahren für die Erhebung der Mehrwertabgabe optimiert werden.

Der Reglementsentwurf der Gemeinde Zollikofen ist so ausgelegt, dass auch nach der geplanten Revision keine Änderung nötig wird. Es ist keine abweichende Freigrenze für Um- und Aufzonungen vorgesehen. Die Förderung der Siedlungsentwicklung nach Innen soll nicht über die Freigrenze, sondern über einen tieferen Abgabesatz erreicht werden.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Artikel

Das Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) stellt den Gemeinden ein Musterreglement und Erläuterungen dazu zur Verfügung. Der zu beratende Reglementsentwurf lehnt sich stark daran an und die Ausführungen zu den einzelnen Artikeln stammen grösstenteils auf den jeweiligen Erläuterungen des AGR.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Baumann Beat	08.03.2019	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2019\20190327\mehrwertabgabereglement_ggra.docx	08.03.2019 15:39 / ks	1.4	2 von 6

Artikel 1

In Abs. 1 dieses Artikels wird festgelegt, welche Vorgänge überhaupt die Pflicht auslösen, eine Mehrwertabgabe zu zahlen. Zwingend ist die Mehrwertabgabe in den Fällen von Einzonungen (Bst. a). Die Umschreibung der Einzonung deckt sich wortwörtlich mit der Formulierung von Art. 142a Abs. 1 BauG. Das eidgenössische und kantonale Recht definieren diesen Begriff abschliessend, so dass für eine kommunale Präzisierung und/oder Abweichung kein Raum besteht.

Für Gemeinden freiwillig ist das Erheben einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen (Bst. b und c). Diese Entstehung eines Planungsmehrwertes dürfte mit der allgemeinen Stossrichtung „Siedlungsentwicklung nach Innen“ immer wichtiger werden. In Anlehnung an die bisherige Praxis sollen daher in der Gemeinde Zollikofen auch in diesem Fall Mehrwertabgaben entrichtet werden.

Mit der Einleitung „Sofern ein Mehrwert anfällt (...)“ wird – gleich wie im Bundesrecht und im kantonalen Recht – daran erinnert, dass eine Mehrwertabgabe nur geschuldet ist, wenn im konkreten Fall tatsächlich ein planungsbedingter Mehrwert entsteht (vgl. Art. 142 Abs. 1 und 142a Abs. 1 BauG). Gerade bei Um- und Aufzonungen kann es sein, dass zwar theoretisch eine Mehrnutzung möglich wäre, diese aber derart beschaffen ist, dass sie sich auf dem Immobilienmarkt nicht in einem höheren Preis der Liegenschaft niederschlägt und deshalb eben kein Mehrwert anfällt. Der massgebliche Mehrwert besteht aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten des Grundstücks ohne (vor) und mit (nach) der Planungsmassnahme.

In Abs. 1 wird weiter erwähnt, dass die Abgabe von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern geschuldet ist.

In Abs. 2 wird eine Freigrenze von Fr. 20'000.00 festgelegt. Dies ist nach geltendem kantonalem Recht eine Wiederholung von Art. 142a Abs. 4 BauG. Die Baugesetzrevisionsvorlage 2019 sieht vor, dass die Gemeinden bei Um- und Aufzonungen die Freigrenze unabhängig bestimmen können. Für die Gemeinde Zollikofen soll eine einheitliche Untergrenze gelten.

Artikel 2

Artikel 2 ist die Kernvorschrift des Reglements und regelt die Abgabesätze innerhalb des gesetzlichen Rahmens. Die Abgabesätze sind für Einzonungen einerseits und für Um- und Aufzonungen andererseits getrennt festzulegen:

- Bei Neueinzonungen muss der Abgabesatz mindestens 20 % betragen und darf nicht höher als 50 % des Mehrwerts sein.
- Bei Um- und Aufzonungen müssen sich die Abgabesätze zwischen 20 % und 40 % bewegen.

Gemäss der ständigen Praxis der Gemeinde Zollikofen soll der Abgabesatz für Neueinzonungen 40 % betragen. Um der Baulandhortung entgegenzuwirken, steigt der Abgabesatz ab dem sechsten Jahr nach Rechtskraft auf 50 % an.

Bei Um- und Aufzonungen handelt es sich in der Regel um weitgehend überbaute Gebiete, welche im Sinne der inneren Verdichtung umstrukturiert werden sollen. Damit dieses unbestrittene Ziel der Raumplanung nicht behindert wird, soll der Abgabesatz hier 20 % Prozent betragen. Dies entspricht wiederum der Praxis der Gemeinde aus der Ortsplanungsrevision.

Artikel 3

Abs. 1 verweist für das Verfahren, den Fälligkeitszeitpunkt und die Sicherung auf die entsprechenden kantonalen Vorschriften in Art. 142c-142e BauG. Diese kantonalen Vorschriften regeln diese Aspekte der Mehrwertabgabe umfassend und abschliessend.

Abs. 2 betrifft den Fall, dass der Fälligkeitszeitpunkt oder der fällig gewordene Anteil einer Mehrwertabgabe strittig werden könnte. Es ist namentlich bei der teilweisen Überbauung eines Grundstücks durch die Grundeigentümerschaft denkbar, dass der Umfang der fällig gewordenen Mehrwertabgabe zu Diskussionen Anlass gibt. In diesem Fall verweist Abs. 2 – in Übereinstimmung mit der allgemeinen Vorgabe von Art. 49 VRPG (Vorrang der Verfügung) – auf den Verfügungsweg.

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Baumann Beat	08.03.2019	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2019\20190327\mehrwertabgabereglement_ggra.docx	08.03.2019 15:39 / ks	1.4	3 von 6

Art. 142e BauG sieht vor, dass im Verzugsfall Verzugszinsen auf der Mehrwertabgabe geschuldet sind. Die Höhe der Zinsen wird jedoch im BauG nicht geregelt. Er soll sich nach dem für bernische Steuern geltenden Verzugszinssatzes richten.

Artikel 4

Die Gemeinden sind nicht frei, wofür sie die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung verwenden dürfen. Art. 5 Abs. 1ter RPG umschreibt die zulässigen Verwendungsmöglichkeiten abschliessend, worauf Art. 142f Abs. 2 BauG verweist. Dazu gehören:

- Entschädigungen für Planungen, welche zu Eigentumsbeschränkungen führen, die einer Enteignung gleichkommen.
- Weitere Massnahmen der Raumplanung, wie die Verwendung für steuerfinanzierte Infrastruktur- (z. B. Erschliessung), und Ausstattungsvorhaben (z. B. öffentliche Anlagen für Spiel, Sport und Freizeit), für Frei- und Grünflächen, ökologische Ausgleichsmassnahmen, Förderbeiträge im Rahmen des Richtplans Landschaft, Förderung für die Förderung der Verdichtung nach Innen, etc.

Artikel 5

Um die bundesrechtliche Zweckbindung der Erträge sicherzustellen, ist eine Spezialfinanzierung im Sinn von Art. 86 GV zu schaffen. Art. 142f Abs. 3 BauG schreibt dies ausdrücklich vor. Es handelt sich somit um eine gesetzliche Spezialfinanzierung.

Abs. 2 regelt, was in die Spezialfinanzierung fliesst bzw. wie diese geäuftet wird. In die Spezialfinanzierung fliesst der Anteil von 90 %, welcher die Gemeinde nach Art. 142f Abs. 1 BauG behalten kann. Die 10 % des Kantons nimmt die Gemeinde nur treuhänderisch ein und leitet sie an den Kanton weiter.

Abs. 3 regelt, dass der Gemeinderat unabhängig von der Höhe über Entnahmen aus der Spezialfinanzierung entscheiden kann. Dieser Entnahmebeschluss ist dabei zu trennen von der Ausgabe, welche mit den entnommenen Mitteln anschliessend finanziert werden soll. Über diese Ausgabe hat in jedem Fall das ausgabekompetente Organ zu beschliessen.

Artikel 6

Art. 6 regelt, welches Organ innerhalb der Gemeinde die Aufgaben im Bereich der Mehrwertabschöpfung wahrzunehmen hat, insbesondere wer die erforderlichen Verfügungen – Abgabeverfügungen nach Art. 142d Abs. 1, 2 und 3 BauG und Feststellungsverfügungen über die Fälligkeit – erlassen darf.

Artikel 7

Das Reglement soll auf den 1. Juni 2019 in Kraft treten.

8. Gemeindevergleich

In den letzten Jahren haben die meisten Gemeinden ein Reglement über die Mehrwertabgabe erlassen. Die nachstehende Übersicht gibt einen Überblick über Gemeinden der Region Bern:

Gemeinde	Abgabesatz		Freigrenze in Fr.	
	Einzonungen	Um- und Aufzonungen	Einzonungen	Um- und Aufzonungen
Bern	50 %	40 %	20'000.00	150'000.00 (Volksvorschlag, Abstimmung am 10.02.2019)
Bolligen	40 – 50 % (zeitlich gestaffelt, 3-stufig)	33.3 %	20'000.00	

Gemeinde	Abgabesatz		Freigrenze in Fr.	
	Einzonungen	Um- und Aufzonungen	Einzonungen	Um- und Aufzonungen
Münchenbuchsee	40 – 50 % (zeitlich gestaffelt, 3-stufig)	30 %	20'000.00	
Ittigen	40 %	40 %	20'000.00	
Köniz	40 – 50 % (zeitlich gestaffelt, 3-stufig)	40 % abzüglich Fr. 60'000.00	20'000.00	150'000.00
Muri	30 – 50 % (zeitlich gestaffelt, 3-stufig)	30 %	20'000.00	
Ostermundigen	40 % (Kompetenz GR 30 – 50 %)		20'000.00	
Kirchlindach	40 %	40 % = Umzonungen 0 % = Aufzonungen	20'000.00	100'000.00
Moosseedorf	30 – 50 % (zeitlich gestaffelt, 3-stufig)	20 %	20'000.00	150'000.00
Zollikofen neu	40 – 50 % (zeitlich gestaffelt, 2-stufig)	20 %	20'000.00	

9. Finanzielle Auswirkungen

Mit diesem Reglement erhält die Gemeinde Zollikofen die Möglichkeit, Mehrwertabgaben über dem kantonalen Minimum von 20 % zu erheben. Die konkreten finanziellen Auswirkungen können nicht prognostiziert werden, da ausser der Planung Bärenareal keine Projekte absehbar sind. Die Berechnungen zur Zone mit Planungszone „Bären“ sind noch nicht vorgenommen worden.

10. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Keine Bemerkungen.

11. Stellungnahme der Finanzkommission

Die Finanzkommission stellt fest, dass mit den geltenden Bestimmungen im Raumplanungsgesetz und im kantonalen Baugesetz die Mehrwertabschöpfungen, die über die gesetzlich festgelegten Abgaben oder weitergehende Mehrwertabgaben (Aufzonungen, Umzonungen) hinausgehen, zwingend in einem Spezialfinanzierungsreglement festzulegen sind.

Die Verwendung der Mehrwertabgaben muss zweckgebunden erfolgen und ist gesetzlich geregelt (vgl. Mehrwertabgabereglement Art. 4). Generell sind 10 % der Abgaben an den Kanton weiterzugeben. Wird die Mehrwertabschöpfung für Investitionen verwendet, darf laut der Gemeindeverordnung nur der objektbezogene ordentliche Abschreibungsbetrag der Spezialfinanzierung entnommen werden.

Die Kommission unterstützt die Höhe der vorgeschlagenen Mehrwertabgaben bei Einzonungen und Umzonungen sowie Aufzonungen.

Die Finanzkommission ist mehrheitlich der Auffassung, dass die Gemeinde Zollikofen im Reglement für Einzonungen eine dreistufige Steigerung des Abgabesatzes vorsehen sollte (vgl. Mehrwertabgabereglement Art. 2 Abs. 1 Bst. a). Eine dreistufige Staffelung findet sich auch im Musterreglement des Kantons. Mit der im Dezember 2018 rechtskräftigen Ortsplanung werden

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Baumann Beat	08.03.2019	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2019\20190327\mehrwertabgabereglement_ggra.docx	08.03.2019 15:39 / ks	1.4	5 von 6

aus heutiger Sicht in den nächsten Jahren auf dem Gemeindegebiet keine Einzonungen vorgenommen. Die Gemeinde kann mit einer dreistufigen Steigerung die Standortattraktivität auch für künftige Abgabepflichtige hoch halten. Es ist nicht ausser Acht zu lassen, dass die Mehrwertabgaben in den periodisch stattfindenden Gemeinderatings einbezogen und in die Bewertung einfließen.

Die Finanzkommission stimmt dem neuen Mehrwertabgabereglement unter Beachtung der vorstehend gemachten Bemerkungen zu.

12. Antrag

Der Gemeinderat beantragt Ihnen, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums, zu

beschliessen:

Das Reglement über den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabgabereglement, MWAR, SSGZ 721.3) wird genehmigt.

Zollikofen, 4. März 2019

GEMEINDERAT ZOLLIKOFEN

Daniel Bichsel
Präsident

Stefan Sutter
Sekretär

Beilagen:

- Entwurf Reglement über den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabgabereglement, MWAR, SSGZ 721.3)
- Auszug aus dem Baugesetz des Kantons Bern, Art. 142 ff (Ausgleich von Planungsvorteilen)

Autor:	Speicherdatum	Pfad, Datei:	Datum, Zeit / User	Version	Seite
Baumann Beat	08.03.2019	g:\00_daten\01_präsidentiales\001_zd\0090_ggr\0093_sitzungen\2019\20190327\mehrwertabgabereglement_ggra.docx	08.03.2019 15:39 / ks	1.4	6 von 6