
Auszug aus dem Protokoll

Sitzung Nr. 2
Datum 27. März 2019

9 1.12.57 Reglement über den Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabgabereglement; MWAR)

Reglement über den Ausgleich von Planungsvorteilen; Erlass

GGR-Präsident Rudolf Gerber (SP): Das Eintreten ist nicht bestritten, somit können wir die Geschäfte behandeln und wir machen, wie üblich, zuerst eine allgemeine Runde, anschliessend besprechen wir das Reglement Artikel nach Artikel.

GPK-Sprecher René Ritter (SVP): Die GPK hat das Reglement mit den kantonalen Vorgaben und mit dem Musterreglement verglichen. Die GPK stellt fest, dass es den Vorschriften entspricht und sich im ähnlichen Rahmen wie die Regelungen in den verglichenen Gemeinden bewegt. Wir haben keine Fragen.

Gemeindepräsident Daniel Bichsel (SVP): Der Gemeinderat unterbreitet euch heute Abend das Reglement über den Ausgleich von Planungsvorteilen zur Genehmigung. Damit wird die rechtliche Grundlage geschaffen, dass die so genannte Mehrwertabgabe für Einzonungen einerseits und andererseits für Um- und Aufzonungen nach wie vor eingefordert werden kann. Beim Erlass von solchen neuen Bestimmungen, welche Abgaben von den Bürgerinnen und Bürgern zur Folge haben, gilt es stets, die Auswirkungen auch auf die Volkswirtschaft im Auge zu behalten. Die Höhe der Abgabe führt einerseits zu einem willkommenen Beitrag im Gemeinde- und Staatshaushalt, hat aber auf der anderen Seite kostentreibende Ausgaben bei Grundeigentümern bzw. bei den Bauwilligen zur Folge. Diese Aufwendungen auf der Seite des Grundeigentümers führen in der Folge zu höheren Gesteungskosten der Bauten, was sich schliesslich auf die Raumkosten, bis hin zur Höhe des Mietzinses, erstreckt. Aus diesem Grunde gilt es, die Höhe der Abgabesätze immer auch mit Augenmass festzulegen. Bei Einzonungen, also wenn eine Fläche neu als Bauland ausgetrennt wird, ist eine Mehrwertabgabe heute durch das Bundesrecht zwingend vorgeschrieben. Bei Umzonungen, zum Beispiel von der Gewerbezone in die Wohnzone und bei Aufzonungen, die beispielsweise zusätzliche Geschossflächen ermöglichen, ist die Abgabe hingegen freiwillig. Auch beim Abgabesatz behalten die Gemeinden einen erheblichen Ermessensspielraum. Laut dem kantonalen Baugesetz muss dieser bei Neueinzonungen mindestens 20 % des Mehrwerts betragen und darf 50 % nicht übersteigen. Bei Um- und Aufzonungen liegen die Grenzen – sofern man dies überhaupt will – zwischen 20 und 40 %. Der Gemeinderat sieht im neuen Reglement vor, dass bei Einzonungen eine Abgabe von 40 % des planungsbedingten Mehrwerts zu entrichten ist. Dieser steigt auf 50 % an, wenn nicht innerhalb einer Frist von fünf Jahren eine Überbauung realisiert wird. Um- und Aufzonungen sollen in Zollikofen ebenfalls der Mehrwertabgabe unterliegen. Hier schlägt der Gemeinderat einen festen Satz von 20 % vor. Die Mehrwertabgabe ist für Zollikofen nicht etwas völlig Neues, auch wenn erst jetzt erstmals über ein formelles entsprechendes Reglement befunden wird. Bisher wurde die Höhe der Mehrwertabgabe mit Verträgen zwischen Bauherrschaft und der Gemeinde geregelt. So wurden beispielsweise Planungsmehrwerte erhoben, welche durch die Ortsplanungsrevision entstanden sind. Dieses Vorgehen war damals noch möglich, weil die öffentliche Auflage – das ist der massgebende Zeitpunkt für solche Mehrwertabschöpfungen – vor Inkrafttreten des kantonalen Baugesetzes stattfand. Seit 1. April 2018 ist dies nicht mehr möglich. Deshalb ist es nötig, ein entsprechendes Mehrwertabgabe-

reglement, wie wir es euch hier vorlegen, zu erlassen. Im Namen des Gemeinderats ersuche ich euch, dem vorliegenden Erlass zuzustimmen.

Niklaus Marthaler (SVP): Es ist bereits vorgängig gesagt worden, um was es in diesem Geschäft geht. Wenn die Abgabe also mehr als 20 % eines Mehrwerts betragen soll, muss die Gemeinde neu dazu ein Reglement verabschieden. Obwohl Einzonungen in naher bis mittelfristiger Zukunft in Zollikofen kaum der Fall sein werden, erscheint uns die von der Gemeinde vorgeschlagenen 40 – 50 % Mehrwertabgabe als vernünftig. Ebenso sehen wir den Abgabesatz von 20 % bei Um- und Aufzonungen als ideal und richtig an. Die vorgesehene Freigrenze von Fr. 20'000.00 wird für weniger Bürokratie sorgen. Wichtig für uns ist auch, dass der vorliegende Reglementsentwurf so ausgelegt ist, dass nach der geplanten Baugesetzrevision keine Änderung nötig sein wird, da keine abweichende Freigrenze für Um- und Aufzonungen vorgesehen ist. Die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen soll nicht über eine Freigrenze, sondern über einen tieferen Abgabesatz erreicht werden. Grundsätzlich können die finanziellen Auswirkungen der Abgabesätze nicht vorausgesagt werden. Wir finden aber das vom Gemeinderat vorliegende Reglement als gut durchdacht und empfehlen dies deshalb zur Annahme.

Peter Kofel (GFL): Die GFL erachtet das Reglement weitgehend als sinnvoll und zweckdienlich, hat aber dazu eine Frage. Die Frage betrifft Art. 3, Absatz 2. Ist dieser Absatz so zu verstehen, dass im Falle einer Einsprache gegen eine Verfügung in jedem Fall eine zweite Verfügung erlassen wird? Den Antrag der GFL zu Art. 2, Höhe der Mehrwertabgabe, haben alle per E-Mail erhalten. Persönlich finde ich, dass man Um- und Aufzonungen nicht anders behandeln sollte als Einzonungen. Einzonungen betreffen primär Landwirte, Um- und Aufzonungen primär Nicht-Landwirte. Warum sollen Nicht-Landwirte bevorzugt behandelt werden? Das Argument mit der Behinderung der inneren Verdichtung finden wir nicht stichhaltig, denn einerseits sind Einzonungen faktisch gar nicht möglich (zumindest nicht in naher Zukunft), und andererseits ist ja genau das Gegenteil der Fall. Dank der Mehrwertabschöpfung hat die Gemeinde mehr Mittel um unter anderem die innere Verdichtung voranzutreiben, denn im eidgenössischen Raumplanungsgesetz ist ausdrücklich festgelegt:

- Art. 5, Ausgleich und Entschädigung. Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis} verwendet.
- In diesem Art. 3, Planungsgrundsätze, steht unter Absatz 3 a^{bis}: Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche.

Mittelfristig hätte die Gemeinde damit also mehr Mittel für raumplanerische Massnahmen und insbesondere für die Förderung der inneren Verdichtung zur Verfügung. Unseren Antrag für eine Mehrwertabschöpfung von 30 % (das heisst gleich hoch wie Münchenbuchsee oder Muri) betrachten wir deshalb als zielführend und moderat. **Wir beantragen deshalb, bei Auf- und Umzonungen (Art. 2, Buchstaben b und c) die Mehrwertabgabe auf 30 % festzusetzen statt nur 20 %.**

Hans-Jörg Rhyn (SP): Die SP-Fraktion kann dem Bericht und Antrag des Gemeinderats wie auch der Fassung des neuen Reglements vorbehaltlos zustimmen. Die Abschöpfung der Planungsmehrwerte ist klar geregelt und entspricht sowohl der bisherigen Praxis unserer Gemeinde wie auch den neuen gesetzlichen Grundlagen. Die Erträge fliessen in die Spezialfinanzierung und können bei Bedarf für raumplanerische Massnahmen wie Erschliessungen und Ausstattung von Infrastrukturen und Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen sinnvoll eingesetzt werden, zum Nutzen der Gemeinde und ihrer weiteren baulichen Entwicklung. Die Fälligkeit der Abgaben, wie sie vom Gemeinderat vorgeschlagen wird, scheint uns richtig. Die Erhöhung des Abgabesatzes für Einzonungen von 40 und 50 % nach sechs Jahren, ebenfalls. Die Baulandhortung kann damit vermieden werden oder wird zumindest mit der Zeit weniger attraktiv. Beim Abgabesatz für Um- und Aufzonungen können wir aus diver-

sen, unter anderem finanziellen Überlegungen, dem Antrag der GFL auf eine Erhöhung von 20 auf 30 % zustimmen. Andere Gemeinden wenden diese Praxis auch an.

Marcel Remund (FDP): Das hier zu behandelnde Geschäft zeigt exemplarisch auf, wie der Spielraum von Gemeinden durch übergeordnete Regulierungen von Bund und Kanton immer mehr eingeschränkt wird. Bisher konnte die Erhebung der Mehrwertabgabe auf Basis einer Richtlinie des Gemeinderats erfolgen. Um einen höheren Satz als 20 % zu erheben, ist die Gemeinde nun gezwungen, ein neues Reglement zu erlassen. Die Regulierungsdichte nimmt so immer mehr zu und wird für den Bürger immer unübersichtlicher. Vielleicht wäre es ja besser, kein neues Reglement zu erlassen und somit nicht mehr als 20 % abzuschöpfen. Die Mehrwertabgabe ist jedoch im Dickicht der Steuern und Abgaben noch eines der intelligenteren Instrumente. Es wird nicht die Leistung besteuert, sondern ein Ereignis, welches vom Nutzniesser nicht direkt beeinflusst werden kann. Falls die Einnahmen aus Mehrwertabgaben steigen, müssten dann jedoch in einem intakten System die direkten Steuern sinken. Die aufgezwungene Zweckbindung dieser Mittel in einer Spezialfinanzierung läuft diesem Ziel jedoch zuwider. Die FDP-Fraktion unterstützt das vorliegende Reglement, welches sich stark an das Musterreglement des Kantons Bern anlehnt. Die Abgabe bei Um- und Aufzonungen sollte möglichst tief sein, damit das Ziel der Verdichtung nach Innen nicht gefährdet ist. Bei einem zu hohen Satz besteht die Gefahr, dass nicht umgebaut wird. Die vorgesehenen 20 % genügen vollauf. Der Antrag der GFL verlangt eine Erhöhung auf 30 %. Diese vorgeschlagene Satzerhöhung wirkt kontraproduktiv. Wir sollten das Kind nicht mit dem Bade ausschütten. Der Antrag der GFL wird daher von unserer Fraktion abgelehnt.

Niklaus Marthaler (SVP): Mit dem Antrag der GFL können wir uns auch nicht anfreunden, und zwar aus verschiedenen Gründen. Bei der Ortsplanungsrevision sind zum Beispiel die Gebiete Webergut und Hirzenfeld in der Absicht umgezont worden, um neue Wohnnutzung zu generieren. Die Verträge mit den Grundeigentümern der umgezonten Gebiete sind mit einem Mehrwertabgabesatz von 20 % abgeschlossen worden. Eine Erhöhung des Satzes für Bau- und Umzonung auf 30 % dürfte bei den künftigen Investoren mehr als nur einen grossen Unmut auslösen. Wir sehen auch bei der Erhöhung des Satzes eine weitere Hürde, ein geplantes Bauvorhaben zurückzustellen. Das entspricht nicht dem allgemeinen parteiübergreifenden Denken zur Siedlungsentwicklung gegen Innen. Im Weiteren kann kaum erwartet werden, dass ein Bauherr zusätzlich 10 % der Abgaben aus seinem Portemonnaie selber bezahlen muss. Die höheren Kosten werden auf die Baukosten und auch auf die Preise von Wohneigentum oder auf Mietzinse schlagen. Vom günstigen Wohnraum rücken wir damit wieder ein Stück weiter weg. Unter all diesen Argumenten können wir eine Erhöhung des Abgabesatzes im Sinne der GFL nicht unterstützen.

Mario Morger (glp): Sind wir ehrlich. Wenn wir im Moment bei der Schäferei vorbeilaufen oder am ehemaligen Areal Scherzinger an der Wahlackerstrasse, dann könnte man sogar als Zugezogene ein bisschen wehmütig werden. Klar, wie die meisten von euch habe auch ich den Ein- und Aufzonungen und Umzonungen zugestimmt. Schliesslich geht's um ein verdichtetes Bauen nach Innen. Aber an den momentanen Baustellen brennt sich in unser Gedächtnis auch eines ein: Wir verbauen und verdichten wertvollen Boden, von welchem es hier nicht mehr viel gibt. Selbst bei Aufzonungen und Umzonungen geht meistens ein gewisses Mass an Lebens- und Wohnraum für Mensch und Tier verloren. Ich weiss aus Gesprächen, dass es nicht nur mir so geht, sondern viele mit gemischten Gefühlen an diesen Baustellen vorbeigehen. Die Mehrwertabgabe ist nicht nur dafür gedacht um Infrastrukturkosten abzugelten, sondern auch um Freiraum und Kompensation zu erhalten. Es ist zweckgebunden zu verwenden für Spiel, Sport und Freizeitanlagen, Frei- und Grünflächen, ökologische Ausgleichsmassnahmen und vieles mehr. Der Bevölkerung wird mit einer Mehrwertabgabe gezeigt, der Boden ist uns etwas wert, wir wollen unseren Erholungsraum erhalten. Es ist ein Deal zwischen Bevölkerung und Wohneigentümer, welche die Akzeptanz der baulichen Massnahmen stärkt. Kurzum, die Grünliberalen sehen die Mehrwertabgabe als wichtiges Instrument für die Raumplanungspolitik. In diesem Punkt stützen wir die Sichtweise des Gemeinderats. Was wir aber sicher nicht stützen sind die vorgesehenen Abgeltungssätze bei

Um- und Aufzonungen. Der Satz von 20 % ist ökonomisch und ökologisch gesehen ein No-Go. Es gilt, zum Abgabesatz Folgendes zu sagen: Erstens, Um- und Aufzonungen basieren auf einer politischen Entscheidung. Der Grundeigentümer erlebt einen Wertzuwachs auch nicht bei einem Lottogewinn, ohne dass er dafür irgendwelche Leistungen erbracht hätte. Achtung, wir sprechen da von Zahlen, die in einige Fr. 100'000.00 gehen und nicht von irgendwelchen Bagatelbeträgen. Zweitens, wir belasten im Kanton und auch in Zollikofen hohe Einkommen und vermögende Personen stark. Man kann in Zollikofen bis zu 37 % mit Einkommenssteuern belastet werden. Ist es fair, wenn jemand so viel Steuern und verdientes Einkommen bezahlt, für welches er oder sie hart gearbeitet hat, und auf der anderen Seite der erwähnte Grundeigentümer aber selbst, unter Einbezug von allfälligen weiteren Steuern, mit weniger davon kommt. Drittens sind Mehrwertabgaben eine Lenkungsabgabe. Wir sollten sie nicht zu einem Infrastrukturbeitrag degradieren. Viertens und letztens, der Gemeinderat versucht uns zu überzeugen, dass die Höhe der Mehrwertabgabe für die Gemeinden neuerdings relevant sei. Das ist Unsinn. Oder habt ihr schon mal einen Grundeigentümer gesehen, welcher sein Grundstück in die Innerschweiz verschleppt, weil er es hier nicht versteuern möchte? Sogar die steuergünstigen Gemeinden Muri und Ittigen sehen das anders und haben für Um- und Aufzonungen 30 bzw. 40 % vorgesehen. Aus all diesen Gründen können die Grünliberalen dem Antrag des Gemeinderats so nicht zustimmen. Hingegen unterstützen wir den Antrag der GFL.

Gemeindepräsident Daniel Bichsel (SVP): Ich gehe davon aus, dass wir noch bei der allgemeinen Debatte sind und noch nicht bei der Detailberatung. Ich werde zu den Anträgen bei den einzelnen Artikeln Stellung nehmen, aber es war noch eine Frage von Peter Kofel (GFL) bezüglich Art. 3, Absatz 2, wegen der zweiten Verfügung. Eine zweite Verfügung kann es dann geben, wenn beispielsweise nur ein Teil von einem Areal überbaut wird. Wenn keine Einigung getroffen werden kann, welcher Teil, wie viele m² es betrifft. Das kommt nur vor, wenn es bestritten wird. In der Regel kann man genau sagen, um wie viele m² es sich handelt. Die Gemeinde hat für solche Fälle die Möglichkeit, eine zweite Verfügung zu erlassen.

Peter Kofel (GFL): Aber so wie es formuliert ist, gibt es bei Einsprachen eigentlich immer eine zweite Verfügung, auch wenn sie abgewiesen wird.

Gemeindepräsident Daniel Bichsel (SVP): Ich sehe nicht, von welcher Einsprache du sprichst. Es ist ein Verfügungswert, bei welchem ein Beschwerdeweg offen ist. Als Beispiel: Wir haben ein Areal, welches vorerst zu 2/3 überbaut wird. Nun teilen wir mit, dass 2/3 der Mehrwertabgabe, welche wir in der ersten Verfügung festgehalten haben, fällig werden. Nun kann das bestritten werden, die m² sind nicht genau bekannt. Besteht eine solche Uneinigkeit, können wir eine zweite Verfügung machen, in welcher die Vereinbarung genau festgehalten wird. Es geht nicht um eine Einsprache zum Bauprozedere, sondern der Verfügungswert hält den Beschwerdeweg offen. Aber der Gemeinderat hat hier nochmals die Möglichkeit, eine Verfügung zu erlassen.

GGR-Präsident Rudolf Gerber (SP): Die allgemeine Geschäftsberatung ist abgeschlossen. Wir gehen das Reglement artikelweise durch. Artikel 2, Absatz 1, Buchstabe b, dafür liegt ein Antrag der GFL vor, dass man das auf 30 % erhöhen würde.

Gemeindepräsident Daniel Bichsel (SVP): Bei den Um- und Aufzonungen in den Buchstaben b und c handelt es sich in der Regel eben um bereits weitgehend überbaute Gebiete, welche im Sinne der inneren Verdichtung umstrukturiert werden sollen. Damit das unbestrittene Ziel der Raumplanung nicht behindert wird, hatten wir das Gefühl, wir möchten hier den Minimalabgabesatz von 20 % festlegen. Der Antrag der GFL möchte nun diesen Satz auf 30 % erhöhen, der Gemeinderat lehnt das aus folgenden Gründen ab. Die Siedlungsentwicklung nach Innen ist im Sinne des Gesetzgebers. Er will diese fördern. In dieser Form von Zusatznutzung sieht sich der Bauwillige mit verschiedensten Herausforderungen konfrontiert. So ist es ungleich komplexer, einen Neubau im besiedelten Gebiet zu realisieren als etwa auf der grünen Wiese, wie man so schön sagt. Hier stellen sich nämlich zusätzliche Heraus-

forderungen, wie denkmalpflegerische oder nachbarschaftsrechtliche Aspekte. So hat sich kürzlich Prof. Furrer von der Berner Fachhochschule dahingehend geäussert: "Wer heute verdichten will, wird zuerst einmal bestraft." Wird nämlich in Städten oder Orten verdichtet gebaut, stellt sich die Frage nach den Grenzen. Wie dicht ist dicht genug. Bürden sich zudem Hindernisse und bürokratische Hürden auf, wenn zum Beispiel die Anforderungen der Stadt- und Ortsentwicklung mit der Denkmalpflege kollidieren. Das hat eben zu seiner Aussage geführt. Mit diesem tiefen Satz der Mehrwertabgabe in diesem Punkt will der Gemeinderat hier den Bauwilligen keinen weiteren Stolperstein in den Weg legen oder eben keine zusätzlichen Bestrafungen auferlegen. Die 20 %-Regel stellt die Praxis der Gemeinde Zollikofen bei der Ortsplanungsrevision dar. Die Regelung ist damals von niemandem hier drinnen in Frage gestellt worden und sollte nach unserem Dafürhalten auch künftig, für künftige Auf- und Umzonungen, in unserer Gemeinde gelten. Wir wollen die Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen mit einem tiefen Satz erreichen und nicht mit der rechtlich umstrittenen höheren Freigrenze, wie das andere Gemeinden zum Teil gemacht haben. Die haben zum Teil höhere Ansätze gewählt aber gleichzeitig auch höhere Freigrenzen festgelegt, welche rechtlich sehr umstritten sind. In Zollikofen soll die gesetzliche Freigrenze über Fr. 20'000.00 gelten. Und noch ein Vergleich, welcher nicht in der Tabelle aufgeführt ist: Die Gemeinde Wohlen verzichtet bei Aufzonungen vollumfänglich auf die Mehrwertabgabe, aus dem Grund, die Siedlungsentwicklung nach innen nicht zusätzlich zu behindern. Das sieht man, wenn man Protokolle und die Vernehmlassungsunterlagen nachliest, welche aufgeschaltet sind. Ferner erinnere ich an meine einleitenden Ausführungen, dass höhere Abgaben und schliesslich höhere Entstehungskosten der Bauten zu höheren Mietpreisen führen können. Während der ganzen Vorberatung dieses Erlasses ist das Begehren für höhere Abgabesätze bei Um- und Aufzonungen meines Wissens nirgends vorgebracht worden, weder in den Kommissionsberatungen noch im Gemeinderat. Bisher hat hier das Parlament der Haltung der vorberatenden Gremien immer einen hohen Stellenwert beigemessen, das würde mit dem Gutheissen des GFL-Antrags jetzt anders. Aus all diesen Gründen beantrage ich euch im Namen des Gemeinderats, den Antrag der GFL abzulehnen und dem gemeinderätlichen Vorschlag mit 20 % zuzustimmen.

GGR-Präsident Rudolf Gerber (SP): Wir kommen zur Abstimmung. Es geht um den Antrag der GFL, dass im Buchstaben b, der Abgabesatz bei Umzonungen von 20 auf 30 % erhöht wird.

Beschluss (19 Ja, 17 Nein, 0 Enthaltungen)
Der Antrag der GFL wird genehmigt.

GGR-Präsident Rudolf Gerber (SP): Wir kommen zu Artikel 2, immer noch Absatz 1, Buchstabe c.

Mario Morger (glp): Mit den höheren Entstehungskosten, das ist ein ökonomischer Irrtum. Und zwar geht es ja darum, es hat einen Mehrwert gegeben. Von diesem Gewinn wird etwas abgeschöpft. Das ist das Eine. Wenn nun ein Investor das umgezonte Objekt kaufen möchte, hat er eine bestimmte Zahlungsbereitschaft. Er kalkuliert betriebswirtschaftlich und hat vielleicht verschiedene andere Alternativen. Er wird sicher nicht bereit sein, einen Teil der Mehrwertabgabe zu übernehmen. Das ist ökonomisch belegt. Das wollte ich nur nochmals kurz erwähnen.

GGR-Präsident Rudolf Gerber (SP): Wir kommen zur Abstimmung. Es geht darum, dass man gemäss Antrag GFL die Aufzonungen mit 30 % besteuert statt mit 20 %.

Beschluss (19 Ja, 17 Nein, 0 Enthaltungen)
Der Antrag der GFL wird genehmigt.

GGR-Präsident Rudolf Gerber (SP): Wir kommen zur Schlussabstimmung.

Beschluss (22 Ja, 14 Nein, 0 Enthaltungen)

Unter Vorbehalt des fakultativen Referendums:

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

Für getreuen Protokollauszug

ZENTRALE DIENSTE