

Bericht des Gemeinderats

Postulat Fraktion SP/JUSO (Andreas Flückiger/Margrith Beyeler, SP) vom 15. März 2007: Systematische Abschöpfung von Planungsmehrwerten - ein Beitrag zur langfristigen Haushaltssanierung (07.000111)

In der Stadtratssitzung vom 1. November 2007 (SRB 505) wurde die Motion in ein Postulat gewandelt. Die Punkte 1 und 2 des Postulats wurden erheblich erklärt, Punkt 3 des Postulats wurde hinfällig. Der Stadtrat hat an seiner Sitzung vom 13. November 2008 (SRB 606) einer Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2009 zugestimmt.

Das Raumplanungsgesetz des Bundes sieht in Artikel 5 die Möglichkeit vor, einen angemessenen Ausgleich bei Vor- und Nachteilen in Planungen zu realisieren. Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, sind verpflichtet, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Art. 141 und 142 des Kantonalen Baugesetzes (BauG) regeln die Fragen der Grundeigentümerbeiträge und der Abschöpfung der Planungsmehrwerte. Grundsätzlich haben die Grundeigentümer Erschliessungsabgaben zu bezahlen. Sie können ausserdem durch ein Gemeinde-reglement verpflichtet werden, an öffentliche Werke und Massnahmen, die ihnen einen besonderen Vorteil bringen, nach Massgabe dieses Sondervorteils Beiträge zu leisten. Der Erlass eines solchen Reglements bedarf obligatorisch der Zustimmung der Stimmberechtigten.

Die Planungsvorteile werden einerseits durch die Steuergesetzgebung erfasst. Ausserdem können die Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, insbesondere bei der Bewilligung besonderer Bauten und Anlagen oder von grösseren Überbauungen, vertraglich verpflichtet werden, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Während die Nachbargemeinde Ostermündigen erfolgreich mit einem vom Volk beschlossenen Reglement arbeitet (man erinnert sich an die vom Stadtberner Volk anstandslos beschlossene Zahlung von CHF 14 Mio. für die Einzonung des Oberfelds), versucht die Stadt Bern im Rahmen so genannter Infrastrukturverträge die Abschöpfung eines Teils der generierten Planungsmehrwerte zu realisieren. (GRB 1206 und Reglement des Gemeinderates über die Spezialfinanzierung „Abgeltungen der Planungsmehrwerte“).

Die peinliche Diskussion im Berner Grossen Rat, der sich im Zusammenhang mit dem Bau der Uni Von Roll trotz rechtsgültigem Infrastrukturvertrag weigert, der Stadt Bern den Planungsmehrwert von 2,55 Mio. abzugelten, macht deutlich, dass nur mit einem vom Souverän verabschiedeten Reglement, die vom Kanton grundsätzlich vorgesehene konsequente Abschöpfung von Planungsmehrwerten durchgesetzt werden kann. Auch andere Grundbesitzer versuchen die Stadt um ihre Beteiligung am planerischen Mehrwert zu prellen, indem sie, beispielsweise im Zusammenhang mit Überbauungsordnungen, die Unterzeichnung der Infrastrukturverträge verweigern.

Der Gemeinderat wird beauftragt:

1. Ein Reglement im Sinne von Art. 142 des kantonalen Baugesetzes auszuarbeiten, welches die Äufnung der „Spezialfinanzierung Planungsmehrwerte“ und die Verwendung der Mittel abschliessend regelt.
2. Im Reglement sind folgende Grundsätze zu verankern:
 - a. Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Umzonungen
 - b. Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Überbauungsordnungen

- c. Abschöpfung von Planungsmehrwerten im Zusammenhang mit Ausnahmegewilligungen
 - d. Von den Planungsmehrwerten ist in der Regel ein Anteil von 40-60 Prozent abzuschöpfen
 - e. Verwendung der Mittel im Sinne von Art. 142 BauG für öffentliche Zwecke
3. Bis zum Vorliegen des Reglements darf der Gemeinderat keine Infrastrukturverträge unterzeichnen, bei denen nicht sichergestellt ist, dass eine Abschöpfung gemäss Ziffer 2 erfolgt.

Bern, 15. März 2007

Motion Fraktion SP/JUSO (Andreas Flückiger/Margrith Beyeler, SP), Giovanna Battagliero, Andreas Krummen, Ursula Marti, Gisela Vollmer, Sarah Kämpf, Raymond Anliker, Stefan Jordi, Miriam Schwarz, Annette Lehmann, Hasim Sönmez, Liselotte Lüscher, Patrizia Mordini, Andreas Zysset, Ruedi Keller, Christof Berger, Corinne Mathieu, Daniel Lerch, Thomas Weil

Bericht des Gemeinderats

Unter Mehrwertabschöpfung ist eine von der Grundeigentümerin oder vom Grundeigentümer zu tragende öffentliche Abgabe, mit welcher Bodenwertsteigerungen, die durch staatliche Infrastruktur- oder Planungsmassnahmen bewirkt worden sind, zu verstehen. Die Mehrwertabschöpfung dient nach anerkannter Auffassung einem gerechten Zweck, nämlich dem eines Ausgleichs zu Lasten von zufällig begünstigten Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken gegenüber andern, die nicht in den Genuss von Vorteilen durch Planungsmassnahmen oder Ausnahmen gelangen. Ein weiteres Argument ist, dass das Gemeinwesen für erhebliche planerische Eingriffe ins Eigentum Entschädigung leisten muss. Also sind im Gegenzug auch Vorteile für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer auszugleichen. Schliesslich führen zusätzliche oder höherwertige Nutzungen in den allermeisten Fällen zu vermehrten Investitionen und Betriebskosten für die Infrastruktur, die vom Gemeinwesen aufgebracht werden müssen.

Die Planungsmehrwertabgeltungen werden in eine Spezialfinanzierung gemäss Artikel 86 Absatz 1 Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV, BSG 170.111) gelegt. Das entsprechende Reglement wurde vom Gemeinderat erlassen (Reglement über die Spezialfinanzierung Abgeltung und Planungsmehrwerte vom 1. Juli 1998, SSSB 720.21). Die Planungsmehrwertabgeltungen sind für Infrastrukturanlagen zu verwenden. Für die Entnahme gelten die Finanzkompetenzen gemäss der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (GO, SSSB 101.1).

Die Frist zur Einreichung des Prüfungsberichts musste um ein Jahr verlängert werden, weil bis vor kurzem nicht feststand, ob die gesetzlichen Grundlagen der Mehrwertabschöpfung im kantonalen Baugesetz vom 9. Juni 1985 geändert oder gar gestrichen würden. Der Regierungsrat des Kantons Bern hatte im Rahmen der Baugesetzrevision Artikel 142 BauG mit einem Absatz ergänzt, nach welchem eine Mehrwertabschöpfung zwischen öffentlichrechtlichen Körperschaften nicht mehr zulässig wäre. Im Grossen Rat wurde sogar die totale Abschaffung der Mehrwertabgeltung beantragt. Wären diese Anträge im Grossen Rat angenommen worden, so wäre jegliche Mehrwertabschöpfung und damit auch das Postulat hinfällig geworden. Beide Anträge wurden aber in der zweiten Beratung zurückgezogen. Somit wurde der Artikel 142 BauG nicht geändert, so dass die gesetzlichen Grundlagen für die Mehrwertabschöpfung gleich bleiben.

Die Stadt Bern schliesst seit 1992 systematisch Infrastrukturverträge ab, in welchen Mehrwerte, die infolge Ein-, Auf-, oder Umzonungen auf Grundstücken oder Ausnahmegewilligungen entstehen, abgeschöpft werden. Rechtsgrundlage für diese Verträge sind Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) und Artikel 142 des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721). Aufgrund der Formulierung von Artikel 142 BauG müssen die Abgeltungen mittels *Verträgen* erfolgen. Der Wortlaut von Artikel 142 BauG legt eindeutig fest, dass die bernischen Gemeinden nicht befugt sind, die Planungsmehrwertabgeltung in allgemein verbindlichen Reglementen festzulegen. Die Abgeltung von Mehrwerten kann demnach nicht verfügt, sondern lediglich vereinbart werden. Anders gesagt: Kein Grundeigentümer oder keine Grundeigentümerin kann von der Stadt zum Abschluss eines Vertrags gezwungen werden, der Abschluss bleibt freiwillig. Daran würde auch ein von den Stimmberechtigten der Stadt Bern genehmigtes Reglement nichts ändern. Verweigert die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer den Abschluss eines Vertrags, bleibt der Stadt Bern nur die Möglichkeit, das betreffende Grundstück nicht ein-, auf-, oder umzuzonen bzw. ihm die Ausnahme zu verweigern. Da aufgrund der kantonalen Vorgaben kein Reglement erstellt werden darf, welches der Stadt erlauben würde, die Mehrwertabgabe zu verfügen, spricht sich der Gemeinderat gegen den Erlass eines entsprechenden Reglements aus. Reglemente sind für die Bestimmung von Rechten und Pflichten vorbehalten. Da lediglich eine Praxis normiert werden kann, ist die Richtlinie dafür das geeignete Mittel.

Der Gemeinderat hat aufgrund des Postulats die bisherige Praxis überprüft. Den öffentlichen Gemeinwesen steht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung beim Abschluss von Verträgen ein weiter Handlungsspielraum zur Verfügung. Grundeigentümerschaften sowie Investorinnen und Investoren können (und müssen in gewissen Fällen) sich rechtsgeschäftlich zu Leistungen verpflichten, die das Gemeinwesen mangels gesetzlicher Grundlage hoheitlich nicht durchsetzen könnte (BVR 1985 315). Die Stadt Bern ist aber auch im Bereich der Mehrwertabgeltung an die allgemeinen Rechtsgrundsätze, insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz gebunden und sie darf die Eigentumsgarantie nicht verletzen. Der Gemeinderat hat deshalb gestützt auf die mehrjährige Praxis und die bis dahin bestehenden Richtlinien neue Richtlinien betreffend den Ausgleich von Planungs- und Ausnahmemehrwerten (Planungsmehrwertrichtlinien, PMRL) beschlossen. Die Planungsmehrwertrichtlinien werden in der städtischen Rechtssammlung veröffentlicht (SSSB 720.22) und halten die Spielräume der Stadt beim Abschluss von Verträgen verbindlich fest. In diesem Rahmen wird auch für Dritte transparent, in welchem Umfang und Verfahren die Stadt Bern allfällige Mehrwerte abschöpft.

Diese Richtlinie enthält im Wesentlichen folgende Regelungen:

- Abgeschöpft werden sowohl Planungsmehrwerte wie auch Mehrwerte, die durch Ausnahmegewilligungen von Bauvorschriften entstehen.
- Die Berechnung des Mehrwerts stützt sich auf die *theoretischen Nutzungsmöglichkeiten* des Grundstücks nach der planerischen Massnahme. Welche Projekte effektiv verwirklicht werden, ist für die Berechnung des Mehrwerts unerheblich.
- Die Ausgleichsleistung für Planungsmehrwerte beträgt neu einheitlich 40 %. Bis anhin wurde für Dienstleistungsnutzungen 40 % abgeschöpft, für Nutzungen in ESP Gebieten 25 % und für Wohnnutzung 20 %. Mit dem einheitlichen Satz von 40 % wird eine gewisse Kontinuität gewährleistet. Die meisten Mehrwertabgeltungsverträge wurden für Dienstleistungsnutzungen abgeschlossen, so dass der Verzicht auf die reduzierten Abgeltungssätze kaum ins Gewicht fallen wird. Es hat sich in den letzten Jahren auch gezeigt, dass Wohnbauförderung nicht mit einem geringeren Abgeltungssatz betrieben werden kann. Es wird

deshalb vollständig auf die Differenzierung bezüglich der Nutzungsart bzw. des Orts verzichtet. In anderen bernischen Gemeinden wird ebenfalls ein einheitlicher Satz verwendet, dieser liegt je nach Gemeinde zwischen 20 und 50 %. Eine Differenzierung nach der Nutzungsart kann sich nur in einem System bewähren, wo die tatsächliche Nutzung und nicht die Bodenwertsteigerung Grundlage der Mehrwertabgeltung ist. Die neuen Richtlinien sehen vor, dass der Betrag der Mehrwertabgeltung in einem frühen Zeitpunkt, namentlich vor dem Inkrafttreten der Planung, festgelegt wird. Zu diesem Zeitpunkt ist die Nutzungsart in der Regel nicht abschliessend bekannt. Ein einheitlicher Satz ist daher zwingend.

- Aufgrund der gesetzlichen Grundlage, wonach nur *erhebliche* Mehrwerte abgeschöpft werden dürfen, werden nur Planungsmehrwerte, die Fr. 10 000.00 übersteigen, abgeschöpft. Dies entspricht einer Mehrwertabgabe von mindestens Fr. 4 000.00 (40 % des Mehrwerts). Für Ausnahmehewerte gilt dieser Schwellenwert nicht.
- Die Mehrwertabgeltung ist zusätzlich zu den gesetzlichen und reglementarischen Strassenbeiträgen und den weiteren Gebühren und Beiträgen an die Erschliessung geschuldet.
- Die Abschöpfung von Planungs- und Ausnahmehewerten erfolgt mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag mit Rechtsweg nach dem bernischen Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 23. Mai 1989¹.
- Ausgleichsleistungen bis zum Betrag von Fr. 50 000.00 sind als Geldleistungen zu erbringen. Darüber hinausgehende Leistungen können auch als Sachleistungen vereinbart werden.
- Die Wettbewerbskosten können ganz oder teilweise an die Ausgleichsleistung angerechnet werden, wenn die Durchführung des Wettbewerbs im Interesse der Stadt liegt und die Stadt in der Jury vertreten ist.
- Geldleistungen für Ausnahmehewerte werden mit Rechtskraft der Ausnahmegewilligung fällig. Geldleistungen für Planungsmehrwerte werden gestaffelt fällig: Beträge bis zu Fr. 50 000.00 mit Inkrafttreten der Planung, Fr. 50 000.00 übersteigende Restbeträge mit Abnahme der Bauten durch die Baukontrolle oder spätestens 15 Jahre nach Inkrafttreten der Planung. Mit der Regelung, dass die Fälligkeit spätestens 15 Jahre nach dem Inkrafttreten der Planung eintritt, kann der Baulandhortung entgegengewirkt werden. Es entsteht so ein gewisser Druck, die mögliche Mehrnutzung tatsächlich zu realisieren. Die Zeitdauer von 15 Jahren entspricht dem Planungshorizont für eine Nutzungszonenplanänderung.
- Die Ausgleichszahlungen fliessen vollumfänglich der Spezialfinanzierung „Abgeltungen der Planungs- und Ausnahmehewerte“² zu. Die Mittel der Spezialfinanzierung werden in der Regel verwendet für Infrastrukturanlagen, die durch die Stadt erstellt werden, namentlich Verkehrsanlagen, öffentlicher Raum und Stadtgrün.
- Der Vertrag kann aus überwiegenden öffentlichen Interessen insbesondere bei der Regelung der Sachleistungen und der Fälligkeiten abweichen. In Einzelfällen steht oder fällt der Vertragsabschluss mit der Vereinbarung einer von den Richtlinien abweichenden Regelung (z.B. Zahlungsfrist von 60 Tagen statt 30 Tagen). Ist der Vertrag insgesamt ausgewogen und verstösst der vereinbarte Inhalt insgesamt nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot, so kann in begründeten Einzelfällen von den Richtlinien abgewichen werden können. So soll ein Entgegenkommen namentlich dort möglich sein, wo die Stadt ein gewichtiges Interesse an der Umsetzung einer Planung hat.
- Verträge zur Abgeltung von Planungs- und Ausnahmehewerten bedürfen der Genehmigung durch den Gemeinderat.
- Die Richtlinien treten am 1. Januar 2010 in Kraft.

¹ Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRPG); BSG 155.21

² PMWR; SSSB 720.21

Durch die beschlossenen Richtlinien betreffend den Ausgleich von Planungs- und Ausnahmewerten (Planungsmehrwertrichtlinien, PMRL) wurde der im Postulatstext zitierte Gemeinderatsbeschluss betreffend Ausgleich von Planungsvorteilen (GRB Nr. 1206/1992) gegenstandslos und konnte daher aufgehoben werden.

Bern, 16. Dezember 2009

Der Gemeinderat