

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» zum Reglement vom 14. Juni 2018 über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR): Abstimmungsbotschaft

1. Worum es geht

An seiner Sitzung vom 14. Juni 2018 erliess der Stadtrat das Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR). Dieses regelt gestützt auf Artikel 142 Absatz 4 des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) den Ausgleich von Planungsvorteilen mittels Abgabe und die zugehörige Spezialfinanzierung. Das Planungsmehrwertabgabereglement sieht namentlich vor, dass bei Einzonungen eine Abgabe in der Höhe von 50 Prozent des Planungsmehrwerts erhoben wird, bei Um- und Aufzonungen eine solche von 40 Prozent des Planungsmehrwerts.

Der Stadtratsbeschluss Nr. 2018-316 vom 14. Juni 2018 wurde am 22. Juni 2018 im Anzeiger Region Bern publiziert. Gemäss Artikel 37 Buchstabe a der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1989 (GO; SSSB 101.1) unterstehen vom Stadtrat beschlossene Reglemente dem fakultativen Referendum. Demnach können 1 500 Stimmberechtigte innert 60 Tagen seit der Veröffentlichung der Vorlage verlangen, dass eine Volksabstimmung über das Reglement durchgeführt wird (vgl. auch Artikel 70 des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte [RPR; SSSB 141.1]). Innert der gleichen Frist können 1 500 Stimmberechtigte sodann einen Volksvorschlag einreichen (sog. konstruktives Referendum, Art. 38 Abs. 1 GO und Art. 71 RPR).

Ein Komitee, bestehend namentlich aus Stadträtinnen und Stadträten der BDP/CVP, der GLP, der FDP und der SVP, hat in der Folge das konstruktive Referendum gegen das Planungsmehrwertabgabereglement ergriffen («Volksvorschlag Wohnungsbau unterstützen statt verhindern»). Dieses verlangt eine Ergänzung des Planungsmehrwertabgabereglements, wonach keine Mehrwertabgabe erhoben wird, wenn der Mehrwert bei Einzonungen weniger als Fr. 20 000.00, bei Um- und Aufzonungen weniger als Fr. 150 000.00 beträgt (sog. Freigrenze).

Mit Beschluss vom 19. September 2018 stellte der Gemeinderat fest, dass der Volksvorschlag zum Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR) mit 2 420 gültigen Unterschriften von in der Stadt Bern stimmberechtigten Personen zustande gekommen ist.

2. Inhalt des Volksvorschlags

Der Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» stellt die Stadtratsvorlage nicht grundsätzlich in Frage, sondern will deren Artikel 2 Absatz 1 um einen Buchstaben c ergänzen, wonach keine Planungsmehrwertabgabe erhoben wird, wenn der Mehrwert bei Einzonungen weniger als Fr. 20 000.00, bei Um- und Aufzonungen weniger als Fr. 150 000.00 beträgt.

Auszug aus dem Unterschriftenbogen:

Das vom Stadtrat am 14. Juni 2018 beschlossene Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement PMAR) gemäss Publikation vom 22. Juni 2018 ist in Art. 2, Abs. 1 wie folgt abzuändern:

Die Höhe der Planungsmehrwertabgabe beträgt

a. bei Einzonungen 50 Prozent und

b. bei Um- und Aufzonungen 40 Prozent des Planungsmehrwerts.

c. *(neu) Beträgt der Mehrwert bei Einzonungen weniger als 20000 Franken, bei Um- und Aufzonungen weniger als 150000 Franken, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.*

Während das kantonale Recht in Artikel 142a Absatz 4 BauG bereits eine Freigrenze von Fr. 20 000.00 vorsieht, würde diese mit dem Volksvorschlag demnach bei Umzonungen und Aufzonungen auf Fr. 150 000.00 angehoben. Mehrere andere bernische Gemeinden haben vergleichbare, über die kantonale Freigrenze hinausgehende Regelungen. So sieht die Gemeinde Köniz im Reglement vom 16. Januar 2017 über den Ausgleich von Planungsvorteilen eine identische Vorschrift vor und kennen auch Gemeinden wie Belp, Münchenbuchsee und Bolligen Freibeträge oder Freigrenzen bei der Erhebung von Planungsmehrwertabgaben.

3. Beurteilung des Volksvorschlags

a) *Freigrenze zur Förderung der kleinräumigen Um- und Aufzonungen?*

Mit der Einführung einer Freigrenze von Fr. 150 000.00 bei Um- und Aufzonungen will das Komitee für den Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» kleinräumige Um- und Aufzonungen fördern, um neuen Wohn- und Gewerberaum ohne zusätzlichen Landverbrauch zu schaffen. Es befürchtet, dass die für Um- und Aufzonungen vorgesehenen Maximalabgaben Eigentümerinnen und Eigentümer von der baulichen Verdichtung abhalten, zu höheren Mieten führen und im Widerspruch zur geplanten Stadtentwicklung stehen. Der Gemeinderat teilt diese Befürchtungen nicht. Auch die auf Mehrwerten unter Fr. 150 000.00 zu leistende Abgabe lässt sich bei Realisierung der Nutzungsmöglichkeiten schnell amortisieren. Die durch die Planungsmassnahme bedingte Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten ist also selbst unter Berücksichtigung der Abgabe rentabel. Entsprechend bildete der Umstand, dass bisher sowohl bei Einzonungen als auch bei Um- und Aufzonungen bereits ab einem Planungsmehrwert von Fr. 10 000.00 eine Abgabe von 40 Prozent erhoben wurde, regelmässig kein Hindernis für eine zeitgerechte Realisierung des Mehrwerts durch Veräusserung oder Überbauung. Die Bautätigkeit wurde also durch die bisherige Praxis nicht gehemmt. Vor diesem Hintergrund erachtet der Gemeinderat eine höhere Freigrenze bei Um- und Aufzonungen nicht als nötig, um die Realisierung kleinräumiger Um- und Aufzonungen zu fördern.

b) *Gewichtige rechtliche Bedenken*

Obschon andere Gemeinden gleiche oder ähnliche Regelungen kennen, ist sehr zweifelhaft, ob die mit dem Volksvorschlag geforderte Ergänzung des Planungsmehrwertabgabereglements mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) hat bisher verschiedentlich festgehalten, dass die in mehreren Gemeinden vorgesehenen Freigrenzen oder Freibeträge über Fr. 20 000.00 gegen die Vorgaben des Baugesetzes verstossen: Artikel 142a Absatz 4 BauG, wonach keine Abgabe erhoben werde, wenn der Mehrwert weniger als Fr. 20 000.00 betrage, sei eine abschliessende Regelung, die für die Gemeinden auch im Bereich von Auf- und Umzonungen verbindlich sei, wenn sie hier freiwillig die Erhebung einer Mehrwertabgabe vorsehen (vgl. z.B. Erläuterungen des Amts für Gemeinden und Raumordnung vom August 2017 zum Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe [MWAR], Seite 3 unten,

abrufbar unter <<https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/arbeitshilfen/mehrwertabschoepfung.html>>). Und das Bundesgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 2017 eine Tessiner Regelung aufgehoben, wonach Planungsmehrwerte bis Fr. 100 000.00 weder bei der Ein- noch bei der Um- oder Aufzonung hätten berücksichtigt werden sollen. Dabei hat es am Rande festgehalten, dass Kantone (und damit auch Gemeinden) bei der Festlegung von Ausnahmen von der Abgabepflicht auch dann nicht frei seien, wenn sie neben den zwingend durch das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700) vorgegebenen Einzonungen freiwillig auch Um- oder Aufzonungen der Mehrwertabgabe unterstellen würden. Den im Kanton Tessin vorgesehenen gesetzlichen Schwellenwert von Fr. 100 000.00 für Ein-, Um- und Aufzonungen hat das Bundesgericht als zu hoch und mit den Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes nicht vereinbar qualifiziert (BGE 143 II 568). Schliesslich erachtet es der Gemeinderat bereits mit Blick auf das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung [BV; SR 101]) als problematisch, Planungsmehrwerte unter Fr. 150 000.00 – und damit auch bedeutende Mehrwerte – nicht zu erfassen, Planungsmehrwerte ab Fr. 150 000.00 hingegen vollumfänglich der Abgabe von 40 Prozent zu unterstellen.

Auf der anderen Seite wird in Fachkreisen teilweise die Auffassung vertreten, dass es den Gemeinden bei Um- und Aufzonungen freistehen muss, vom kantonalen Recht abweichende, höhere Freigrenzen vorzusehen. Schliesslich überlasse es der Kanton den Gemeinden, Um- und Aufzonungen überhaupt von der Abgabe zu erfassen.

Ob die im Volksvorschlag vorgesehene Freigrenze von Fr. 150 000.00 bei Um- oder Aufzonungen mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist, ist demnach äusserst zweifelhaft. Entsprechend hat sich der Gemeinderat in seiner Stellungnahme vom 2. Mai 2018 zu den Anträgen für die zweite Lesung des Planungsmehrwertabgabereglements im Stadtrat bereits kritisch zu einem vergleichbaren Antrag der PVS-Minderheit geäussert und dessen Ablehnung beantragt. Eine abschliessende Klärung dieser in Fachkreisen umstrittenen Frage ist indes noch nicht erfolgt. Vor diesem Hintergrund hat der Gemeinderat darauf verzichtet, den Volksvorschlag wegen Verletzung von übergeordnetem Recht für ungültig zu erklären. Er beantragt dem Stadtrat aber bereits aufgrund der erheblichen rechtlichen Bedenken, den Stimmberechtigten den Volksvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

c) *Hinweis: Hängige Baugesetzrevision*

Zur Umsetzung von zwei Motionen, die der Grosse Rat des Kantons Bern im Herbst 2017 überwiesen hat, hat der Regierungsrat im Oktober 2018 eine Änderung der kantonalen Bestimmungen über die Mehrwertabschöpfung in die Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung dauert bis Januar 2019. Wann der Grosse Rat die Vorlage beraten wird, steht noch nicht fest. Die Änderung des Baugesetzes sieht namentlich vor, dass für Auf- und Umzonungen differenzierte Regelungen betreffend Freigrenze und Fälligkeit geschaffen werden sollen und dass das Verfahren für die Erhebung der Mehrwertabgabe optimiert werden soll. Insbesondere soll ausdrücklich geregelt werden, dass die im kantonalen Baugesetz statuierte Freigrenze von Fr. 20 000.00 nur bei Einzonungen abschliessend gilt, während die Gemeinden für die (optionale) Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Um- und Aufzonungen eigene Regelungen erlassen können. Der Vortragentwurf hält allerdings fest, dass bei der Festlegung einer höheren Freigrenze namentlich die Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zu beachten sind, wonach erhebliche Planungsmehrwerte angemessen auszugleichen sind, und verweist auf das zitierte bundesgerichtliche Urteil, wonach eine gesetzliche Schwelle von Fr. 100 000.00 zu hoch sei. An den unter Ziffer 3b) aufgeführten Bedenken bezüglich Vereinbarkeit des Volksvorschlags mit dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz ändert die hängige Baugesetzrevision demnach nichts.

Es ist möglich, dass das Reglement über die Planungsmehrwertabgabe nach Abschluss der hängigen Baugesetzrevision in einzelnen Punkten ergänzt oder angepasst werden muss. Mit dem

Erlass des Reglements kann aber nicht zugewartet werden: Einerseits verpflichtet das geltende kantonale Recht die Stadt Bern dazu, ein eigenes Reglement zu erlassen. Andererseits ist der zügige Erlass eigener Bestimmungen für die Stadt Bern von grosser finanzieller Bedeutung, da sie bis zu deren Inkrafttreten aufgrund der kantonalen Vorgaben nur Planungsmehrwerte bei Einzonungen zu einem Satz von 20 Prozent abschöpfen dürfte. Planungsmehrwerte bei Um- und Aufzonungen könnten hingegen nicht erfasst werden und auch höhere Abgabesätze wären nicht möglich.

d) Fazit

Für den Gemeinderat ist nicht ersichtlich, dass die innere Verdichtung durch die mit dem Volksvorschlag beantragte Einführung einer Freigrenze von Fr. 150 000.00 bei Um- und Aufzonungen gefördert werden könnte. Sodann lehnt er den Volksvorschlag auch vor dem Hintergrund ab, dass erhebliche Zweifel bestehen, ob eine entsprechende Regelung mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Entsprechend beantragt der Gemeinderat dem Stadtrat, den Stimmberechtigten den Volksvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

4. Variantenabstimmung möglichst schon im Februar 2019

Bei einem Volksvorschlag zu einer Stadtratsvorlage wird wie bei einer Initiative mit Gegenvorschlag abgestimmt: Beide Vorlagen werden den Stimmberechtigten zusammen zur Abstimmung unterbreitet. Sie können sodann je einzeln bejaht oder verneint werden. Erzielen beide Vorlagen eine Ja-Mehrheit, ist jene angenommen, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (Art. 81 i.V.m. Art. 71 Abs. 3 des Gesetzes vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte [RPR; SSSB 141.1]).

Sofern der Stadtrat die Abstimmungsempfehlung und die Abstimmungsbotschaft noch im laufenden Jahr verabschiedet, werden die Stimmberechtigten im Februar 2019 über die Stadtratsvorlage und den Volksvorschlag abstimmen können. Für die Stadt ist eine möglichst umgehende Abstimmung über die Vorlagen nicht zuletzt von grossem finanziellen Interesse: Seit 1. April 2017 gelten für alle neu öffentlich aufgelegten Planungen, die zu einem Mehrwert führen, die geänderten kantonalen Bestimmungen. Seither darf die Stadt gestützt auf diese Vorschriften lediglich eine Planungsmehrwertabgabe von 20 Prozent bei Einzonungen erheben – Umzonungen und Aufzonungen können hingegen nicht erfasst werden. Eine grössere Verzögerung bei der Inkraftsetzung des städtischen Planungsmehrwertabgabereglements führt demnach zu erheblichen Abgabeeinbussen.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat betreffend Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» zum Reglement vom 14. Juni 2018 über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR): Abstimmungsbotschaft.
2. Er empfiehlt den Stimmberechtigten, den Volksvorschlag «Wohnungsbau unterstützen statt verhindern» zum Reglement vom 14. Juni 2018 über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR) abzulehnen.
3. Er genehmigt die Botschaft an die Stimmberechtigten.

Bern, 31. Oktober 2018

Der Gemeinderat

Beilage:
Entwurf Abstimmungsbotschaft