



Stadt Bern
Gemeinderat

Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
des Kantons Bern
Frau Evi Allemann, Direktorin
Münstergasse 2
3011 Bern

Bern, 16. Januar 2019

Änderung Baugesetz: Umsetzung von zwei Motionen zur Mehrwertabschöpfung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat der Stadt Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Baugesetzes vom 9. Juni 1985 (BauG, BSG 721.0) betreffend die Umsetzung von zwei Motionen zur Mehrwertabschöpfung Stellung nehmen zu können.

1. Einleitende Bemerkungen

Der Gemeinderat begrüsst grundsätzlich die Bestrebungen, die Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung sprachlich zu präzisieren bzw. zu vereinheitlichen sowie das Verfahren zu optimieren. Die Anpassungen bezüglich der Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen werden im Sinne der Sicherstellung der Tragbarkeit und damit der Förderung der Akzeptanz der Planungsmehrwertabgaben durch die Grundeigentümerschaften ebenfalls begrüsst. Die Anpassungen zur Regelung der Freigrenze werden demgegenüber – zumindest in der vorliegenden Form – abgelehnt. Sie klären nicht alle offenen beziehungsweise umstrittenen Fragen, sondern schaffen neue, zusätzliche Unsicherheiten und bewirken dadurch wiederum Rechtsunsicherheit.

2. Umfang der Teilrevision

Es ist nicht ganz klar, weshalb gewisse zwischenzeitlich aufgetretene Unklarheiten im Zusammenhang mit der Mehrwertabschöpfung mit der vorliegenden Teilrevision angegangen werden, andere jedoch nicht. Die Teilrevision beschränkt sich nach Ansicht des Gemeinderats inhaltlich weder auf die Umsetzung der beiden Motionen Lanz und Haas (z. B. Regelung des Zeitpunkts der Anpassung an die Teuerung) noch sprachlich auf blosse Bereinigungen bzw. Vereinheitlichungen. Es ist daher nicht ersichtlich, weshalb nicht gleich sämtliche Unklarheiten umfassend beseitigt werden, sondern nur punktuell

Anpassungen erfolgen sollen. Der Gemeinderat ist der Ansicht, dass mit der vorliegenden Teilrevision möglichst sämtliche offenen Fragen bezüglich der Mehrwertabschöpfung geregelt werden sollten. Andernfalls ist damit zu rechnen, dass in wenigen Jahren bereits die nächste diesbezügliche Teilrevision des Baugesetzes folgen wird. Dies ist weder aus Sicht der Gemeinden, des Kantons noch der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wünschenswert.

Weitere Fragen, die mit der Vernehmlassungsvorlage nicht geklärt werden, liegen vor bezüglich:

- der maximal zulässigen Höhe der Freigrenze (und nicht eines Freibetrags) bei Um- und Aufzonungen (vgl. nachstehender Antrag zu Artikel 142a Absatz 5 BauG unter Ziffer 3),
- der abschliessenden Regelung der Freigrenze (und nicht eines Freibetrags) durch das kantonale Recht bei Einzonungen (vgl. nachstehender Antrag zu Artikel 142a Absatz 4 BauG unter Ziffer 3),
- der Freigrenze und der Fälligkeit bei der Erhebung einer Mehrwertabgabe für die Zuweisung von Land zu einer Materialabbau- und Deponiezone (vgl. die nachstehenden Anträge zu Artikel 142a Absatz 5 BauG und zu Artikel 142c Absatz 1 und 1a unter Ziffer 3),
- der Abgabepflicht von Baurechtsnehmerinnen und Baurechtsnehmern sowie von Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümern (diesbezüglich würden Präzisierungen begrüsst) und
- der Präzisierung von Artikel 142 Absatz 2 BauG bzw. der Frage, wann Grundstücke «unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen». Präzisierungen würden zu den folgenden Fragen begrüsst:
 - ist die Zuteilung zum Verwaltungsvermögen alleine und abschliessend entscheidend oder ist (auch) der konkrete Verwendungszweck massgebend,
 - wie ist die Zuteilung vorzunehmen, wenn Dritte die Unterscheidung von Finanz- und Verwaltungsvermögen nicht kennen,
 - können nur Grundstücke, die einer ZöN, Freifläche oder ZPP zugeteilt sind, öffentlichen Zwecken dienen und
 - wie ist bei einer bloss teilweisen Nutzung eines Grundstücks zu öffentlichen Zwecken vorzugehen?

Zudem fehlt im Vernehmlassungsentwurf eine Übergangsregelung. Viele Gemeinden im Kanton Bern haben bereits Reglemente über die Planungsmehrwertabgabe erlassen und gestützt darauf Entwürfe von Abgabeverfügungen mit der öffentlichen Auflage von Planungen zugestellt. Es muss daher geregelt werden, wie in diesen Fällen weiter vorzugehen ist, falls die bisherigen Reglemente der Gemeinden den angepassten Regelungen des Baugesetzes widersprechen.

3. Fragen/Bemerkungen und Detailanträge zu den einzelnen Artikeln:

Artikel (neu/geändert) BauG	Stellungnahme
142 Abs. 4 und 5	Die sprachlichen bzw. systematischen Präzisierungen werden begrüsst.
142a Abs. 4	Die sprachliche und inhaltliche Präzisierung wird grundsätzlich begrüsst. Für eine endgültige Klärung würde es begrüsst, wenn die Freigrenze von Fr. 20 000 Franken bei Einzonungen als solche (Abgrenzung von Freibeträgen) und als zwingend bezeichnet würde. <i>Antrag: Abs. 4 (geändert):</i> <i>«Bei einer Einzonung wird auf planungsbedingte Mehrwerte bis zu einer Freigrenze von 20 000 Franken keine Abgabe erhoben. Höhere Freigrenzen sind unzulässig.</i>
142a Abs. 5	Grundsätzlich wird begrüsst, dass die in gewissen Fachkreisen bisher umstrittene Frage geklärt wird, ob gemäss kantonalem Recht unterschiedliche Freigrenzen für Ein-, Um- und Aufzonungen sowie die Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen zulässig sind. Die in Lehre und Rechtsprechung ebenfalls bzw. gar noch stärker umstrittene Frage der zulässigen <i>Höhe</i> von solchen Freigrenzen wird mit dieser neuen Bestimmung bedauernswerterweise jedoch nicht geregelt. Es würde begrüsst, wenn auch diesbezüglich Klarheit geschaffen würde. Die maximal zulässige Höhe für die Freigrenze sollte sich dabei am Entscheid des Bundesgerichts 1C_132/2015 vom 16. August 2017 orientieren. Der Gemeinderat beantragt daher als Kompromisslösung zwischen der bisherigen Lösung der Stadt Bern (Freigrenze von 20 000 Franken) und einigen sehr hohen Freigrenzen anderer Berner Gemeinden (z.B. Freigrenze von 150 000 Franken in der Gemeinde Köniz) eine von den Gemeinden frei festlegbare Freigrenze von maximal 50 000 Franken. Zudem soll auch hier klargestellt werden, dass es sich um eine Freigrenze und nicht um einen Freibetrag handelt. Abgelehnt wird demgegenüber eine zwingende Festlegung einer Freigrenze für Mehrwertabgaben bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen. Da hier vertragliche Vereinbarungen zulässig sind, der Abgabesatz nicht zwingend vorgängig im Reglement festgelegt werden muss und die Abgabe auch in Form von (manchmal schwer exakt bezifferbaren) Sachleistungen erfolgen kann, ist eine zwingende fixe Freigrenze nach Ansicht des Gemeinderats hier nicht sachdienlich. Es soll den Gemeinden freigestellt

	sein, ob sie auch für diesen Abschöpfungstatbestand eine fixe Freigrenze festlegen wollen. Verzichten sie darauf, liegt es in ihrem Ermessen, gemäss dem neuen Artikel 142b Absatz 2 BauG zu entscheiden, ob sie (im Rahmen der Vorgaben von Artikel 5 RPG, also einer <i>angemessenen</i> Abschöpfung <i>erheblicher</i> Planungsvorteile) überhaupt und falls ja in welcher Höhe und Form eine Mehrwertabgabe erheben. <i>Antrag: Abs. 5 (geändert):</i> <i>«Die Gemeinden regeln gegebenenfalls im Reglement, bis zu welcher Freigrenze planungsbedingte Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen von der Abgabe befreit werden. Die Freigrenze darf maximal 50 000 Franken betragen.»</i> <i>Antrag: Abs. 6 (neu):</i> <i>«Die Gemeinden können im Reglement eine Freigrenze festlegen, bis zu welcher planungsbedingte Mehrwerte bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen von der Abgabe befreit werden.»</i>
142b Abs. 3 und 4	Die sprachlichen Präzisierungen zugunsten einer einheitlichen Begrifflichkeit werden begrüsst.
142b Abs. 5	Mit dieser neuen Bestimmung wird ausdrücklich festgelegt, dass die Gemeinden bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen in ihrem Entscheid, ob und falls ja in welcher Höhe sie einen planungsbedingten Mehrwert abschöpfen, frei sind. Diese Klarstellung und die den Gemeinden gewährte Regelungsfreiheit wird begrüsst.
142c Abs. 1 und 1a	Es wird begrüsst, dass die Unklarheit bezüglich der Frage, ob die bisherige Regelung im BauG abschliessend und zwingend für sämtliche Abschöpfungstatbestände gilt, beseitigt wird. Es wird sehr begrüsst, dass die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen nicht mehr bei der Veräusserung der entsprechenden Grundstücke fällig werden soll. Dies erhöht die Tragbarkeit der Abgabe bei Veräusserungen von Grundstücken mit nicht realisierten Nutzungspotentialen aus Auf- oder Umzonungen durch Privatpersonen. Dies trägt nach Ansicht des Gemeinderats zur Akzeptanz der Abgabe auch für kleinflächige innere Verdichtungen auf Grundstücken von Privatpersonen massgeblich bei. Alternativ könnte grundsätzlich auch die bisherige Fälligkeitsregelung für Um- und Aufzonungen beibehalten werden. Dann würde der Gemeinderat jedoch die Einführung einer Regelung begrüssen, gemäss welcher Gemeinden in ihren Reglementen eine der vorliegend vorgeschlagenen Fälligkeitsregelung entsprechende Bestimmung für grossflächige

	Um- und Aufzonungen vorsehen könnten. Es ist davon auszugehen, dass Um- und Aufzonungen, welche im Einzelfall auf Wunsch der jeweiligen Grundeigentümerschaft erfolgen, ohnehin zeitnah realisiert bzw. das entsprechende Nutzungspotential durch Überbauung umgesetzt wird. Die Abgabe ist damit in diesen Fällen auch für Privatpersonen tragbar. Problematisch sind grundsätzlich einzig grossflächige Um- und Aufzonungen, die nicht auf ausdrücklichen Wunsch oder gar gegen den Willen bestimmter Grundeigentümerschaften erfolgen und welche dann bei Veräusserung der Liegenschaften eine für Privatpersonen nicht tragbare Abgabepflicht auslösen. Es soll weiter nach Ansicht des Gemeinderats ausdrücklich festgehalten werden, dass die Gemeinden den Fälligkeitszeitpunkt für Geld- oder Sachleistungen bei der Zuweisung von Land zu Materialabbau- oder Deponiezonen frei vertraglich vereinbaren können (analog zum neuen Art. 142b Abs. 5 BauG bzgl. Höhe des Abgabesatzes). Ansonsten bestehen hier weiterhin Unsicherheiten, ob es sich um eine ausdrückliche Kompetenzdelegation an die Gemeinden oder eine unabsichtliche Regelungslücke handelt. <i>Antrag: Abs. 1^b (neu):</i> <i>«Falls die Gemeinden in ihrem Reglement eine Mehrwertabgabe für die Zuweisung von Land zu Materialabbau- oder Deponiezonen vorsehen, legen sie den Zeitpunkt der Fälligkeit im entsprechenden Vertrag fest.»</i>
142d Abs. 2	Grundsätzlich wird die Vereinfachung des Verfahrens begrüsst. Allerdings wird mit der neuen Bestimmung nicht präzisiert, in welcher Form und in welchem Umfang die Information der Grundeigentümer zu erfolgen hat. Hier würden Präzisierungen im Gesetzestext oder zumindest im Vortrag begrüsst. Es wird darauf hingewiesen, dass sich mit dieser Anpassung jedoch nichts am Grundproblem ändert, dass sich Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer rechtlich gegen Planungen zur Wehr setzen könnten, weil ihnen gleichzeitig mit der Planung auch die voraussichtliche Höhe der Mehrwertabgabe mitgeteilt wird. Ob diese Mitteilung in Form eines Verfügungsentwurfs oder einer «Information» (welche jedoch gemäss Artikel 142d Absätze 2, 3 und 3a BauG dennoch unter Vorbehalt der Teuerung bereits den definitiven Abgabebetrag enthält) ergeht, macht diesbezüglich wohl keinen grossen Unterschied. Es muss daher weiterhin mit Widerstand gegen «ungewollte» Um- und Aufzonungen seitens der Grundeigentümerschaft gerechnet werden.

142d Abs. 3 und 3a	Die sprachlichen Präzisierungen zugunsten einer einheitlichen Begrifflichkeit werden begrüsst. Ebenfalls wird begrüsst, dass nunmehr klargestellt wurde, dass die Abgabe überhaupt und konkret bis zum Zeitpunkt der Fälligkeit der Teuerung unterliegt.
142d Abs. 4	Es wird begrüsst, dass präzisiert wird, bis zu welchem Zeitpunkt vertragliche Vereinbarungen über die Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte in Form von Geld- und Sachleistungen bei der Zuweisung von Land im Materialabbau- und Deponiezonen spätestens abzuschliessen sind.
Art. T4-1 (nicht im Vernehmlassungsentwurf enthalten)	Es ist eine Übergangsregelung vorzusehen, welche den Fall regelt, dass eine Gemeinde eine Planung mit einem Entwurf einer Mehrwertabgabeverfügung nach den bisherigen Bestimmungen (insbesondere kommunale Regelungen zur Freigrenze) bereits vor Inkrafttreten der vorliegenden Revisionsvorlage öffentlich aufgelegt, diese jedoch noch nicht definitiv verfügt hat. So gibt es einerseits Gemeinden, welche in ihren Reglementen für Um- und Aufzonungen höhere Freigrenzen als die vorliegend beantragte Maximalgrenze vorgesehen haben. Andererseits gibt es auch Gemeinden, welche für Um- und Aufzonungen aufgrund der bisherigen Rechtsauskünfte des AGR in ihren Reglementen keine separaten Freigrenzen vorgesehen haben, sondern davon ausgingen, dass für sämtliche planungsbedingten Mehrwerte von Gesetzes wegen eine Freigrenze von 20 000 Franken gilt. Es ist zu regeln, ob in Fällen, in welchen bereits ein Entwurf einer Abgabeverfügung zugestellt wurde und die definitive Abgabeverfügung erst nach Inkrafttreten der vorliegenden Revisionsvorlage beschlossen wird): • höchstens die beantragte maximale Freigrenze gemäss Artikel 142a Absatz 5 BauG (neu, vgl. Antrag) berücksichtigt werden kann (falls das kommunale Reglement bisher höhere Freigrenzen vorgesehen hat), bzw. • in Gemeinden, welche für Um- und Aufzonungen in ihren Reglementen keine separaten Freigrenzen vorgesehen haben, weiterhin eine generelle Freigrenze von 20 000 Franken bei sämtlichen planungsbedingten Mehrwerten berücksichtigt werden kann, obwohl eine solche Freigrenze neu gemäss Artikel 142a Absatz 5 BauG ausdrücklich im kommunalen Reglement vorgesehen werden müsste.

Der Gemeinderat dankt Ihnen für die wohlwollende Prüfung der Anträge und die Berücksichtigung seiner Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. von Graffenried'.

Alec von Graffenried
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dr. J. Wichter'.

Dr. Jürg Wichter
Stadtschreiber