

Motion Fraktion GB/JA! (Natalie Imboden/Christine Michel, GB): Gemeinnützigen Wohnungsbau stärken (2): Mehrwertabschöpfung für Wohnungsbau nutzen

Ein Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen BWO: „Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus“¹ zeigt auf, wie der gemeinnützige Wohnungsbau in Gemeinden mit raumplanerischen Mitteln gezielt gefördert werden kann, damit das Ziel einer besseren sozialen Durchmischung in einer Gemeinde zu erreichen ist. Eine als sinnvoll erachtete Massnahme ist die Abschöpfung von Mehrwerten. Die sogenannte Mehrwertabgabe stellt eine vom Grundeigentümer zu tragende öffentliche Abgabe dar, mit der Bodenwertsteigerungen, die auf staatlichen Infrastruktur- und Planungsmassnahmen beruhen, teilweise oder überwiegend dem Gemeinwesen zugeführt werden. Der Abgabe liegen Gedanken der Gerechtigkeit und Lastengleichheit zugrunde: Vor- und Nachteile von Planungsmassnahmen sollen ausgeglichen werden.

Der Kanton Bern kennt eine gesetzliche Grundlage, die es den Gemeinden erlaubt, Mehrwerte über vertragliche Vereinbarungen mit den Grundeigentümern abzuschöpfen. In der Stadt Bern wird dies seit dem 1.1.2010 in den gemeinderätlichen „Richtlinien betreffend den Ausgleich von Planungs- und Ausnahmeverfahren“ (Planungsmehrwertrichtlinien) geregelt. Gemäss Gutachten sind zwei Möglichkeiten denkbar, um den gemeinnützigen Wohnungsbau über das Instrument der Mehrwertabgabe zu fördern:

Schaffung einer Ausnahme

Grundstücke können von der Mehrwertabgabe befreit werden oder es kann ein tieferer Abgabesatz festgelegt werden, wenn mit den neu geschaffenen Nutzungsmöglichkeiten gemeinnütziger Wohnraum erstellt wird. Die Ausnahme ist zu regeln.

Verwendung des Ertrags

Für die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung sieht das Raumplanungsgesetz des Bundes keine Zweckbindung vor. Die Erträge können somit für die verschiedensten öffentlichen Interessen verwendet werden. Neben der Finanzierung von Gebietsausstattungen, der Gestaltung des öffentlichen Raums, der Förderung des öffentlichen Verkehrs oder der Finanzierung von ökologischen Aufwertungen und entschädigungspflichtigen Auszonungen kann das Geld auch für den gemeinnützigen Wohnungsbau eingesetzt werden. Entsprechend können mit den Geldern Wohnbaugenossenschaften unterstützt oder gemeindeeigene Projekte zur Schaffung gemeinnützigen Wohnraums realisiert werden.

1. Der Gemeinderat wird beauftragt, dem Stadtrat reglementarische Grundlagen zu unterbreiten, welche die Mehrwertschöpfung so regeln, dass das Ziel einer Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in Bern optimal unterstützt werden kann (ganze oder teilweise Befreiung; Ertragsverwendung).
2. Bei der Abschöpfung von Mehrwerten ist sicherzustellen, dass mind. ein Drittel der Erträge der Abschöpfung für den gemeinnützigen Wohnungsbau verwendet wird.
3. Es sind dem Stadtrat Grundlagen vorzulegen, welche die Modalitäten über die Verwendung der Gelder aus den Erträgen der Mehrwertabschöpfungen für den

¹ Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, VLP-ASPAN, Raum & Umwelt; Januar Nr. 1/10

gemeinnützigen Wohnungsbau in der Stadt Bern (Anforderungen, Kriterien, etc.) aufzeigen. Zudem ist gleichzeitig eine Schätzung über das Volumen vorzunehmen.

4. Falls die Forderungen 1-3 nicht im kommunalen Zuständigkeitsbereich sind, hat sich der Gemeinderat bei den zuständigen Instanzen einzusetzen, damit sie ermöglicht werden.

Bern, 21. Januar 2010

Motion Fraktion GB/JA! (Natalie Imboden/Christine Michel, GB), Stéphanie Penher, Mine Trede, Hasim Sancar, Cristina Anliker-Mansour

Antwort des Gemeinderats

Vorbemerkung

Gleichzeitig mit der vorliegenden Motion wurden von derselben Fraktion zwei weitere Vorstösse zum Thema „Gemeinnützigen Wohnungsbau stärken“ eingereicht:

- Motion Fraktion GB/JA! (Natalie Imboden/Stéphanie Penher, GB): Gemeinnützigen Wohnungsbau stärken (1): Raumplanerische Instrumente nutzen - Bau- und Zonenordnung anpassen
- Postulat Fraktion GB/JA! (Natalie Imboden, GB): Gemeinnützigen Wohnungsbau stärken (3): Münchner Modell für "sozial gebundene Baugrundstücke" prüfen

Allgemeine Ausführungen zur Thematik des gemeinnützigen Wohnungsbaus finden sich in der Antwort des Gemeinderats zur Motion Raumplanerische Instrumente nutzen.

Zur vorliegenden Motion

Artikel 5 Absatz 1 Raumplanungsgesetz² verpflichtet die Kantone, den angemessenen Ausgleich von erheblichen Vor- und Nachteilen, die aufgrund der Raumplanung entstehen, zu regeln. Dieser Verpflichtung ist der Kanton Bern mit Artikel 142 Baugesetz³ nachgekommen. Danach werden Planungsvorteile grundsätzlich über die Steuergesetzgebung erfasst. Die Grundeigentümerschaft kann sich aber auch vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwerts für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen. Im Kanton Bern können Gemeinden Planungsmehrwerte deshalb ausschliesslich durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags abschöpfen. Eine Abschöpfung gestützt auf ein Reglement bzw. eine Verfügung ist daher unzulässig.

Die Stadt Bern hat mit den in der Motion genannten „Richtlinien betreffend den Ausgleich von Planungs- und Ausnahmehewerten (Planungsmehrwertrichtlinien; PMRL; SSSB 720.22)“ eine Grundlage geschaffen, welche die einheitliche (rechtsgleiche) Handhabung beim Abschluss von Verträgen sicherstellen soll. Die Richtlinien der Stadt Bern sind als Praxishilfe zuhanden ihrer Organe zu verstehen. Zwar sind sie nicht Grundeigentümergebunden, aber die Stadt macht das Zustandekommen von Verträgen bzw. der Planungsmassnahme in der Regel von der Einhaltung der Richtlinien abhängig (zum Ganzen siehe auch Bericht des Gemeinderats, Postulat Fraktion SP/JUSO (Andreas Flückiger/Margrith Beyeler, SP) vom

² Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

³ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

15. März 2007: Systematische Abschöpfung von Planungsmehrwerten - ein Beitrag zur langfristigen Haushaltssanierung (07.000111)).

Zu Punkt 1:

Reglementarische Grundlage betreffend Ertragsverwendung: Wie eingangs erwähnt, kann eine Gemeinde im Kanton Bern einen Planungsmehrwert ausschliesslich durch Abschluss eines Vertrags mit der betroffenen Grundeigentümerschaft abschöpfen. Inhalt einer Planungsmehrwertvereinbarung ist u.a. die Verpflichtung der Stadt Bern, den abgeschöpften Betrag für einen bestimmten öffentlichen Zweck zu verwenden (vgl. Art. 142 BauG). Bei der vertraglichen Festlegung des Verwendungszwecks ist regelmässig massgebend, dass die Abgeltung der oder dem Betroffenen mittelbar - in Form einer öffentlichen Aufgabe - wieder zugute kommt. Im Vordergrund stehen dabei die Erstellung, Erneuerung und der Unterhalt von steuerfinanzierten Infrastrukturanlagen in der Umgebung des Planungsperrimeters (vgl. auch Art. 12 PMRL). Diese sachliche Beziehung des Verwendungszwecks zum Bauvorhaben macht auch insofern Sinn, als Artikel 142 BauG eine vertragliche Zweckbindung verlangt (Zaugg, Kommentar BauG, S. 698). Eine solche sachliche Beziehung ist in Bezug auf Infrastrukturanlagen gegeben, in Bezug auf den gemeinnützigen Wohnungsbau fehlt sie hingegen. Des Weiteren wird eine planungsmehrwertabgabepflichtige Grundeigentümerschaft wohl nur in Ausnahmefällen ein Interesse an der Unterstützung von Dritten durch die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus haben, weshalb sich dieses Kriterium erschwerend auf einen Vertragsabschluss auswirken dürfte. Infrastrukturanlagen hingegen liegen nicht nur im Interesse der Grundeigentümerschaft sondern auch in jenem der Stadt, der aufgrund der Planungstätigkeit eine Erschliessungspflicht erwächst. Diese Erschliessungspflicht bleibt auch dann bestehen, wenn die Abgeltungen der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus zur Verfügung gestellt würden. Aus Sicht der Stadt ist deshalb, wenn immer möglich, die Abgeltung zugunsten der Erstellung von Infrastrukturanlagen zu vereinbaren.

Nach der Abschöpfung eines Planungsmehrwerts ist dieser jeweils vertragsgemäss zu verwenden. Es steht der Stadt Bern nicht offen, frei - zum Beispiel zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus - bzw. gestützt auf eine reglementarische Grundlage über den Betrag zu verfügen. Die Forderung der Motion eine reglementarische Grundlage betreffend die Ertragsverwendung vorzulegen, wird daher vom Gemeinderat abgelehnt.

Ganze oder teilweise Befreiung von der Planungsmehrwertabgeltung: Verträge über die Abgeltung von Planungsmehrwerten werden vor der öffentlichen Planaufgabe abgeschlossen. Aus vollzugstechnischen Gründen erfolgt auch die Berechnung der Mehrwertabgeltung bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses. Die konkrete Nutzung steht demgegenüber oft erst im auf die Planung folgenden Baubewilligungsverfahren fest.

Steht eine künftige beispielsweise gemeinnützige Wohnbaunutzung ausnahmsweise bereits im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bzw. der Planung fest, ist zu beachten, dass schon dieser Faktor allein zu einer Senkung des Marktwerts der Liegenschaft und folglich zu einer Reduktion des Planungsmehrwerts führt. Die unterschiedliche Nutzungsmöglichkeit dient nämlich bei der Berechnung des Mehrwerts als Grundlage. Nach Ansicht des Gemeinderats sollte die Nutzungsart daher aus oben genannten und aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht nochmals für die Höhe des Abschöpfungssatzes massgebend sein, weshalb ein gestaffelter Abschöpfungssatz abgelehnt wird.

Zu Punkt 2:

Wie bereits zu Ziffer 1 der Motion ausgeführt, kann die Stadt Bern einen Planungsmehrwert ausschliesslich gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der betroffenen Grundeigentümerschaft abschöpfen. In diesem Vertrag wird auch die Ertragsverwendung geregelt, namentlich Infrastrukturanlagen, die mit dem Bauvorhaben im weiteren Sinne einen Zusam-

menhang haben (siehe Ziffer 1), weshalb es der Stadt Bern nach der Abschöpfung nicht offen steht, frei über den Betrag zu bestimmen. Die mit der Motion geforderte Sicherstellung von mindestens einem Drittel der Planungsmehrwertabschöpfung für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist daher aus rechtlichen wie auch aus tatsächlichen Gründen nicht praktikabel und wird vom Gemeinderat abgelehnt.

Zu Punkt 3:

Zumal die Modalitäten betreffend die Verwendung der abgeschöpften Planungsmehrwerte jeweils durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit der abgeltungspflichtigen Grundeigentümerschaft zu regeln sind, erübrigt sich nach Ansicht des Gemeinderats die Vorlage einer nämlichen Grundlage zuhanden des Stadtrats. Aus dem gleichen Grund ist auch auf die Schätzung des zu erwartenden Volumens zu verzichten.

Zu Punkt 4:

Anlässlich der Baugesetzrevision vom 28. Januar 2009, in Kraft getreten am 1. September 2009, hat der Grosse Rat des Kantons Bern eine Grundsatzdiskussion zu Artikel 142 Baugesetz geführt - der kantonalen Grundlage für die Abschöpfung von Planungsmehrwerten. Dabei wurde von bürgerlicher Seite dafür plädiert, dieses Instrument vollkommen abzuschaffen. Zum Schluss der kontroversen Debatte beschloss der Grosse Rat, die bisherige Regelung beizubehalten (Tagblatt des Grossen Rats vom 19. November 2008 - Nachmittag, S. 1041 - 1047). Das Thema Planungsmehrwerte erneut auf kantonaler Ebene diskutieren zu lassen, wird derzeit als nicht opportun erachtet, weshalb der Gemeinderat diese Forderung ablehnt.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen.

Bern, 5. Juli 2010

Der Gemeinderat