

Motion Fraktion SP/JUSO (Andreas Flückiger/Margrith Beyeler, SP): Systematische Abschöpfung von Planungsmehrwerten – ein Beitrag zur langfristigen Haushaltssanierung

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 Gemeindeglement 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 Ostermundigen 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 den Bau der Uni VonRoll 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 Ausnahmebewilligungen

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

Antwort des Gemeinderats

Unter Mehrwertabschöpfung ist eine von der Grundeigentümerin oder vom Grundeigentümer zu tragende öffentliche Abgabe zu verstehen, mit welcher Bodenwertsteigerungen verbunden sind. Führen staatliche Infrastruktur- oder Planungsmassnahmen zu einer Steigerung des Werts eines Grundstücks, so wird ein Teil dieses Mehrwerts von der öffentlichen Hand abgeschöpft.

Die Stadt Bern schliesst seit 1992 systematisch Infrastrukturverträge ab, in welchen eine Abgeltung für Mehrwerte, die infolge Ein-, Auf-, oder Umzonungen auf Grundstücken oder Ausnahmebewilligungen entstehen, enthalten ist. 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. Aufgrund des Wortlauts von Artikel 142 BauG ist zwingend davon auszugehen, dass die bernischen Gemeinden nicht befugt sind, die Planungsmehrwertabgeltung in allgemein verbindlichen Reglementen festzulegen, gestützt auf welche verfügt werden könnte. 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. In Ostermundigen gibt es im Übrigen ein Reglement, welches die Grundeigentümerbeiträge gemäss Artikel 141 BauG regelt (Reglement über die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen vom 16. November 1988), ein Reglement bezüglich Mehrwertabschöpfung existiert aber auch in Ostermundigen nicht.

Die Stadt ist beim Abschluss von Verträgen an das Rechtsgleichheitsgebot sowie an das Willkürverbot gebunden und darf die Eigentumsgarantie nicht verletzen. Daher ist stets der gleiche Prozentanteil des Mehrwerts abzuschöpfen. In den letzten Jahren ist vom Gemeinderat eine Praxis angewandt worden, nach welcher in den Verträgen eine Abschöpfung von 20% bis 40% festgesetzt wird. 20% des Mehrwerts wird abgeschöpft bei Wohnnutzungen, 25% in ESP Gebieten und 40% bei Nichtwohnnutzungen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung wäre eine Abschöpfung von mehr als 60% konfiskatorisch. Diese Praxis des Gemeinderats hat sich bewährt, weil sie es einerseits ermöglicht, bestimmte Bereiche zu fördern (Wohnen, ESP). Soll, wie von der Motion gefordert, der Satz gegenüber der bisherigen Praxis auf min-

destens 40% erhöht werden, gälte dieser erhöhte Satz auch für Wohnnutzungen. Andererseits ermöglicht es diese Praxis aber, situationsgerecht zu verhandeln. Eine zu starre Regelung kann kontraproduktiv sein, nämlich beispielsweise dann, wenn die Stadt Interesse an einer Planungsmassnahme hat. Verweigert in einem solchen Fall ein zu starres Korsett den Abschluss eines Vertrags, entgeht der Stadt nicht nur die Mehrwertabgeltung sondern sie hat unter Umständen auf die von ihr gewünschte Planungsmassnahme (beispielsweise Wohnen) zu verzichten. Weil Infrastrukturverträge freiwillig sind und sie in Abhängigkeit von Planungsmassnahmen stehen (die auch im Interesse der Stadt sein können), bedarf es eines angemessenen Rahmens für Verhandlungen mit den Grundeigentümerschaften.

Die Planungsmehrwertabgeltungen werden in eine Spezialfinanzierung gemäss Artikel 86 Absatz 1 Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV, BSG 170.111) gelegt. Der Gemeinderat hat ein entsprechendes Reglement 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).

Der Gemeinderat teilt die Auffassung, wonach wer von Planungsmassnahmen profitiert, Mehrwertabgeltungen, die für Infrastrukturvorhaben der Stadt eingesetzt werden, zu zahlen hat. Die systematische Abschöpfung von Mehrwertabgeltungen wird deshalb in der Stadt Bern bereits heute bei allen im Vorstoss verlangten Tatbeständen gemacht und die dadurch generierten Mittel werden für Infrastrukturanlagen eingesetzt. Seit 1992 sind rund 145 Verträge abgeschlossen worden. Aus diesen Verträgen sind bis heute fast 11 Mio. Franken eingegangen. Davon wurden bisher knapp 4 Mio. Franken für Infrastrukturanlagen verwendet und rund 7 Mio. Franken sind zurzeit in der Spezialfinanzierung einbezahlt.

Da aufgrund der kantonalen Vorgaben kein Reglement erstellt werden darf, welches der Stadt erlauben würde, die Mehrwertabgabe zu verfügen, lehnt der Gemeinderat es ab, ein entsprechendes Reglement auszuarbeiten. Zudem verhindert die mittels der Motion verbindlich geforderte Vorgabe ein sachgerechtes und situationsbezogenes Verhandeln und wird die bisherige Förderung des Wohnens aufgegeben. Auch ein von den Stimmberechtigten erlassenes Reglement ändert nichts daran, dass Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht per Verfügung o.ä. zum Abschluss eines Infrastrukturvertrags gezwungen werden können; der Abschluss von Infrastrukturverträgen ist freiwillig. Der Gemeinderat schliesst bereits seit längerem systematisch Infrastrukturverträge ab. Aus diesen Gründen lehnt der Gemeinderat die Motion ab. Er ist aber bereit, Punkt 1 und 2 als Postulat entgegenzunehmen und zu prüfen, ob und wie allenfalls die geltende Praxis angepasst werden soll.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Da auch gestützt auf ein Reglement keine Mehrwertabschöpfung verfügt werden kann, wird der Abschluss von Infrastrukturverträgen auch weiterhin sehr aufwändig und personalintensiv sein. Ein Reglement ändert auch bezüglich der Finanzeinnahmen nichts, weil bereits heute systematisch Infrastrukturverträge abgeschlossen werden und diese weiterhin freiwillig bleiben.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat die Motion abzulehnen; er ist jedoch bereit, die Punkte 1 und 2 als Postulat entgegen zu nehmen.

Bern, 12. September 2007

Der Gemeinderat