



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

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

Ratssekretariat des Stadtrats von Bern
zuhanden der vorberatenden Kommissi-
on und des Stadtrats
Predigergasse 12
3011 Bern

Bern, 2. Mai 2018

Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR); 2014.PRD.000162; Stellungnahme zu den Anträgen 2. Lesung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat hat anlässlich seiner ersten Lesung vom 22. März 2018 zum Reglement über die Planungsmehrwertabgabe (Planungsmehrwertabgabereglement; PMAR) von fünf Änderungs- und Ergänzungsanträgen Kenntnis genommen und die Vorlage deshalb zuhanden der zweiten Lesung verabschiedet. Der Gemeinderat ergreift die Gelegenheit und nimmt zu den vorliegenden Anträgen wie folgt Stellung.

Antrag Nr.1 (PVS-Minderheit):

Art. 2 Bemessung und Indexierung der Abgabe bei Ein-, Um- und Aufzoning

¹ Die Höhe der Planungsmehrwertabgabe beträgt

- a. unverändert
- b. bei ~~Um- und Aufzoning~~ Umzoning 40 Prozent des Planungsmehrwerts
- c. (*neu*) bei Aufzoning 40 Prozent des Planungsmehrwerts, wobei eine Freigrenze von CHF 150'000 gilt.
- d. (*neu*) Ausgenommen bei Aufzoning sind unentgeltliche Handänderungen gemäss Art. 131 StG.

Begründung Antrag Nr.1 (PVS-Minderheit):

Wenn schon Aufzoning besteuert werden sollen, dann nur bei einem grösseren Mehrwert. Der Zweck des Mehrwerts ist bei den Ausnahmen von Artikel 131 Steuergesetz vom 21. Mai 2000 (StG; BSG 661.11) nicht sachgerecht und es findet (oftmals) kein effektiver Mittelzufluss statt.

Stellungnahme des Gemeinderats zum Antrag Nr. 1 (PVS Minderheit):

Formelles

Der Antrag beinhaltet die Regelung einer Freigrenze für Aufzonungen sowie die Regelung der unentgeltlichen Handänderung für Aufzonungen. Nach Ansicht des Gemeinderats handelt es sich dabei um zwei unterschiedliche Materien und bedürfen daher zweier separater Anträge (Grundsatz der Einheit der Materie).

Freigrenze

In Artikel 142a Absatz 4 Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0) legt der Kanton Bern einen Freibetrag von Fr. 20 000.00 fest. Diese Regelung gilt nach Ansicht des Kantons Bern, Amt für Gemeinden und Raumordnung und des Gemeinderats als abschliessend und zwingend. Die im Antrag Nr. 1 der PVS Minderheit geforderte Einführung einer Freigrenze über Fr. 150 000.00 für Aufzonungen erachtet der Gemeinderat dementsprechend als rechtlich unzulässig. Er beantragt dem Stadtrat daher, den Antrag betreffend die Freigrenze abzulehnen.

Der Gemeinderat weist darüber hinaus darauf hin, dass in der Stadt Bern zur inneren Verdichtung die Auf- wie auch die Umzonung gleichermassen von Relevanz sind. Häufig enthält eine Planung sogar sowohl eine Um- wie auch eine Aufzonung (bspw. Meinen-Areal, Weyermannshaus Ost, Holligen etc.). Die Stadt Bern pflegt dementsprechend die langjährige Praxis, für beide Tatbestände eine einheitliche Abgabe zu erheben. Nach bisheriger Praxis war die Grundeigentümerschaft gehalten, jeweils 40 Prozent des Planungsmehrwerts an die Stadt Bern abzutreten. Der Gemeinderat hat damit gute Erfahrungen gemacht. Er ist der Meinung, dass der bisherige einheitliche Abgabesatz von 40 Prozent für Auf- und Umzonungen beibehalten und keine Privilegierung der Aufzonung im Form einer Freigrenze eingeführt werden sollte.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche finanzielle Privilegierung die Einführung der geforderten Freigrenze für die Aufzonung zur Folge hätte.

Mehrwert	Abgabe		Berechnung
	40 %	mit Freigrenze	
Fr. 100 000	Fr. 40 000	Fr. 0 Das heisst, es ist eine Abgabe von 0 % statt von 40 % geschuldet.	40 % von Fr. 100 000 = Fr. 40 000 Fr. 40 000 CHF - Fr. 150 000 CHF = Fr. 0
Fr. 300 000	Fr. 120 000	Fr. 0 Das heisst, es ist eine Abgabe von 0 % statt von 40 % geschuldet.	40 % von Fr. 300 000 = Fr. 120 000 Fr. 120 000 - Fr. 150 000 = Fr. 0
Fr. 500 000	Fr. 200 000	Fr. 50 000 Das heisst, es ist eine Abgabe von 10 % statt von 40 % geschuldet.	40 % von Fr. 500 000 = Fr. 200 000 Fr. 200 000 - Fr. 150 000 CHF = Fr. 50 000
Fr. 1 000 000	Fr. 400 000	Fr. 250 000 Das heisst, es ist eine Abgabe von 25 % statt von 40 % geschuldet.	40 % von Fr. 1 Mio. = Fr. 400 000 Fr. 400 000 - Fr. 150 000 = Fr. 250 000

Unentgeltliche Handänderung

Gemäss Antrag sollen Aufzonen von der Planungsmehrwertabgabe befreit werden, wenn es sich um unentgeltliche Handänderungen im Sinne von Artikel 131 StG handelt. Artikel 131 StG lautet wie folgt:

Art. 131 Unentgeltliche Handänderungen

¹ Die Besteuerung des Grundstückgewinns wird bei Eigentumswechsel durch Schenkung, Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis) oder Erbvorbezug aufgeschoben.

² [...].

³ Ein Erbvorbezug gilt noch als unentgeltlich, wenn die Leistung der übernehmenden Person ausschliesslich besteht

- a in der Übernahme von aufhaftenden Grundpfandforderungen zu Gunsten Dritter,
- b in der Vereinbarung einer Verpfändung zu Gunsten der abtretenden Person,
- c in der Verpflichtung zu Ausgleichsleistungen an Miterbinnen und Miterben.

⁴ [...].

Wichtig zu erkennen ist, dass es sich bei den unentgeltlichen Handänderungen nach Artikel 131 StG um Steueraufschubtatbestände handelt, d.h. die Fälligkeit der Abgabe wird durch die unentgeltliche Handänderung aufgeschoben bis eine entgeltliche Handänderung erfolgt. Der Antrag zielt demnach nicht darauf ab, die Aufzonen von der Planungsmehrwertabgabe zu befreien, sondern die Fälligkeit zeitlich nach hinten zu schieben.

Bei dieser Ausgangslage ist darauf hinzuweisen, dass das kantonale Recht in Artikel 142c Absatz 1 BauG für die Bestimmung der Fälligkeit der Planungsmehrwertabgabe auf die Steuergesetzgebung verweist: «Als Veräusserung gelten sinngemäss die in Artikel 130 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG) genannten Vorgänge». Diese Regelung ist abschliessend. Den Gemeinden kommt keine Regelungskompetenz bezüglich des Begriffs der Veräusserung bzw. des Zeitpunkts der Fälligkeit zu. Einig ist sich das Amt für Gemeinden und Raumordnung, der Gemeinderat und die Lehre zudem darin, dass durch den Verweis in Artikel 142c Absatz 1 BauG auf Artikel 130 StG für die Planungsmehrwertabgabe auch Artikel 131 StG betreffend die unentgeltlichen Handänderungen zur Anwendung kommen muss.¹ Das heisst, dass die Steueraufschubtatbestände in Artikel 131 StG nicht nur für die Aufzonen, sondern auch für die Ein- und Umzonung gestützt auf Artikel 142c Absatz 1 BauG zur Anwendung kommen. Das geltende Recht geht demnach bereits heute weiter als in Antrag Nr.1 (PVS-Minderheit) beantragt.

Zumal der Stadt Bern bezüglich des Antrags keine Regelungskompetenz zukommt und das geltende Recht bereits heute weitergeht als verlangt, lehnt der Gemeinderat den Antrag Nr.1 (PVS-Minderheit) ab.

¹ Für weitere Ausführungen vgl. Beilage, S. 290-293.

Antrag Nr.2 (glp/jglp):**Art. 2** Bemessung und Indexierung der Abgabe bei Ein-, Um- und Aufzonung¹ unverändert

^{1bis} (neu) Wird nach einer Ein-, Um- und Aufzonung eine Überbauung mit einer höheren Personendichte als bisher ortsüblich realisiert, so wird die Planungsmehrwertabgabe abhängig von der Personendichte bis auf 20 Prozent gesenkt.

Begründung Antrag Nr.2 (glp/jglp):

Der Kanton Bern lässt den Gemeinden bei der Umsetzung einen gewissen Spielraum, insbesondere eben in der Höhe der Mehrwertabgabe je nach Art der Zonenänderung. Weil der Platz in der Stadt knapp ist, sollte dies unbedingt genutzt werden, um zusätzliche Verdichtungsanreize zu schaffen. Seit den 60iger Jahren ist der Quadratmeterpreis für Wohnraum in der Stadt Bern gesunken (sic!). Dies deshalb, weil wir immer mehr Wohnraum pro Person in Anspruch nehmen. Durch die Reduktion der Planungsmehrwertabgabe auf das kantonale zulässige Minimum von 20 % bei der Realisierung von Projekten mit überdurchschnittlicher Personendichte wird ein Anreiz für verdichtetes Bauen geschaffen. Bewusst wird auf die Personendichte abgestellt. Das blosses Ausschöpfen der Nutzungsziffern muss nämlich nicht zwingend zu einer höheren Personendichte und deshalb zu mehr Wohnraum führen. Ob eine Steigerung der Personendichte vorliegt, wird mit Bezug auf die ortsübliche Personendichte gemessen. Eine Reduktion auf maximal 20 % soll nur bei bestmöglicher Personendichte erfolgen. Liegt die Personendichte unter dem Maximum, aber noch über dem, was ortsüblich ist, so fällt die Reduktion entsprechend geringer aus.

Stellungnahme des Gemeinderats zu Antrag Nr. 2 (glp/jglp):

Der Regelungsspielraum der Gemeinden bezüglich des Planungsmehrwerts ist gering. Die Gemeinden haben zwar die Möglichkeit, die Höhe des Abgabesatzes festzulegen; der Kanton Bern regelt hingegen abschliessend, wie sich die Planungsmehrwertabgabe bemisst (Art. 142b Abs. 1 BauG), in welchem Zeitpunkt sie festzulegen ist (Art. 142d Abs. 2 und 3 BauG) und wann die Fälligkeit eintritt (Art. 142c Abs. 1 BauG). Der Antrag Nr. 2 (glp/jglp) steht in Widerspruch zu diesen kantonalen Vorgaben und kann vom Gemeinderat daher aus rechtlichen Gründen nicht unterstützt werden.

Der kantonale Gesetzgeber schreibt in Artikel 142b Absatz 1 BauG fest, dass sich der Mehrwert als Differenz zwischen dem Verkehrswert des Lands mit und ohne Planänderung bestimmt. Für die Bemessung ist demzufolge auf die Planung selbst abzustellen. Nicht berücksichtigt werden kann hingegen, wie dies in Antrag Nr. 2 (glp/jglp) angedacht ist, das konkret realisierte Bauprojekt bzw. die damit einhergehende Personendichte.

Des Weiteren kann frühestens im Zeitpunkt der Realisierung der Bauten bzw. erst nach deren Bezug durch die Bewohnenden beurteilt werden, ob die durch den Antrag angesprochene Personendichte höher ist als ortsüblich. Die Höhe der Planungsmehrwertabgabe ist gestützt auf Artikel 142d Absätze 2 und 3 BauG jedoch lange vorher, namentlich im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage festzusetzen. Im durch den kantonalen Gesetzgeber vorgegebenen System ist die Abgabe im Zeitpunkt der Realisierung bzw. des Bezugs der Bauten bereits fällig oder sogar schon bezahlt worden (Art. 142c Abs. 1

BauG). Ob eine Überbauung mit einer höheren Personendichte als bisher ortsüblich realisiert wurde, kann folglich auch aus zeitlichen Gründen nicht für die Bemessung der Planungsmehrwertabgabe berücksichtigt werden.

Antrag Nr.3 (FDP/JF, SVP):

Art. 6 Inkrafttreten

² (neu) Dieses Gesetz tritt nach drei Jahren ausser Kraft.

Begründung Antrag Nr.3 (FDP/JF, SVP):

Mit der geplanten Revision der BO werden die Parameter des Reglements über die Planungsmehrwertabgabe ändern, so dass dieses ebenfalls revidiert werden soll.

Stellungnahme des Gemeinderats zum Antrag Nr. 3 (FDP/JF, SVP):

Ein Erlass kann für unbestimmte oder bestimmte Zeit erlassen werden. Die als sogenannte «sunset legislation» bezeichnete Befristung von Erlassen ist insbesondere in den USA erprobt. Die Praxis zeigt, dass eine Befristung von Erlassen dann sinnvoll ist,

- wenn das Regelungsbedürfnis nur für bestimmte Zeit besteht;
- wenn das für die Regelung zuständige Organ gezwungen werden soll, vor Ablauf der Frist eine Erfolgskontrolle durchzuführen und je nach dem Ergebnis die Regelung zu ändern, aufzuheben oder ihre Geltungsdauer zu verlängern;
- wenn mit einer neuen Regelung zuerst Erfahrungen gesammelt werden sollen, weil ihre Wirkungen ungewiss sind.²

Im Kanton Bern haben die Gemeinden gestützt auf Artikel 142 Absatz 4 BauG die Möglichkeit, den Ausgleich von Planungsvorteilen in einem Reglement zu regeln. Erlässt die Gemeinde kein Reglement, kann sie seit dem Inkrafttreten des revidierten BauG am 1. April 2017 nur noch bei Einzonungen einen Planungsmehrwert von 20 Prozent abschöpfen. Nach kantonalem Recht ist die Gemeinde also gehalten, ein Reglement zu erlassen, wenn sie über diese Minimalfestlegungen des Kantons hinausgehen will. Diese Aufgabe ist unbefristet und auch durch die anstehende Revision auf kantonaler Ebene, die sich ausschliesslich auf Verfahrensbestimmungen bezieht, nicht in Frage gestellt. Die Stadt Bern hat damit ein Regelungsbedürfnis zur Abschöpfung von Planungsmehrwerten, das weit über drei Jahre hinausgeht.

Seit den 1990er-Jahren schöpft die Stadt Bern im Rahmen von Planungen bei betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern jeweils einen Teil des durch eine Planungsmassnahme entstehenden Mehrwerts auf Grundeigentum ab. Der Gemeinderat hat damit bisher gute Erfahrungen gemacht. Er ist der Meinung, dass die Stadt Bern ihre langjährige Praxis weiterführen und einen Teil dieses Planungsmehrwerts zu Gunsten der Allgemeinheit abschöpfen soll. Auf der Basis von über zwanzig Jahren Erfahrung legt der Gemeinderat dem Stadtrat das vorliegende Reglement vor und ist der Meinung, dass er dieses nicht in einem ersten Schritt für drei Jahre austesten muss.

² Zum Ganzen vgl. Georg Müller / Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, 2013, S. 177 ff.

Der Gemeinderat lehnt den Antrag aus den genannten Gründen ab.

Antrag Nr. 4 (FDP/JF):

Es ist folgender neuer Artikel ins Reglement aufzunehmen:

Die bezahlte Mehrwertabgabe wird gemäss Art. 142 Abs. 2 lit. e kantonales Steuergesetz als abziehbare Aufwendungen anerkannt.

Begründung Antrag Nr. 4 (FDP/JF):

Obwohl der Grundsatz im kantonalen Steuergesetz verankert ist, dient eine Aufnahme im Reglement auf Gemeindeebene der Rechtssicherheit.

Stellungnahme des Gemeinderats zum Antrag Nr. 4 (FDP/JF):

Artikel 142 StG lautet wie folgt:

Art. 142 Aufwendungen

¹ Als Aufwendungen gelten die von der steuerpflichtigen Person selbst getragenen Ausgaben, die mit dem Erwerb oder der Veräusserung untrennbar verbunden sind oder die zur Verbesserung oder Wertvermehrung des veräusserten Vermögensbestandteils beigetragen haben.

² Aufwendungen sind insbesondere

a bis d [...]

e von der Grundeigentümerin oder vom Grundeigentümer als Ausgleich für Planungsvorteile geleistete Mehrwertabgaben,

f bis g [...].

³ [...]

Artikel 142 Absatz 2 Buchstabe e StG enthält eine explizite gesetzliche Grundlage dafür, dass Planungsmehrwertabgaben als Aufwendungen gelten. Gestützt auf Artikel 137 Absatz 1 StG können Aufwendungen zur Berechnung des Grundstückgewinns in Abzug gebracht werden. Die im Antrag Nr. 4 (FDP/JF) formulierte Regelung im Reglement über die Planungsmehrwertabgabe zu wiederholen ist damit nicht erforderlich. Hinzu kommt, dass den Gemeinden in diesem Bereich die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Der Kanton Bern hat die für die Grundstückgewinnsteuer abziehbaren Aufwendungen in Artikel 142 BauG abschliessend geregelt. Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 4 (FDP/JF) daher ab.

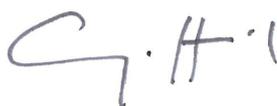
Antrag Nr. 5 (SVP):

Auf die Abgabe für Aufzonungen ist generell zu verzichten.

Stellungnahme des Gemeinderats zu Antrag Nr. 5 (SVP):

Die Stadt Bern verfügt über eine langjährige Praxis in der Abschöpfung von Planungsmehrwerten. Seit Jahren wird sowohl für die Auf- wie auch für die Um- und Einzonung eine Abgabe erhoben. Der Gemeinderat hat damit gute Erfahrungen gemacht und möchte diese Praxis daher fortführen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die Aufzonung häufig mit einer Umzonung gekoppelt ist. Das heisst, dass bei Verdichtungsprojekten jeweils sowohl eine Um- wie eine Aufzonung vorliegt (vgl. Meinen-Areal, Weyermannshaus Ost, Holligen etc.). Nach Meinung des Gemeinderats besteht kein Anlass, diese zwei Tatbestände unterschiedlich zu behandeln. Der Gemeinderat lehnt den Antrag Nr. 5 (SVP) folglich ab.

Freundliche Grüsse



Alec von Graffenried
Stadtpräsident


Dr. Jürg Wichtermann
Stadtschreiber

Beilage:

Michael Pflüger, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten Baugesetzes – Streiflichter auf einer Baustelle, in BVR 2017/6.