

Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten

1 AUSGANGSLAGE

Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) fordert die Kantone auf, durch das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu schaffen, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Planungsvorteile werden im Kanton Bern teilweise durch die Grundstückgewinnsteuer erfasst. Darüber hinaus sieht Art. 142 des Baugesetzes des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0) vor, dass sich Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, vertraglich verpflichten können, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwerts für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Im Kanton Bern schliessen rund 300 Gemeinden, also rund 75% der bernischen Gemeinden, in der Praxis solche Verträge ab.

Die Gemeinde Muri bei Bern verfügt bis heute über keine entsprechenden Rechtsgrundlagen. Dies deshalb, weil in den vergangenen Jahrzehnten nicht in grösserem Stil zusätzliche Flächen eingezont worden sind und sich die Frage deshalb nicht akut gestellt hat. Heute präsentiert sich die Ausgangslage anders. Gemäss den Beschlüssen des Bevölkerungsforums und den Leitlinien für die Ortsplanung aus dem Jahr 2006 sollen rund 2,5 ha Land für Wohnbauten neu eingezont werden. Mit solchen Umzonungen werden für die betroffenen Grundeigentümer sehr namhafte Mehrwerte geschaffen. In seinem Entscheid 105 Ia 134 ff hat das Bundesgericht die Gebotenheit einer Mehrwertabschöpfung in solchen Fällen wie folgt begründet: "Der Mehrwertabschöpfung liegt der Gedanke zugrunde, dass die öffentlichen Massnahmen, welche die Bodenwertsteigerung verursachen, für einen Kreis von begünstigten Grundeigentümern einen Sondervorteil schaffen, dessen Abschöpfung dem Gebot der Rechtsgleichheit entgegenkommt" (a.a.O., Seite 138).

Gemäss bernischer Praxis liegt der Abschluss solcher Verträge in der Kompetenz der Gemeindeexekutiven. Demzufolge genügen als Rechtsgrundlage Weisungen/Richtlinien des Gemeinderats, eine reglementarische Grundlage ist nicht notwendig. Eine grosse Mehrheit der bernischen Gemeinden hat den Planungsmehrwertausgleich (Mehrwertabschöpfung) denn auch durch Beschluss des jeweiligen Gemeinderats eingeführt. Dessen ungeachtet unterbreitet der Gemeinderat dem Parlament, im Einklang mit den generellen Empfehlungen des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR), den Entwurf eines Reglements. Damit kann einerseits die politische Legitimation auf Gemeindeebene für dieses Instrument geschaffen werden. Andererseits braucht es ein Reglement, damit die Geldleistungen der Grundeigentümer in eine Spezialfinanzierung eingebracht werden können (Art. 87 Abs. 1 Gemeindeverordnung, BSG 170.111). Wie später noch auszuführen sein wird, erachtet der Gemeinderat die Schaffung einer Spezialfinanzierung als sachgerecht.

MERKMALE DER REGELUNG

Der Planungsmehrwertausgleich gemäss dem beiliegenden Reglements-entwurf entspricht (soweit bekannt) der Praxis in den bernischen Gemeinden und ist auf das übergeordnete Recht von Bund und Kanton abgestimmt. Der Reglementsentwurf basiert in wesentlichen Teilen auf einem Entwurf von Herrn Fürsprecher Urs Eymann, welchen den Gemeinderat als Spezialisten in dieser Materie beigezogen hat.

Die wichtigsten Elemente der Regelung sind die Folgenden:

1. Angemessener Ausgleich

Sowohl das Bundesrecht als auch das kantonale Recht sprechen von einem "angemessenen" Ausgleich des Planungsmehrwerts. Sowohl die Stadt Bern als auch praktisch sämtliche Agglomerationsgemeinden sehen eine Abgeltung zwischen 30% und 50% des durch die Planungsmassnahme geschaffenen Mehrwerts vor. Der Gemeinderat schlägt eine Ausgleichszahlung am unteren Rand dieser Bandbreite, nämlich 30%, vor. Mit diesem moderaten Ansatz soll namentlich sichergestellt werden, dass der Grundeigentümer zu einem entsprechenden Vertragsabschluss Hand bietet. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Planungsmehrwertausgleich auf einem Vertrag basiert und von der Gemeinde nicht mittels Verfügung autoritativ festgelegt werden kann (vgl. Wortlaut Art. 142 Baugesetz).

2. Wesentliche Planungsvorteile

Gemäss Sinn und Zweck dieses Instruments sollen nur wesentliche Planungsvorteile abgegolten werden. Wo die Grenze zwischen "wesentlich" und "unwesentlich" liegt, ist nirgends definiert. Für die Anwendung in der Praxis muss eine klare Grenze festgelegt werden. Der Gemeinderat schlägt vor, diesen Grenzwert bei 500 m² Landfläche oder 200 m² BGF anzusetzen. Planungsmehrwerte unterhalb dieser Grenzen sind nicht abgeltungspflichtig, bei grösseren Planungsmehrwerten gelangen diese Grenzwerte zum Abzug.

3. Zweckbestimmung

Art. 142 Baugesetz legt in allgemeiner Form fest, dass die Mittel aus Planungsmehrwerten für "bestimmte öffentliche Zwecke" eingesetzt werden sollen. Die Praxis geht davon aus, dass es im Wesentlichen um die Erstellung, Erneuerung und den Unterhalt von kommunalen Infrastrukturanlagen im steuerfinanzierten Bereich geht. Dabei ist namentlich an Schul- und Sportanlagen, Gemeindestrassen, Rad- und Fusswege, Freizeitanlagen, Investitionen in Natur und Landschaft etc. zu denken. Diese Zweckbestimmung ist sachlich richtig und logisch ableitbar, da beispielsweise grössere neue Wohnüberbauungen regelmässig zu zusätzlichen Infrastrukturaufgaben und -aufgaben der Gemeinde führen. Die abgeltungspflichtigen Grundeigentümer bzw. deren Rechtsnachfolger profitieren zudem ebenfalls von den zusätzlichen und/oder qualitativ besseren kommunalen Infrastrukturen.

Aus Transparenzüberlegungen und um dem Willen des Gesetzgebers möglichst optimal nachzuleben, schlägt der Gemeinderat in Art. 12 des Reglementsentwurfs vor, die Planungsmehrwerte in eine entsprechende

Spezialfinanzierung einzulegen. Mit diesem Vorgehen ist sichergestellt, dass die laufende Rechnung nicht durch entsprechende Einnahmen Verzerrungen erfährt. Das Revisionsorgan der Gemeinde, die ROD Treuhand, empfiehlt diese Regelung ebenfalls. Ausgaben zulasten dieser Spezialfinanzierung unterstehen den ordentlichen Finanzkompetenzen von Volk, Parlament und Gemeinderat. Eine Verzinsung der Verpflichtungen durch die Gemeinde macht sachlich keinen Sinn, weshalb darauf verzichtet wird.

4. Höhe des Mehrwerts

Die Höhe des Mehrwerts ergibt sich aus der Wertdifferenz des Grundstücks unmittelbar vor und unmittelbar nach der Planungsmassnahme (Art. 4 Reglementsentwurf). Die Festlegung dieser Differenz erfolgt durch Beizug qualifizierter Schätzer. Der Gemeinderat wird bei der Formulierung des Schätzerauftrags sicherstellen, dass realistische und nicht preistreibend wirkende Schätzungen erstellt werden. Mit diesem Vorgehen wird auch der Vertragsabschluss mit den Grundeigentümern erleichtert.

5. Verfahren

Der zwischen Gemeinde und Grundeigentümern abzuschliessende Vertrag muss vor dem kommunalen Beschluss über eine Ein-, Auf- oder Umzonung unterzeichnet sein. Kommt kein Vertrag zustande, ist grundsätzlich auf eine Ein-, Auf- oder Umzonung zu verzichten.

3

BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1 (Rechtsgrundlagen)

Verweis auf das übergeordnete Recht.

Art. 3/4 (Planungsmehrwert / Berechnung des Mehrwerts)

Ein Planungsmehrwert kann durch eine Einzonung (z.B. Landwirtschaftzone > Wohnzone), eine Umzonung (z.B. Arbeitszone > Wohnzone) oder durch eine Aufzonung entstehen.

Da nur wesentliche Planungsvorteile erfasst werden sollen, werden Freigrenzen für kleinere Vorteile festgelegt (vgl. Ziffer 2.2). Damit soll auch unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Art. 11 (Inhalt des Vertrags)

Stichwortartige Aufzählung der wichtigsten Vertragsinhalte (nicht abschliessend).

Art. 12 (Zweckbindung)

Vgl. Ziffer 2.3 vorstehend.

Art. 13 (Arten der Leistung)

In aller Regel ist eine Barabgeltung zu leisten. In besonderen Fällen kann allenfalls eine wertgleiche Alternativvariante vereinbart werden (z.B. Abtretung einer wertgleichen Landfläche).

Art. 14 (Fälligkeit)

Mit der gestaffelten Fälligkeit wird einerseits auf die finanzielle Verkräftbarkeit für den Grundeigentümer Rücksicht genommen. Andererseits wird aber auch ein finanzieller Anreiz gesetzt, dass die zonenkonforme Nutzung in absehbarer Frist auch realisiert wird.

Art. 15 (Grundstückgewinnsteuer)

Art. 148 Abs. 2 des Steuergesetzes des Kantons Bern (BSG 661.11) legt fest, dass erhaltene Ausgleichsleistungen für planungsbedingte Mehrwerte an die kommunale Grundstückgewinnsteuer anzurechnen sind. Dies führt in der Regel dazu, dass der Gemeinde keine Grundstückgewinnsteuern zu bezahlen sind.

Davon nicht betroffen ist der Kantonsanteil der Grundstückgewinnsteuern.

Art. 17 (Scheitern der Vertragsverhandlungen)

Kommt kein Vertrag mit den Grundeigentümern zustande, verzichtet der Gemeinderat regelmässig auf die wertvermehrende Massnahme. Sofern übergeordnete öffentliche Interessen dies als geboten erscheinen lassen, kann ausnahmsweise die planerische Massnahme dennoch getroffen werden.

4**ANTRAG**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir dem Grossen Gemeinderat, folgenden

B e s c h l u s s

zu fassen:

Das Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten wird erlassen.

Muri bei Bern, 29. Mai 2007

GEMEINDERAT MURI BEI BERN
Der Präsident: Die Sekretärin:

Hans-Rudolf Saxer Karin Pulfer

Beilage:
Reglementsentwurf