

Stadtratssitzung vom 5. Juli 2018

Bericht Nr. 11/2018

Reglement über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten (Mehrwertausgleichsreglement, MWAR)

1. Ausgangslage

Die Pflicht zum Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten ist einer der zentralen Bestandteile des revidierten Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).¹ Mit dem Mehrwertausgleich soll einerseits sichergestellt werden, dass nicht allein Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von der rein planungsbedingten Wertsteigerung einer Liegenschaft profitieren, sondern die Gemeinden einen Anteil dieser Wertsteigerung zugunsten der Allgemeinheit verwenden können. Andererseits werden den Gemeinden dadurch auch Mittel gegeben, Auszonungen oder andere Planungsmassnahmen im Sinne einer nachhaltigen und haushälterischen Bodennutzung vorzusehen, die eine Kompensation von planungsbedingten Nachteilen für betroffene Grundeigentümer erforderlich machen.

Die Stadt Thun verfügt seit 2010 über eine städtische Verordnung, die den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten regelt (Verordnung vom 11. Mai 2010 über den Ausgleich von Planungsmehrwerten [SSG 701.11]).² Deshalb handelt es sich vorrangig um eine Anpassung an die neue übergeordnete Gesetzgebung. Entgegen der Regelung im Baugesetz vor der Revision sieht das revidierte kantonale Baugesetz die Möglichkeit nicht mehr vor, wonach die Gemeinden den Ausgleich der planungsbedingten Mehrwerte auf vertraglicher Basis gestalten können (eine Ausnahme besteht gemäss Art. 142a Abs. 3 BauG einzig bei der Zuweisung von Land zu einer Materialabbau- oder Deponiezone). Die städtische Verordnung sah dies so vor, entsprechend ist die bisherige Praxis nicht mehr zulässig und muss aufgehoben werden.

Das revidierte Baugesetz ist am 1. April 2017 in Kraft getreten und sieht vor, dass bei Einzonungen der Planungsmehrwert mit einer Abgabe von 20 bis 50 Prozent auszugleichen ist (Art. 142a Abs. 1 und Art. 142b Abs. 3 BauG).^{3,4,5} Der kantonale Gesetzgeber räumt den Gemeinden zudem die Kompetenz ein, im Rahmen eines zu erarbeitenden Reglements weitergehende Vorschriften zu erlassen (vgl. Art. 142 Abs. 4 und Art. 142a Abs. 2 BauG) und insbesondere auch bei Um- und Aufzonungen einen Mehrwertausgleich vorzusehen.

2. Rechtliche Grundlagen

Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG: Das Raumplanungsgesetz schreibt vor, dass Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden müssen (Art. 5 RPG). Das kantonale Recht muss dabei den Ausgleich so gestalten, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden (Einzonung) ausgeglichen werden.

¹ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19790171/>

² http://www.thun.ch/fileadmin/media/reglemente_verordnungen/bauwesen_oeffentliche_werke_energie_und_verkehr/701.11.pdf

³ <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaft.gid-c489d0ada5744b0488f57b4ed1efedf9.html>

⁴ <https://www.belex.sites.be.ch/data/721.0/de>

⁵ https://www.belex.sites.be.ch/frontend/change_documents/1492

Das revidierte Baugesetz ermöglicht den Gemeinden zusätzlich, den Ausgleich auch für Änderungen der Bauvorschriften, die eine höhere Nutzbarkeit des Bodens (Aufzonung) zur Folge haben und der Zuweisung von Boden in eine andere Bauzone mit grösseren Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung) vorzusehen (Art. 142a Abs. 2 BauG). Das Baugesetz legt zudem fest, dass der auszugleichende Anteil bei Einzonungen 20 bis 50 Prozent und bei Um- und Aufzonungen 20 bis 40 Prozent betragen muss (Art. 142b Abs. 3 und 4 BauG). Weiter gilt es zu beachten, dass 10 Prozent der zu bezahlenden Mehrwertabgabe dem Kanton zugewiesen werden (Art. 142f Abs. 1 BauG).

3. Neuerungen

Neu wird die Thematik des Ausgleichs auf Bundes- und insbesondere auf Kantonsebene geregelt. Die bisherige Praxis, wonach der Ausgleich mittels eines Vertrags verhandelt und geregelt wurde, ist nach neuem Recht nicht mehr zulässig. Neu ist für Ein-, Um- und Aufzonungen eine Verfügung (Art. 142d Absatz 1 BauG) vorgesehen. Lediglich bei der Zuweisung von Land zu Materialabbau- und Deponiezonen sind vertragliche Lösungen weiterhin vorgesehen. Auch ist es nicht mehr zulässig, den Ausgleich mittels Sachleistungen zu begleichen. Eine Ausnahme bildet auch hier die Zuweisung von Land zu Materialabbau- und Deponiezonen.

Das Baugesetz regelt das Verfahren zur Verfügung des Ausgleichs abschliessend (Art. 142d Absatz 2 BauG). Demnach wird den betroffenen Grundeigentümern zum Zeitpunkt der öffentlichen Planauflage der Ein-, Um- oder Umzonung ein Entwurf der Abgabeverfügung zugestellt. Erlassen wird diese Verfügung aber erst, nachdem die Planung rechtskräftig geworden ist.

Auch bezüglich der Fälligkeiten besteht für die Gemeinden kein Handlungsspielraum mehr. Der Artikel 142c Absatz 1 BauG sieht vor, dass sowohl die Veräusserung als auch die Überbauung die Fälligkeit auslöst.

Die Mittel, welche der Stadt Thun im Rahmen dieses Reglements zufallen, werden in eine Spezialfinanzierung eingebracht. Das Raumplanungsgesetz regelt in Artikel 5 Absatz 1^{ter} die Verwendung der Erträge generell und abschliessend. Primär sind diese für die Entschädigung von planungsbedingten Minderwerten einzusetzen, sodann für Massnahmen, die der Siedlungsentwicklung nach innen dienen. Darunter fallen etwa die Schaffung von Frei- und Grünräumen, Infrastrukturen, welche nicht in Zusammenhang mit einer Planung ohnehin vom Grundeigentümer zu tragen sind oder die Massnahmen, die der Qualitätssicherung in Verfahren dienen. Der Gemeinderat wird mit dem Reglement ermächtigt, über die Verwendung der Mittel im Sinne des Raumplanungsgesetzes zu entscheiden.

4. Die wichtigsten Punkte des Reglements

Wie eingangs erwähnt, verfügte die Stadt Thun mit der Verordnung bereits über eine Regelung in Sachen Ausgleich von Planungsmehrwerten. Deshalb handelt es sich vorrangig um eine Anpassung an die neue übergeordnete Gesetzgebung. Neu ist, dass der Ausgleich bei Ein-, Um- und Aufzonungen nicht mehr der Vertragsfreiheit unterliegt, sondern per Verfügung erfolgt. Das Verfahren, die Fälligkeit der Abgabe und deren Sicherung richten sich im Übrigen in allen Fällen nach Art. 142c bis 142e des Baugesetzes. Die wichtigsten Punkte des Mehrwertausgleichsreglements sind die folgenden:

- Für Einzonungen ist ein Ausgleich von 40 Prozent vorgesehen. Dieser Prozentsatz bewegt sich im Bereich der bisherigen Abgabe und kann auch unter Berücksichtigung der in der Raumplanung erwünschten Entwicklung als vertretbar beurteilt werden. Einzonungen sind in Thun zurzeit nur noch vereinzelt möglich und zu erwarten (z.B. Siegenthalergut, Weststrasse Süd, später allenfalls die Siedlungserweiterung im Lüssli).
- Für Auf- und Umzonungen ist ein Ausgleich von 35 Prozent vorgesehen. Die beiden Fälle werden zusammengefasst, da mitunter verschiedene Auslegungen dieser Begriffe möglich sind. Es ist im Vollzug also nicht abschliessend zu klären, ob es sich um eine Auf- oder um eine Umzonung handelt. Mit der vorliegenden Lösung können diesbezügliche Streitigkeiten vermieden werden.

Mehrwertausgleich muss dabei erst dann geleistet werden, wenn der Mehrwert des Landes den Freibetrag von 100'000 Franken übersteigt. Damit soll verhindert werden, dass aufgrund drohender Mehrwertausgleichszahlungen auf die Realisierung von raumplanerisch gewollten Entwicklungen – also der Siedlungsentwicklung nach innen – verzichtet wird. Erst Um- oder Aufzonungen, welche aufgrund des neuen Potentials eine hohe Wertsteigerung erfahren, werden so belastet. Der Freibetrag kann aber auch in diesen Fällen abgezogen werden. Zu beachten gilt, dass eine solche Lösung mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden sein könnte: Das Bundesgericht hat in einem Urteil vom 16. August 2017 (BGer 1C_132/2015) in einem sog. „obiter dictum“⁶ zu einer analogen Formulierung im Tessiner Baugesetz darauf hingewiesen, dass die Berechnung für Ein-, Um- und Aufzonungen grundsätzlich gleich zu erfolgen habe. Ein Verzicht auf die Erhebung von Mehrwertausgleich sei nur dann zulässig, wenn die Erhebungskosten (z.B. für Verkehrswertschatzung) die zu erwartende Zahlung übersteige. Ein Freibetrag von 50'000 Franken sei deshalb gemäss Bundesgericht noch zulässig. Hingegen sei aber ein Freibetrag von 100'000 Franken offensichtlich zu hoch. Der Gemeinderat weist darauf hin, dass es in diesem Bereich noch keine gefestigte Praxis gibt. Verschiedene Gemeinden im Kanton Bern haben bereits einen Freibetrag eingeführt.⁷ Die rechtlichen Regelungen zur Mehrwertabschöpfung sind neu. Das Ganze ist noch im Fluss. Das Bundesgericht hat in seinen Erwägungen zum Freibetrag insbesondere keine raumplanerischen Argumente einbezogen. Um die Zielsetzungen des Raumplanungsgesetzes zu erreichen, muss Verdichtung gefördert und nicht behindert werden. Der Kanton Bern hat dies bereits erkannt. Der Grosse Rat hat deshalb beschlossen, die bestehende Regelung zur Mehrwertabschöpfung zu revidieren (vgl. die beiden überwiesenen Motionen M 106-2017 [Neue, praxistauglichere Regeln bei Um- und insbesondere Aufzonungen] und M 107-2017 [Korrektur eines gesetzgeberischen Versehens bei der Mehrwertabschöpfung]).^{8,9} Gemäss aktuellen Informationen ist davon auszugehen, dass der kantonale Gesetzgeber für Auf- und Umzonungen bei der nächsten Revision des Baugesetzes die Möglichkeit eines Freibetrages einführen wird. Der Gemeinderat geht davon aus, dass die Gemeinden bei dieser Rechtslage berechtigt sind, einen solchen Freibetrag bis zum Erlass einer kantonalen Regelung im kommunalen Reglement selber festzulegen.

- Spezialfall Deponie- und Materialabbauzonen: Das Baugesetz sieht die Möglichkeit vor, dass der Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten für die temporäre Zuweisung einer Fläche zu einer Bauzone (Materialabbau oder Deponie) mittels vertraglicher Vereinbarungen zwischen der Stadt und dem Grundeigentümer geregelt werden kann. Im Mehrwertausgleichsreglement wird der Grundsatz festgeschrieben, wonach in diesem Fall eine solche Vereinbarung abgeschlossen werden muss.

Der Gemeinderat sieht mit dem vorliegenden Reglement eine Lösung vor, die über die Minimalanforderung des Kantons – nämlich dem Ausgleich der Mehrwerte bei Einzonung – hinausgeht. Die Vorgaben des Artikels 5 des Raumplanungsgesetzes würden nur ungenügend umgesetzt, wenn nur Einzonungen belastet würden. Auch der erwähnte Bundesgerichtsentscheid deutet darauf hin, dass ein Verzicht der Erhebung eines Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen bundesrechtswidrig wäre. Zudem sprechen auch inhaltliche Gründe für den Ausgleich auch bei Um- und Aufzonung: Während planerische Minderwerte – darunter fallen neben Auszonung eben auch Umzonung in eine weniger attraktive Nutzungszone oder eine Abzonung – voll entschädigt werden müssen, sollen auch die Planungsvorteile in jedem Fall ausgeglichen werden. Sofern die Aufwendungen für diese Planungen durch Private finanziert werden, können diese Kosten bei der Berechnung des Mehrwertausgleichs in Abzug gebracht werden. Meist aber werden diese Kosten vollumfänglich durch die öffentliche Hand getragen. In diesem Sinne beinhaltet der Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten auch Aspekte von Gerechtigkeit und Gleichbehandlung. In diesem Zusammenhang scheint es wichtig zu betonen, dass der Gemeinderat hier keine Neuerung einführt sondern die bisherige Praxis der Verordnung weiterführt, wonach sämtliche planerischen Massnahmen die Leistung von Mehrwertausgleich auslösen können.

⁶ lat. „nebenbei Gesagtes“; also eine in einer Entscheidung eines Gerichtes geäusserte Rechtsansicht, die nicht die gefällte Entscheidung trägt, sondern nur geäussert wurde, weil sich die Gelegenheit dazu bot.

⁷ z.B. Münsingen (CHF 50'000), Bolligen (CHF 75'000), Belp (CHF 100'000), Münchenbuchsee (CHF 100'000), Interlaken (CHF 100'000), Ipsach (CHF 100'000), Köniz (CHF 150'000), Moosseedorf (CHF 150'000)

⁸ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.qid-f5c22ab4d5ed496c802ba6bfd05ebbb62.html>

⁹ <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.qid-5a27a47b22c74c78912fea7cfbde0409.html>

5. Erläuterungen zu den Artikeln

1. Allgemeines

Art. 1 Geltungsbereich

Artikel 1 regelt den Geltungsbereich des Reglements und verweist auf die übergeordneten rechtlichen Grundlagen.

Art. 2 Grundsatz

Artikel 2 regelt den Grundsatz, wonach Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die als Folge einer Planung in den Genuss eines Mehrwerts gelangen, eine Mehrwertabgabe zu entrichten haben.

2. Ein-, Um- und Aufzonungen

Art. 3 Einzonung

Artikel 3 besagt, dass bei Einzonungen eine Mehrwertabgabe von 40 Prozent erhoben wird. Relevant ist in diesem Zusammenhang der Artikel 142a Absatz 4 des Baugesetzes, wonach kein Mehrwertausgleich stattfindet, wenn der Mehrwert weniger als 20'000 Franken beträgt. Diese Bagatellregelung soll verhindern, dass der Verwaltungsaufwand den zu leistenden Ausgleich überwiegt.

Art. 4 Um- und Aufzonung

Artikel 4 besagt, dass bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe von 35 Prozent erhoben wird. In Absatz 1 wird geregelt, dass dies erst geschieht, wenn der Mehrwert den Freibetrag von 100'000 Franken übersteigt. Absatz 2 enthält sinngemäss die Bagatellregelung aus Art. 142a Absatz 4 BauG.

Art. 5 Teuerung

Da zwischen dem Zeitpunkt des Verfügungserlasses und der Fälligkeit (z.B. durch Verkauf einer Parzelle) zur Leistung des Ausgleichs mitunter längere Zeit verstreichen kann, wird der verfügte Ausgleichsbetrag an den Landesindex für Konsumentenpreise gebunden.

3. Materialabbau- und Deponiezonen

Art. 6 Vereinbarung

Mehrwerte, welche bei der Zuweisung einer Parzelle zu einer Materialabbau- und Deponiezone entstehen werden ebenfalls angemessen ausgeglichen. Dieser Ausgleich erfolgt im Rahmen einer Vereinbarung, welche neben Geld- auch Sachleistungen vorsehen kann. Als angemessen gilt ein Ausgleich von 30 bis 40 Prozent.

Art. 7 Inhalte

Dieser Artikel regelt die erforderlichen Inhalte der Vereinbarung nach Art. 6.

4. Spezialfinanzierung „Ausgleich von Planungsvorteilen“

Art. 8 bis Art. 11

Die Mittel, welche der Stadt aus diesem Reglement zukommen, fliessen in eine Spezialfinanzierung. Die Entnahmen aus der Spezialfinanzierung sind zwingend entsprechend Art. 5 Abs. 1^{ter} Rauplanungsgesetz zu verwenden (Art. 126d Abs. 5 und Art. 142f Abs. 2 BauG). Dabei geht es um die Finanzierung von Massnahmen, die dem Erhalt des Kulturlands (sprich Siedlungsentwicklung nach innen) sowie der besseren Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen und Möglichkeiten zur Verdichtung dienen. Die Mittel können zudem auch für die Entschädigung von planungsbedingten Minderwerten (z.B. Auszonung) eingesetzt werden.

In Artikel 8 wird ausschliesslich auf den relevanten Artikel des Raumplanungsgesetzes verwiesen, auf eine Einschränkung des Verwendungszwecks wird bewusst verzichtet (eine Erweiterung wäre nicht zulässig). Der Gemeinderat soll zudem über eine umfassende Entnahmekompetenz verfügen. So bleibt dem Gemeinderat Spielraum, die Mittel zu gegebener Zeit sinnvoll einzusetzen.

5. Vollzugs- und Übergangsbestimmung

Art. 12 und 13

Bei den beiden letzten Artikeln handelt es sich um Vollzugs- und Übergangsbestimmungen.

Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen wird Zustimmung beantragt zu folgendem

Stadtratsbeschluss:

Der Stadtrat von Thun, gestützt auf Artikel 38 Buchstabe a der Stadtverfassung und nach Kenntnisnahme vom gemeinderätlichen Bericht vom 15. Juni 2018, beschliesst:

1. Genehmigung des Reglements über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten (Mehrwertausgleichsreglement, MWAR).
2. Ziffer 1 dieses Beschlusses unterliegt dem fakultativen Referendum.

Thun, 15. Juni 2018

Für den Gemeinderat der Stadt Thun

Der Stadtpräsident
Raphael Lanz

Der Stadtschreiber
Bruno Huwyler Müller

Beilagen

1. Reglement über den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten
2. Rechtliche Grundlagen (nur in elektronischer Form: Sitzungsapp bzw. www.thun.ch/stadtrat/sitzungen)