



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 110-2022
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.204

Eingereicht am: 07.06.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Schilt (Utzigen, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 09.06.2022

RRB-Nr.: 833/2022 vom 17. August 2022
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Regelung der Mehrwertabgabe im Kanton Bern nach dem Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022

Das Bundesgericht hat am 5. April 2022 betreffend die Gemeinde Meikirch einen ganz wichtigen Entscheid getroffen: Es ist bundesrechtswidrig, wenn die Gemeinde in ihrem Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) auf die Erhebung von Mehrwertabgaben bei Um- und Aufzonungen gänzlich verzichtet. Der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 Absatz 1 RPG wird durch eine solche Regelung nicht erfüllt.

Die bernische Regelung im Baugesetz (Art. 142 Abs. 4 und Art. 142a Abs. 2 BauG) sieht vor, dass die Gemeinden eigene Mehrwertabgabereglemente erlassen müssen, wenn sie Um- und Aufzonungen der Mehrwertabgabepflicht unterstellen wollen. Das hat dazu geführt, dass heute nur etwa 100 Gemeinden über solche Reglemente verfügen. Die übrigen rund 238 Gemeinden haben keine Mehrwertabgabereglemente erlassen und wenden lediglich die zwingende kantonale Regelung bei Einzonungen mit einem Abgabesatz von 20 Prozent an. Auch die rund 100 Gemeinden mit eigenem MWAR sind nicht alle bundesrechtskonform, weil einige davon auf die Abgabepflicht bei Auf- oder Umzonungen verzichtet haben.

Das Bundesgericht hat als Urteil verfügt: «Der Kanton Bern und die Gemeinden sind einzuladen, den Mehrwertausgleich im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 RPG bundesrechtskonform zu regeln.» Damit ist auch klar der Kanton Bern in der Revisionspflicht! Es kann nicht sein, dass der Kanton Bern die Herstellung der Bundesrechtskonformität einfach den bernischen Gemeinden überlässt. Alle Gemeinden müssten dann ein neues Reglement erlassen. Es ist wesentlich zweckmässiger, wenn der Kanton nun sein Mehrwertabgabesystem revidiert und eine bundesrechtskonforme Regelung trifft, die für alle Gemeinden als Minimalvorgabe mit Mindestabgabesätzen gilt. Den Gemeinden sollte es jedoch weiterhin u. a. möglich sein, über die kantonale Mindestregelung mit einem eigenen Reglement hinauszugehen, insbesondere höhere oder mit der Zeit ansteigende Abgabesätze festzusetzen (Art. 142b Abs. 3 und 4 BauG).

Gesamtschweizerisch und auch im Kanton Bern sollte bei der zu ändernden Mehrwertabgaberegulierung auch ein Entscheid über die zulässige Höhe von Freigrenze bzw. Freibetrag festgesetzt werden.

Die Zeit zur Umsetzung der Bundesrechtskonformität drängt. Viele Gemeinden befinden sich zurzeit in einer Ortsplanungsrevisionsphase. Diese sollten aber über eine bundesrechtskonforme Mehrwertabgaberegulierung verfügen, bevor die neue Ortsplanung beschlossen wird. Nicht auszuschliessen ist, dass mit Einsprachen/Beschwerden eine Ortsplanungsrevision gestoppt wird, wenn die betreffende Gemeinde noch kein bundesrechtskonformes MWAR hat. Handelt der Kanton Bern nicht schnell genug, müssten die Gemeinden ihre Ortsplanungsrevisionen sistieren, bis eine bundesrechtskonforme Mehrwertabgaberegulierung erlassen wurde. Das wäre ein Rückschritt bei der allgemein angestrebten Verdichtung nach Innen und würde allgemein die Bauentwicklung im Kanton Bern in unerwünschter Weise bremsen.

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie gedenkt der Regierungsrat, die «Einladung» des Bundesgerichts umzusetzen? Wie sieht der Fahrplan für die nötige Revision des Baugesetzes aus?
2. Welche Übergangslösung wird den Gemeinden für die Zwischenzeit angeboten, bis ein geändertes Baugesetz in Kraft gesetzt werden kann?
3. Welche Fristen gedenkt der Regierungsrat allenfalls den Gemeinden zu setzen, damit diese eine bundesrechtskonforme Lösung erlassen?
4. Wie gedenkt der Regierungsrat, den Zusammenhang zwischen laufender Ortsplanungsrevision und noch fehlender bundesrechtskonformer Mehrwertabgaberegulierung zu lösen?
5. Wann wird der Regierungsrat vom Amt für Gemeinden und Raumordnung verlangen, ein bundesrechtskonformes Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe und den zugehörigen Erläuterungen aufzuschalten?

Begründung der Dringlichkeit: Die Umsetzung der Bundesrechtskonformität ist vorrangig angesichts der laufenden Ortsplanungsrevisionen. Ein Stopp der Bauentwicklung ist zu vermeiden. Damit der Kanton Bern keine Zeit verliert, sind die notwendigen Schritte jetzt rasch anzupacken.

Antwort des Regierungsrates

Frage 1

Der vom Interpellanten zitierte Bundesgerichtsentscheid 1C_233/2021 hat – wie schon die vorausgegangenen Entscheide 1C_132/2015 (BGE 143 II 568 betr. Kanton TI) und 1C_245/2019 (BGE 147 I 225 betr. Kanton BL) – nicht nur in Fachkreisen, sondern auch auf politischer Ebene kontroverse Diskussionen ausgelöst. Die höchstrichterliche Auslegung von Artikel 5 Absatz 1 Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700), wonach die kantonale Gesetzgebung sicherstellen muss, dass *sämtliche* Planungsvorteile – insbesondere auch solche als Folge von Umzonungen und Aufzonungen – angemessen ausgeglichen bzw. abgeschöpft werden, blieb nicht unwidersprochen (siehe z.B. Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2022/6, S. 248 ff.) und wurde inzwischen auch auf nationaler Ebene aufgenommen: Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zur laufenden RPG-Revision 2. Etappe wurde von Ständerat Benedikt Würth (Die Mitte, SG) eine Anpassung von Artikel 5 Absatz 1 RPG beantragt, offenbar mit dem Ziel, klar zu stellen, dass bei Umzonungen und Aufzonungen nicht zwingend ein Ausgleich von Planungsvorteilen

len erfolgen muss (vgl. Amtliches Bulletin Ständerat [AB S] Sommersession 2022, siebente Sitzung vom 9.6.2022, S. 3 f.). Ob dem Antrag Würth stattgegeben und die beantragte Anpassung ins RPG einfließen wird, ist zurzeit offen.

Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat nicht als zielführend, das kantonale Baugesetzes (BauG) im Bereich Mehrwertabschöpfung voreilig anzupassen, bevor Klarheit besteht, ob und wie die bundesrechtlichen Vorgaben zur Mehrwertabschöpfung modifiziert.

Fragen 2, 3 und 4

Die geltende Regelung der Mehrwertabschöpfung im BauG (Art. 142 ff. BauG) widerspiegelt den wiederholt bestätigten gesetzgeberischen Willen des Grossen Rates, den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren. Entsprechend überlässt es das BauG den Gemeinden, ob und zu welchem Prozentsatz Planungsmehrwerte als Folge von Umzonungen und Aufzonungen abgeschöpft werden. Erfolgt im Rahmen einer Ortsplanungsrevision entgegen den Vorgaben im RPG und BauG bei Einzonungen bzw. einem kommunalen Mehrwertabgabereglement (MWAR) bei Umzonungen und Aufzonungen keine Mehrwertabschöpfung, weist das AGR die Gemeinde im Rahmen der Vorprüfung und Genehmigung ausdrücklich auf diese Unterlassung hin. Die MWAR der Gemeinden unterliegen aber keiner Genehmigungspflicht.

Das BauG ermächtigt die Gemeinden ausdrücklich, Planungsmehrwerte bei Umzonungen und Aufzonungen gestützt auf ein Reglement abzuschöpfen. Die Gemeinden im Kanton Bern haben es damit schon heute in der Hand, sich im Sinn des erwähnten Bundesgerichtsurteils bundesrechtskonform zu verhalten und auch umzonungs- und aufzonungsbedingte Planungsmehrwerte angemessen abzuschöpfen. Damit unterscheidet sich die Situation im Kanton Bern wesentlich von derjenigen im Kanton Basel-Landschaft (vgl. BGE 147 I 225 betr. Gemeinde Münchenstein), wo die kantonale Gesetzgebung den Gemeinden die Mehrwertabschöpfung bei Umzonungen und Aufzonungen untersagte, was das Bundesgericht als bundesrechtswidrig beurteilte. Insofern besteht in der bernischen Gesetzgebung gestützt auf den Entscheid Münchenstein kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Wie es sich verhält, wenn bzw. solange eine Gemeinde kein Reglement erlassen hat, wurde vom Bundesgericht nicht geklärt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist zwar insofern unmissverständlich, als Artikel 5 Absatz 1 RPG als übergeordneter Grundsatz zwingend den Ausgleich von (sämtlichen) erheblichen Planungsvorteilen gebietet, die Bestimmung spricht aber ausdrücklich den kantonalen Gesetzgeber an und dürfte als unmittelbare gesetzliche Grundlage für die Abschöpfung von Planungsmehrwerten zu unbestimmt sein. Zudem hat der bernische Gesetzgeber den bundesgerichtlichen Gesetzgebungsauftrag (erlaubterweise) gezielt an die Gemeinden delegiert. Demnach ist die Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Umzonungen und Aufzonungen in einem Reglement zu regeln und zu konkretisieren. Es erschiene daher nicht angängig, Planungsmehrwerte bei Umzonungen und Aufzonungen direkt gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 RPG abzuschöpfen. Die Gemeinden, die Planungsmehrwerte bei Umzonungen und Aufzonungen abschöpfen wollen, sind somit gehalten, ein Reglement zu erlassen, wie dies das geltende BauG vorsieht. Darauf hat das AGR alle bernischen Gemeinden bereits 2021 in zwei Rundschreiben ausdrücklich hingewiesen.

Frage 5

Das Muster-MWAR inkl. Erläuterungen wurde vom Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und dem Verband Bernischer Gemeinden (VBG) im Nachgang zur BauG-Revision 2016 gemeinsam erarbeitet und 2020 (im Nachgang zur BauG-Änderung von 2019) aktualisiert. Es steht den Gemeinden kostenlos als Download zur Verfügung und enthält die aus Sicht AGR und VBG zweckmässigen Regelungen (und nötigen Erläuterungen) für die Gemeinden zum Ausgleich von Planungsvorteilen. Soweit nach den übergeordneten gesetzlichen Vorgaben (RPG

und BauG) Regelungsspielraum besteht, enthält das Muster-MWAR für die Gemeinden teilweise auch (speziell gekennzeichnete) Varianten bzw. Alternativformulierungen. Im bestehenden Muster-MWAR wird insbesondere (im Sinn des Hauptvorschlags) auch die Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Umzonungen und Aufzonungen geregelt. Lediglich als Variante enthält das Muster-MWAR (noch) eine Regelung für den Fall, dass bei Umzonungen oder bei Aufzonungen (oder in beiden Fällen) keine Mehrwertabschöpfung erfolgen soll. Diese Variante kann bzw. muss angesichts der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gelöscht werden. Das AGR wird die entsprechende Anpassung in Absprache mit dem VBG zeitnah vornehmen. In der Beratung empfiehlt das AGR den Gemeinden schon bisher, die Mehrwertabschöpfung auch bei Umzonungen und Aufzonungen vorzusehen.

Verteiler

– Grosser Rat