



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 078-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.100

Eingereicht am: 12.03.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Bichsel (Zollikofen, SVP) (Sprecher/in)
Siegenthaler (Thun, SP)
Heyer (Perrefitte, FDP)
Gygax-Böninger (Obersteckholz, BDP)
Schwarz (Adelboden, EDU)
Amstutz (Sigriswil, SVP)
Brönnimann (Mittelhäusern, glp)
de Meuron (Thun, Grüne)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 04.06.2020

RRB-Nr.: 884/2020 vom 12. August 2020
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Die Gemeinden können nicht von sich selbst eine Mehrwertabgabe erheben

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, die Artikel 142 des Baugesetzes (BauG, BSG 721.0) wie folgt ergänzt:

1bis (neu) Die Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden entrichten für eigene Grundstücke auf ihrem Gemeindegebiet keine Mehrwertabgabe.

Begründung:

Im Rahmen der Anpassungen der Bestimmungen des Baugesetzes zur Mehrwertabgabe hat der Grosse Rat in zweiter Lesung entschieden, dass Gemeinwesen und beliehene Dritte nur dann mehrwertabgabepflichtig sind, wenn der planungsbedingte Mehrwert Grundstücke betrifft, die nicht unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen (Art. 142 Abs. 2 BauG). Diese Bestimmung wurde ins Gesetz aufgenommen, damit Bund, Kantone und andere Gemeinwesen, die in der planenden Gemeinde Eigentümer eines «Renditegrundstücks» sind, bei Planungsmehrwerten eine Abgabe schulden (Beispiel: Die Burgergemeinde realisiert eine Wohnliegenschaft zu Renditezwecken). Aus Sicht der Gemeinden war immer klar, dass die Gemeinde sich selbst keine Mehrwertabgabe schulden können (Beispiel: Die Gemeinde plant und realisiert auf ihrem Gemeindegebiet ein Bauvorhaben im Finanzvermögen). Es ist schon rein begrifflich nicht möglich, dass sich die Gemeinde selber eine Abgabe schuldet. Ob die Gemeinde den planungsbedingten Mehrwert in die entsprechende Spezialfinanzierung einlegt, bestimmt sie in ihrem Reglement. Bei diesem Befund war es aus Gemeindesicht auch klar, dass die Gemeinden dem Kanton die in Artikel 142f Absatz 1 geregelte Abgeltung (10 Prozent) nicht schulden. Ursprünglich hatte der Kanton die Absicht,

den Gemeinden 30 Prozent der Mehrwertabgaben abzuführen. Dieses Ansinnen konnte nach einer Intervention der Kommunalverbände im Vernehmlassungsverfahren abgewendet werden. Die kantonale Finanzdirektion errechnete, dass sich die durch die Mehrwertabgabe bedingten Ausfälle bei der Grundstücksgewinnsteuer (Mehrwertabgabe als steuerlich abzugsfähige Gewinnungskosten) auf ca. 10 Prozent der Mehrwertabgabe beliefen, was den Gesetzgeber schliesslich zu einer Regelung bewog, wonach die Gemeinden dem Kanton wegen diesen Ausfällen 10 Prozent der Mehrwertabgabe zu entrichten haben. Bekanntermassen sind die Gemeinden steuerbefreit, weshalb dem Kanton bei der Schaffung von Mehrwerten an eigenen Grundstücken im Gemeindegebiet auch keine Grundstücksgewinnsteuern verlustig gehen.

Die Beurteilung der Frage, ob die Gemeinden für eigene Grundstücke auf ihrem Gemeindegebiet Mehrwertabgabe schulden und dem Kanton den Anteil von 10 Prozent entrichten, war und ist zwischen Kanton und Gemeinden kontrovers. Ein vom AGR und mehreren Städten und Gemeinden in Auftrag gegebenes Gutachten hat diese Kontroverse nicht geklärt. Die Gemeinden sind irritiert über den Umstand, dass der Regierungsrat mittels Änderung der Bauverordnung in diesem Bereich «gesetzgeberisch» tätig wurde (Art. 120b Abs. 5 BauV). Diese Bestimmung ist bereits auf den 1. März 2020 in Kraft getreten, ohne dass die Gemeinden bzw. der VBG im Vorfeld angehört worden wären, wie dies die kantonale Vernehmlassungsverordnung vorschreibt.

Aufgrund dieser Umstände (sowohl in inhaltlicher Hinsicht wie auch bezüglich des von der Regierung gewählten Verfahrens) soll diese Frage durch eine Anpassung des Baugesetzes durch den Gesetzgeber (und zwar durch den Grossen Rat, nicht durch den Regierungsrat) geklärt werden.

Begründung der Dringlichkeit: Nachdem der Regierungsrat die Bauverordnung zu dieser Frage in einer Nacht-und-Nebel-Aktion geändert und in Kraft gesetzt hat, muss dies ohne jede Verzögerung durch den Gesetzgeber korrigiert werden.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionäre verlangen eine Ergänzung von Artikel 142 BauG, die darauf abzielt, sämtliche Grundstücke im Eigentum von Einwohnergemeinden und Gemischten Gemeinden, die sich auf dem betreffenden Gemeindegebiet befinden, von der Mehrwertabgabe zu befreien.

Die seit dem 1. April 2017 geltende Regelung in Artikel 142 Absatz 2 BauG sieht bekanntlich vor, dass die unmittelbar öffentlichen Zwecken dienenden und daher dem Verwaltungsvermögen zugewiesenen Grundstücke von Gemeinden im Sinn des Gemeindegesetzes (GG) von der Mehrwertabgabe befreit sind. Grundstücke von Gemeinden, die *nicht* unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen (und daher Teil des Finanzvermögens sind), unterliegen demgegenüber der Mehrwertabgabe, wobei es nach dem Wortlaut der heute geltenden gesetzlichen Regelung keine Rolle spielt, wo sich die betreffenden Grundstücke befinden.

Die Motionäre gehen davon aus, dass Artikel 142 Absatz 2 ins BauG aufgenommen wurde, damit die öffentlichen Hände und beliehene Dritte, als Eigentümerinnen von Grundstücken als «Renditeobjekte», bei Planungsmehrwerten der planenden Gemeinde eine Abgabe schulden, wobei es aus Sicht der Gemeinden immer klar gewesen sei und es schon rein begrifflich nicht möglich sei, dass sich die Gemeinde selber eine Abgabe schulde. In der Praxis wurde die geltende gesetzliche Regelung hingegen aufgrund des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte von Artikel 142 Absatz 2 BauG dahingehend ausgelegt, dass die Lage der betreffenden Grundstücke für die Frage der Abgabepflicht unerheblich ist und es nach dem mutmasslichen Willen des Gesetzgebers in erster Linie darum ging, eine Ungleichbehandlung bzw. Privilegierung der öffentlichen Hände gegenüber privaten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu verhindern (vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2016/3, Geschäft Nr. 2014.RRGR.419, Votum Saxer, S. 925). Diese Praxis ist im Sinn einer reinen Klarstellung mit der von den Motionären angesprochenen Änderung der Bauverordnung (BauV; Änderung vom 22.1.2020) in Artikel 120b Absatz 5 BauV überführt worden.

Ob die Auffassung der Motionäre tatsächlich dem wahren Willen des Gesetzgebers entspricht, kann hier offenbleiben. Tatsache ist, dass sich weder der geltenden Regelung in Art. 142 Abs. 2 BauG noch den (diesbezüglich lückenhaften) Materialien noch dem übergeordneten Recht eine klare, eindeutige Antwort entnehmen lässt. Aus den bundesrechtlichen Vorgaben in Artikel 5 RPG¹ kann bzw. muss immerhin abgeleitet werden, dass Ausnahmen vom Grundsatz, wonach erhebliche Planungsmehrwerte angemessen auszugleichen sind (Art. 5 Abs. 1 RPG), lediglich in einem begrenzten Rahmen zulässig sind und das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe nur absehen kann, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG). Abgesehen davon hat eine allfällige Ausnahmeregelung auch das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot zu respektieren.

Die Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung im BauG wurden in den letzten Jahren wiederholt angepasst, zuletzt im Rahmen der vom Grossen Rat am 12. September 2019 beschlossenen BauG-Änderung zur Umsetzung von zwei Motionen (Geschäft 2018.JGK.410). Eine weitere kurzfristige Gesetzesänderung würde den Vollzug erheblich erschweren und wäre für die rechtsanwendenden Behörden, insbesondere für die Gemeinden mit grosser Rechtsunsicherheit verbunden. Ein allfälliges Gesetzgebungsverfahren würde zudem vertiefte Abklärungen und nicht zuletzt die Durchführung eines (bei Gesetzesänderungen zwingenden) Vernehmlassungsverfahrens bedingen und wäre dementsprechend zeit- und ressourcenaufwändig. Schliesslich ist im jetzigen Zeitpunkt für den Regierungsrat auch offen, ob eine neuerliche Gesetzesanpassung mehrheitlich als notwendig erachtet wird und politisch mehrheitsfähig wäre. Ein verbindlicher Gesetzgebungsauftrag, wie er mit der Überweisung der vorliegenden Motion erteilt würde, ist aus Sicht des Regierungsrats nicht opportun und nicht zielführend. Der Regierungsrat ist jedoch bereit, das Motionsanliegen zu prüfen und gegebenenfalls – unter Berücksichtigung der politischen Wünschbarkeit und der übergeordneten gesetzlichen Vorgaben – im Rahmen einer nächsten BauG-Änderung auf geeignete Weise umzusetzen. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat daher, den Vorstoss als Postulat zu überweisen.

Was die in der Motionsbegründung angesprochene BauV-Änderung anbelangt, so möchte der Regierungsrat festhalten, dass damit lediglich klargestellt wurde, wie bzw. in welchem Verfahren für planungsbedingte Mehrwerte auf gemeindeeigenen Grundstücken eine Mehrwertabgabe zu erheben ist. Mit dem Erlass des betreffenden Artikels 120b Absatz 5 BauV beabsichtigte der Regierungsrat keineswegs, auf dem Verordnungsweg materielle Neuerungen oder gar gesetzeswidrige Regelungen einzuführen. Dass der Regierungsrat die jüngste BauV-Änderung ohne vorgängiges Konsultations- oder Vernehmlassungsverfahren beschlossen hat, erfolgte einzig im Bestreben, die in der Praxis bestehenden Unklarheiten rasch zu beseitigen, Rechtssicherheit zu schaffen und die für den bundesrechtskonformen Vollzug nötigen Ausführungsbestimmungen zur Mehrwertabschöpfung zügig zu erlassen und zeitnah, zusammen mit der vom Grossen Rat am 12. September 2019 beschlossenen Änderung des Baugesetzes (BauG) in Kraft zu setzen. Ein vorgängiges Vernehmlassungsverfahren zur jüngsten BauV-Änderung war umso weniger angezeigt, als damit keine materiellen Neuerungen und keine erheblichen Auswirkungen für die Gemeinden verbunden sind.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Vorstoss als Postulat zu überweisen.

Verteiler

– Grosser Rat

¹ Bundesgesetz vom 22.6.1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG), SR 700