

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu M 106-2017 und M 107-2017

Vorstoss-Nr.: 106-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.324

Eingereicht am: 29.05.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Lanz (Thun, SVP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 08.06.2017

RRB-Nr.: 804/2017 vom 16. August 2017
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Neue, praxistauglichere Regeln bei Um- und insbesondere Aufzonungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine bundesrechtskonforme Revision von Artikel 142a ff. Baugesetz (BauG) und namentlich von Artikel 142d Absatz 2 BauG vorzulegen, mit dem Ziel, dass bei Umzonungen und insbesondere bei Aufzonungen die Eigentümerschaft von betroffenen Grundstücken im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen nicht zusätzlich zu Einsprachen veranlasst wird.

Begründung:

Der Ausgleich von Planungsvorteilen ist in Artikel 142 ff. BauG geregelt, das diesbezügliche Verfahren in Artikel 142d BauG. In Artikel 142d Absatz 2 BauG ist die Vorlage eines Entwurfs der Abgabeverfügung spätestens zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Planung vorgesehen. Es zeigt sich nun in der Praxis bereits, dass die seit kurzem geltende neue Regelung insbesondere die von Aufzonungen betroffene Eigentümerschaft von Grundstücken im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen zusätzlich zu Einsprachen ermuntert. Das neue Baugesetz enthält somit eine Regelung, die in den Gemeinden eine erfolgreiche Verabschiedung von Ortsplanungsrevisionen

massgeblich verzögern und erschweren kann. Dies ist nicht im Sinne der Raumplanung, weil Aufzonungen zu haushälterischem Umgang mit dem Boden führen und deshalb raumplanerisch grundsätzlich erwünscht sind. Die geltende bernische Regelung wird vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz denn auch nicht verlangt, und sie wird in der Fachwelt kritisiert (vgl. Berner Zeitung vom 27. Mai 2017, Seite 16).

Selbstverständlich ist es nicht unproblematisch, wenn ein Erlass schon kurz nach seinem Inkrafttreten schon wieder revidiert wird. Erweist sich eine Regelung – wie vorliegend – aber in der Praxis als kontraproduktiv und für erfolgreiche Ortsplanungen in den Gemeinden als hinderlich, dann rechtfertigt dies ein erneutes und rasches Tätigwerden des Gesetzgebers. Aus Sicht des Motionärs wäre es jedenfalls falsch, auf dem Buckel von planenden Gemeinden Erfahrungen mit einer problematischen gesetzlichen Regelung zu sammeln und damit erhebliche Verzögerungen oder gar das Scheitern von Ortsplanungsrevisionen in Kauf zu nehmen. Wird die geltende Regelung beibehalten, so kann dies Gemeinden überdies veranlassen, auf an sich sinnvolle Aufzonungen zu verzichten, weil sie so Einsprachen verhindern können. Dies wiederum würde den Grundsätzen der Raumplanung widersprechen. Es besteht somit Handlungsbedarf.

Begründung der Dringlichkeit: Viele Gemeinden sind daran, ihre Ortsplanung zu revidieren und an die neuen bundes- und kantonrechtlichen Vorgaben anzupassen. Eine erfolgreiche Verabschiedung einer Revisionsvorlage ist im direktdemokratischen Prozess von verschiedenen Faktoren abhängig. Es liegt auch im Interesse von Bund und Kanton, dass die Ortsplanungen in den Gemeinden möglichst aktuell sind. Der Kanton sollte daher neue Regelungen, die sich – wie vorliegend – in der Praxis als problematisch und kontraproduktiv erweisen und in den Gemeinden Ortsplanungsrevisionen verzögern oder gar gefährden können, möglichst rasch ändern.

Vorstoss-Nr.:	107-20107
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2017.RRGR.325
Eingereicht am:	29.05.2017
Fraktionsvorstoss:	Ja
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	FDP (Haas, Bern) (Sprecher/in) FDP (Kohler, Spiegel b. Bern)
Weitere Unterschriften:	13
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 08.06.2017
RRB-Nr.:	804/2017 vom 16. August 2017
Direktion:	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat

Korrektur eines gesetzgeberischen Versehens bei der Mehrwertabschöpfung.

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung des Baugesetzes vorzulegen, mit der sichergestellt wird, dass Verfügungen von Mehrwertabschöpfungen bei Auf- oder Umzonungen erst im Zeitpunkt der Realisierung erlassen werden.

Begründung:

Gestützt auf das am 1. April 2017 in Kraft getretene Baugesetz sind die Gemeinden daran, Reglemente betreffend Mehrwertabschöpfung zu erlassen und Ortsplanungsrevisionen in die Wege zu leiten. Es werden dabei grossflächig Mehrwerte ermittelt und nach rechtskräftiger Planung (bzw. Auf- oder Umzonung) auch verfügt, obwohl der Realisierungszeitpunkt im Einzelfall oft noch Jahrzehnte in der Ferne liegen wird.

In der Gemeinde Köniz wird aktuell durch dieses Vorgehen zum einen eine Flut von Einsprachen gegen die Ortplanungsrevision ausgelöst. Ausserdem ist absehbar — sollte die Gemeinde an der Planung festhalten — dass die entsprechenden MWA-Verfügungen mittels ebenfalls unzähliger Beschwerden angefochten werden. Die ganze «Übung» verursacht unnötige Kosten, eine Überbelastung der (Justiz-)Behörden und weitherum Ärger.

Das Bundesrecht verlangt (im Gegensatz zum kantonalen Baugesetz) ein solches Vorgehen nicht. Dem Raumplanungsgesetz ist Genüge getan, wenn die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer in Kenntnis gesetzt werden, dass sie im Falle einer Realisierung (bauliche Erweiterung, Verkauf, Schenkung, unter Umständen Vererbung oder Scheidung) zur Kasse gebeten, bzw. dannzumal eine Verfügung erhalten werden.

Begründung der Dringlichkeit: Vermeidung von weiteren Kosten und mühsamen Verfahren im Zusammenhang mit Ortplanungsrevisionen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Am 1. April 2017 sind die vom Grossen Rat am 9. Juni 2016 mit der Teilrevision der bernischen Baugesetzgebung beschlossenen neuen Bestimmungen im Baugesetz (BauG) zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Mehrwertabschöpfung) in Kraft getreten. Die Mehrwertabschöpfung wird in den Artikeln 142 – 142f BauG geregelt. Mit der (Neu-)Regelung der Mehrwertabschöpfung hat der bernische Gesetzgeber die entsprechenden Mindestvorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (Art. 5 Abs. 1^{bis} – 1^{sexies} und Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG) unter Wahrung eines **weitestmöglichen Handlungs- und Regelungsspielraums der Gemeinden** im BauG umgesetzt, wie dies von den Interessenverbänden der Gemeinden in der Vernehmlassung gefordert und von der Ratsmehrheit aufgenommen wurde. Dementsprechend enthält das BauG zur Mehrwertabschöpfung (nur) dort abschliessende bzw. zwingende Regelungen, wo dies zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben oder zur Sicherstellung der Rechtssicherheit nötig ist – wie z.B. zur Form (grundsätzlich Verfügung), zum Verfahren und zur Fälligkeit – und überlässt es im Übrigen den Gemeinden, mittels Reglement die für sie «massgeschneiderten» Regelungen zu erlassen. Im Rahmen dieses Handlungs- und Regelungsspielraums steht es den Gemeinden insbesondere frei, ob sie bei Aufzonungen und/oder Umzonungen überhaupt planungsbedingte

Mehrwerte mit einer entsprechenden Mehrwertabgabe abschöpfen wollen. Während die Gemeinden bei Einzonungen bereits von Bundesrechts wegen zwingend eine Mehrwertabgabe (im Umfang von mind. 20% des planungsbedingten Mehrwerts) erheben müssen, bleibt es also jeder Gemeinde überlassen, ob sie gestützt auf das nötige kommunale Reglement auch die durch Aufzonungen und/oder Umzonungen (allenfalls) resultierenden Mehrwerte abschöpfen will oder nicht. Verschiedene Gemeinden haben von diesem Spielraum Gebrauch gemacht und verzichten auf eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen. Die gesetzliche Regelung zur Mehrwertabschöpfung respektive allfällige kommunale Regelungen zur optionalen Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Auf- und Umzonungen sind das eine, der planerische Umgang mit Auf- und Umzonungen jedoch etwas anderes: Wie (und ob) die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung Aufzonungen und Umzonungen sinnvoll *planerisch* angehen, ob sie dies im Rahmen einer Gesamtrevision oder von Teilrevisionen der Ortsplanung oder allenfalls in einer Kombination von richtplanerischer Festlegung der langfristigen Entwicklungsziele und etappenweiser nutzungsplanerischer Umsetzung umsetzen wollen, betrifft nicht die gesetzliche Regelung der Mehrwertabschöpfung.

Artikel 142c BauG konkretisiert die bundesrechtlichen Vorgaben zur Fälligkeit (Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG), die für alle Abschöpfungstatbestände gelten. Das Verfahren für die Erhebung der Mehrwertabgabe wird abschliessend in Artikel 142d BauG geregelt. Demnach werden das Planerlassverfahren und das Abgabeverfahren einerseits zeitlich so koordiniert, dass mit der mehrwertauslösenden Planung die Mehrwertabgabe verfügt wird. Der *planungsbedingte* Mehrwert – als Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes mit und ohne Planänderung (Art. 142b Abs. 1 BauG) – entsteht unmittelbar mit der Rechtskraft der Planung und muss folglich auf *diesem* Zeitpunkt hin berechnet werden, auch wenn die darauf erhobene Abgabe in der Regel erst später zur Zahlung fällig wird. Später liesse sich ein planungsbedingter Mehrwert rein praktisch nicht mehr feststellen.

Das BauG sieht für die Festlegung der Mehrwertabgabe ein zweistufiges Verfahren vor, indem die Gemeinde im Zeitpunkt der ersten öffentlichen Auflage der mehrwertauslösenden Planung den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zunächst den *Entwurf* der Verfügung für die Mehrwertabgabe vorlegt und im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planung – was mehrere Jahre später der Fall sein kann - die definitive Abgabeverfügung erlässt. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die in den Genuss von planungsbedingten Mehrwerten kommen, haben somit frühzeitig (im Zeitpunkt der öffentlichen Auflage) Kenntnis von der Höhe der Mehrwertabgabe, die allerdings erst bei der Überbauung oder Veräusserung («Realisierung») zur Zahlung fällig wird. Um die Mehrwertabgabe muss damit nicht schon im Planerlassverfahren gestritten werden, sondern erst, wenn (und sofern) die betreffende Planung auch tatsächlich in Kraft tritt. Das im BauG vorgesehene Verfahren ändert nichts an der (bundesrechtlich geregelten) Fälligkeit der Mehrwertabgabe: Die Abgabe wird zwar – im Interesse der Rechtssicherheit der Grundeigentümerschaft – im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planungsmassnahme verfügt, sie wird aber **erst zur Zahlung fällig, wenn der planungsbedingte Mehrwert durch Veräusserung oder Überbauung auch tatsächlich realisiert wird**. Weil bis zur Fälligkeit der Abgabe unter Umständen mehrere Jahre vergehen können, besteht zur Sicherung der Forderung ein unmittelbares gesetzliches Grundpfandrecht (Art. 836 ZGB).

Die Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung im BauG sind somit durchdacht und in sich kohärent, tragen der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie Rechnung und stehen im Ein-

klang mit den bundesrechtlichen Vorgaben. Für den Regierungsrat besteht deshalb grundsätzlich keine Notwendigkeit, das BauG bzw. die Regelung zur Mehrwertabschöpfung bereits kurz nach Inkrafttreten der letzten Revision erneut und lediglich punktuell anzupassen, zumal es nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers nun primär an den Gemeinden liegt, von dem ihnen gewährten weiten Handlungsspielraum verantwortungsvoll Gebrauch zu machen. Der Regierungsrat ist sich der damit verbundenen Herausforderungen für die Gemeinden bewusst. Er ist deshalb bereit, die vorhandenen Unklarheiten zur Mehrwertwertabschöpfung gesamtheitlich und partnerschaftlich mit den Gemeinden und weiteren betroffenen Interessenvertretungen zu sammeln und in diesem Rahmen zu prüfen, ob und inwiefern sich daraus gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt. In diesem Sinn beantragt der Regierungsrat, die beiden Vorstösse als Postulate zu überweisen.

Verteiler

- Grosser Rat