

Botschaft an den Grossen Gemeinderat für die 2. Sitzung vom 16. März 2017

Traktandum Nr. 8
Registratur Nr. 10.0.11
Axioma Nr. 2694

Ostermundigen, 07.02.2017 / Walter Wirz



Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR); Aufhebung der alten Erlasse und Genehmigung des neuen Reglementes

1. Zusammenfassung und Antrag

1.1. Zusammenfassung

Die Gemeinde Ostermundigen erhebt seit dem Jahr 1994 Mehrwertabgaben bei Ein-/Um- und Aufzonungen. Anfänglich tat sie dies auf der Basis von gemeinderätlichen Richtlinien. Im Jahr 2008 wurden ein Reglement und eine entsprechende Verordnung geschaffen, welche bis heute in Kraft sind. Das Reglement über die Verwendung von Mehrwertabgaben vom 22. Mai 2008 wurde vom Grossen Gemeinderat am 10. März 2016 rückwirkend auf den 31. Dezember 2015 geändert, weil finanzpolitische Flexibilität im Zusammenhang mit der Verwendung der Mehrwertgelder und dem neuen kantonalen Abrechnungsmodell HRM II diesen Schritt für die Gemeinde nahe legten. Damit wurde die für die Mehrwertabgaben bestehende Spezialfinanzierung („Topf“ mit den vorhandenen Mehrwertgeldern) aufgehoben und diese Gelder flossen in die Gemeinderechnung.

Bis heute basieren die von den Grundeigentümerschaften zu leistenden Mehrwertabgaben auf dem **Vertragsprinzip**, welches im heute noch gültigen bernischen Baugesetz in Artikel 142 festgesetzt ist. Das bedeutet, dass die Gemeinde(n) mit den betroffenen Grundeigentümerschaften Verträge abschliessen **können**, welche die Höhe und die Modalitäten der Mehrwertabgabe festhalten.

Unter anderem als Folge der neuen eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung hat der Grosse Rat des Kantons Bern am 9. Juni 2016 das kantonale Baugesetz geändert. Die Referendumsfrist verstrich ungenutzt. Der Regierungsrat des Kantons Bern sieht vor, die Änderungen in der ersten Hälfte des Jahres 2017 in Kraft zu setzen. Als Folge der übergeordneten Gesetzesänderungen muss die Gemeinde Ostermundigen nach Möglichkeit vor dem Inkrafttreten des revidierten Baugesetzes ein **neues Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR)** erlassen und das bisherige Reglement und die Verordnung **aufheben**.

Details und Erläuterungen zur Baugesetzrevision und im speziellen zur Neuregelung der Mehrwertabgabe-Systematik können auf der Website des Kantons Bern unter folgendem Link eingesehen werden. Auf weitere (juristische) Abhandlungen zum Thema Mehrwertabgabe wird in dieser GGR-Botschaft verzichtet.

http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/tr_baugesetzgebung.html#originRequestUrl=www.be.ch/baugrevision

Folgende Inhalte des neuen kantonalen Baugesetzes sind für die Gemeinde(n) im Zusammenhang mit der Erhebung von Mehrwertabgaben von **zentraler Bedeutung**:

- Das neue Baugesetz sieht vor, dass für das Erheben von Mehrwertabgaben nicht mehr das Vertragsprinzip, sondern das **Verfügungsprinzip** gilt. Das heisst, dass die Gemeinde(n) die Mehrwertabgabe per Verfügung festlegen kann und die betroffenen Grundeigentümerschaften allenfalls gegen die Verfügung den Rechtsweg beschreiten können.
- Der zentralste Punkt ist jedoch, dass das neue Baugesetz an sich lediglich Mehrwertabgaben bei **Einzonungen** (Landwirtschaftszone in Bauzone) vorsieht und es den Gemeinden überlässt, auch bei **Um- und Aufzonungen** Mehrwertabgaben zu erheben. Damit die Gemeinden auch bei Um- und Aufzonungen Mehrwertabgaben erheben können, beziehungsweise verfügen können, muss ein **Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) vor der Inkraftsetzung des neuen Baugesetzes** in Kraft getreten sein. Um nicht Erhebungslücken oder Planungsverzögerungen zu riskieren, muss das neue Gemeindereglement **vor der Inkraftsetzung des neuen Baugesetzes** erlassen werden. Weil die Gemeinde Ostermundigen mit ihrer Raumentwicklungsstrategie (Raumentwicklungswegweiser 2025, gestartete Ortplanungsrevision) das Ziel verfolgt, möglichst keine neuen Einzonungen vorzunehmen und das Wachstum mittels „Verdichtung nach Innen“ aufzufangen, ist es von sehr grosser Bedeutung, dass ein neues Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) erlassen wird, welches auch bei Um- und Aufzonungen das Erheben von Mehrwertabgaben zulässt.
- Die Gemeinde(n) müssen nach dem neu geltenden kantonalen Recht die Mehrwertgelder zwingend in eine **Spezialfinanzierung** einlegen, also in jenen "Topf", welcher die Gemeinde Ostermundigen per 31. Dezember 2015 aus finanzpolitischen Überlegungen abgeschafft hatte. Das mag "verwirrend" erscheinen; wenn die Gemeinde Ostermundigen aber weiterhin Mehrwertabgaben erheben will, kommt sie darum nicht herum.
- Die Erträge der Mehrwertabgaben fallen zu **90 Prozent** an die **Gemeinde** und zu **10 Prozent** an den **Kanton**. Sie sind neu grundsätzlich in Geld zu erheben.

Das neue Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) ist integrierender Bestandteil dieser Botschaft (siehe Beilage). Das Reglement basiert auf dem Musterreglement des Kantons Bern und ist juristisch geprüft worden.

1.2. Antrag

Gestützt auf die nachfolgenden Ausführungen sowie Artikel 55 Absatz 1 der Gemeindeordnung vom 24. September 2000 beantragt der Gemeinderat dem Grossen Gemeinderat, es sei folgender

B e s c h l u s s zu fassen:

1. Das neue Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR) wird genehmigt.
2. Das Reglement über die Verwendung von Mehrwertabgaben vom 22. Mai 2008 mit Änderungen vom 31. Dezember 2015 wird aufgehoben.
3. Die Aufhebung der Verordnung über die Erhebung und Verwendung von Mehrwertabgaben vom 1. September 2008 durch den Gemeinderat wird zur Kenntnis genommen.
4. Die Ziffern Nr. 1 und Nr. 2 dieses Beschlusses unterstehen dem fakultativen Referendum gemäss Art. 55 der Gemeindeordnung.

2. Erläuterungen

2.1. Allgemeines zum Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR)

Das vorliegende Reglement regelt nur jene Angelegenheiten, welche nicht durch die eidgenössische Raumplanungsgesetzgebung und/oder durch die neue bernische Baugesetzgebung geregelt sind.

2.2. Vertragliche Mehrwertabgabe bei Materialabbau- und Deponiezonen

Zum heutigen Zeitpunkt ist die Gemeinde Ostermundigen nicht von derartigen Zonen betroffen. Die Geschichte zeigt jedoch, dass in Ostermundigen jahrzehntelang Kies abgebaut wurde („Bogen“ vom Gebiet „Wegmühlegässli“ bis hinauf ins Gebiet „Flurweg“) und als Folge davon auch Deponien entstanden. Es macht also den Anschein, dass Ostermundigen ein potentielles Kiesabbau-Gebiet ist. Auch wenn derzeit hier kein Handlungsbedarf besteht, soll die Bestimmung gemäss Artikel 4 MWAR Bestandteil des Reglements sein.

2.3. Abschöpfungssatz

Das neue Baugesetz gibt in Bezug auf die Höhe der Abschöpfungssätze im neuen Artikel 142b folgende Spielräume vor:

- Die Mehrwertabgabe beträgt bei Einzonungen mindestens 20 Prozent und höchstens 50 Prozent des Mehrwerts.
- Bei Um- und Aufzonungen beträgt die Mehrwertabgabe mindestens 20 Prozent und höchstens 40 Prozent des Mehrwerts.

Die Gemeinde Ostermundigen verwendete in den letzten gut 20 Jahren „in der Regel“ einen **einheitlichen Abschöpfungssatz von 40 Prozent** des errechneten Mehrwertes. Dies soll weiterhin so bleiben; unabhängig davon, ob eine Ein-, Um- oder Aufzonung vorgenommen wird. Dass 10 Prozent der Mehrwertabgabe an den Kanton fliessen, muss hingenommen werden. Auch die bisher geltende Ausnahmeregelung, von welcher allerdings bisher sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wurde, wird in Artikel 7 Absatz 3 des neuen Reglements beibehalten. Danach kann der Gemeinderat bei Vorliegen besonderer im öffentlichen Interesse lie-

genden Umstände die Mehrwertabgabe ausnahmsweise um 10 % reduzieren oder über einen gestaffelten Abgabesatz erhöhen.

2.4. Methoden zur Berechnung des Mehrwertes

Das neue Baugesetz schreibt keine Methoden zu Berechnung des Mehrwertes vor. Es nennt in Artikel 142b lediglich „anerkannte Methoden“.

Dieser Ansatz scheint richtig zu sein. Die Erfahrung zeigt, dass die Berechnungsmethoden in den letzten Jahrzehnten änderten und wohl auch in Zukunft wieder einmal ändern werden. Zudem kann und muss unter Umständen nicht bei allen Grundstücken die gleiche – eventuell sehr komplexe – Methode angewendet werden. Beispiele: Die Berechnung des Mehrwertes im Zusammenhang mit Überbauungsordnung „Bärenareal“ erwies sich als komplex, weil es galt, verschiedenen künftigen Nutzungsarten (Hotel, Wohnen, Dienstleistungen) der vorgängigen Nutzung gegenüberzustellen. Hier musste eine komplexe Methode angewendet werden. Hingegen waren die Berechnungen für eine Zone mit Planungspflicht/Überbauungsordnung „Steingrübli“ relativ einfach auszuführen; hier wurde Landwirtschaftszone neu einer Wohnzonen zugewiesen (im Jahr 1995).

2.5. Rechtswechsel

Das neue Mehrwertabgaberecht, gilt für sämtliche Planungen, die nach dem Inkrafttreten des revidierten Baugesetzes öffentlich aufgelegt werden. Vor diesem Zeitpunkt öffentlich aufgelegte Planungen dürfen noch nach altem Mehrwertabschöpfungsrecht abgewickelt werden. Nachher dürfen insbesondere keine Mehrwertabschöpfungsverträge mehr abgeschlossen werden, mit Ausnahme von Materialabbau gemäss Artikel 4 des Reglementes.

2.6. Aufhebung bisheriger Regelungen

Folgende Regelungen sollen aufgehoben werden:

- Reglement über die Verwendung von Mehrwertabgaben vom 22. Mai 2008 mit Änderungen vom 31. Dezember 2015.
http://www.ostermundigen.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/Reglemente/231ReglementMehrwertabgaben.pdf ⇒ Aufhebung durch GGR
- Verordnung über die Erhebung und Verwendung von Mehrwertabgaben vom 1. September 2008.
http://www.ostermundigen.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/Reglemente/418VerordnungMehrwertabschoepfung.pdf ⇒ Aufhebung durch GR

2.7. Stellungnahme Finanzkommission

Die Finanzkommission empfiehlt

- Artikel 142 des Baugesetzes in der GGR-Botschaft als rechtliche Grundlage aufzuführen;
- Artikel 2 MWAR ergänzen, dass die Methodik zur Bestimmung des Mehrwertes immer die gleich ist (Rechtsgleichheit);
- Artikel 2 MWAR ergänzen, dass die korrekten Parameter für die Berechnung der Mehrwertabgabe beigezogen werden.

Die Finanzkommission befürwortet unter Vorbehalt der Umsetzung vorgenannter Punkte das neue Reglement über die Mehrwertabgabe.

2.8. Schlussbemerkungen des Gemeinderates


Zu den Empfehlungen gemäss Kapitel 2.7. der Finanzkommission nimmt der Gemeinderat wie folgt Stellung:

- Der Gemeinderat will seine Praxis im Zusammenhang mit Reglementsstrukturen beibehalten. Demnach wird in kommunalen Reglementen lediglich auf übergeordnete Gesetzgebungen verwiesen, ohne dortigen Bestimmungen explizite aufzuführen. Diese könnten ja auch geändert werden, was wiederum zu erheblichen „Nachschreibungsaufwand“ führen könnte (vergleiche hierzu auch Kapitel 2.1.). Der Gemeinderat lehnt die Empfehlung der Finanzkommission ab.
- Das Bestimmen von Mehrwerten von Liegenschaften im Zusammenhang mit Änderungen der baurechtlichen Grundordnung (Ein-, Um- und Aufzonungen) ist keine absolut exakte Wissenschaft; zu sehr spielt Nachfrage, allgemeine Wirtschaftslage usw. eine Rolle. Weiter haben die Methodiken zur Mehrwertberechnung in den letzten Jahrzehnten geändert und sie werden (voraussichtlich) auch in Zukunft wieder einmal ändern. Zudem gibt es auch heute verschiedene Berechnungsmethoden; Einfachere und Komplexere. Zu diesem Thema äussert sich der Gemeinderat auch in Kapitel 2.4. und lehnt demzufolge auch diese Empfehlung der Finanzkommission ab.
- Die Empfehlung der Finanzkommission, wonach Artikel 2 MWAR dahingehende anzupassen sein, dass für die Berechnung „korrekte Parameter“ beigezogen werden, ist unnötig, weil dies eine Selbstverständlichkeit ist und das (neue) kantonale Baugesetz in Artikel 142b die Parameter klar nennt (Verkehrswert vor und nach der Planungsmassnahme). Der Gemeinderat lehnt auch diese Empfehlung der Finanzkommission ab.

Gemeinderat Ostermundigen



Thomas Iten
Präsident



Barbara Steudler
Gemeindeschreiberin

Beilage:

- Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR)