

SEPTEMBER 3/2017

INFORAUM

MAGAZIN FÜR RAUMENTWICKLUNG

VLP-ASPAN 

Auszug:

ORTSBILDSCHUTZ | BAHNHOFQUARTIERE | MEHRWERTAUSGLEICH | BLS-WERKSTÄTTE | Z.B. TINIZONG GR



MEHRWERTAUSGLEICH

Der Teufel steckt im Detail

Lukas Bühlmann
lic.iur., VLP-ASPAN



Die Erträge aus der Mehrwertabgabe helfen mit, Pärke und Grünanlagen wie den Liebefeldpark in Köniz BE mitzufinanzieren. Foto: Godi Huber

Die Berner Agglomerationsgemeinde Köniz gehört zu jenen Gemeinden, die Mehrwerte aufgrund von Ein-, Um- und Aufzonungen seit vielen Jahren abschöpfen. Vor dem 2012 revidierten Raumplanungsgesetz (RPG) tat sie es über Verträge mit den Grundeigentümern. Heute erfolgt der Ausgleich, als Folge des inzwischen revidierten kantonalen Rechts, hoheitlich mittels Verfügungen. Dass dieser Wechsel bei der Abgabeerhebung nicht ohne Tücken ist, musste Köniz bei der Revision des Nutzungsplans erfahren. Der frühe Zeitpunkt, zu dem die Abgabe berechnet und kommuniziert wird, hat bei vielen Eigentümern Unruhe ausgelöst und gefährdet Teile der Planungsrevision. Was genau ist in Köniz passiert? Worauf sollten Kantone und Gemeinden bei der Gesetzgebung zum Mehrwertausgleich achten?

Das revidierte RPG verlangt von den Kantonen und Gemeinden, dass bei Einzonungen mindestens 20 Prozent des Mehrwerts abgeschöpft werden. Kommen sie diesem Gesetzgebungsauftrag bis zum 30. April 2019 nicht nach, dürfen keine Einzonungen mehr vorgenommen werden. Fällig wird die Abgabe im Zeitpunkt der Überbauung oder bei der Veräusserung des Grundstücks (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Veranlagt bzw. berechnet wird sie jedoch häufig schon zum Zeitpunkt der Planänderung. Diese Regelung über den Zeitpunkt der Fälligkeit und Veranlagung bezieht sich nur auf die bundesrechtliche Minimalregelung (20% Ausgleich bei Einzonungen). Auf den ersten Blick scheint es naheliegend, diese Modalitäten auch bei Um- und Aufzonungen anzuwenden. Zwingend ist dies jedoch nicht.

Berner Regelung mit Tücken

In seiner Ausführungsgesetzgebung zum Mehrwertausgleich ermächtigt der Kanton Bern die Gemeinden, Mehrwerte auf Um- und Aufzonungen bis zu 40 Prozent auszugleichen. Erhoben wird die Abgabe auf die gleiche Art wie bei Einzonungen. Das revidierte Baugesetz hält fest, dass die Abgabe fällig wird, wenn der planungsbedingte Mehrwert durch Überbauung oder Veräusserung realisiert wird (Art. 142c Abs. 1 BauG). Die Gemeinden müssen den Grundeigentümern spätestens zum Zeitpunkt der öffentlichen Planaufgabe im Entwurf eine Verfügung über die Höhe der Abgabe vorlegen. Wenn die Planung dann rechtskräftig ist, müssen sie die definitive Abgabeverfügung erlassen (Art. 142d Abs. 2 und 3 BauG). Bezahlen müssen die Grundeigentümer zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nichts, sondern erst, wenn sie von den neuen Nutzungsmöglichkeiten Gebrauch machen oder das Grundstück veräussern. Machen sie nur von einem Teil der neuen Nutzungsmöglichkeiten Gebrauch oder veräussern sie nur Teile des Grundstücks, müssen sie die Abgabe anteilmässig bezahlen.

Die Berner Regelung, die ähnlich auch im Praxiscommentar zum RPG der VLP-ASPAN vorgeschlagen wird (N 102 ff. zu Art. 5 RPG), fördert die Transparenz und verhindert, dass der Mehrwert später aufwendig und mit grossen Unsicherheiten berechnet werden muss, wenn die Nutzung – oft erst viele Jahre später – realisiert oder das Grundstück veräussert wird. Die Regelung kann aber, wie der Fall Köniz zeigt, Unruhe unter den Grundeigentümern stiften und die Verdichtung gefährden.

Was ist in Köniz passiert?

In Köniz hat die Zustellung der provisorischen Abgabeverfügung viele Eigentümer, deren Grundstücke mit der neuen Planung aufgezont werden sollen, aufgeschreckt und dazu verleitet, die Aufzonungen zu bekämpfen. Kämpferisch zeigten sich vor allem Eigentümer in Einfamilienhausquartieren, die keine konkreten Bauabsichten haben und auch mittelfristig nichts an ihren Liegenschaften ändern wollen. Viele von ihnen haben nicht verstanden, dass mit den Verfügungen die Abgaben nur veranlagt, nicht aber erhoben werden. Letzteres geschieht erst, wenn von der zusätzlichen Nutzung effektiv Gebrauch gemacht oder das Grundstück veräussert wird. Durch den Widerstand dieser Grundeigentümer geraten Verdichtungen, die ohnehin häufig umstritten sind, erst recht unter Druck.



Dieses Quartier in Köniz am Fuss des Berner Hausbergs Gurten sollte aufgezont werden. Wegen des Widerstands der Grundeigentümer ist es offen, ob die Gemeinde an der Aufzonung festhalten will. Foto: Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN

Inhalt der Verfügung besser erklären

Im Kanton Bern ist es derzeit kaum möglich, etwas an dieser Situation zu ändern. Das Verfahren für die Veranlagung der Abgabe ist im kantonalen Baugesetz vorgegeben und das Gesetz ist erst am 1. April 2017 in Kraft getreten. Es dürfte nicht so schnell geändert werden.

Um Verdichtungen nicht unnötig zu erschweren, ist es wichtig, die Abgabeverfügungen, die den Eigentümern vor der Planänderung zugestellt werden, ins richtige Licht zu rücken. Die Grundeigentümer müssen darüber informiert werden, dass es sich bloss um eine Veranlagung der Abgabe handelt und diese erst bezahlt werden muss, wenn die Grundstücke veräussert oder die Mehrnutzungen effektiv beansprucht werden.

Bürokratischen Aufwand vermeiden

Problematisch ist die Berner Regelung auch deshalb, weil sie einen erheblichen und letztlich unnötigen bürokratischen Aufwand zur Folge hat. Bei einer Regelung, die auf die Berechnung des Mehrwerts im Zeitpunkt der Planänderung abstellt und die Fälligkeit später ansetzt, ist es zwar richtig und nötig, dass sich die Verwaltung die Grundlagen verschafft, um Mehrwerte später beurteilen und in Rechnung stellen zu können. Nicht zwingend ist es jedoch, diese Berechnungen den Grundeigentümern bereits anlässlich der Planänderung mittels Verfügung zu eröffnen. Denn damit räumt man ihnen Rechtsschutzmöglichkeiten zur Anfechtung von



Der Kanton Basel-Stadt hat Einnahmen aus der Mehrwertabgabe genutzt, um im Erlentmattareal Grünräume und Spielplätze zu finanzieren. Foto: Rémy Rieder, VLP-ASPAN

Geldleistungen ein, die sie unter Umständen gar nie zahlen müssen, weil sie von den zusätzlichen Nutzungen nicht oder nur teilweise Gebrauch machen. Sind die Grundeigentümer mit der Berechnung der Abgabe nicht einverstanden, müssen sie diese sofort anfechten, weil sie sonst später, zum Zeitpunkt der Fälligkeit, den Anspruch auf eine Anfechtung der Abgabeberechnung verlieren. Dies führt zu einem grossen administrativen Aufwand und hält sowohl Grundeigentümer als auch Verwaltungen und Gerichte unnötig auf Trab.

Am Basler Modell orientieren

Was aber kann man einem Kanton raten, der sich beim Mehrwertausgleich noch nicht festgelegt hat? Der Berner Regelung vorzuziehen sind Regelungen, bei denen die Abgaben erst nach Rechtskraft der Planänderung – und nicht schon vorher bei der Planaufgabe – veranlagt werden. Verdichtungen werden damit weniger gefährdet und der administrative Aufwand ist geringer. Zahlreiche Kantone, die bereits über eine Ausführungsgesetzgebung verfügen, kennen ein solches Vorgehen.

Für den Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonen können sich Kantone jedoch auch an der Regelung des Kantons Basel-Stadt orientieren. Hier kennt man seit



Dieses Einfamilienhausquartier in Sempach LU soll aufgezonnt werden. Die Gemeinde hat dafür einen Mitwirkungsprozess durchgeführt. An den Kosten beteiligt haben sich Bund und Kanton im Rahmen eines Modellvorhabens zur nachhaltigen Entwicklung. Künftig könnte ein solcher Mitwirkungsprozess über den Mehrwertausgleich finanziert werden. Foto: Ulrike Sturm, Hochschule Luzern

40 Jahren einen Mehrwertausgleich, dessen Modalitäten für die Berechnung des Mehrwerts sich bewährt haben. Die Abgabe wird erst erhoben, wenn eine Mehrnutzung realisiert wird, oder in den Worten des Gesetzes, «wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen begonnen wird, die zusätzliche Geschossflächen enthalten» (§ 122 Abs. 2 BPG). Ermittelt werden die Mehrwerte im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durch die Bodenbewertungsstelle des Grundbuch- und Vermessungsamts Basel-Stadt, projektbezogen im Hinblick auf die konkrete bauliche Mehrnutzung. Aufgrund der

Werden Quartiere wegen des Widerstands der Grundeigentümer nicht aufgezoht, ist der Zug für Verdichtungen oft abgefahren. Wegen der Planbeständigkeit von Nutzungsplänen können diese nicht ohne weiteres wieder geändert werden.

langjährigen Erfahrung kann Basel-Stadt den Aufwand für die Bodenbewertung relativ gering halten. Die Berechnungen sind transparent und lösen wenige Rechtsstreitigkeiten aus. Um sicherzustellen, dass die Abgabe später bezahlt wird, wird die Abgabepflicht (nicht aber die Höhe der Abgabe) im Grundbuch angemerkt, sobald die Planänderung rechtskräftig ist. Eine solche Sicherstellung ist deshalb von Bedeutung, weil im Kanton Basel-Stadt die Veräusserung eines Grundstücks nicht dazu führt, dass die Abgabe fällig wird.

Neueinzonungen unterliegen anderem Abgaberegime

Nicht vereinbar ist die Basler Regelung – wegen der fehlenden Fälligkeit bei der Veräusserung – mit den Mindestvorschriften über die Abgabepflicht im revidierten RPG. Das muss die Basler Regelung aber auch nicht, denn die Bundesregelung, wonach die Abgabe bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig wird, gilt ja nur für Neueinzonungen. Um- und Aufzonungen sind davon nicht erfasst. Die sich aus der Verfassung ergebende Abgabehoheit der Kantone unterstreicht diesen Gestaltungsspielraum zusätzlich.



Das Hotel Cornavin in Genf wurde Ende der 1990er Jahre aufgestockt. Solche Aufstockungen sind im Sinne der Verdichtung. Aber im Kanton Genf wird für solche Mehrwerte keine Mehrwertabgabe verlangt. Foto: <http://fassbindhotels.ch>

Unterschiedliche Abgabeberehebung macht Sinn

Bei Neueinzonungen macht die Veranlagung der Abgabe im Zeitpunkt der Planänderung, wie sie das Baugesetz des Kantons Bern vorsieht, durchaus Sinn. Die Anforderungen an Neueinzonungen sind mit dem revidierten RPG stark gestiegen. Sie erfolgen nur noch ausnahmsweise. Angestrebt wird eine optimale Ausnutzung der eingezonten Grundstücke und zeitnahe Überbauung (Vermeidung der Baulandhortung). Das revidierte RPG verlangt denn auch, dass die Grundstücke im Zeitpunkt der Einzonung rechtlich verfügbar sind (Art. 15 Abs. 4 RPG). Es ist daher richtig und sinnvoll, wenn die Grundeigentümer im Zeitpunkt der Einzonung wissen, was sie bezüglich des Mehrwertausgleichs erwartet.



Baustelle eines Ersatzneubaus in Zürich. Er wird ein bis zwei Stockwerke mehr haben als das vorherige Mehrfamilienhaus. Dank der Aufzoning resultiert für den Eigentümer ein Mehrwert.

Foto: Annemarie Straumann, VLP-ASPAN

Um der Baulandhortung entgegen zu wirken, wäre es sogar sinnvoll, bei Neueinzonungen auch die Fälligkeit der Abgabe auf den Zeitpunkt der Planänderung vorzulegen (mit Stundungsmöglichkeiten für begründete Ausnahmefälle). Die frühe Bezahlung der Abgabe würde den Druck auf die Eigentümer erhöhen, das Grundstück rasch zu überbauen. Der Wortlaut des RPG schliesst eine solche Regelung jedoch aus (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Auf der anderen Seite verlangt das Gesetz von den Kantonen jedoch, Massnahmen gegen die Baulandhortung zu ergreifen (Art.15a Abs. 2 RPG).

Bei Aufzonungen wäre es hingegen falsch, die Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Planänderung festzulegen. Eine solche Regelung könnte unter Umständen dazu führen, dass Eigentümer ihre Grundstücke verkaufen oder auf ihnen eine Hypothek aufnehmen müssten, um die Abgabe zu bezahlen.

Innenentwicklung steht im Vordergrund

Um die weitere Ausdehnung der Siedlungen zu verhindern, kommen wir um die Innenentwicklung nicht herum. Die Nutzungsmöglichkeiten in den bestehenden Bauzonen sind, wo dies planerisch sinnvoll ist, auszuschöpfen und zu erhöhen. Um eine hochwertige Verdichtung zu ermöglichen und die mit den zusätzlichen Nutzungen verbundenen Infrastrukturkosten zu finanzieren, ist ein Mehrwertausgleich auf Auf- und Umzonungen oft unumgänglich. Dieser sollte jedoch durch die Art und Weise, wie die Abgabe berechnet und erhoben

wird, nicht gefährdet werden. Der Kanton Basel-Stadt zeigt einen gangbaren Weg auf, wie man dies bewerkstelligen kann. Auch jene Kantone, die den Mehrwert erst nach Rechtskraft der Planänderungen verlangen, dürften besser fahren als der Kanton Bern.

In den Berner Gemeinden und dem vom Kanton vorgegebenen Veranlagungsverfahren ist hingegen grosser Wert auf die Aufklärung der Grundeigentümer zu legen. In Köniz sorgte der Mehrwertausgleich vor allem bei den Eigentümern in den Einfamilienhausquartieren für Unruhe. In den übrigen Gebieten, in denen Aufzonungen vorgesehen sind, wurden die Verfügungen mit den Abgabeberechnungen von den Betroffenen besser aufgenommen.

Die Eigentümer in den Einfamilienhausquartieren dürften sich mit ihrer Opposition unter Umständen ins eigene Fleisch schneiden. Solange sie bei einer Aufzoning ihrer Grundstücke nicht bauen wollen, wird nichts passieren. Sollte die Gemeinde jedoch aufgrund des Widerstands der Eigentümer auf eine Aufzoning verzichten, würde ihnen ein künftiger Wunsch auf Aufstockung oder ein Anbau ihres Einfamilienhauses für längere Zeit verwehrt bleiben. Aus familiären oder anderen Gründen können Ausbauwünsche, die heute für die Eigentümer nicht aktuell sind, plötzlich zum Thema werden. Eine Bau- und Zonenordnung kann aber – aus Gründen der Rechts- und Planungssicherheit – nicht ohne weiteres geändert werden.