

Wie gehen die Gemeinden im Kanton Bern mit der Mehrwertabgabe um

Eine Zwischenbilanz

Die Fakten

Eine Überprüfung der Gemeinden im Kanton Bern ergab, dass aufgrund der am 1. April 2017 in Kraft gesetzten Baugesetzrevision betreffend der Mehrwertabgabe zurzeit heute rund nur 100 von total 345 Gemeinden ein eigenes Reglement über den Ausgleich der Planungsmehrwerte (Mehrwertausgleichsreglement/MWAR) erlassen haben. In solchen Reglementen kann ein höherer Abgabesatz bei Einzonungen als 20% und die Mehrwertabgabepflichtigkeit von Um- und Aufzonungen mit Abgabesätzen bis 40% festgelegt werden. In 245 Gemeinden oder rund 72% aller bernischen Gemeinden werden heute somit bloss die kantonalen Minimalvorschriften umgesetzt und daher die Mehrwerte nur auf Einzonungen und nur mit einem Abgabesatz von 20% erfasst. Bei allen Einzonungen im Kanton Bern beträgt die Freigrenze Fr. 20'000.-; d.h. Mehrwerte unter diesem Betrag werden nicht erfasst. Bei den Gemeinden mit eigenem MWAR beträgt der mittlere Abgabesatz bei den Einzonungen jedoch höher, er liegt bei rund 32%. Auf den Um- und Aufzonungen der Gemeinden, welche diese Planungen als abgabepflichtig einstufen, beträgt der durchschnittliche Abgabesatz rund 28%. Rund zwei Drittel aller Gemeinden mit eigenem MWAR kennen zudem bei den Einzonungen einen ansteigenden Abgabesatz, welcher primär dazu dient, die Baulandhortung zu bekämpfen.

Situation bei Um- und Aufzonungen

Rund 245 bernische Gemeinden stufen die Um- und Aufzonung (Siedlungsentwicklung nach Innen) somit nicht als mehrwertabgabepflichtig ein. Auch von den Gemeinden mit eigenem MWAR qualifizieren rund 20% die Entwicklung nach Innen nicht als mehrwertabgabepflichtig. Der Kanton Bern lässt es mit dem heutigen Art. 142a Abs. 2 BauG zu, dass die bernischen Gemeinden die Um- und Aufzonungen nicht als mehrwertabgabepflichtig bezeichnen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Regelung bundesrechtskonform ist.

Das Raumplanungsgesetz verlangt in Art. 5 Abs. 1 RPG, dass grundsätzlich alle erheblichen Planungsmehrwerte ausgeglichen werden. Verschiedene namhafte Autoren sind der Ansicht, dass auch Um- und Aufzonungen von Bundesrechts wegen als mehrwertabgabepflichtig einzustufen seien. Zurzeit ist beim Bundesgericht ein Fall hängig, in welchem genau diese Frage geklärt werden sollte.

Freigrenze

In 22 Gemeinden gilt bei Um- und Aufzonungen eine höhere Freigrenze als bei Einzonungen. Es sind in diesen Gemeinden Freigrenzen von Fr. 50'000.- und mehr definiert worden. Viele dieser Gemeinden haben die Freigrenze zudem mit einem (abziehbaren) Freibetrag in derselben Höhe kombiniert. Bei Um- und Aufzonungen dürfte eine höhere Freigrenze als bei Einzonungen bundesrechtskonform sein. Spitzenreiter sind die Gemeinden Köniz, Moosseedorf und Mühleberg mit einer Freigrenze von Fr. 150'000.-.

Das Bundesgericht hat jedoch kürzlich als Richtwert Fr. 30'000.- bezeichnet (Fall Münchenstein, BGer 1C_245/2019 vom 19.11.2020). Solange es der Kanton Bern zulässt, dass Um- und Aufzonungen generell nicht als abgabepflichtig bezeichnet werden können, dürften die höheren Freigrenzen/Freibeträge noch zulässig sein. Die Rechtslage ändert sich erst, wenn sich auch die Abgabepflicht von Um- und Aufzonungen als obligatorisch herausstellen sollte.

Abgabe an den Kanton

Von allen an die Gemeinde bezahlten Mehrwertabgaben gehen künftig 10% an den Kanton (Amt für Gemeinden und Raumordnung). Es ist noch nicht bekannt, welcher Stand diese Erträge zurzeit erreicht haben.

Sicherstellung

Die Gemeinden erlassen die Mehrwertabgabe mittels einer Verfügung. Allfällige Beschwerden sind an das Regierungsstatthalteramt zu richten; deren Entscheide sind an das Verwaltungsgericht weiterziehbar. Rechtskräftig verfügte Mehrwertabgabebeträge können als gesetzliches Grundpfand im Grundbuch angemerkt werden. Das Grundbuch andererseits muss die Gemeinden benachrichtigen, wenn ein solches Grundstück veräussert wird. Bezahlte Mehrwertabgaben nach neuem Recht können neu seit dem 1.4.2017 bei der Erhebung der Grundstückgewinnsteuer als Auslagen abgezogen werden. Vorher waren (vertraglich vereinbarte) Mehrwertabgaben bei der Grundstückgewinnsteuer nicht abziehbar.

Situation seit dem 1. März 2020

In der Septembersession 2019 des Grossen Rates wurden verschiedene Änderungen am heutigen Mehrwertabgabesystem beschlossen. Diese Regelung wurde am 1. März 2020 in Kraft gesetzt. Den Gemeinden wird nun ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt werden, bei Um- und Aufzonungen sowie bei der Zuweisung von Land zu Materialabbau- und Deponie-zonen eine höhere Freigrenze, kombinierbar mit einem Freibetrag, als 20'000.- festzusetzen. Wichtigste Änderung ist jedoch wohl, dass bei Auf- und Umzonungen die Mehrwertabgaben nur noch bei Überbauung bezahlt werden müssen, soweit eine Gemeinde dies in ihrem Reglement neu so festsetzt. Der Verzicht auf die Erfassung der Veräusserungstatbestände beurteile ich als kritisch; solche Abgaben könnten nach 20, 30 oder 100 Jahren kaum noch korrekt erfasst werden und die laufende Indexierung könnte sich bei sehr langen Laufzeiten als unrealistisch erweisen. Im Kanton Bern besteht eine sehr eingeschränkte Revisionsmöglichkeit von Verfügungen. Für Mehrwertabgabeverfügungen müsste hier eine erweiterte Regelung geschaffen werden.

Die Mehrwertabgaben unterliegen alle bis zu ihrer Fälligkeit neu dem Landesindex der Konsumentenpreise. Das bisherige Muster-Mehrwertabgabereglement des AGR sah noch den Baukostenindex vor. Viele Gemeinden müssen dies nun nachkorrigieren. Im ebenfalls neu gefasst Art. 120b Bauverordnung wird präzisiert, welchen Behörden die Mehrwertabgabeverfügungen neben der Grundeigentümerschaft zu eröffnen sind. Neu ist in vielen Fällen auch die Nichterhebung einer Mehrwertabgabe, z.B. infolge erhöhter Freigrenze, neben dem AGR auch dem Bundesamt für Raumentwicklung/ARE zu eröffnen.