

**Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR)**

**Erläuterungen**

**zum**

**Muster-Reglement über die Mehrwertabgabe (MWAR)**

*Überarbeitete Fassung (Stand am 1.3.2020)*

## **Ingress**

Das Mehrwertabgabereglement (MWAR) stützt sich einerseits auf Art. 142 Abs. 4 BauG<sup>1</sup>, andererseits auf die Zuständigkeitsordnung der einzelnen Gemeinde, wie sie in ihrem Organisationsreglement bzw. ihrer Gemeindeordnung festgelegt ist.

Die Mehrwertabgabe ist in rechtlicher Hinsicht eine öffentlich-rechtliche Abgabe und muss in den Grundzügen in einem formellen Gesetz geregelt werden.<sup>2</sup> Ein Reglement gemäss Art. 50 Abs. 2 GG<sup>3</sup> gilt als formelles Gesetz. Art. 142 Abs. 4 BauG hält die Gemeinden deshalb an, für den Ausgleich von Planungsvorteilen und damit die Mehrwertabgabe ein Reglement zu erlassen. Das Reglement über die Mehrwertabgabe wird von den Stimmberechtigten oder in Parlamentsgemeinden vom Gemeindeparlament (Grosser Gemeinderat, Stadtrat) erlassen.<sup>4</sup> Dementsprechend sieht das Muster-Reglement zwei mögliche Ingresse vor.

Das in Art. 142 Abs. 4 BauG vorgesehene Reglement wird nach den Bestimmungen der Gemeindegesetzgebung erlassen. Es handelt sich um einen gemeinderechtlichen Erlass. Die Verfahrensvorschriften von Art. 58 ff. BauG für Vorschriften und Pläne sind nicht anwendbar. Das MWAR ist demnach nicht vorprüfungs- und genehmigungspflichtig.

## **Artikel 1**

In **Abs. 1** dieses Artikels wird festgelegt, welche Planungsmassnahmen überhaupt die Pflicht auslösen, eine Mehrwertabgabe zu zahlen.

**Bst. a:** Zwingend ist die Mehrwertabgabe bei Einzonungen. Als Einzonung gelten die die erstmalige dauerhafte Zuweisung von Land von der Nichtbauzone zur Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG<sup>5</sup> sowie die dauerhafte Zuweisung von Land zu einer anderen als Bauzone zu qualifizierenden Zone im Sinn von Art. 18 RPG.<sup>6</sup> Diese Definition ist abschliessend, so dass für eine kommunale Präzisierung und/oder Abweichung kein Raum besteht.

**Bst. b und c:** Freiwillig ist das Erheben einer Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen. Will eine Gemeinde auch für planungsbedingte Mehrwerte als Folge einer Umzonung und/oder Aufzonung eine Mehrwertabgabe erheben, muss dies im Reglement ausdrücklich geregelt werden. Die Definition der Umzonung und Aufzonung ergibt sich aus dem BauG (vgl. Art. 142a Abs. 2 BauG).

---

<sup>1</sup> Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

<sup>2</sup> Vgl. Art. 69 Abs. 4 Bst. b der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1); aus der Lehre statt vieler TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 59 N. 2.

<sup>3</sup> Gemeindegesetz vom 16. März 1998 (BSG 170.11).

<sup>4</sup> Ist nach der kommunalen Zuständigkeitsordnung im Organisationsreglement bzw. in der Gemeindeordnung der Gemeinderat unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums für den Erlass von Reglementen zuständig, erlässt er das Reglement über die Mehrwertabgabe. Eine Verordnung des Gemeinderats nach Art. 52 Abs. 3 GG genügt hingegen nicht.

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG; SR 700)

<sup>6</sup> ETIENNE POLTIER, in AEMISEGGER/MOOR/RUCH/TSCHANNEN (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 5 N. 51, wonach auf das minimale Geodatenmodell im Bereich Nutzungsplanung abzustellen und eine Einzonung zu bejahen ist, wenn eine Zuweisung zur Grundnutzung 1 (Code 11–19) erfolgt.

Verzichtet eine Gemeinde darauf, für planungsbedingte Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen (oder bei einem der beiden Vorgänge) eine Mehrwertabgabe zu erheben, regelt sie in ihrem Reglement ausschliesslich die Mehrwertabgabe bei Einzonungen. Das Musterreglement hält dafür als **Variante** einen Formulierungsvorschlag bereit.

Selbstverständlich kann eine Gemeinde auch einen Mittelweg bestreiten und etwa nur Umzonungen, nicht aber Aufzonungen für abgabepflichtig erklären. Letztere Variante kann insbesondere angezeigt sein, wenn eine Gemeinde zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen flächendeckend (proportionale) Nutzungserhöhungen zulassen will und es zugleich als nicht sachgerecht erachtet, für sämtliche Grundstücke den Mehrwert zu berechnen und allenfalls abzuschöpfen.

Mit der Einleitung «Sofern ein Mehrwert anfällt (...)» wird – gleich wie im Bundesrecht und im kantonalen Recht – daran erinnert, dass eine Mehrwertabgabe nur geschuldet ist, wenn im konkreten Fall tatsächlich ein planungsbedingter Mehrwert vorliegt (vgl. Art. 142 Abs. 1 und 142a Abs. 1 BauG). Gerade bei Um- und Aufzonungen kann es sein, dass zwar theoretisch eine Mehrnutzung möglich wäre, diese aber derart beschaffen ist, dass sie sich auf dem Immobilienmarkt nicht in einem höheren Preis der Liegenschaft niederschlägt und deshalb kein Mehrwert anfällt. Der massgebliche Mehrwert besteht aus der Differenz zwischen den Verkehrswerten des Grundstücks ohne (vor) und mit (nach) der Planungsmassnahme (Art. 142b Abs. 1 BauG).

Die Mehrwertabgabe schuldet die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer, wie dies bereits Art. 142 Abs. 1 BauG vorsieht. Nach Art. 142 Abs. 2 BauG haften darüber hinaus auch Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger solidarisch für die zum Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs ausstehenden Mehrwertabgaben, welche ihnen von der Gemeinde mit Verfügung eröffnet werden. Gegenüber mithaftenden Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger ist von der Gemeinde eine entsprechende «Rechtsnachfolgeverfügung» zu erlassen. In dieser Verfügung ist die solidarische Haftung für die bereits früher (gegenüber der früheren Abgabeschuldnerin bzw. -schuldner) verfügte Abgabeforderung anzuordnen; die Mehrwertabgabe ist somit nicht gänzlich neu zu verfügen. Löst die Rechtsnachfolge zugleich die Fälligkeit der Mehrwertabgabe aus (Veräusserung) – was die Regel darstellen wird –, erübrigt sich in aller Regel eine separate «Rechtsnachfolgeverfügung», weil die fällig gewordene Abgabe in diesem Fall von der Gemeinde gegenüber dem oder der Abgabepflichtigen in Rechnung gestellt wird.

**Abs. 2** regelt die Freigrenze von CHF 20'000.—, wie sie in Art. 142a Abs. 4 BauG für Einzonungen verbindlich vorgeschrieben ist und nach der vorliegenden Regelung auch bei Umzonungen und Aufzonungen gilt. Da es sich um eine Freigrenze handelt, ist die volle Abgabe – d.h. die Abgabe auf dem gesamten Mehrwert - geschuldet, wenn der planungsbedingte Mehrwert mehr als CHF 20'000.— beträgt.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Vortrag Revision BauG, S. 47; ferner Tagblatt des Grossen Rates 2016, S. 175 (Votum Regierungsrat Neuhaus).

### **Variante**

**Abs. 2** regelt die Freigrenze von 20 000 Franken bei Einzonungen. Die Regelung entspricht Art. 142a Abs. 4 BauG, der bei Einzonungen verbindlich und abschliessend die Freigrenze von 20'000 Franken vorschreibt. Da es sich um eine Freigrenze handelt, ist die volle Abgabe (die Abgabe auf dem gesamten Mehrwert) geschuldet, wenn der planungsbedingte Mehrwert mehr als CHF 20'000.— beträgt.<sup>8</sup> Bei Einzonungen können die Gemeinden keine abweichende Regelung treffen.

**Abs. 3** regelt den Freibetrag für die Mehrwertabgabe bei Umzonungen und Aufzonungen, womit von der entsprechenden, in Art. 142a Abs. 5 BauG vorbehaltenen Möglichkeit Gebrauch gemacht wird.<sup>9</sup> Der Freibetrag beträgt ■ Franken. Beim Freibetrag handelt es sich eigentlich um einen Abzug auf dem (brutto) berechneten planungsbedingten Mehrwert, wobei lediglich der diesen Freibetrag übersteigende Mehrwert (also die Differenz) der Abgabe unterliegt.

*Pro memoria:* Bund, Kanton(e) und Gemeinden im Sinn von Art. 2 GG sowie Dritten in Erfüllung von ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben sind gemäss Art. 142 Abs. 2 BauG in jedem Fall von der Mehrwertabgabe befreit für Grundstücke, die unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen (Verwaltungsvermögen). Die Nichterhebung der Mehrwertabgabe in den Fällen nach Art. 142 Abs. 2 BauG wird vom Gemeinderat verfügt oder, wenn ein gemeindeeigenes Grundstück betroffen, mit Beschluss festgestellt (Art. 120b Abs. 6 BauV). Betrifft die Befreiung Dritte in Erfüllung von ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben, ist die betreffende Verfügung dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) mitzuteilen (Art. 120b Abs. 2 BauV). Planungsbedingte Mehrwerte auf Grundstücken der öffentlichen Hände und beliehenen Dritten, die *nicht* unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen (Finanzvermögen), sind hingegen abgabepflichtig. Diese im kantonalen Recht verankerte Regelung braucht im Reglement nicht wiederholt zu werden.

### **Artikel 2**

Artikel 2 regelt die die Abgabesätze innerhalb des gesetzlichen Rahmens (Art. 142b BauG).

**Abs. 1** legt die Höhe der Abgabesätze fest. Die Gemeinden verfügen bei der Regelung der Abgabesätze über einen erheblichen Spielraum, weshalb darauf verzichtet wird, im Musterreglement einen konkreten Prozentsatz vorzuschlagen. Für die Mehrwertabgabe bei Einzonungen gibt Art. 142b Abs. 3 BauG einen verbindlichen Rahmen von 20% bis 50% für den Abgabesatz vor.

---

<sup>8</sup> Vgl. Vortrag Revision BauG, S. 47; ferner Tagblatt des Grossen Rates 2016, S. 175 (Votum Regierungsrat Neuhaus).

<sup>9</sup> Die Gemeinden können gemäss Art. 142a Abs. 5 BauG bei Umzonungen und Aufzonungen auch eine von Abs. 4 abweichende (höhere oder tiefere) Freigrenze regeln, einen Freibetrag (Abzug) oder eine Kombination von Freigrenze und Freibetrag festlegen. Bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen wird eine allfällige Freigrenze oder ein allfälliger Freibetrag vertraglich geregelt.

Die Abgabesätze sind für Einzonungen einerseits und für Um- und Aufzonungen andererseits getrennt festzulegen. Um die raumplanerisch erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen nicht zu erschweren, werden die Abgabesätze für Aufzonungen und für Umzonungen niedriger angesetzt als jene für Einzonungen. In jedem Fall zu wahren ist der Rahmen gemäss Art. 142b Abs. 3 BauG.

–

**Bst. a:** Weil Art. 15a RPG die Kantone beauftragt, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Bauzonen ihrer Bestimmung zugeführt werden (sog. Baulandverflüssigung), nennt Art. 126a Abs. 2 Bst. e BauG der Ausgleich von Planungsmehrwerten (Mehrwertabschöpfung) ausdrücklich als ein mögliches Mittel zur Baulandverflüssigung. Damit die Mehrwertabgabe baulandverflüssigend wirkt, muss die Fälligkeit möglichst früh angesetzt werden und/oder der Abgabesatz zeitlich progressiv ausgestaltet werden. Weil die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Einzonungen im Bundesrecht abschliessend (auf den Zeitpunkt der Überbauung oder Veräusserung) festgelegt wird (vgl. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG), kommt eine Vorverlegung der Fälligkeit bei Einzonungen nicht in Frage. Hingegen stehen das RPG und das BauG einer zeitlichen Staffelung des Abgabesatzes nicht entgegen, soweit das Maximum von 50% (Art. 142b Abs. 3 BauG) dadurch nicht überschritten wird.

Art. 2 Abs. 1 Bst. a sieht deshalb für die Mehrwertabgabe bei *Einzonungen* einen zeitlich gestaffelten progressiven Abgabesatz vor: Je länger mit der Überbauung oder Veräusserung zugewartet wird und je später somit die Fälligkeit der Mehrwertabgabe eintritt, desto stärker wird der Mehrwert abgeschöpft. Wer hingegen rasch baut oder verkauft (und somit das eingezonte Bauland nicht hortet), gelangt in den Genuss eines tieferen Abgabesatzes. Insbesondere Gemeinden, welche unter dem Problem der Baulandhortung leiden, wird empfohlen, von der baulandverflüssigenden Staffelung der Abgabesätze Gebrauch zu machen. Da beim Erlass der Abgabeverfügung die Einzonung in Rechtskraft erwachsen ist, soll die individuell-konkrete Abgabeverfügung die zeitliche Staffelung nicht bloss abstrakt wiederholen, sondern muss die genauen Daten nennen, bei denen jeweils eine Erhöhung des Abgabesatzes eintritt.

Als **Variante** sieht das Musterreglement für Einzonungen einen fixen Abgabesatz vor. Der konkrete Abgabesatz ist im Rahmen von Art. 142b Abs. 3 BauG festzulegen. In diesem Fall ist Abs. 2 entbehrlich.

**Bst. b und c:** Für die Mehrwertabgabe bei Umzonungen und Aufzonungen sieht Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c fixe Abgabesätze vor. Eine zeitlich gestaffelte progressive Erhöhung des Abgabesatzes ist zwar theoretisch auch bei Umzonungen und Aufzonungen denkbar, dürfte aber nicht praktikabel sein.

**Abs. 2** ist im Zusammenhang mit Abs. 1 Bst. a zu lesen. Die Fristen für die Erhöhung des gestaffelten Abgabesatzes bei Einzonungen nach Abs. 1 Bst. a beginnen grundsätzlich ab Rechtskraft der Einzonung zu laufen. Diese Regelung ist nicht anwendbar, wenn die Grundeigentümerschaft eine Überbauung vorerst noch gar nicht realisieren kann, weil noch eine Überbauungsordnung erlassen werden muss (etwa in einer Zone mit Planungspflicht [ZPP] nach Art. 73 Abs. 2 BauG) oder weil die Gemeinde noch öffentliche Erschliessungsanlagen bauen

oder ausbauen muss. Für diese beiden Fälle enthält Abs. 2 eine Sonderregelung für den frist-auslösenden Zeitpunkt.

**Bst. a:** Ist eine Überbauungsordnung nötig, so ist auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der Überbauungsordnung (1. Satz) oder – wenn auf eine solche verzichtet wird<sup>10</sup> (– auf den Zeitpunkt des Verzichts abzustellen.

**Bst. b:** Fehlen noch Erschliessungsanlagen, so ist auf den Zeitpunkt der Vollendung der Erschliessungsanlagen gemäss Art. 5 Abs. 2 GBD<sup>11</sup> abzustellen.<sup>12</sup> In diesem Fall rechtfertigt sich ein abweichender Zeitpunkt für die Erhöhung des Abgabesatzes jedoch nur, wenn die Gemeinde die Erschliessung selbst realisiert und diese Aufgabe nicht gemäss Art. 109 BauG vertraglich auf die Grundeigentümerschaft übertragen worden ist.

Liegt ein Fall von Bst. a oder Bst. b vor, so ist dies in der Abgabeverfügung klarzustellen, wobei der Zeitpunkt der Rechtskraft der Überbauungsordnung oder der Zeitpunkt der Vollendung der Erschliessungsanlagen in der Verfügung abstrakt umschrieben werden müssen.

**Abs. 3:** Für die Bemessung der Mehrwertabgabe kann auf Art. 142b Abs. 1 und 2 BauG verwiesen werden. Es besteht kein Ergänzungsbedarf im MWAR. Der planungsbedingte Mehrwert entspricht gemäss Art. 142b Abs. 1 BauG der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes mit und ohne Planänderung. Der planungsbedingte Mehrwert ist mit anerkannten Methoden zu bestimmen. Der Gesetzgeber hat bewusst darauf verzichtet, eine bestimmte Schätzmethode im BauG festzuschreiben.<sup>13</sup> Auch den Gemeinden dürfen im Reglement nicht bestimmte fixe Abgabe oder pauschalisierte Faktoren festschreiben (z.B. eine Mehrwertabgabe von CHF 50'000.— für Aufzonen, mit denen ein zusätzliches Geschoss ermöglicht wird). Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haben einen Anspruch darauf, dass sie die Mehrwertabgabe nur auf dem *effektiven* planungsbedingten Mehrwert leisten müssen. Für die Schätzung dieses Mehrwerts ist jeweils jene Methode zu wählen, welche aus schätzungs-technischer Hinsicht am besten geeignet ist.<sup>14</sup>

Um Streitigkeiten über die Höhe des Mehrwerts und der Mehrwertabgabe zu vermeiden, empfiehlt es sich, die Modalitäten der Mehrwertschätzung mit den betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümern möglichst einvernehmlich zu regeln (z.B. Beauftragung eines gemein-

---

<sup>10</sup> Sofern die Festlegungen der Grundordnung eingehalten werden, kann auf den Erlass der Überbauungsordnung u.a. verzichtet, wenn ein Vorhaben das Ergebnis eines nach anerkannten Verfahrensregeln durchgeführten Projektwettbewerbs ist oder wenn ein Gesamtvorhaben vorliegt, welches das Planungsziel in der ganzen Zone erfüllt (vgl. Art. 93 Abs. 1 Bst. a-c BauG).

<sup>11</sup> Dekret vom 12. Februar 1985 über die Beiträge der Grundeigentümer an Erschliessungsanlagen und weitere öffentliche Werke und Massnahmen (Grundeigentümerbeitragsdekret; BSG 732.123.44).

<sup>12</sup> Siehe auch BVR 2002 S. 562.

<sup>13</sup> Vgl. Vortrag Revision BauG, S. 47.

<sup>14</sup> Im Enteignungsrecht besteht dazu eine reichhaltige Praxis, auf die zurückgegriffen werden kann. In der Praxis haben sich insbesondere ökonomische, hedonische Schätzungsmethoden durchgesetzt, welche eine Verkehrswertschätzung mit relativ geringem Aufwand ermöglichen und vom Bundesgericht anerkannt werden (aus der Rechtsprechung z.B. BGE 134 II 49 E. 16 ff. und BGE 138 II 77 E. 6 ff.).

sam gewählten Schätzungsexperten). Da die Mehrwertabgabe künftig in Verfügungsform erhoben wird, ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Es empfiehlt sich, betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei der Mehrwertschätzung einzubeziehen und mit ihnen frühzeitig das Gespräch zu suchen. Die Verkehrswertschätzung wird von der Gemeinde in Auftrag gegeben, weshalb die Kosten bei ihr anfallen. Die Weiterverrechnung dieser Aufwendungen auf die Grundeigentümerschaft bedarf einer Reglementsgrundlage (z.B. im Gebührenreglement oder im MWAR). Zweckmässig erscheint folgende Formulierung: «Die Kosten für Leistungen Dritter im Zusammenhang mit der Erhebung der Mehrwertabgabe werden der Grundeigentümerschaft weiter verrechnet».

**Abs. 4:** Da zwischen dem Erlass der Verfügung der Mehrwertabgabe unmittelbar nach Rechtskraft der mehrwertauslösenden Planung (Art. 142d Abs. 3 BauG) und der Fälligkeit der Abgabe u.U. mehrere Jahre vergehen können, sieht Art. 142d Abs. 3a BauG vor, dass der verfügte Abgabebetrag dem Teuerungsausgleich gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise (LiK) unterliegt. Das wird hier wiederholt und ist in der Abgabeverfügung festzuhalten. Zur verfügten Mehrwertabgabe kommt somit im Zeitpunkt der Fälligkeit (Überbauung oder Veräusserung) die bis dahin aufgelaufene Teuerung hinzu. In der Rechnung oder allenfalls der Fälligkeitsverfügung ist der genaue Abgabebetrag herzuleiten.

### **Artikel 3**

**Abs. 1** von Artikel 3 verweist für das Verfahren, die Fälligkeit und die pfandrechtliche Sicherung der Abgabeforderung auf die entsprechenden Regelungen in Art. 142c-142e BauG. Die kantonalen Vorschriften regeln diese Aspekte der Mehrwertabgabe an sich umfassend. Sie gelten bei Einzonungen zwingend. Bei Um- und Aufzonungen kann im Reglement eine abweichende Regelung der Fälligkeit festgelegt werden (Art. 142c Abs. 1a BauG). Davon wird hier kein Gebrauch gemacht, so dass für Einzonungen, Umzonungen und Aufzonungen dieselbe Fälligkeitsregelung gilt. Demnach wird die Mehrwertabgabe in allen drei Fällen mit der Überbauung oder der Veräusserung fällig. Vorbehalten bleiben (allenfalls abweichende) vertragliche Vereinbarungen bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen.

#### **Variante**

**Abs. 1** von Artikel 3 verweist für das Verfahren und die pfandrechtliche Sicherung der Abgabeforderung auf die Art. 142d und 142e BauG, wobei (allenfalls abweichende) vertragliche Vereinbarungen bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen vorbehalten bleiben. Die Fälligkeit wird in Abs. 2 für Einzonungen, Umzonungen und Aufzonungen differenziert geregelt, wobei für Einzonungen die kantonale Regelung (Art. 142c Abs. 1 BauG) gilt.

**Bst. a:** Bei Einzonungen wird die Mehrwertabgabe – nach der abschliessenden Regelung in Art. 142c Abs. 1 BauG und Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> (Satz 2) RPG – mit der Überbauung oder der Veräusserung fällig. Davon kann nicht abgewichen werden.

**Bst. b:** Bei Umzonungen wird die Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Überbauung gemäss Art. 2 Abs. 2 BewD festgelegt (*Subvariante*: auf den Zeitpunkt der Veräusserung gemäss Art. 130 StG analog)

**Bst. c:** bei Aufzonungen wird die Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Überbauung gemäss Art. 2 Abs. 2 BewD) festgelegt (*Subvariante:* auf den Zeitpunkt der Veräusserung gemäss Art. 130 StG analog).

**Abs. 2** [*Variante:* Abs. 3] von Art. 3 betrifft den Fall, dass der Fälligkeitszeitpunkt oder der fällig gewordene Anteil einer Mehrwertabgabe bestritten wird. In der Regel wird die Gemeinde die Mehrwertabgabe in Rechnung stellen, sobald sie fällig geworden ist (Veräusserung oder Überbauung). Es ist aber namentlich bei der teilweisen Überbauung eines Grundstücks durch die Grundeigentümerschaft denkbar, dass der Zeitpunkt der Fälligkeit oder die Höhe der fällig gewordenen Mehrwertabgabe zu Diskussionen Anlass gibt. In diesem Fall verweist Abs. 2 [*Variante:* Abs. 3] – in Übereinstimmung mit der allgemeinen Vorgabe von Art. 49 VRPG<sup>15</sup> (Vorrang der Verfügung) – auf den Verfügungsweg.

**Abs. 3** [*Variante:* Abs. 4]: Aus Art. 142e Abs. 1 BauG ergibt sich, dass im Verzugsfall Verzugszinsen auf der Mehrwertabgabe geschuldet sind. Die Höhe der Zinsen wird jedoch im BauG nicht geregelt. Die Gemeinden haben die Höhe der Verzugszinsen deshalb im Reglement festzusetzen. Abs. 3 [*Variante:* Abs. 4] enthält dafür einen Formulierungsvorschlag.

#### **Artikel 4**

Der Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten bei der Zuweisung von Land in Material- und Deponiezonen ist für die Gemeinden freiwillig. Sie kann – im Gegensatz zu jener bei Einzonungen, Auf- und Umzonungen – auf dem Vertragsweg erfolgen. Gemäss Art. 142a Abs. 3 BauG können in diesen Verträgen angemessene Geld- oder Sachleistungen als Ausgleich von Planungsvorteilen vereinbart werden. Die Mehrwertabschöpfung ist in diesem Bereich zwar fakultativ, es geht aber auch hier um den Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen und nicht um eine (voraussetzungslos geschuldete) Boden- oder Einkommenssteuer. Es ist ein angemessener Ausgleich zu vereinbaren (Art. 142b Abs. 5 BauG). Der optionale Mehrwertausgleich bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen unterscheidet sich einerseits hinsichtlich Handlungsform (Vertrag), den sich daraus ergebenden Besonderheiten (z.B. bezüglich Fälligkeitszeitpunkt und Bemessung) und andererseits hinsichtlich der Möglichkeit von Sachleistungen als Ausgleich von der Mehrwertabschöpfung bei Ein-, Um- und Auszonungen (wo stets eine Geldleistung verfügt wird). Zudem gelten beim vertraglichen Mehrwertausgleich die im BauG für Einzonungen verankerte Freigrenze (Art. 142a Abs. 4 BauG), die Mindest- und Maximalabschöpfungssätze (20% – 50% gemäss Art. 142b Abs. 3 BauG) und die Regelung zur Fälligkeit (Art. 142c Abs. 1 BauG) nicht. Diese Aspekte (Freigrenze oder Freibetrag, Abschöpfungssatz und Fälligkeit) werden in diesem Fall somit vertraglich geregelt. Das verfassungsmässige Verbot der konfiskatorischen Besteuerung ist aber auch hier zu beachten.

**Abs. 1:** Will eine Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch machen, Verträge nach Art. 142a Abs. 3 BauG abzuschliessen, soll dies im Reglement entsprechend vorgesehen werden. Es wird damit klargestellt, dass die Gemeinde von der Möglichkeit nach Art. 142a Abs. 3 BauG

---

<sup>15</sup> Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; BSG 155.21)

Gebrauch macht. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV<sup>16</sup>) gebietet es, entweder in allen Fällen von Art. 142a Abs. 3 BauG einen vertraglichen Mehrwertausgleich vorzusehen oder in keinem Fall, weshalb Abs. 1 von Art. 4 verpflichtenden Charakter aufweist («Die Gemeinde vereinbart [...]»). Will eine Gemeinde von der Möglichkeit keinen Gebrauch machen, so ist auf eine Vorschrift gänzlich zu verzichten.

**Abs. 2:** Inhalt und Modalitäten des Mehrwertausgleichs im Bereich Materialabbau und Deponien werden vertraglich vereinbart, weitere Regelungen im Reglement erübrigen sich somit. Soll eine vertragliche Lösung Sinn machen, so ist es unabdingbar, dass dem Einzelfall angemessene Lösungen möglich sind, die sich nicht zum Voraus generell-abstrakt festlegen lassen. Das Verhältnismässigkeitsgebot gilt selbstverständlich auch beim vertraglichen Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten.

*Hinweis:* Art. 142f BauG gilt grundsätzlich auch für den vertraglichen Mehrwertausgleich bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezone. Werden vertraglich zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft jedoch Sachleistungen als Ausgleich für planungsbedingte Mehrwerte vereinbart, entfällt mangels einer Geldleistung die Einlage in die gesetzlich vorgesehene Spezialfinanzierung und die Ablieferung des Kantonsanteils von 10 Prozent. Wird im Vertrag hingegen eine Geldleistung vereinbart, sind 10 Prozent des entsprechenden Ertrags dem Kanton zu überweisen und die restlichen 90 Prozent in die gesetzlich vorgeschriebene Spezialfinanzierung einzulegen. Auch vertraglich vereinbarte Sachleistungen (und Geldleistungen) sind zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung im Sinn von Art. 142f Abs. 2 BauG i.V.m. Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG zu verwenden.

### **Artikel 5**

Die Gemeinden sind nicht frei, wofür sie die Erträge aus der Mehrwertabgabe verwenden dürfen. Art. 142f Abs. 2 BauG verweist dafür auf Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG (der seinerseits auf Abs. 2 von Art. 5 sowie auf Art. 3 Abs. 2 und 3 RPG verweist). Demnach sind die Erträge aus der Erhebung der Mehrwertabgabe für Entschädigungen von planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen (Enteignungen) sowie für weitere Massnahmen der Raumplanung, wie insbesondere die Erhaltung von landwirtschaftlichem Kulturland und von Fruchtfolgefächern (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG) oder für Massnahmen zur Begrenzung der Siedlungsausdehnung (Art. 3 Abs. 3 Bst. a<sup>bis</sup> RPG), zu verwenden.

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind in die gesetzlich vorgeschriebene Spezialfinanzierung einzulegen und im Rahmen der finanzhaushaltrechtlichen Vorgaben (Harmonisiertes Rechnungsmodell [HRM] 2) zweckgebunden zu verwenden. Aus finanzhaushaltrechtlicher Sicht ist zu beachten, dass zur Finanzierung von Investitionen der Gemeinde lediglich der objektbezogene, ordentliche Abschreibungsbetrag der Spezialfinanzierung entnommen werden darf (Art. 88 GV).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>17</sup> Siehe dazu auch BSIG Nr. 1/170.111/13.13

## Artikel 6

Um die gesetzlich vorgeschriebene Zweckbindung der Erträge aus Mehrwertabgabe sicher zu stellen, sind die Mittel eine Spezialfinanzierung im Sinn von Art. 86 GV<sup>18</sup> einzulegen. Art. 142f Abs. 3 BauG schreibt dies ausdrücklich vor. Es handelt sich somit um eine gesetzliche Spezialfinanzierung.

**Abs. 1** erinnert daran, dass die Gemeinde eine entsprechende Spezialfinanzierung schafft, wie dies Art. 142f Abs. 3 BauG vorschreibt. Deren Zweck ergibt sich direkt aus dem BauG und muss daher nicht wiederholt werden.

**Abs. 2** regelt, dass die Spezialfinanzierung durch die Mehrwertabschöpfungserträge in Form von Geldleistungen geäufnet wird.<sup>19</sup> Art. 142f Abs. 2 und 3 BauG schreiben die Zweckbindung und die Pflicht zur Einlage in eine Spezialfinanzierung für die Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung vor. Es sind alle Erträge in Form von Geldleistungen in die gesetzliche Spezialfinanzierung einzulegen und zweckgebunden zu verwenden, wobei es keine Rolle spielt, ob diese aus Ein-, aus Um- und Aufzonungen oder aus der vertraglichen Abschöpfung bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen stammen. Dementsprechend schreibt Abs. 2 die Einlage *sämtlicher* Geldleistungen aus der Mehrwertabgabe vor. In die Spezialfinanzierung fliesst der Anteil von 90 %, welcher die Gemeinde nach Art. 142f Abs. 1 BauG behalten kann. Die dem Kanton zufallenden 10 % (Art. 142f Abs. 1 BauG) nimmt die Gemeinde nur treuhänderisch ein und leitet sie umgehend an den Kanton weiter. Allfällige vertraglich vereinbarte *Sachleistungen* bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen fallen nicht unter die Bestimmung.

**Abs. 3** regelt, dass der Gemeinderat unabhängig von der Höhe über Entnahmen aus der Spezialfinanzierung entscheidet. Der Beschluss über die Entnahme ist zu unterscheiden vom Beschluss über die Ausgabe, mit der die entnommenen Mittel anschliessend verwendet werden sollen. Über diese Ausgabe hat in jedem Fall das ausgabekompetente Organ zu beschliessen.<sup>20</sup>

**Abs. 4** ordnet an, dass der Bestand der vorliegenden Spezialfinanzierung nicht negativ sein darf. Damit ist auch klagestellt, dass es nicht zulässig ist, Vorschüsse aus der Spezialfinanzierung zu Gunsten des Steuerhaushalts zu gewähren.

## Artikel 7

**Abs. 1** regelt, welches Organ innerhalb der Gemeinde die Aufgaben im Bereich der Mehrwertabschöpfung wahrzunehmen hat, insbesondere wer die erforderlichen Verfügungen – Abgabeverfügungen nach Art. 142d Abs. 1, 2 und 3 BauG und Feststellungsverfügungen über

---

<sup>18</sup> Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV; BSG 170.111).

<sup>19</sup> Neben den Erträgen aus der Mehrwertabgabe sind in diese gesetzliche Spezialfinanzierung auch die Erträge aus der Lenkungsabgabe nach Art. 126d Abs. 5 BauG einzulegen.

<sup>20</sup> DANIEL ARN, in DANIEL ARN et al. (Hrsg.), Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, 1999, Vorbem. zu Art. 70–79 N. 22.

die Fälligkeit – und Beschlüsse erlässt. Die Zuständigkeit des Gemeinderats dürfte für die meisten Gemeinden sachgerecht sein.

#### **Variante**

**Abs. 2** regelt für jene Gemeinden, welche von der Möglichkeit der vertraglichen Mehrwertabschöpfung bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen Gebrauch machen, dass für den Abschluss der betreffenden Verträge der Gemeinderat zuständig ist. Gleichzeitig wird klargestellt, dass für ausgabenrelevante vertragliche Verpflichtungen (z.B. Ausbau der Erschliessung) die Beschlussfassung durch das finanzkompetente Organ vorbehalten bleibt. Abs. 2 bewirkt also keine Delegation der Ausgabenbefugnisse an den Gemeinderat. Verträge über die Mehrwertabschöpfung bei der Zuweisung von Land in Materialabbau- und Deponiezonen sind vor der Beschlussfassung über die betreffende Planung abzuschliessen, d.h. zu unterzeichnen (Art. 142d Abs. 4 BauG) und dem AGR unmittelbar nach der Unterzeichnung zur Kenntnis zu bringen (Art. 120b Abs. 3 BauV).

#### **Artikel 8**

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Reglements. Das Inkrafttreten ist gemäss Art. 45 GV vorgängig zu publizieren.

#### **Variante**

Das Inkrafttreten des Reglements wird an den Gemeinderat delegiert. Der Gemeinderat hat demnach formell zu beschliessen, wann das Reglement in Kraft treten soll. Das Inkrafttreten ist gemäss Art. 45 GV vorgängig zu publizieren.

Die Art. 142 – 142f BauG kommen bei allen Einzonungen, Umzonungen und Aufzonungen sowie bei der Zuweisung von Land zu einer Materialabbau- und Deponiezone zur Anwendung, die nach dem Inkrafttreten dieser kantonalrechtlichen Vorschriften am 1. April 2017 öffentlich aufgelegt werden. Gemeinden, die nach dem 1. April 2017 eine Planung öffentlich aufgelegt haben und zu diesem Zeitpunkt noch kein Reglement über die Mehrwertabgabe beschlossen und in Kraft gesetzt haben, können gemäss Art. 142 Abs. 3 BauG lediglich für Einzonungen eine Mehrwertabgabe von 20% erheben. Ohne Reglement kann eine Gemeinde bei Umzonungen, bei Aufzonungen sowie bei der Zuweisung von Land zu Materialabbau- und Deponiezonen gar keine Planungsmehrwerte abschöpfen. Bei Einzonungen können ohne Reglement nicht mehr als 20% des planungsbedingten Mehrwerts abgeschöpft werden (Art. 142 Abs. 4 BauG).

#### **Artikel 9**

Da Erträge aus der Mehrwertabschöpfung bereits nach früherem Recht zweckgebunden verwendet werden mussten (nach altArt. 142 BauG «für bestimmte öffentliche Zwecke»), haben die Gemeinden in der Regel bereits früher entsprechende Spezialfinanzierungen errichtet. Artikel 9 regelt, dass solche «altrechtlichen» Spezialfinanzierungen bzw. die dazu erlassenen

Reglemente aufgehoben und die Mittel dieser altrechtlichen Spezialfinanzierung in die «neurechtliche» Spezialfinanzierung überführt werden. Die betreffenden altrechtlichen Reglemente sind nach dem Grundsatz des Parallelismus der Formen im selben Verfahren (und damit vom gleichen Organ) aufzuheben, wie sie seinerzeit beschlossen wurden. Sind in einer altrechtlichen Spezialfinanzierung noch Mittel vorhanden, werden sie nach der vorliegenden Regelung automatisch in die neurechtliche gesetzliche Spezialfinanzierung nach Artikel 142f BauG überführt und sind zweckgebunden (im Sinn von Art. 142f BauG i.V.m. Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG) zu verwenden.<sup>21</sup>

### **Variante**

Da Erträge aus der Mehrwertabschöpfung bereits nach früherem Recht zweckgebunden verwendet werden mussten (nach altArt. 142 BauG («für bestimmte öffentliche Zwecke»)), haben die Gemeinden in der Regel bereits früher entsprechende Spezialfinanzierungen errichtet. Artikel 9 regelt, dass solche altrechtlichen Spezialfinanzierungen und die dazu erlassenen Reglemente weitergeführt werden. Anstelle der Aufhebung und Überführung der Mittel dieser altrechtlichen Spezialfinanzierungen in die neurechtliche Spezialfinanzierung (Art. 142f BauG) ist es auch zulässig, die bestehende Spezialfinanzierung weiterzuführen und die dort vorhandenen Mittel weiterhin nach den bisherigen, für diese Spezialfinanzierung erlassenen Bestimmungen zu verwenden. Unzulässig wäre es, die Mittel der altrechtlichen Spezialfinanzierung in den allgemeinen Steuerhaushalt zu transferieren, da die Zweckbindung der Erträge aus der (vertraglichen) Mehrwertabschöpfung bereits nach früherem Recht vorgeschrieben war.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Siehe auch BSIG Nr. 1/170.111/13.13

<sup>22</sup> Siehe auch BSIG Nr. 1/170.111/13.13