



An den Grossen Rat

16.0836.01

11.5206.05
15.5544.02
17.5322.03

BVD/P160836

Basel, 15. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019

Ratschlag betreffend Revision der Mehrwertabgabe

Änderung des Bau- und Planungsgesetzes BPG vom 17. November 1999 (SG 730.100)

und

Bericht zum Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der Mehrwertabgabe, zum Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds sowie zur Motion Jörg Vitelli betreffend Umgestaltung des Margarethenparks

Inhalt

1. Begehren	4
2. Das Wichtigste in Kürze	4
3. Ausgangslage	4
3.1 Zweckbindung steigert Basler Wohn- und Lebensqualität	5
3.2 Hohe Abgabenaakzeptanz infolge „geschenkter“ Grundstücksmehrwerte	5
3.3 Erleichterung für innere Verdichtung	6
3.4 Ergänzung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes – Einführung der Mehrwertabgabe in allen Kantonen	6
3.5 Revision der Mehrwertabgabe: Gelegenheit zur Aktualisierung	8
3.5.1 Senkung Abgabesatzes auf 40% – Vereinfachung des Vollzugs	8
3.5.2 Definition von Ausgangswerten für Zone 7, Gebiete mit Industrie- und Gewerbeschaffung, Schutzzone, Nöl und Bahnareal	8
3.5.3 Ausweitung des Verwendungszwecks	9
3.5.4 Flexible zeitliche Festsetzung	9
3.5.5 Planungsleistungen im Vorfeld eines Bebauungsplans	10
3.5.6 Sockelfreibetrag für kleine Bauvorhaben	10
4. Ergebnisse aus der Vernehmlassung	10
4.1 Forderungen und Einwände allgemeiner Art und Schlussfolgerungen für die MWA	10
4.1.1 Keine Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit	10
4.1.2 Keine Verteuerung der Investitions- bzw. Mietpreise	12
4.1.3 Senkung des Abgabesatzes auf 40% – Vereinfachung der Berechnungspraxis	13
4.2 Konkrete Vernehmlassungsergebnisse zu den einzelnen Revisionspunkten und Auswirkungen auf die Revisionsvorlage	15
4.2.1 AZ 3 Industriezone	15
4.2.2 AZ 1,8 bei Umnutzung der Industriezone	15
4.2.3 Ausgangswert Bahnareal, Nöl	16
4.2.4 Schutzzone	16
4.2.5 Zweckverwendung	17
4.2.6 Anrechnung von Planungskosten	18
4.2.7 Flexible zeitliche Festsetzung	19
4.2.8 Sockelfreibetrag	19
5. Die einzelnen Revisionspunkte	19
5.1 Ausgangswerte für die Berechnung der Mehrwertabgabe	19
5.1.1 Grundsatz	19
5.2 Ausgangswert in der Industrie- und Gewerbezone	19
5.2.1 Ausgangslage	20
5.2.2 Mehrwert in der Zone 7, Fehlen eines Basisnutzungswerts	21
5.2.3 Ausgangswert bei Bebauungsplänen in der Zone 7 (§ 120b Abs. 1 BPG)	22
5.2.4 Ausgangswert bei Umzonungen aus der Zone 7 in die übrigen Ziffernzonen (§ 120b Abs. 2 BPG)	22
5.2.5 Ausgangswert bei Gebieten mit „Industrieschraffur“ (§ 120e BPG)	24
5.2.6 Ausgangswert bei Bahnareal und in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse	25
5.2.7 Ausgangswert in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone	25
5.3 Ausweitung der Zweckbindung des Mehrwertabgabefonds	27
5.3.1 Schaffung und Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume, auch auf Privatareal	27
5.3.2 Öffentliche Grün- und Freiräume ausserhalb des Stadtgebiets	29
5.4 Zeitpunkt der Festsetzung und Erhebung der Abgabe	29
5.5 Verpflichtung zur Durchführung von qualitätssichernden Planungsverfahren	31
5.6 Einführung eines Sockelfreibetrags	33
6. Finanzielle Auswirkungen dieser Gesetzesrevision	34

7. Bericht des Regierungsrates zum Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der Mehrwertabgabe	34
8. Bericht des Regierungsrates zum Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds.....	35
9. Bericht des Regierungsrates zur Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend Umgestaltung des Margarethenparks.....	37
10. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung	38
11. Antrag	38

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die vorgelegte Gesetzesrevision im Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 über die Revision der Mehrwertabgabe zu genehmigen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den Anzug Lukas Engelberger betreffend Flexibilisierung der Mehrwertabgabe, den Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds sowie die Motion Jörg Vitelli betreffend Umgestaltung des Margarethenparks (als Anzug überwiesen) als erledigt abzuschreiben.

2. Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Gesetzesrevision verfolgt im Wesentlichen drei Ziele:

- Vereinfachung und Beschleunigung bei der Berechnung der Abgabe
- Massvolle Erweiterung des Verwendungszwecks
- Gesetzlicher Nachvollzug der Praxis

Künftig soll der Abgabesatz statt 50% noch 40% betragen. Dafür sollen Abbruch- und Altlastenkosten nicht mehr abgezogen werden können. Weiterhin berücksichtigt werden Abzüge für Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge. Dies schafft eine gleichermassen klare und transparente Ausgangslage für alle und erleichtert und beschleunigt die Berechnung und damit den Vollzug – ohne nennenswerte Einnahmeausfälle für den Kanton.

Die Zweckbindung der Mehrwertabgabe (MWA) soll erweitert werden. Heute beschränkt sich die Verwendung auf die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünanlagen. Künftig sollen mit der Abgabe auch öffentliche Freiräume finanziert werden können, solange sie der Wohnumfeldaufwertung dienen. Zudem sollen Aufwertungsmassnahmen – soweit sinnvoll und möglich – explizit auch zugunsten eines Areals erfolgen können, das verdichtet wird. Schliesslich soll im Gesetz verdeutlicht werden, dass die MWA ausnahmsweise auch für die Gestaltung von öffentlichen Grünanlagen ausserhalb des Stadt- oder Kantonsgebiets sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden kann, sofern diese unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Bevölkerung genutzt werden. Damit kann zugleich dem Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der MWA, dem Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds sowie der Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend Umgestaltung des Margarethenparks entsprochen werden.

Schliesslich schafft die vorliegende Gesetzesrevision die gesetzlichen Grundlagen für die in der Praxis bereits bestehende Berechnung der Mehrwertabgabe (MWA) in speziellen Nutzungszonen geschaffen oder präzisiert werden: Dies betrifft die Industrie- und Gewerbezone (Zone 7), die Stadt- und Dorfbildschutzzone, das Bahnareal und die Zone für Bauten im öffentlichen Interesse. In diesen Gebieten sind seit einiger Zeit teilweise erhebliche städtebauliche Veränderungen zu beobachten, die regelmässig zu planungsbedingten Mehrwerten führen. Im Hinblick auf das Legalitätsprinzip und die Rechtsgleichheit ist eine gesetzliche Verankerung der bestehenden Praxis zur Berechnung der MWA in diesen Zonen angezeigt.

3. Ausgangslage

Die MWA ist ein raumplanerisches Ausgleichsinstrument, mit dem das Gemeinwesen einen Teil des planungsbedingten Mehrwerts des Bodens abschöpft. Sie ist das Gegenstück zur Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand bei planungsbedingten Enteignungen.

Im Kanton Basel-Stadt wurde die MWA bereits 1977 eingeführt. Der Kanton Basel-Stadt hat damit sehr früh einen Ausgleich für Mehrwerte geschaffen, welche einzelne Grundstücke als Folge von Auf- und Einzonungen sowie bei Gewährung von Ausnahmegewilligungen erhalten können. Im Vordergrund standen bei der Einführung der MWA Gerechtigkeitsüberlegungen. Insbesondere wurde es vor dem Grundsatz der Rechtsgleichheit als stossend angesehen, wenn einzelnen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ohne Gegenleistung oder persönliche Anstrengungen erhebliche Bodenmehrwerte zugestanden werden, zumal die Festsetzung einer zeitgemässen Bauordnung für das Gemeinwesen regelmässig mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist. Deshalb sollte zumindest ein Teil jedes planungsbedingten Mehrwerts eines Grundstückes in Form einer Abgabe wieder an das Gemeinwesen zurückfliessen. Im Gegensatz dazu ist der Kanton Basel-Stadt verpflichtet, bei planungsbedingten Enteignungen *vollumfängliche* Minderwertenschädigungen an die Betroffenen zu leisten.

3.1 Zweckbindung steigert Basler Wohn- und Lebensqualität

Im Jahr 1999 wurde auf Stadtgebiet eine Zweckbindung der MWA zugunsten der Aufwertung und Neuschaffung von allgemein zugänglichen Grünräumen eingeführt. Seither erlangen sowohl die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt als auch die Investorinnen und Investoren aus der MWA einen konkreten Nutzen, indem diese Mittel als Investitionen in das Wohn- und Lebensumfeld fliessen, sei dies direkt in das verdichtete Areal selbst oder in das Umfeld des Areals, das verdichtet wird.

Als Beispiele für die Finanzierung öffentlicher Grün- und Freiräume in verdichteten Arealen können das Erlenmattareal oder die geplante Entwicklung des Lysbüchelareals genannt werden. Beispiele für die Neuschaffung und Aufwertung von öffentlichen Grünanlagen in bereits verdichteten Quartieren, die über die MWA finanziert wurden, sind die Neugestaltung des Nachtigallenwäldelis an der Heuwaage, der Dreirosenanlage oder die Öffnung und Umgestaltung des Schwarzparks.

Allein im Jahr 2018 wurden so für laufende Grünanlagen-Projekte rund 13,5 Mio. Franken ausgegeben. Zwischen 2000 und 2018 kumulierten sich die getätigten Ausgaben für diese Aufwertungen des Wohnumfelds zulasten des Mehrwertabgabefonds auf insgesamt 94,1 Mio. Franken.

Diese Wohnumfeldaufwertungen tragen erheblich zur Attraktivität der Stadt und der Areale bei, die verdichtet wurden, und ziehen neue Bewohnerinnen und Bewohner an. Dies entspricht einer Win-win-Situation, da sowohl die Bevölkerung als auch die Investorinnen und Investoren von den Aufwertungen des Wohn- und Arbeitsumfelds profitieren.

3.2 Hohe Abgabenaakzeptanz infolge „geschenker“ Grundstücksmehrwerte

Die MWA umfasst heute 50% des planungsbedingten Bodenmehrwerts. Erschliessungsbeiträge können von Gesetzes wegen vollumfänglich vom Abgabebetrag in Abzug gebracht werden. Da die MWA als Objektabgabe konzipiert wurde, ist die jeweilige Grundeigentümerschaft abgabepflichtig. Sie belastet die Investitionsrechnung von baulichen Entwicklungen grundsätzlich nicht, weil das Gemeinwesen bereits vor der Abgabbeerhebung durch aufwendige Nutzungsplanverfahren den ganzen Bodenmehrwert auf den begünstigten Grundstückspartellen geschaffen hat. Von diesem „Geschenk“ des Gemeinwesens, das nur die wenigsten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer je erlangen, wird die eine Hälfte durch MWA bei Baurealisierung zugunsten einer breiten Allgemeinheit abgeschöpft. Die andere Hälfte des Bodenmehrwerts behält die Grundeigentümerschaft als dauerhaften Aufzonymehrwert selber – und dies erst noch, ohne dafür irgendeine Gegenleistung erbringen zu müssen. Infolge dieses überwiegenden Eigeninteresses am einträglichen Aufzonymehrwert stösst die MWA bei den relativ wenigen begünstigten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern seit jeher auf hohe Akzeptanz. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der geringen Anzahl von Rekursen, die im Kanton Basel-Stadt gegen die Mehrwertabgabeverfügungen geführt werden. Diese Akzeptanz mag auch

daher rühren, dass die Abgabe immer in Relation zum Gesamtaufwand zur Realisierung eines Bauvorhabens gesetzt werden muss; gerade bei städtebaulich relevanten Grossprojekten macht die Basler MWA jeweils nur wenige Prozente der Baukosten aus. Damit hat sie in der Praxis keinen massgeblichen Einfluss auf den zum Bau eines Gebäudes notwendigen Investitionsentscheid. Zudem wird die MWA zwar mit der Baubewilligung festgesetzt, sie wird jedoch erst bei Baubeginn, also bei der Realisierung des Bodenmehrwertes, fällig. Dies obschon beispielsweise die Banken, allfällige Kaufinteressentinnen bzw. Kaufinteressenten und Investorinnen bzw. Investoren den planungsbedingten Vermögenszuwachs der Grundeigentümerschaft landläufig bereits vorher, nämlich schon mit der rechtskräftigen Aufzoning vollumfänglich zuerkennen. Ohne die Auf- oder Einzoning müsste die Investorin bzw. der Investor für sein Projekt den dazu notwendigen Boden teuer erwerben und diesen zu 100% selber bezahlen. Der dafür verfügbare Boden ist im Kanton Basel-Stadt bekanntlich rar.

Durch die seit 1977 bestehende Rechtsgrundlage zur Erhebung der MWA konnte im Kanton Basel-Stadt darüber hinaus ein intransparenter und rechtungleicher Umgang mit planungsbedingten Mehrwerten vermieden werden, wie er in weiten Teilen der Schweiz bis zur Einführung der MWA auf Bundesebene vorherrschte: Zwar wurden bereits vorher in vielen Gemeinden von Promotorinnen und Promotoren auf vertraglicher Basis Ausgleichsleistungen für planungsbedingte Mehrnutzungen eingefordert. Das Problem dabei war jedoch, dass diese kommunale Praxis mangels einheitlicher Regelungen dem Anspruch an ein der Rechtsgleichheit verpflichtetes Verwaltungshandeln nicht gerecht werden konnte. Dass der Kanton Basel-Stadt diesen Wildwuchs an rechtungleichen Regelungen mittels klarer Rechtsgrundlagen als erster Kanton vermieden hat, hat ebenfalls zur hohen Akzeptanz dieser Abgabe beigetragen.

3.3 Erleichterung für innere Verdichtung

Mit der Zweckbindung zugunsten der Schaffung und Aufwertung öffentlicher Grünräume erleichtert die MWA auch das im Raumplanungsrecht statuierte Postulat des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der Verdichtung nach Innen. Dieser raumplanerisch erwünschte Effekt ist in einem Stadtkanton, wie ihn Basel-Stadt mit seinem knapp bemessenen Gut an Bauland darstellt, von besonderem öffentlichem Interesse. So trug gerade die Kompensationswirkung der MWA in Form von qualitativ aufgewerteten Grünflächen dazu bei, dass in der Stadt Basel Überbauungen mit einer erheblichen Ausweitung der zuvor geltenden Ausnutzungsziffer (AZ) möglich wurden und bei der Bevölkerung auf Akzeptanz stiessen (z. B. Roche-, Messeturm, Nauenstrasse). Die zeitgemässe Stadterneuerung wäre ohne die namhaften Mittel aus der MWA und der daraus ermöglichten Neuschaffung bzw. Aufwertung von öffentlich zugänglichen (Grün-)Räumen als Kompensation für Verdichtungen nicht in diesem Ausmass und nicht in dieser Qualität möglich.

3.4 Ergänzung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes – Einführung der Mehrwertabgabe in allen Kantonen

Mit der in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 verabschiedeten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) schreibt der Bund nun für alle Kantone verbindlich die Einführung einer MWA innerhalb einer Frist von fünf Jahren vor. Damit beabsichtigt der Bund, dem Postulat des haushälterischen Umgangs mit dem Boden in allen Kantonen Nachachtung zu verschaffen und die Zersiedelung zu bremsen. Er verpflichtet die Kantone deshalb zur Einführung der MWA, ermöglicht ihnen jedoch massgeschneiderte Lösungen für ihre teilweise sehr unterschiedlichen raumplanerischen Herausforderungen. Bestimmt wird durch das Raumplanungsgesetz, dass die MWA mindestens 20% der Planungsmehrwerte bei Einzonungen betragen muss. Mit dieser Untergrenze definiert der Bund für alle Kantone, was vor dem „Gebot der Fairness“ (Zitat von Bundesrätin Doris Leuthard in der Debatte im Nationalrat) gerade noch als angemessener Mindestabgabesatz betrachtet werden kann. Die Mittel der MWA sind zudem zweckgebunden gemäss den Zielen der Raumplanung¹ zu verwenden. So muss der Ertrag der

¹ Artikel 3, insbes. Abs. 2 lit. a und 3 lit. a^{bis} RPG

MWA für die Entschädigung für Planungsmaßnahmen, die einer Enteignung gleichkommen oder für weitere Massnahmen der Raumplanung verwendet werden.

Was den aktuellen Stand der Umsetzung der MWA in den einzelnen Kantonen anbelangt, so wurde bisher in 14 Kantonen der bundesrechtliche Minimalabgabesatz beschlossen oder vorgeschlagen. In den übrigen 11 Kantonen² wurde eine Lösung beschlossen oder vorgeschlagen, welche über dem bundesrechtlichen Minimalabgabesatz von 20% liegt. Die einzelnen Gesetzesvorschläge sind in diesen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet. Differenziert wird die Höhe der Abgabe zumeist nach Abgabetatbestand (insbesondere Einzonung sowie Um- und Aufzonung), und den Gemeinden wird häufig die Möglichkeit eingeräumt, den kantonal festgelegten Abgabesatz zu erhöhen. In der Mehrheit dieser Kantone wird die Abgabehöhe auf maximal 30% begrenzt, vereinzelt sehen Kantone jedoch auch Abgabesätze bis 40% oder 50% vor oder legen gar keine Obergrenze fest. Teilweise wird den Gemeinden auch die Möglichkeit zugestanden, einen vertraglichen Ausgleich zu vereinbaren, wobei die vertragliche Lösung in der Regel wertmässig der gesetzlich vorgesehenen maximalen Abgabehöhe zu entsprechen hat (vgl. zu den Abgabesätzen in den einzelnen Kantonen die Tabelle VLP-ASPAN, Stand: 3. April 2019³).

Beispielsweise hat der Kanton Basel-Landschaft den bundesrechtlichen Minimalabgabesatz von 20% für Neueinzonungen beschlossen. Bei Quartier- und Ausnahmeüberbauungen können die Gemeinden zudem mit Infrastrukturverträgen Leistungen vereinbaren. Auch enthält das Gesetz einen Sockelfreibetrag von 50'000 Franken. Ein Abzug von Erschliessungsbeiträgen oder die Anrechnung von Abbruch- oder Bodenverunreinigungskosten, wie sie der Kanton Basel-Stadt vorsieht, sind jedoch nicht vorgesehen.

Der Kanton Aargau hat einen Abgabesatz von 20% für Neueinzonungen und Aufzonungen beschlossen. Die Gemeinden sind gesetzlich ermächtigt, den Abgabesatz auf maximal 30% zu erhöhen und dabei auch andere planungsrechtliche Vorteile zu erfassen. Abzüge sind im Gesetz nicht vorgesehen. Der Regierungsrat kann von Gesetzes wegen einen abgabefreien Mindestbetrag bei der Berechnung des Mehrwerts festsetzen: Gedacht wird z. B. an einen abgabefreien Mindestbetrag aufgrund des Missverhältnisses von Verwaltungsaufwand und Ertrag.

Der Kanton Solothurn sieht einen Mindestabgabesatz von 20% für Neueinzonungen und bestimmte Umzonungen vor. Die Gemeinden können aufgrund kommunaler Reglemente den Abgabesatz bis maximal 40% erhöhen. Auch hier sind im Gesetz keine Abzüge vorgesehen.

Der Kanton Bern sieht für Neueinzonungen einen Betrag von 20% vor. Die Gemeinden sind frei, in ihren eigenen Reglementen einen erhöhten Mehrwertabgabesatz von bis 50% für Neueinzonungen und von bis 40% bei Um- und Aufzonungen vorzusehen. Mehrwerte unter 20'000 Franken sind abgabefrei möglich.

Nach dem Gesetzesentwurf des Kantons Zürich soll der Abgabesatz für Neueinzonungen und Umzonungen von der Zone für öffentliche Bauten lediglich 20% betragen. Bei Um- und Aufzonungen der übrigen Bauzonen wird ein Abgabesatz von lediglich 5% beantragt, wobei die kommunalen Bauordnungen darüber hinaus einen eigenen Abgabesatz von maximal 15% vorsehen dürfen. Alternativ kann der Ausgleich auch über städtebauliche Verträge vereinbart werden. Mehrwerte unter 30'000 Franken können abgabefrei realisiert werden. Auch ist der Abzug von Planungsleistungen durch die Grundeigentümerschaft vorgesehen. Weitere Abzüge finden sich in der Gesetzesvorlage nicht.

Gegen diesen Gesetzesentwurf hat ein Komitee die Initiative „für einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich“ lanciert. Damit sollte den Gemeinden eine Abschöpfung von bis zu 60 % des planungsbedingten Mehrwerts ermöglicht werden.

Am 3. Mai 2019 hat die Kommission für Planung und Bau des Zürcher Kantonsrats bekannt gegeben, dass sie in dieser Streitfrage einen breit abgestützten Kompromiss gefunden habe:

² ohne Kanton Basel-Stadt

³ www.vlp-aspan.ch/de > Themen > Mehrwertausgleich

Dieser sieht vor, dass die Gemeinden bei Um- und Aufzonungen bis zu 40% des Mehrwerts abschöpfen können. Mittels städtebaulichen Verträgen können Bauherren darüber hinaus direkt zur Erstellung von Infrastrukturbauten in der Umgebung verpflichtet werden. Somit können die 40% der Abschöpfung zusätzlich überschritten werden. Die Initiative betreffend einen gemeindefreundlichen Mehrwertausgleich wird damit zurückgezogen und ein Referendum höchst unwahrscheinlich. Dieser Durchbruch ist für die Städte im Kanton Zürich nach Aussage des Zürcher Stadtrats von grosser Bedeutung: Nur so könne die Verdichtung, die auf Zürich zukomme, umgesetzt werden und für die Bevölkerung akzeptabel ausgestaltet werden.

Der Kanton Tessin hat bei Neueinzonungen einen Abgabesatz von 30% und bei anderen Zonenänderungen wie beispielsweise Aufzonungen und Umzonungen einen solchen von 20% festgelegt. Es gilt ein Sockelfreibetrag von 30'000 Franken. Spezielle Abzüge sind nicht vorgesehen.

3.5 Revision der Mehrwertabgabe: Gelegenheit zur Aktualisierung

Die MWA kann im Kanton Basel-Stadt als raumplanerisches Erfolgsmodell gewertet werden, indem sie eine massgebliche Erhöhung der Lebensqualität in einem verdichteten städtischen Umfeld ermöglicht. Im Kontext der Einführung der MWA auf Bundesebene möchte der Regierungsrat die Gelegenheit nutzen, bei der baselstädtischen MWA bestehende Lücken zu schliessen und diese an die aktuellen Bedürfnisse anzupassen. Auch der Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der MWA, der Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds sowie die Motion Jörg Vitelli betreffend Umgestaltung des Margarethenparks zielen in diese Richtung, indem sie eine sachliche oder räumliche Flexibilisierung der heutigen Zweckbindung der MWA verlangen.

3.5.1 Senkung Abgabesatzes auf 40% – Vereinfachung des Vollzugs

Die vorliegende Gesetzesrevision sieht vor, den Abgabesatz künftig auf 40% zu senken. Im Gegenzug sollen keine pauschalisiert berechneten Abzüge auf Abbrüche sowie auf Bodenbelastungen mehr möglich sein. Gemäss Auswertung von früheren MWA (siehe Kapitel 4.1.1) führt dies kaum zu nennenswerten Einnahmehausfällen. Weiterhin zulässig sind die vom Gesetz vorgesehenen Abzüge der Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge der betroffenen Grundeigentümerschaft direkt von der MWA. Mit dieser Massnahme kann die Rechtsgleichheit bei der Erhebung der Abgabe erhöht und deren Berechnung von komplizierten und zeitraubenden Diskussionen um die Höhe der zulässigen Abzüge entlastet werden. Dadurch wird der Vollzug der MWA vereinfacht und die Durchführung der Baubewilligungsverfahren beschleunigt.

3.5.2 Definition von Ausgangswerten für Zone 7, Gebiete mit Industrie- und Gewerbeschaffung, Schutzzone, Nöl und Bahnareal

Gemäss § 120 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) gelten MWA die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird. Um bei planungsbedingten Mehrnutzungen die genaue Höhe der MWA ermitteln zu können, muss das Gesetz für die betroffenen Grundstücke eine zonenmässige AZ als Berechnungsgrundlage für die MWA vorsehen.

Für die Ziffernzonen mit Ausnahme der Industrie- und Gewerbezone sieht das Gesetz eine AZ vor. In der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7), in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone und in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse (Nöl) fehlt demgegenüber eine gesetzlich festgelegte AZ, welche als Berechnungsgrundlage für die MWA dienen kann. Beim Bahnareal ist im BPG ebenfalls kein Basisnutzungswert festgelegt, der es erlaubt, bei Umnutzungen respektive Einzonungen die MWA zu berechnen.

In der Praxis hat man sich damit beholfen, im Einzelfall zusammen mit der Grundeigentümerschaft oder in einem Bebauungsplan einen plausiblen Basisnutzungswert als Ausgangswert für die Berechnung der MWA festzulegen, was jedoch unter dem Gesichtspunkt des Legalitätsprinzips und der Rechtssicherheit mangels allgemeinverbindlicher, voraussehbarer Gesetzesgrundlagen problematisch ist. Mit der vorliegenden kantonalen Gesetzesrevision sollen nun diese Lücken im BPG geschlossen und für alle diese Zonen sowie für Flächen auf Bahnareal ein Basisnutzungswert für die Berechnung der MWA festgelegt werden.

Zudem soll der heute auf Verordnungsstufe festgelegte, grundlegende Berechnungsmodus der MWA als Differenz der Verkehrswerte des Grundstücks vor und nach der Zulassung zusätzlicher Geschossflächen auf kantonaler Gesetzesstufe verankert werden.

3.5.3 Ausweitung des Verwendungszwecks

In den vergangenen Jahren haben sich die Bedürfnisse der Bevölkerung an die Gestaltung von Freiräumen in der Stadt verändert. So werden heute nicht nur Parkanlagen als hochwertige Frei- und Erholungsräume angesehen, sondern z.B. auch weitgehend versiegelte Stadt- und Spielplätze. Der gesetzlich festgelegte Verwendungszweck der MWA soll deshalb entsprechend angepasst werden. Ferner soll neu explizit die mögliche Verwendung der MWA für die Aufwertung von Freiräumen auf dem jeweils verdichteten Areal selbst erwähnt werden. Damit soll die MWA vermehrt direkt in die Aufwertung verdichteter Areale zurückfliessen, welche die MWA generiert haben. Durch diese Möglichkeit wird die Akzeptanz der MWA bei der Grundeigentümerschaft und den Investorinnen und Investoren weiter erhöht. Gleichzeitig profitiert auch die Öffentlichkeit, indem die aufgewerteten Teile der Areale für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht und damit an bestehende Quartiere besser angebunden werden. Generell erhöht diese Erneuerung die Flexibilität des Kantons, die MWA jeweils angepasst auf die sehr unterschiedlichen Situationen von einzelnen Quartieren und Parzellen einzusetzen. Schliesslich soll neu explizit im Gesetz festgehalten werden, dass die MWA auch für die Schaffung oder Aufwertung von Grün- und Freiflächen ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebiets sowie im grenznahen Ausland verwendet werden kann, soweit diese Flächen direkt an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend durch die Basler Bevölkerung genutzt werden. Ist der Boden, der ausserhalb des Stadtgebiets als Grün- oder Freiraum gestaltet werden soll, nicht im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel oder des Kantons Basel-Stadt, so bedarf es einer Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, um diesen Nutzungszweck auch in Zukunft sicherzustellen.

3.5.4 Flexible zeitliche Festsetzung

In der Praxis haben sich zum Teil auch die Bedürfnisse an den Zeitpunkt der Festsetzung und Fälligkeit einer MWA verändert. Normalerweise wird die MWA summenmässig auf den Tag der Einreichung des Baugesuchs bestimmt. Fällig wird die Abgabe, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen, die zusätzliche Geschossflächen enthalten, begonnen wird. Für Grundeigentümerschaften und Investorinnen bzw. Investoren kann es hilfreich sein, die Höhe der MWA bereits frühzeitig verbindlich zu kennen, um besser kalkulieren zu können. Mit der vorliegenden Revision der MWA soll deshalb die Möglichkeit geschaffen werden, auf Gesuch der Abgabepflichtigen einen früheren Stichtag für die Festsetzung sowie Fälligkeit der MWA festzulegen. Bisher konnte die MWA von Gesetzes wegen nicht vor dem Bauentscheid festgesetzt werden und deren Fälligkeit erfolgte erst zum Zeitpunkt des Baubeginns.

Kommt der Mehrnutzen der Grundeigentümerschaft in speziellen Fallkonstellationen erst lange nach Baurealisierung zugute, macht es Sinn, als die Festlegung der MWA auslösendes Ereignis nicht den Baubeginn des ermöglichten Gebäudes zu betrachten, sondern dasjenige Ereignis, das effektiv die Realisierung des planungsbedingten Mehrnutzens bewirkt. Konkrete Anwendungsfälle sind Veräusserungen oder mehrwertbegründende Nutzungsänderungen. Zu diesem Zweck soll im Gesetz die Möglichkeit geschaffen werden, in speziellen Fällen sowohl den Zeitpunkt der Festlegung der Abgabenhöhe als auch die Fälligkeit der Zahlung aufzuschieben.

3.5.5 Planungsleistungen im Vorfeld eines Bebauungsplans

Bebauungspläne, die zu einer Vergrößerung der Geschossfläche und somit zu einer MWA führen, bedingen bereits heute in der Regel die Durchführung eines qualitätssichernden Verfahrens wie z. B. eine Testplanung, ein Studienauftrag oder ein Wettbewerb, dessen Resultat als Grundlage für den Entwurf des Bebauungsplans dient. Nur so kann die Vorgabe gemäss § 101 BPG eingelöst werden, wonach Bebauungspläne eine bessere Bebauung als die Grundordnung gewährleisten sollen.

Die Aufwendungen für solche Planungsverfahren gehen in der Praxis zulasten der Grundeigentümerschaft, die eine Arealentwicklung wünscht, für welche ein Bebauungsplan notwendig ist. Im Hinblick auf das Gleichheitsgebot und das Legalitätsprinzip soll diese Praxis nun explizit im Gesetz verankert werden.

3.5.6 Sockelfreibetrag für kleine Bauvorhaben

Schliesslich soll mit der vorliegenden Revision der MWA ein Fixbetrag von 10'000 Franken eingeführt werden, der unmittelbar von der MWA abgezogen werden kann (Sockelfreibetrag). Damit soll kantonsseitig vor allem zugunsten kleiner Bauvorhaben, die nicht von institutionalisierten Grundeigentümerschaften ausgehen und bei denen die MWA im Vergleich zu den Investitionskosten stärker ins Gewicht fällt, ein Anreiz für Entwicklungstätigkeiten geschaffen werden.

4. Ergebnisse aus der Vernehmlassung

Am 7. Juni 2016 hat der Regierungsrat das Bau- und Verkehrsdepartement ermächtigt, ein breites öffentliches Vernehmlassungsverfahren zur vorgeschlagenen Revision der MWA durchzuführen. In der Vernehmlassung wurden die meisten Revisionsvorschläge positiv beurteilt. Einzelne Vorschläge stiessen jedoch auch auf Kritik. Entsprechend dem Hintergrund bzw. der Ausrichtung der verschiedenen Organisationen, die sich zur Vernehmlassungsvorlage geäußert haben, variieren die Anträge teilweise stark.

Auf die in den Stellungnahmen vorgebrachten Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen in der Vernehmlassungsvorlage wurde mit entsprechenden Ergänzungen oder Änderungen der Gesetzesbestimmungen resp. mit Ausführungen bei den betreffenden Stellen im Ratschlag reagiert. Nachfolgend werden die häufig vorgebrachten oder besonders betonten Anliegen aus der Vernehmlassung aufgeführt und dazu Stellung genommen.

4.1 Forderungen und Einwände allgemeiner Art und Schlussfolgerungen für die MWA

Von verschiedener Seite (FDP, LDP, Gewerbeverband, Handelskammer, Novartis, BASF, HBV, SVIT) wurde in der Vernehmlassung die Forderung gestellt, der bestehende Abgabesatz von 50% sei zu hoch und müsse um 20 bis 30% gesenkt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu anderen Kantonen zu erhalten. Der heutige hohe Satz sei investitionshemmend. Die MWA bei Auf- und Umzonungen widerspreche zudem dem Postulat der Verdichtung. Um Verdichtung zu ermöglichen, müssten Auf- und Umzonung im Vergleich zur Einzonung privilegiert werden.

Von anderer Seite (SBB, SRH) wurde der Einwand gebracht, es herrsche mangelnde Transparenz bei den abzugsfähigen Kosten.

Der Regierungsrat nimmt zu diesen Forderungen und Einwänden wie folgt Stellung:

4.1.1 Keine Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit

Aus Sicht des Regierungsrates führt die baselstädtische MWA in der heutigen Höhe und Zweckverwendung zu keiner Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Kantonen, im Gegenteil, sie ist für den Kanton langfristig sogar mit Standortvorteilen verbunden.

Folgende Gründe führen zu dieser Annahme:

Seit 40 Jahren bewährte Praxis, moderate Berechnungsmethoden

- Die Basler MWA hat sich städtebaulich seit 40 Jahren bewährt und Basel als sehr dicht bebaute Stadt mit wenig Baulandreserven ermöglicht, eine massgebliche Erhöhung der Lebensqualität trotz stark verdichtetem Umfeld zu erreichen.
- Die Wirtschaft und die Investitionstätigkeit entwickeln sich im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Kantonen besonders positiv, dies obwohl der Kanton Basel-Stadt als einziger Kanton seit 40 Jahren eine MWA erhebt und der Abgabesatz 50% beträgt. Dies zeigt, dass sich die MWA nicht auf die Standortattraktivität des Kantons auswirkt.
- Die Berechnungsmethoden für die Höhe der MWA sind im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Kantonen sehr moderat. Diese führen insgesamt dazu, dass die effektive Höhe der MWA im Kanton Basel-Stadt im Durchschnitt nur 37 bis 38% beträgt (vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen unter 4.1.3). Die Differenz zum Abgabesatz in anderen Kantonen ist damit kleiner, als es auf den ersten Blick erscheint.

Minimalistische Auslegung anderer Kantone

- Das revidierte Raumplanungsgesetz enthält nur eine Mindestregelung zur Einführung einer Minimalabgabe von 20% und dies einzig für Einzonungsmehrwerte. Im Stadtkanton Basel-Stadt gibt es im Gegensatz zu grossflächigen Kantonen kaum die Möglichkeit für Einzonungen. In Basel sind aufgrund der dichten Bebauung mit wenig verbleibenden Nichtbauzonen in der Regel nicht planungsbedingte Mehrwerte aus Neueinzonungen, sondern solche aus Aufzonungen und baulichen Verdichtungen die Regel. Um planungsbedingte Vor- und Nachteile angemessen zu berücksichtigen, ist in unserem bereits sehr dichten Kanton deshalb auch eine Abgabe auf Aufzonungen nötig. Eine differenzierte Behandlung gegenüber der Einzonung rechtfertigt sich nicht.
- In aktuellen Publikationen der Raumplanung wie auch in der Presse wird denn auch diese „minimalistische Auslegung einiger Kantone“ als verpasstes Instrument der Raumplanung im Kampf gegen eine drohende „Betonhölle“ in Städten und Agglomerationen der Schweiz beklagt.
- Die Verdichtung einer bereits dicht bebauten Stadt wie Basel ist anspruchsvoll, sollen doch auch morgen und übermorgen Menschen gerne hier leben. Zugleich muss Basel seine Funktion als Wirtschaftsmotor in der Region auch mit Rücksicht auf die Umwelt behalten und stärken können.

Akzeptanz für Verdichtung, Rückfluss auf das eigene Grundstück

- Grundeigentümer- und Mieterschaft sind aufgrund eines neuen Bebauungsplans oder durch eine Ausnahmegewilligung oftmals durch eine massive Verdichtung ihres unmittelbaren Wohn- und Arbeitsumfelds betroffen. Die Realisierung eines Hochhauses in der Nachbarschaft von regulären Bauzonen kann bei umgebenden Bewohnerinnen und Bewohnern die Beeinträchtigung der Aussicht und der Privatsphäre mit sich bringen, was zusammen mit einer erhöhten Beschattung zur Reduktion ihrer Lebensqualität führt. Deshalb ist es wichtig, dass diese Einwohnerinnen und Einwohner dafür einen stadtgestalterischen Ausgleich erhalten. Die Dank der MWA finanzierbare Aufwertung vieler öffentlicher Grünanlagen lassen die gesamte Bevölkerung am realisierten Verdichtungsmehrwert teilhaben und schaffen Akzeptanz für die Stadtentwicklung. Eine namhafte MWA wird dabei zum Schlüssel einer Innenentwicklung mit qualitativem Wohnumfeld.
- Die Aufwertung des Wohnumfelds schafft nicht nur für die Bevölkerung, sondern auch für die Investoren und Investorinnen einen Mehrwert, indem diese bei ihren Arealentwicklungen von attraktiven und grosszügigen Freiflächen und Grünanlagen im Umfeld ihrer Arealentwicklungen profitieren. Dies im Gegensatz zu anderen Kantonen, bei welchen die MWA primär als

Entschädigung für die Rückzonungen von überdimensionierten Bauzonen verwendet werden soll.

- Zusätzlich sollen MWA künftig vermehrt direkt in die Aufwertung verdichteter Areale zurückfliessen, welche die MWA generiert haben. Die aufgewerteten Teile sind öffentlich zugänglich und bewirken, dass diese Areale besser an die bestehenden Quartiere angebunden werden können. Durch die Unterstützung aus Mitteln der MWA werden Investorinnen und Investoren einer städtebaulich erwünschten Arealentwicklung diese Abgabe noch stärker als sinnvolle Investition in das eigene Areal anerkennen.

4.1.2 Keine Verteuerung der Investitions- bzw. Mietpreise

Im Gegensatz zur immer wieder geäusserten Befürchtung führt die MWA nicht zu einer Verteuerung der Investitions- und Mietpreise. Dies aus folgenden Gründen:

Entlastung und nicht Belastung der Rentabilitätsrechnung der privaten Investoren

- Das Gemeinwesen schafft bei einer Ein- oder Aufzonung einen Bodenmehrwert, von welchem der Abgabeschuldnerin oder dem Abgabeschuldner (Grundeigentümerschaft oder Investor/Investorin) ohne Gegenleistung 50% bzw. neu 60% geschenkt wird.
- Die Berechnung der MWA erfolgt mittels Vergleichswerten aus der Bodenpreissammlung. Diese Bodenpreissammlung wird mit sämtlichen Liegenschaftsverkäufen des Kantons Basel-Stadt gespeist und ermöglicht es, *tatsächlich* erfolgte Verkaufspreise für die Berechnung heranzuziehen und nach Lage und Nutzung die durchschnittlichen Bodenpreise auszuwerten. Die Festsetzung der MWA stützt sich somit auf die gemäss Grundbuch real bezahlten Bodenpreise des Liegenschaftshandels. Die Grundeigentümerschaft bzw. die Investorinnen und Investoren bezahlen als MWA für die planungsbedingte Mehrnutzung nie mehr als 50% bzw. neu 40% von dem Preis, der eine Käuferschaft auf dem freien Markt dafür bezahlen würde.
- Bauen auf aufgezontem Bauland verbilligt somit gegenüber dem Bauen auf neu gekauftem Bauland zu marktüblichen Landpreisen das Bauen, da nicht der volle Neulandpreis vor Realisierung des entsprechenden Bauprojekts einkalkuliert werden muss. Die Investitionsrechnung der Grundeigentümerschaft bzw. der Investorin oder des Investors wird insofern nicht belastet, sondern entlastet.

Mehrwertabgabe macht nur einen kleinen Anteil der Gesamtinvestition aus

- Unabhängig von der Abgabehöhe ist beachtlich, dass die MWA im Vergleich zur Gesamtinvestition wenig ins Gewicht fällt: Bei städtebaulichen Grossprojekten macht die MWA jeweils nur wenige Prozente der Gesamtbaukosten aus. Beispiel Messeturm: Der Bebauungsplan ermöglichte eine Mehrnutzung von 45'000 m² Bruttogeschossfläche. Die MWA (in Mio-Höhe) betrug lediglich 3,5% der Baukosten: Aus diesen Einnahmen kann dereinst u.a. die Neugestaltung der vis-à-vis befindlichen Rosentalanlage bzw. des Landhofes finanziert werden, was auch diesem Hochhaus zugutekommt. Auch die MWA für den Rocheturm betrug unter 2% seiner Gesamtbaukosten. Bei städtebaulich interessanten Grossprojekten macht also die MWA nur wenige Prozente der Baukosten aus.
- Auch bei kleineren baulichen Verdichtungen von Sanierungs- und Aufstockungsvorhaben liegen unsere MWA meist deutlich unter 5% der deklarierten Baukosten. Dieser kleine Anteil der MWA gegenüber dem Bauaufwand ist überall der Fall, wo schon vorher eine Bauzone bestanden hat und das Land einen entsprechend hohen Basis-Wert aufweist.
- Bei Einzonung von Bahnareal (was eher vergleichbar wäre mit Neueinzonungen von Landwirtschaftsland) ist das Verhältnis MWA/Baukosten höher (ca. 5–15%). Aber auch da lässt sich in der Praxis keine preistreibende Wirkung feststellen: Selbst das neue Erlenmatt-Quartier fand nach seiner Einzonung innert kurzer Zeit diverse grössere Investorinnen und Investoren und die MWA konnte überall ohne Verzug eingefordert werden.

Keine Verteuerung der Bodenpreise und Mieten, sondern Förderung von Mietwohnungen

- Die Zahlungsbereitschaft für eine Baulandparzelle ergibt sich aus der Differenz der zu erwartenden Einnahmen (Miete oder eigener Nutzwert) und den Erstellungskosten (Entwicklung und Bau) des Bauprojektes. Weder die erzielbaren Mieten noch die Erstellungskosten werden von einer MWA beeinflusst. Somit hat die MWA keinen Einfluss auf die Nachfrage für Bauland.
- Auch auf der Angebotsseite ist der Einfluss gering. Bei einer MWA von 50% resp. neu 40% dürften die Landbesitzerinnen und Landbesitzer nach einer Ein- oder Aufzoning weiterhin über einen genügend hohen finanziellen Anreiz verfügen, ihre Bauparzelle zu verkaufen. Da die MWA die Nachfrage nicht beeinflusst, lässt sich zudem kein höherer Verkaufspreis realisieren – der Marktpreis für Boden verändert sich also nicht⁴.
- Gemäss einer Studie des CRED der Universität Bern liegen in Basel-Stadt und Zürich schweizweit die tiefsten Preiselastizitäten des Angebots vor⁵. Dies bedeutet, dass das Wohnungsmarktangebot nur wenig auf Miet- oder Eigentumspreisänderungen reagiert. Im Gegensatz zu Basel-Stadt kennt Zürich keine MWA, der Grund für die geringe Preissensitivität ist demnach eher in den für die notwendige Verdichtung hohen Baukosten zu verorten. Dies wird gestützt von der oben beschriebenen Feststellung, dass in Basel-Stadt die MWA im Vergleich zu den Baukosten einen geringen Teil ausmacht.
- Tatsache ist, dass das Mietpreisniveau in Basel deutlich unter demjenigen von Städten wie Zürich, Lausanne oder Genf liegt, obschon diese Städte bisher keine MWA kannten. Basel ist in punkto Mietpreise auf tieferem Niveau vergleichbar mit Bern und Winterthur, obschon Winterthur bisher keine MWA erhoben hat und Bern bisher als einziger Kanton neben dem Kanton Neuenburg durch Vertrag nur vereinzelt Mehrwerte in viel tieferem Umfang abschöpfen konnte. Dies zeigt, dass die MWA in der Grössenordnung, wie sie seit knapp 40 Jahren in Basel erhoben wird, keinen nachweisbaren Einfluss auf die Mietpreise hat. Diese werden von anderen Faktoren bestimmt, wie z.B. Angebot und Nachfrage (Wohnungsmangel), die Kaufkraft, den Arbeitsmarkt oder den Infrastrukturausbau einer Region⁶. So wurden in der Stadt Basel in den letzten Jahren mittels vieler Bauprojekte mit Mehrwertabgabefälligkeit Mietwohnungen erschaffen, was zur Entspannung des Basler Wohnungsmarktes beiträgt (z.B. Erlenmatt).
- Generell kann festgestellt werden, dass auch die Mietpreiskalkulation einer Wohnbau-Investorin bzw. eines Wohnbau-Investors sich nach der langfristig angestrebten Rendite und der Nachfragesituation auf dem Liegenschaftsmarkt richtet und nicht nach der einmalig erhobenen MWA bei einzelnen ein- oder aufgezonten Grundstücken. Gewisse Befürchtungen, wonach die Einführung der MWA zu einem generellen starken Anstieg der Mietzinsen führe, kann nach den langjährigen Erfahrungen mit dieser Abgabe in Basel nicht belegt werden. Jedenfalls ist bei einem ein- oder aufgezonten Grundstück in Basel kein Fall bekannt, bei dem eine Investorin bzw. ein Investor ihre/seine Projektentwicklung von der Frage der MWA abhängig gemacht oder deswegen höhere als ortsübliche Mieten erhoben hätte.

4.1.3 Senkung des Abgabesatzes auf 40% – Vereinfachung der Berechnungspraxis

In den meisten Kantonen ist zwar ein tieferer Mehrwertabgabesatz als in Basel vorgesehen, die bewertenden Grundlagen werden in anderen Kantonen jedoch generell sehr viel mehr zugunsten einer hohen MWA und damit zulasten der Mehrwertabgabepflichtigen ausgereizt als in Basel. So wird in Basel-Stadt nicht nur die effektiv verbaute Geschossfläche des Bauprojektes berücksichtigt, sondern auch die tatsächliche Nutzungsart (Büro-, Gewerbe- und Wohnnutzung)

⁴ Vgl. Avenir Suisse: <https://www.avenir-suisse.ch/fuehrt-die-teilrevision-des-rpg-zu-hoheren-bodenpreisen/>

⁵ Vgl.

https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Branchenanalysen/o_n-the-responsiveness-of-housing-development-to-rent-and-price-c.html

⁶ Bundesamt für Statistik, Leerstandszipfer am 1. Juni 2017 für Gemeinden mit mehr als 5'000 Einwohnern

sowie die jeweilige Lage des Objekts. Würde die Bewertung nach dem Prinzip des "highest and best use" erfolgen, wie es in anderen Kantonen geplant ist, müsste in vielen Fällen von einer Stockwerkeigentumsnutzung und vollständigen Arealausnutzung ausgegangen werden, was sich teilweise in einem sehr viel höheren Bodenwert bzw. Mehrwert äussern würde.

Auch der bewertende Umgang mit Bodenverunreinigungs- und Abbruchkosten ist im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Kantonen sehr investorenfreundlich. Im Kanton Basel-Stadt handelt es sich bei den allermeisten MWA-Fällen um Aufzonungen. Ein Abzug von Gebäudeabbruch- und Bodenbelastungskosten für die Baureifmachung einer Parzelle ist in diesen Fällen grundsätzlich nicht gerechtfertigt, da diese Kosten auch bei einer Nutzung ohne Mehrflächen anfallen. D.h. für die Landwertberechnungen der unbebauten Parzellen vor der Umzonung und nach der Umzonung müssten diese Kosten in beiden Fällen gleichermassen einberechnet werden. Dies hätte zur Folge, dass sie sich bei der Differenzberechnung wieder aufheben. In der Praxis geht man bei der Bewertung des Bodens vor der Aufzonung von einem baureifen Grundstück mit höchstmöglicher zonenmässiger Nutzung aus. Die Bewertung erfolgt demgemäss unabhängig von der konkreten Parzellensituation und führt zu einem maximal hohen Ausgangswert. Bei der Bewertung des Landwertes nach der Aufzonung werden demgegenüber seit einigen Jahren Abbruchkosten in pauschalisierter Form sowie die Bodenbelastungskosten vom Landwert abgezogen. Diese Praxis, die somit nicht durch die Methodik vorgegeben ist, stellt ein Entgegenkommen an die Bauherrschaft dar, da dadurch der Mehrwert bzw. die Mehrwertabgabe kleiner wird.

Die Auswertungen von allen 30 verfügbaren Bauprojekten mit Mehrwertabgabepflicht in den letzten 5 Jahren hat gezeigt, dass die Berücksichtigung von Abbruch- und Bodenbelastungskosten zu einer MWA geführt haben, die real noch durchschnittlich bei ca. 41,8% des Bodenmehrwertes liegt.

Auch ist einzig im Kanton Basel-Stadt der Abzug von Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträgen vorgesehen. Berücksichtigt man diese zusätzlich, beträgt der effektive Abgabesatz im Kanton Basel-Stadt im Schnitt sogar nur noch rund 37 bis 38%.

All diese Faktoren führen dazu, dass die Differenz zwischen den effektiv erhobenen Abgaben im Kanton Basel-Stadt und den übrigen Kantonen kleiner ist, als es auf den ersten Blick erscheint.

In den letzten Jahren hat allerdings die Umsetzung dieser Abzugspraxis zu Schwierigkeiten geführt, da gewisse Bauherren die bereits entgegenkommende, pauschalisierte Abzugspraxis durch die effektiven Abbruchkosten und weitere Umgebungskosten ersetzt haben wollten, was dazu geführt hätte, dass teilweise trotz evidenter Mehrnutzung gar kein Mehrwert mehr nachweisbar gewesen wäre. Durch die vielen Diskussionen und komplexen Recherchen wurden zahlreiche Baubewilligungsverfahren verzögert.

Die Anrechnung von Boden- und Abbruchkosten wurde auch in der Vernehmlassung thematisiert. Kritisiert wurde insbesondere die fehlende Rechtsgrundlage sowie die mangelnde Transparenz und Rechtsgleichheit bei der Anrechnung dieser Kosten.

Um dem Vorwurf der mangelnden Transparenz und Rechtsgleichheit zu begegnen, schlägt der Regierungsrat vor, den Abgabesatz künftig generell auf 40% zu senken. Im Gegenzug sollen – passend zur Bewertungsmethode des Kantons Basel-Stadt – keine pauschalen Abzüge für Abbrüche und belastete Böden mehr möglich sein. Weiterhin berechtigt sind jedoch die gesetzlich festgelegten Abzüge der Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge der betroffenen Grundeigentümerschaft direkt von der MWA. Durch diesen vermittelnden Vorschlag werden die Transparenz und die Rechtsgleichheit bei der Berechnung der MWA erhöht und gleichzeitig die Interessen der Investoren durch eine Senkung der Abgabe berücksichtigt. Zugleich kann der Abgabevollzug von zeitraubenden Diskussionen entlastet werden, was effektiv unter die abzugsfähigen Kosten bei der Mehrwertabgabeberechnung fällt und was nicht. Dies hat den Vorteil, dass die MWA-Berechnungen wieder unkomplizierter werden und der Vollzug vereinfacht wird. Damit ist auch gewährleistet, dass die Mehrwertabgabeberehebung innerhalb der gesetzten kurzen Verfahrensfristen des Baubewilligungsverfahrens erfolgen kann.

4.2 Konkrete Vernehmlassungsergebnisse zu den einzelnen Revisionspunkten und Auswirkungen auf die Revisionsvorlage

4.2.1 AZ 3 Industriezone

Die Einführung einer AZ für die Industriezone wurde von den Vernehmlassenden mehrheitlich begrüsst. Von einzelnen Vernehmlassenden wurde jedoch die Forderung nach einer Erhöhung der AZ von 3,0 auf AZ 4,0 (HEV, SVIT, Novartis, BASF) oder nach einer Senkung auf AZ 2,0 (BastA) gestellt. Die Erhöhung wurde damit begründet, die AZ 3,0 sei systemwidrig, da die MWA bis jetzt an einer realen Geschossflächenvergrösserung anknüpfe. Mit einer fiktiven AZ 3,0 löse sie sich vom Gedanken des effektiven Mehrwerts. Zudem wurde eingewendet, die fiktive AZ 3,0 entspreche nicht der effektiven Nutzungsmöglichkeit, heute werde man in der Industriezone praktisch nur durch die feuerpolizeilichen Abstände begrenzt. Die Forderung nach einer Senkung auf AZ 2,0 wurde demgegenüber damit begründet, die reale Ausnutzung liege heute in den allermeisten Fällen deutlich unter 3,0. Analog zu § 169 BPG sei deshalb eine AZ von 2,0 oder das höhere bestehende Mass der baulichen Nutzung als Ausgangswert festzulegen.

Das Mass der baulichen Nutzung in der Zone 7 war bisher deshalb nicht definiert, weil der Gesetzgeber von Produktionsbetrieben mit vorwiegend ebenerdigen Fabrikations- und Lagerhallen ausging. Für die klassische Nutzung der Industrie- und Gewerbezone soll auch künftig keine Bruttogeschossflächenbegrenzung analog zu den Ziffernzonen eingeführt werden. Unbesehen weiterer, z.B. umweltrechtlicher oder verkehrstechnischer Rahmenbedingungen wurde vom Gesetzgeber jedoch bereits mit der Änderung des Hochbautengesetzes (Zulassung von Gewerbebetrieben in der Zone 7) aus dem Jahr 1996 angenommen, dass bei einer AZ 3,0 von einem Vollausbau einer Industriezone ausgegangen werden kann. Wird durch Bebauungspläne eine dichtere Nutzung mit arbeitsplatz- und verkehrsintensiven Büros und Dienstleitungen ermöglicht oder werden durch Umzonungen in die übrigen Ziffernzonen zusätzlich Wohnnutzungen geschaffen, so erhöht sich der Landwert entsprechend den breiteren und ertragreicheren Nutzungsspielräumen. Folglich entstehen planungsbedingte Mehrwerte, für die aus Gründen der Rechtsgleichheit eine MWA zu erheben ist. Eine AZ von 3,0 kann als Wert angesehen werden, der meist eine weitere – und wesentliche – Verdichtung innerhalb der Zone 7 möglich macht, ohne dass hierbei eine MWA fällig würde. Zudem soll in den seltenen Fällen, in denen die Ausnutzungsziffer einer zu ersetzenden Industrieüberbauung bereits über der Ausnutzung von 3,0 liegt, deren höherer Ausnutzungswert als Ausgangswert zur Berechnung der MWA herangezogen werden. Deshalb schlägt der Regierungsrat vor, für planungsbedingte Mehrwerte, die durch Bebauungspläne in der Industrie- und Gewerbezone entstehen, einen fiktiven Ausgangswert für die Berechnung der MWA festzulegen. Dieser soll entsprechend den vorstehenden Überlegungen bei einer AZ von 3,0 liegen.

4.2.2 AZ 1,8 bei Umnutzung der Industriezone

Die Einführung eines Basisnutzungswerts für die Umnutzung der Industriezone in eine Ziffernzone wurde mehrheitlich begrüsst. Je nach Hintergrund oder politischer Ausrichtung wurde jedoch die Befürchtungen laut, der gewählte Basisnutzungswert von AZ 1,8 sei zu hoch und würde jeweils Industrie- und Gewerbenutzungen einseitig bevorzugen (SP, Wohnbaugenossenschaft Nordwestschweiz, BastA, Stadtteilsekretariat Basel-West). Umgekehrt wurde von anderer Seite (BASF, Novartis, Roche, Handelskammer, Gewerbeverband und CMS) befürchtet, der gewählte Basisnutzungswert von AZ 1,8 sei zu tief und würde Wohnnutzung einseitig bevorzugen.

Im Gegensatz zu diesen beiden diametral entgegengesetzten Befürchtungen ist der Regierungsrat überzeugt, dass die nun gewählten Basisausnutzungswerte für die Berechnung von planungsbedingten MWA für Industrie- und Gewerbebezonen bezüglich der Frage, ob Wohnnutzungen oder Industrienutzungen auf einem bestimmten Areal angesiedelt werden sollen, wertneutral ausfallen.

Wenn die Beschränkung eines Grundstücks auf industrielle Nutzungen durch Zonenänderung entfällt, eröffnet sich ein ertragreiches Nutzungsspektrum, das auch Wohnnutzungen beinhaltet. Damit sind nach diesen Zonenänderungen schon weit unterhalb der „industriellen“ AZ von 3,0 höhere Landwerte und zonenänderungsbedingte Mehrwerte zu erwarten. Trotz dieser erheblichen Bodenwertsteigerungen kann dabei heute mangels Rechtsgrundlage keine MWA erhoben werden.

Bestehende Industrie- und Gewerbezone mit einer hohen Dichte von AZ 3,0 haben jedoch dieselben Landwerte wie Wohn- und Mischzone mit der AZ 1,8 an typischen Lagen der Industriezone. Weil bereits bei dieser AZ etwa gleich hohe Landwerte bezahlt werden wie bei einer wertschöpfungsintensiven Industrie- und Gewerbezone mit einer AZ von 3,0, soll neu die Berechnung der MWA bei einer Umnutzung in eine Wohnzone bei einer paritätischen AZ von 1,8 einsetzen. Damit wird im Gegensatz zu heute verhindert, dass ein Industrie- und Gewerbebetrieb, der sein Areal in Basel aufgibt und einer höherwertigen Wohnnutzung zuführt, beim Arbeitsplatzabbau ungewollt gefördert wird, indem er keine MWA leisten muss. Somit wirkt sich die Neuregelung dieser Fälle dank AZ 1,8 hinsichtlich dieses tiefgreifenden Unternehmensentscheids neu nicht mehr sachfremd präjudizierend, sondern volkswirtschaftlich wertneutral, primär nach raumplanerischen Kriterien aus.

4.2.3 Ausgangswert Bahnareal, Nöl

Mehrheitlich wurde in der Vernehmlassung die Festsetzung des Ausgangswertes von Nichtbauland für Bahnareal unter Anrechnung vorhandener Bauten bei Bahnareal oder Grundstücken, die der Zone für öffentliche Nutzung zugeordnet sind (Nöl), befürwortet. Vereinzelt wurde moniert, der Ausgangswert von Nichtbauland für Bahnareal oder Grundstücke in der Nöl sei viel zu tief (SBB, Novartis, BASF, LDP). Auch Bahnareal und Nöl hätten einen Handelswert und könnten deshalb nicht wie Nichtbauland bewertet werden. Der Landwert sei anhand der konkreten Nutzung im Einzelfall zu bestimmen, alternativ sei der mittlere Landwert der umgebenden Bauzone massgebend. Bei einem Ausgangswert für Nichtbauland sei keine Wirtschaftsentwicklung mehr möglich.

Aus Sicht des Regierungsrates kann bei Bahnareal und Arealen, die der Nöl zugeordnet sind, nicht von einem vollen Baulandwert ausgegangen werden, weil in beiden Fällen die öffentliche Zweckbestimmung die Marktentwicklungen von Bauland verunmöglicht. Hingegen werden nach der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Lösung, welche auch der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt entspricht, vorhandene Bauten grundsätzlich an den Wert dieser Nicht-Baulandpreise angerechnet. Dadurch kann der Wert dieser bebauten Areale entgegen der Befürchtungen einzelner Vernehmlassenden durchaus hoch ausfallen. So wurde etwa beim ehemaligen Kinderspitalareal am Schaffhauser Rheinweg der Bodenpreis des alten Kinderspitalareals aufgrund der erheblichen vorgängigen Spitalnutzung und ihren Bauten an diesem Ort mit einem Ausgangs- bzw. Basiswert vor Aufzoning dieses Areals von der Zone für Nöl mit 1'300 Franken/m² veranschlagt. Damit war der Basiswert nicht wesentlich höher als der Endwert mit der neuen Wohnüberbauung gemäss der neuen Nutzungsordnung von 1'900 Franken/m² Bauland.

4.2.4 Schutzzone

Von fast allen Vernehmlassenden wurde die Einführung des vorgeschlagenen Basisnutzungswertes für die Schutzzone befürwortet. Einzig HEV schlägt vor, in der Schutzzone auf eine MWA zu verzichten, insbesondere soweit die Mehrnutzung zusätzlichem Wohnraum dient. Führt eine Ausnahmegewilligung zu Mehrnutzungen, was gerade bei Projekten, die sich nicht an die historischen Baufluchten, Geschosshöhen etc. halten, aufgrund von Kubuserweiterungen häufig der Fall ist, soll diese im Sinne der Rechtsgleichheit auch in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone zu einer MWA führen – analog zur Stadt- und Dorfbild-Schonzone. Es soll künftig nicht mehr auf die Erhebung einer MWA ausgerechnet in der Nichtbauzone der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone verzichtet werden müssen, obschon gestützt auf Ausnahmegewilligungen offensichtlich erhebliche Bodenmehrnutzungen anfallen. Dabei kann

es auch keine Rolle spielen, ob die Mehrnutzung zusätzlichem Wohnraum dient. Ein Verzicht der Erhebung einer MWA im Falle von ausnahmsweiser Realisierung von zusätzlichem Wohnnutzen wäre gerade in den häufig gefragten, qualitativ hochwertigen Gebäuden der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone, bei welchen Wohnnutzungen in der Regel sogar mehr Rendite abwerfen als in Nummernzonen, mit der Rechtsgleichheit vergleichbarer Abgabeschuldnerschaften schwer zu vereinbaren. Zudem wäre es auch nicht sinnvoll, ausgerechnet in diesen städtebaulich schutzwürdigen Arealen die Verdichtung durch Verzicht auf die Erhebung einer MWA zu fördern.

4.2.5 Zweckverwendung

Die Ausweitung der Zweckverwendung der MWA für urbane Freiräume fand in der Vernehmlassung mehrheitlich Anklang. Entsprechend ihrem Hintergrund sprachen sich WWF, Pro Natura, Grüne und das Stadtteilssekretariat Kleinbasel gegen die Erweiterung der Zweckverwendung für versiegelte Plätze aus.

Auch der Vorschlag, künftig im Gesetz ausdrücklich eine Regelung aufzunehmen, wonach die MWA auch für Grün- und Freiräume ausserhalb des Stadtgebietes verwendet werden kann, wenn diese an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Bevölkerung genutzt werden, wurde in der Vernehmlassung zumeist begrüsst. Vereinzelt wurden jedoch auch kritische Stimmen laut (Hauseigentümerverband, SBB, Gewerbeverband, LDP, Wohnbaugenossenschaft Nordwestschweiz). Insbesondere wurde die Befürchtung laut, mit einer Zweckverwendung ausserhalb des Kantons Basel-Stadt würde der Kompensationsgedanke für Verdichtungen in der Stadt in den Hintergrund treten, und es würden womöglich die Falschen bevorteilt.

Der Regierungsrat trägt dieser Befürchtung insofern Rechnung, als gemäss Gesetzesvorschlag nur Areale, die an das Stadtgebiet angrenzen und von der Basler Bevölkerung mehrheitlich genutzt werden, mit der MWA finanziert werden können (z.B. der Margarethenpark oder der Landschaftspark Wiese).

Die Ausweitung der MWA-Zweckbindung auf Erschliessungsmassnahmen durch öffentliche Verkehrsmittel, die zur Reduktion der Verkehrsbelastung in verdichteten Quartieren beitragen, wurde in der Vernehmlassung überwiegend kritisch beurteilt. Eingewendet wurde insbesondere, die Finanzierung von ÖV Massnahmen über die MWA stelle eine Zweckentfremdung dieser Mittel dar (BASF, Novartis, Gewerbeverband, HEV, Basta, WWF, Grüne). FDP, SVIT und Gewerbeverband monierten zudem, der ÖV würde auf diese Weise im Vergleich zum Individualverkehr unzulässig privilegiert. Aufgrund der mehrheitlich negativen Rückmeldungen hat der Regierungsrat beschlossen, auf die Ausweitung der Zweckbindung der MWA auf Erschliessungsmassnahmen durch den ÖV zu verzichten.

Der Regierungsrat schlug zudem in der Vernehmlassungsvorlage vor, Naturschutzkonzepte und Naturschutzstrategien, die über die naturschutzrechtlichen Verpflichtungen hinausgehen, über die MWA zu finanzieren. Auch diese Mittelverwendung wurde in der Vernehmlassung mehrheitlich als Zweckentfremdung dieser Einnahmen erachtet, deren Bundesrechtskonformität erst noch in Frage gestellt wurde. Deshalb hat der Regierungsrat beschlossen, diese Vorschläge ebenfalls zu streichen.

In der Vernehmlassung wurden verschiedene Forderungen für weitere Zweckverwendungen der MWA laut, z.B. für die Finanzierung von gemeinnützigem Wohnraum, für Denkmalschutzmassnahmen oder Lärmschutzmassnahmen. Einige Vernehmlassende machten zudem geltend, in der Vernehmlassungsvorlage würde der vom Bundesrecht vorgesehene Verwendungszweck für Massnahmen zugunsten brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen zu wenig beachtet (Wohnbaugenossenschaft Nordwestschweiz, SP) oder für den Ausgleich planungsbedingter Nachteile nicht genügend berücksichtigt (Novartis, BASF, CMS, Handelskammer). Hierzu ist zu bemerken, dass in der Stadt Basel praktisch kein brachliegendes bzw. ungenügend genutztes Bauland vorhanden ist. Im Gegenteil sind Grundeigentümerschaften aufgrund des Nutzungsdrucks stets bemüht, nicht mehr hinreichend genutztes Bauland einer Neunutzung/Neuüberbauung zuzuführen.

Auch der Ausgleich von planungsbedingten Nachteilen ist im Gegensatz zu den Kantonen, die überdimensionierte Bauzonen besitzen und bundesrechtlich verpflichtet sind, diese zurückzuführen, kaum je ein Thema: In den allermeisten Fällen führen nutzungsplanerische Massnahmen aufgrund des erwähnten Nutzungsdruckes zu planungsbedingten Vorteilen bzw. Mehrnutzungen. Bereits nach geltendem Recht ist es jedoch möglich, bei Schaffung neuer öffentlicher Grünflächen aus dem Mehrwertabgabefonds selbst Mittel zum Erwerb von dafür geeigneten Landkäufen zu entnehmen. Grundsätzlich wäre es nach der Konzeption der MWA Basel-Stadt jedoch systemwidrig, aus Mitteln, welche zuvor aus planungsbedingten Verdichtungen abgeschöpft wurden, dafür keine Kompensation zugunsten der Bevölkerung in Form von öffentlichen Grünflächen zu leisten, sondern unmittelbar daraus weitere Verdichtungen zugunsten von anderen Grundeigentümerschaften zu fördern.

4.2.6 Anrechnung von Planungskosten

Die Möglichkeit der Grundeigentümerschaft, künftig die Kosten von Planungen, die diese im Vorfeld eines Bebauungsplans leisten und die massgebend zur städtebaulichen Qualität beitragen, von der MWA abziehen zu können, stiess in der Vernehmlassung auf vielfältige Kritik. Gleiches gilt auch für die Festsetzung der konkreten Höhe der Abzüge durch den Grossen Rat im Rahmen des Bebauungsplans.

Insbesondere wurde moniert, die Abzugsfähigkeit von Planungskosten beinhalte eine Missbrauchsgefahr, dass alle Planungskosten der Grundeigentümerschaft zum Abzug gebracht würden, da gar nicht unterschieden werden könne, bei welchen Planungsleistungen es sich um Planungsleistungen im öffentlichen Interesse handle und bei welchen es lediglich um projektbezogene Planungsleistungen im Interesse der Grundeigentümerschaft gehe. Zudem führe die Abzugsfähigkeit von investorentseitigen Planungsmassnahmen zu einer unerwünschten Doppelbelohnung der Grundeigentümerschaft (BastA, Wohnbaugenossenschaft Nordwestschweiz, SP).

Im Gegensatz dazu machten andere Vernehmlassende geltend, es dürfe keine Einschränkung der Anrechenbarkeit der Planungskosten an die MWA geben, die im Hinblick auf einen Bebauungsplan geleistet würden. Würde ein Bebauungsplan erlassen, garantiere doch bereits der Bebauungsplan per Gesetz eine bessere Bebauung (BASF, SBB, CMS, LDP, Novartis, SVIT). Zusätzlich wurde moniert, die Festsetzung der MWA sei eine Verwaltungsaufgabe und nicht Aufgabe des Grossen Rates im Rahmen der Festsetzung eines Bebauungsplans. Die MWA dürfe nicht als politisches Druckmittel für die Absegnung eines Bebauungsplans verwendet werden (SBB, CMS, Novartis). Andere befürchteten, durch eine Anrechenbarkeit von Planungsleistungen würden Anreize für vermehrte „aufgeblasene Planungsverfahren“ geschaffen. Es müssten klare Kriterien formuliert werden, wann ein Planungsverfahren durchzuführen sei (FDP, Gewerbeverband, HEV).

Aufgrund dieser vielfältigen Einwendungen soll auf die vorgeschlagene Abzugsfähigkeit von Planungskosten von der MWA verzichtet werden. Hierzu bewogen den Regierungsrat insbesondere unüberwindliche Abgrenzungsschwierigkeiten betreffend die Bestimmung der Planungsleistungen, die massgebend zur städtebaulichen Qualität beitragen sowie das Argument der Missbrauchsgefahr zulasten der Öffentlichkeit. Aber auch die Zuständigkeit zur Bestimmung der Höhe der massgebenden Abzüge stellte den Regierungsrat vor Probleme: Einerseits überzeugte das Argument, die abzugsfähigen Kosten dürften nicht Gegenstand einer politischen Diskussion sein und als Druckmittel für die Verabschiedung eines Bebauungsplans verwendet werden. Andererseits würde aus Sicht des Regierungsrates einzig eine Festsetzung im Bebauungsplan eine gewisse Sicherheit bieten, dass tatsächlich nur Planungsleistungen, die zu einem städtebaulichen Mehrwert führen, abgezogen werden.

4.2.7 Flexible zeitliche Festsetzung

Da beide Vorschläge betreffend die zeitlich flexible Vorverlegung bzw. der Aufschiebung der Erhebung der MWA bei qualifizierten Fallkonstellationen in der öffentlichen Vernehmlassung überwiegend als sinnvoll erachtet wurden, erfahren sie keine Änderungen.

4.2.8 Sockelfreibetrag

Die grundsätzliche Einführung eines Sockelfreibetrages wurde mit Ausnahme der Grünen und des WWF von allen Vernehmlassenden begrüsst. Teilweise wurde eine Erhöhung von 10'000 Franken auf 20'000 Franken (SP, Wohnbaugenossenschaft Nordwestschweiz), auf 25'000 Franken (SVIT) oder auf 50'000 Franken (BASF, Novartis, SBB) gefordert.

5. Die einzelnen Revisionspunkte

5.1 Ausgangswerte für die Berechnung der Mehrwertabgabe

5.1.1 Grundsatz

3.5.1.a^{bis}) Ausgangswert für die Berechnung

§ 120a. Grundsatz

¹ Als Ausgangswert dient das gesetzlich festgelegte Mass der baulichen Nutzung. Dieses wird in der Regel bestimmt durch Vergleichsprojekt, Ausnutzungsziffer oder Bebauungsplan.

² Ist das zulässige Mass der baulichen Nutzung gesetzlich nicht festgelegt oder bestimmbar, gelten die nachfolgenden Bestimmungen.

Gemäss § 120 Abs. 1 BPG gelten MWA die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird. Massgebend für die Berechnung des Basisnutzungswerts eines Grundstückes vor der mehrwertbegründenden Planungsmassnahme oder Ausnahmegewilligung ist das im Gesetz oder in einem allfälligen Bebauungsplan vorgesehene zulässige Mass der baulichen Nutzung. Dieser Grundsatz für die Berechnung des Basisnutzungswerts soll nun zur besseren Verständlichkeit explizit im Gesetz verankert werden.

Das Gesetz regelt gemäss §§ 5–7 BPG für die Zonen 5a, 4, 3, 2 und 2a das zulässige Mass der baulichen Nutzung. Für die Zonen 5 und 6 sowie in den Stadt- und Dorfbildschonzonen ist das zulässige Mass der baulichen Nutzung gemäss BPG ebenfalls bestimmbar. Für die Industrie- und Gewerbezone (Zone 7), für Wohn- und Gewerbebezonen mit Industrieschraffur, für die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone, für die Zone Nöl sowie für Bahnareal sieht das Gesetz kein zulässiges Mass der Nutzung vor, so dass bei planungsbedingten Mehrnutzungen kein Ausgangswert für die Berechnung der MWA vorhanden ist.

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision soll für alle diese Zonen sowie für Flächen auf Bahnareal ein Ausgangswert für die Berechnung der MWA festgelegt werden.

5.2 Ausgangswert in der Industrie- und Gewerbezone

3.5.1.a^{bis}) Ausgangswert für die Berechnung

§ 120b. Industrie- und Gewerbezone (Zone 7)

¹ Entsteht die Mehrnutzung durch einen Bebauungsplan, dient als Ausgangswert eine Aus-

nutzungsziffer von 3,0 oder das bestehende Mass der baulichen Nutzung. Massgebend ist der höhere Wert.

² Entsteht die Mehrnutzung durch eine Änderung der Zoneneinteilung, gilt als Ausgangswert eine Ausnutzungsziffer von 1,8.

5.2.1 Ausgangslage

Die Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) ist gemäss § 34 BPG bestimmt für Nutzungen, bei denen auf dem Grundstück Emissionen auftreten, die in Wohngebieten nicht zulässig oder nicht erwünscht sind; für Nutzungen, die wegen der Gefahr von Störfällen aus Wohngebieten fernzuhalten sind; sowie für Lagerbauten und Abstellplätze. Aus diesem Grund ist die Industrie- und Gewerbezone auch bundesrechtlich zwingend mit der Lärmempfindlichkeitsstufe IV für stark störende Betriebe verknüpft.

Andere Arbeitsnutzungen sind gemäss § 34 Abs. 2 BPG nur zulässig, wenn sie nicht zusätzlichen Verkehr erzeugen, als bei den bestimmungsgemässen Nutzungen im Durchschnitt entsteht oder wenn sie der bestimmungsgemässen Nutzung dienen. Wohnnutzungen sind nicht zulässig.⁷ Die oben erwähnten „anderen Nutzungen“ gemäss § 34 Abs. 2 BPG wurden erst mit der 1996 erfolgten Gesetzesanpassung zur beschränkten Öffnung der ehemals reinen Industriezone zur Industrie- und Gewerbezone ermöglicht. Für die Beschränkung dieser Öffnung auf wenig Verkehr erzeugende und der industriellen Nutzung dienende Arbeitsnutzungen ging der Gesetzgeber damals von folgenden Überlegungen aus:⁸

- Das Mass der baulichen Nutzung ist in der Zone 7 nicht definiert, weil der Gesetzgeber von Produktionsbetrieben mit vorwiegend ebenerdigen Fabrikations- und Lagerhallen ausging. Bei einer starken Zunahme von Büro- und Dienstleistungsnutzungen mit hoher Arbeitsplatzdichte steigen die Anforderungen an eine städtebauliche Rahmensetzung, weil sonst die Arbeitsplatzqualität und ein funktionierendes Miteinander der Nutzungen zunehmend gefährdet sind. Daher sollten hohe Verdichtungen nur im Rahmen einer Nutzungsplanung zugelassen werden. Unbesehen weiterer, z.B. umweltrechtlicher oder verkehrstechnischer Rahmenbedingungen wurde vom Gesetzgeber 1996 angenommen, dass bei einer AZ 3,0 von einem Vollausbau einer Industriezone ausgegangen werden kann.
- Eine wesentliche Verkehrszunahme ohne begleitende Planungsmassnahmen ist zu vermeiden, weil das Netz der öffentlichen Erschliessungsanlagen in den Industriezonen weitmaschig und vielfach nicht besonders leistungsfähig ist. Zudem ist auch die Kapazität der Infrastruktur im weiteren Umfeld der Industriezonen oft begrenzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das spezifische Verkehrsaufkommen bei Dienstleistungen um bis das Doppelte über dem von Industrie- und Produktionsbetrieben liegen kann.
- Da sich die verschiedenen Industrie- und Gewerbegebiete bezüglich Nutzungsstruktur, Erschliessung etc. stark unterscheiden, bedürfen wesentliche Nachverdichtungen umfassende Einzelfallprüfungen im Rahmen von Nutzungsplanverfahren, wobei keine unannehmbaren Folgen entstehen dürfen. Dabei soll auch die Luftverschmutzung durch den Privatverkehr nicht zunehmen.
- Da die Bodenpreise in den Gebieten mit Büro- und Dienstleistungsnutzungen und erst recht in Gebieten, in denen auch Wohnungen zulässig sind, deutlich höher liegen als jene in der Industriezone, wurde eine vollständige Öffnung der Industriezone abgelehnt. Eine vollständige Öffnung hätte zur Angleichung der Baulandpreise der Industriezonen an diejenigen der gemischten Zonen mit hoher Ausnutzung geführt und damit einer nicht erwünschten Verdrängung von Industrie und handwerklichem Gewerbe Vorschub geleistet.

⁷ Ausgenommen ist Wohnraum für Personal, das zur Beaufsichtigung des Betriebes ständig auf dem Betriebsareal anwesend sein muss (§ 34 Abs. 3 BPG).

⁸ Ratschlag 8693 vom 13. August 1996

Damit wird deutlich, dass die heutige Gesetzeslage in der Industrie- und Gewerbezone zwar Verdichtungspotenziale ermöglicht, gleichwohl jene Nutzungen stark einschränkt, welche gewerblich-produzierende wie auch industriell-störende Betriebe verdrängen sowie zu einer starken Verkehrszunahme führen könnten. Diese Einschränkungen drücken den Landwert der Zone 7.

5.2.2 Mehrwert in der Zone 7, Fehlen eines Basisnutzungswerts

Durch die die Zone 7 ergänzenden Bebauungspläne oder durch Umzonungen von der Zone 7 in Wohn- und Mischzonen kann der Souverän nach umfassender raumplanerischer Prüfung und Abwägung die Beschränkungen der Zone 7 auf die konkreten Verhältnisse hin anpassen. Wird durch Bebauungspläne eine dichtere Nutzung mit arbeitsplatz- und verkehrsintensiven Büros und Dienstleitungen ermöglicht oder werden durch Umzonungen in die übrigen Ziffernzonen zusätzlich Wohnnutzungen geschaffen, so erhöht sich der Landwert entsprechend den breiteren und ertragreicheren Nutzungsspielräumen. Folglich entstehen planungsbedingte Mehrwerte.

Zur Quantifizierung der planungsbedingten Landwertgewinne und damit auch der MWA bezieht sich § 120 Abs. 1 BPG auf die Vorteile, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine (Ausnahme-)Bewilligung vergrössert wird. Für die Industrie- und Gewerbezone sieht das Gesetz jedoch keine Bruttogeschossflächenbegrenzung vor. Obwohl also z. B. Bebauungspläne für Bürohochhäuser oder Umzonungen in dicht genutzte Mischgebiete zu erheblichen planungsbedingten Landmehrerten führen, war es aufgrund der fehlenden AZ für die Industrie- und Gewerbezone bisher nicht möglich, die MWA gestützt auf ein Basisnutzungswert (Bruttogeschossfläche) vor der Aufzoning analog zu den übrigen Bauzonen zu berechnen. In der Praxis behalf man sich zum Teil mit der Festlegung eines Basisnutzungswerts für die Berechnung der MWA im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Grundeigentümerschaft und Kanton (z. B. Rocheturm, Zone 5a mit „Industrieschraffur“, Festlegung einer AZ 3,0).

Für die klassische Nutzung der Industrie- und Gewerbezone soll auch künftig keine Bruttogeschossflächenbegrenzung analog zu den Ziffernzonen eingeführt werden. Dies bedeutet, dass eine Industrie- und Gewerbezone ohne Planungsmassnahmen und ohne die Erhebung einer MWA genutzt werden kann, soweit die baurechtlichen Vorschriften (insbesondere die Höhe von 40m) eingehalten wird und keine zonenfremden Nutzungen wie Dienstleistungs- oder Büronutzungen stattfinden, die mit mehr Verkehrsaufkommen verbunden sind.

Aus Gründen der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit bestehen seit einigen Jahren Bestrebungen, für die Berechnung von planungsbedingten Mehrwerten, die in der Industrie- und Gewerbezone entstehen, eine *fiktive* AZ zu schaffen, die eine Berechnung der MWA ermöglicht. Eine *fiktive* AZ kennt das BPG bereits für die Berechnung der Erschliessungsbeiträge, wobei hier für die Industriezone – angepasst an das gesetzlich vorgesehene Berechnungssystem – von einer AZ 2,0 ausgegangen wird (vgl. § 169 Abs. 2 BPG).

Mit der vorliegenden Gesetzesrevision werden für die Berechnung der MWA entsprechende fiktive AZ für die Industrie- und Gewerbezone vorgeschlagen. Diese sollen mit Bezug auf die künftigen Nutzungen differenziert werden, da bei verschiedenen Nutzungen sowohl von unterschiedlichen Auswirkungen auf den Landwert als auch von unterschiedlichen Qualitätsansprüchen an Standort und mögliche Verdichtung auszugehen ist. Daher sind die AZ für die Berechnung der MWA in der Industrie- und Gewerbezone je nach Art der Planungsmassnahme zu differenzieren:

- für Planungsmassnahmen unter Beibehaltung der Zone 7 (z. B. Bebauungsplan für eine zusätzliche bauliche Verdichtung mit Arbeitsnutzungen) und
- für Umzonungen aus der Zone 7 in eine der übrigen Ziffernzonen, in denen neben Arbeits- auch Wohnnutzungen zulässig sind.

5.2.3 Ausgangswert bei Bebauungsplänen in der Zone 7 (§ 120b Abs. 1 BPG)

Der Regierungsrat schlägt vor, für planungsbedingte Mehrwerte, die durch Bebauungspläne in der Industrie- und Gewerbezone entstehen, einen fiktiven Ausgangswert für die Berechnung der MWA festzulegen. Dieser soll bei einer AZ von 3,0 liegen. Eine Auswertung der Industrie- und Gewerbezonon auf Kantonsgebiet zeigt, dass der Bestand in diesen Gebieten den Wert einer AZ von 3,0 in der Regel deutlich unterschreitet und nur in wenigen Fällen erreicht oder überschreitet. Eine AZ von 3,0 kann damit als ein Wert angesehen werden, der meist eine weitere – und wesentliche – Verdichtung innerhalb der Zone 7 möglich macht, ohne dass hierbei eine MWA fällig würde.

Auch wurde – wie bereits erwähnt – im Ratschlag Nr. 8693 zur Änderung des Hochbautengesetzes aus dem Jahr 1996 (Zulassung von Gewerbebetrieben in der Zone 7) davon ausgegangen, dass ein theoretisches Maximum für die Industrie- und Gewerbezone im Sinne eines Vollausbaus bei einer Ausnutzung von einer AZ 3,0 liegt. Noch grössere Verdichtungen seien nur tragbar, wenn eine umfassende Prüfung ergeben würde, dass sie möglich sind und keine unannehmbaren Folgen hätten. Diese Prüfung sei nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der spezifischen Situation im Rahmen der Nutzungsplanung (Erlass spezieller Bauvorschriften/Bebauungsplan) möglich.

Besonders bei grösseren Arealen ist im Gegensatz zur Pauschalannahme des Ratschlags von 1996 davon auszugehen, dass mit dem Erreichen einer AZ von 3,0 – in der Regel sogar schon bei deutlich geringeren Ausnutzungen – ohnehin die Planungspflicht nach eidgenössischem Raumplanungsrecht oder die Restriktionen bezüglich der Verkehrserzeugung gemäss § 34 Abs. 2 BPG wirksam werden, weil aufgrund der städtebaulichen Veränderungen und induzierten Infrastrukturansprüche erhebliche räumliche Auswirkungen bestehen. Dies verdeutlicht, dass die Annahme eines Ausgangswertes für die Berechnung der MWA bei einer AZ von 3,0 keinesfalls einen „strengen“ Wert darstellt. Erst auf Grundlage eines Bebauungsplans und wenn diese Ausnutzung überschritten wird, soll ein planungsbedingter Mehrwert abgeschöpft werden. Für Fälle hingegen, bei denen eine industrielle bauliche Ausnutzung von über 3,0 in der Industrie- und Gewerbezone auch ohne einen Bebauungsplan möglich ist (z. B. grossflächige, mehrgeschossige Produktionsanlagen mit geringem Verkehrsaufkommen), soll auch künftig keine MWA erhoben werden.

Zudem soll in den seltenen Fällen, in denen die AZ einer zu ersetzenden Industrieüberbauung bereits über der Ausnützung von 3,0 liegt, deren höherer Ausnützungswert als Ausgangswert zur Berechnung der MWA herangezogen werden. Die Aufnahme einer derartigen Spezialregelung, die sich ausnahmsweise am Vorbestand der betroffenen Parzellen orientiert, drängt sich deshalb auf, weil die Nutzungsobergrenze auf Industrie- und Gewerbearealen nur rudimentär über Gebäudehöhenbeschränkungen und nicht über Vergleichsprojekte oder Ausnützungsziffern beschränkt ist und der bisherige Bestand deshalb jedenfalls als zonenkonforme Nutzung angesehen werden darf. Deswegen konnte gerade auf kleineren Parzellen bereits bisher die vereinzelt höhere Ausnützung als 3,0 ohne nutzungsplanerische Massnahmen verwirklicht werden. Gerade in diesen Fällen ist es heute in der Regel nur mit Hilfe eines Bebauungsplans möglich, noch dichtere Bebauungen als im bereits hohen Bestand zu ermöglichen, welche trotzdem qualitativ höherwertigere Nutzungen ermöglichen. In diesen Fällen soll sich die Mehrnutzung an der bereits zuvor konkret vorhandenen höheren Ausnützung als AZ 3,0 orientieren, dies auch in Ermangelung eines bisher allgemeingültigen, spezifisch festgelegten baulichen Nutzungsmasses in dieser Zonenordnung.

5.2.4 Ausgangswert bei Umzonungen aus der Zone 7 in die übrigen Ziffernzonen (§ 120b Abs. 2 BPG)

Durch die Umzonung von Industrie- und Gewerbezone in die übrigen Ziffernzonen können planungsbedingte Mehrwerte geschaffen werden, weil mit dem Wegfall der Beschränkungen für nicht industrielle Nutzungen ein breiteres und auch ertragreicheres Nutzungsspektrum möglich wird. Dies beinhaltet nicht nur die Möglichkeit, reine Büro-/Verwaltungs- und Dienstleistungsnut-

zungen ohne die Verkehrsrestriktionen der Zone 7 zu realisieren, sondern insbesondere auch die Zulässigkeit von Wohnnutzungen. Damit können schon bei mittlerer baulicher Dichte wesentlich grössere Landwerte erzielt werden als in der Zone 7. Deshalb sind nach der Umzonung von der Zone 7 in die übrigen Ziffernzonen schon weit unterhalb einer AZ von 3,0 höhere Landwerte und erhebliche planungsbedingte Mehrwerte zu erwarten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Wohnnutzungen in der Regel nicht gleichermassen dicht wie Arbeitsnutzungen entwickelt werden können – nicht zuletzt deshalb, da sie erhöhte Anforderungen an die Versorgung mit Freiräumen mit sich bringen. Dementsprechend ist im Falle einer Umzonung der Zone 7 für die Mehrwertberechnung ein anderer Ausgangswert als Referenzwert angemessen als bei Erlass eines Bebauungsplanes für Verdichtungen innerhalb der Zone 7. Ferner ist zu erwarten, dass in Misch- oder Wohngebieten mit hoher Arbeitsplatz- und Einwohnerdichte auch der Bedarf nach Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds für öffentliche Grün- und Freiräume grösser ist als in reinen Arbeitsgebieten. Eine Umzonung der Industrie- und Gewerbezone führt also nicht nur rascher zu planungsbedingten Landmehrerten als bauliche Verdichtungen innerhalb der Industriezone, sondern sie löst tendenziell auch einen erhöhten Bedarf an Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds aus. Aus diesen Gründen wäre es nicht gerechtfertigt, ausgerechnet im Falle der Umzonungen von Industrie- und Gewerbearealen in hochwertige Bauzonen auf eine teilweise Abschöpfung der wertvermehrenden Planungsvorteile zu verzichten, so wie dies aktuell der Fall ist.

Die MWA soll erst dann ansetzen, wenn der Landwert nach der Umzonung denjenigen einer besonders dicht und wertschöpfungsintensiv genutzten Industrie- und Gewerbezone überschreitet. Berechnungen der Bodenbewertungsstelle des Grundbuch- und Vermessungsamtes Basel-Stadt haben ergeben, dass bestehende Industrie- und Gewerbezone mit einer hohen Dichte von AZ 3,0 und mit einem wertschöpfungsintensiven Mix an Arbeitsnutzungen Landwerte erreichen können, die Wohn- und Mischzonen an unattraktiveren Lagen – also dort, wo sich die baselstädtischen Industriezonen vorwiegend befinden – mit der Ausnutzung von 1,8 entsprechen.⁹ Der Regierungsrat schlägt deshalb mit der vorliegenden Gesetzesrevision vor, für die Berechnung der MWA bei Umzonungen von Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) in die übrigen Ziffernzonen eine fiktive AZ von 1,8 als Ausgangswert festzulegen. Die AZ von 1,8 ist heute die höchste im Gesetz bezeichnete AZ und entspricht dem Ausnutzungspotential für die Zone 5a. Im Sinne einer gleichberechtigten Förderung von Industrie- und Wohnnutzungen soll die Berechnung der MWA bei einer Umnutzung in eine Wohnzone bei einer AZ von 1,8 einsetzen, da bei dieser Ausnutzung etwa gleich hohe Landwerte bezahlt werden wie bei einer wertschöpfungsintensiven Industrie- und Gewerbezone mit einer Ausnutzung von 3,0. Als Beispiel kann hier eine 1'000 m² grosse Parzelle in der Industriezone angeführt werden. Auf dieser ist eine Umzonung in eine Wohnzone und danach eine Wohnüberbauung mit 2'000 m² BGF (Bruttogeschossflächen) geplant, was einer AZ von 2,0 entspricht. Eine MWA wird in dieser Wohnzone erst ab einer AZ 1,8 (1'800 m² BGF) erhoben, in diesem Fall also für die Mehrnutzung von 200m² BGF. Der Landwert dieser Mehrnutzung wird aufgrund von vergleichbaren Landwerten in möglichst unmittelbarer Umgebung ermittelt.

Dagegen müsste nach heutiger Rechtslage in einem derartigen Fall selbst das industrielle Unternehmen, das seinen Industriebetrieb in Basel aufgibt und dieses einer höherwertigen Wohnnutzung zuführt, keine MWA leisten. Diese neue Regelung beeinflusst mit anderen Worten – im Gegensatz zur heutigen Rechtslage – jedenfalls nicht den Entscheid eines Arealeigentümers betreffend die künftige Nutzung eines schlecht genutzten Industrie- und Gewerbeareals: Da diese Regelung hinsichtlich der unternehmerischen Alternative „Aufwertung eines bestehenden Industrie- oder Gewerbebetriebes“ oder „Betriebsaufgabe mit Umnutzung zu Wohnen“ gänzlich wertneutral konzipiert ist, wird sie auch keinen dieser unternehmerischen Entscheide sachfremd präjudizieren.

⁹ Dabei wurde im Bereich Arbeitsnutzungen (in Anlehnung an das Areal Roche) von folgendem Nutzungsmix ausgegangen: ca. 20% Produktion, 5% Lager, 45% Labor & Forschung, 30% Büro.

5.2.5 Ausgangswert bei Gebieten mit „Industrieschraffur“ (§ 120e BPG)

§ 120e. Erleichterungen für Industrie- und Gewerbebauten (§ 95 Abs. 1 Ziff. 5 BPG)

¹ Bei Nutzungen nach den für die Zone 7 geltenden Vorschriften dient als Ausgangswert eine Ausnutzungsziffer von 3,0 oder das bestehende Mass der baulichen Nutzung. Massgebend ist der höhere Wert.

² Bei Nutzungen nach den für die Grundzone geltenden Vorschriften gilt der Grundsatz gemäss § 120a.

Gebiete in Wohn- und Mischzonen, in denen Nutzungen gemäss § 95 Abs. 1 Ziff. 5 BPG nach den für die Zone 7 geltenden Vorschriften bewilligt werden können, sind gesondert zu betrachten (im Folgenden Bauzonen mit „Industrieschraffur“ genannt; z. B. das Areal von Roche oder das Areal Rosental). Es handelt sich dabei praktisch ausnahmslos um die Bauzonen 3, 4 und 5a als Grundzonen, welche gemäss Zonenplan von dieser Industrieschraffur überlagert werden. In solchen Bauzonen als Grundzonen mit überlagernder Industrieschraffur können nebst den üblichen zonenmässigen Bauten zusätzlich Gebäude mit Bauvolumen für grosse Industrie- und Gewerbenutzungen wie in der Zone 7 zugelassen werden. Deshalb ist es sinnvoll, Bauzonen mit Industrieschraffur, sofern diese Areale tatsächlich industriell genutzt werden, grundsätzlich gleich zu behandeln wie die Zone 7 und als Ausgangswert für die Berechnung der MWA ebenfalls eine AZ 3,0 festzulegen. Auch hier soll jedoch in den seltenen Fällen, in denen die AZ einer zu ersetzenden Industriebaute bereits über dieser Ausnutzung von 3,0 liegt, analog zur Industrie- und Gewerbezone deren höherer Ausnutzungswert als Ausgangswert zur Berechnung der MWA berücksichtigt werden.

In Gebieten mit Industrieschraffur liegen jedoch zum Teil auch kleinere Parzellen mit gemäss der Grundbauzone zonenkonformen Blockrandbebauungen, bei denen in vereinzelt Fällen – ohne je die Erleichterungen dieser Industrieschraffur beansprucht zu haben – aufgrund der konkreten Parzellenanordnung bereits gemäss dem Vergleichsprojekt der Grundzone (vgl. § 6 BPG) Ausnutzungen über AZ 3,0 als baurechtlicher Grundanspruch zulässig sind. Deshalb soll die MWA in diesen speziellen Fällen erst dann zum Tragen kommen, wenn neben der AZ 3,0 auch die nach der Grundzone gemäss Vergleichsprojekt zulässige höhere Ausnutzung überschritten wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn in einer mässig tiefen Eckparzelle der Zone 5a (mit Industrieschraffur) seit jeher eine sehr dichte, zonenmässige Wohnbebauung mit AZ 3,3 vorbestanden hat, auf der anschliessend mittels Bebauungsplan über das ganze Geviert ein Bürohochhaus mit AZ 4,3 oder höher errichtet werden könnte. In diesem Fall soll der Ausgangswert dieser Parzelle nicht mit einer Ausnutzungsziffer von 3,0 veranschlagt werden, sondern mit dem ehemals tatsächlichen Baupotenzial der voll ausgeschöpften AZ von 3,3. Dies hat zur Folge, dass in diesen speziellen Fällen die MWA um die Differenz der AZ von 3,0 auf 3,3 reduziert wird.

Ebenfalls ausgehend von der Situation, dass Grundstücke, deren Grundzone bisher von einer „Industrieschraffur“ überlagert waren, bereits bisher einzig gemäss der Grundzone (beispielsweise Bauzone 3 als reine Wohnnutzungen) genutzt wurden, ist als weiteres Szenario denkbar, dass auf diesen Grundstücken als Folge einer Nutzungsplanung die Industrieschraffur aufgehoben wird und diese Grundstücke beispielsweise neu lediglich in die Bauzone 5a aufgezont werden. In diesem Fall soll für diese Zonenänderung, welche neu 5 anstatt nur 3 Vollgeschosse ermöglicht, unabhängig von der (gestrichenen, nicht beanspruchten) Industrieschraffur eine MWA für die planungsbedingte Mehrnutzung von 3 auf 5 Geschosse geleistet werden.

Um diesen speziellen Fällen gerecht zu werden, wird im letzten Satz des neuen § 120e Abs. 2 BPG festgehalten, dass „Zonen 7-fremde Nutzungen“ (d.h. Nutzungen gemäss Grundzone) mehrwertabgabepflichtig sind, wenn nach Änderungen der Nutzungsordnung (sprich: bei Zonenänderung mit Streichung der Industrieschraffur/Erlass eines Bebauungsplans) die zulässige Ausnutzung der Grundzone, welche effektiv die Bewilligungsgrundlage der vorbestandenen Bauten darstellte, überschritten wird.

5.2.6 Ausgangswert bei Bahnareal und in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse

§ 120c. Bahnareale und Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse

¹ Als Ausgangswert dient der Wert von Nichtbauland.

² Bereits vorhandene rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen sind bei der Ermittlung des Bodenmehrerts zu berücksichtigen.

Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung¹⁰ wird vormaliges Bauland ab dem Zeitpunkt seiner zonenmässigen Bestimmung zu öffentlichen Zwecken wertmässig als Nichtbauland betrachtet. Entsprechend wird davon ausgegangen, dass das Grundstück ab diesem Zeitpunkt keine Baulandpreissteigerung mehr mitmacht. Damit sind Grundstücke in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse im Immobilienhandel nicht mehr verkehrsfähig. Ihr Landwert entspricht gemäss langjähriger kantonaler Praxis dem Wert von Grünzonenarealen in der Stadt Basel, welche einen geringen Neulandpreis aufweisen. Im Vergleich dazu setzt das Bundesgericht¹¹ für Nichtbauland den Wert von Landwirtschaftsland ein. Dies gilt namentlich für den Einbezug von Bauland in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wo nach dieser Rechtsprechung eine materielle Enteignung stattfindet und das derart belastete Land seinen vormaligen Wert als Bauland verliert. Analog zur Rechtsprechung in den ehemals der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse zugewiesenen Arealen wurde bei der Einzonung von Bahnareal (z. B. Erlenmatt), welches im Immobilienhandel auch nicht verkehrsfähig ist, beim Ausgangswert für die Berechnung der MWA praxismässig ebenfalls vom Wert von Nichtbauland (Grünzonenareal) ausgegangen. Sofern auf Grundstücken in der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse oder auf Bahnarealen bereits vor der planungsbedingten Bodenwertsteigerung rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen bestanden, wurde deren Wert in der Praxis bei der Ermittlung des Verkehrswerts des Bodens berücksichtigt.

Im Rahmen der Gesetzesrevision im Bereich der MWA schlägt der Regierungsrat vor, diese Praxis nun gesetzlich zu verankern und für ehemaliges Bahnareal sowie für ehemals der Zone für Nöl zugewiesene Gebiete den Wert von Nichtbauland (Grünzonenareal) als Ausgangswert für die Berechnung der MWA festzulegen. Sofern auf diesen Arealen bereits vor der planungsbedingten Bodenwertsteigerung rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen bestanden, ist deren Anlagewert gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt bei der Ermittlung des Verkehrswerts des Bodens zu berücksichtigen, so dass der abzuschöpfende Mehrwert tiefer ausfallen muss als bei unbebauten Arealen.¹² So wird beispielsweise der Landwert eines Grundstücks in der Zone für Nöl mit einem bestehenden Schulhausgebäude in Abhängigkeit von dessen Bauwert und den für öffentliche Zwecke vorgesehenen Standortfaktoren des Grundstücks ermittelt. Da dieser Landwert, der als Ausgangswert für die Mehrwertabgabeberechnung verwendet wird, um Einiges höher ausfällt als ein Nichtbaulandwert, ist auch die MWA deutlich geringer.

5.2.7 Ausgangswert in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone

§ 120d. Stadt- und Dorfbild-Schutzzone

¹ Als Ausgangswert dient das zulässige Mass der baulichen Nutzung derjenigen Zone, die durch die Geschoszahl der zugelassenen Bebauung bestimmt wird.

Was die Erhebung der MWA in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone anbelangt, so hat die Ermangelung einer Rechtsgrundlage zur Bestimmung des Ausgangswerts der Grundstücke zur Berechnung der Abgabe in der bisherigen Rechtsanwendung teilweise zu erheblichen Rechtsunsicherheiten geführt. Dies ging so weit, dass vereinzelt auf die Erhebung einer

¹⁰ BGE 114 Ib 112ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts BS v. 5. November 2003 i.S. B.B.

¹¹ a.a.O.

¹² Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt vom 5. 11. 2003 i.S. B.B.

Mehrwertabgabe verzichtet werden musste, obschon gestützt auf Ausnahmegewilligungen offensichtlich erhebliche Bodenmehrnutzungen zugunsten von Bauwilligen gewährt wurden.

Diese Rechtsunsicherheit soll nun mit der vorliegenden Gesetzesrevision durch die Festlegung eines Ausgangswertes für die Berechnung der MWA in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone beseitigt werden.

Gemäss § 37 BPG sind der Schutz der historisch oder künstlerisch wertvollen Substanz und die Wahrung des entsprechenden Charakters eines Ensembles die massgeblichen Nutzungsschranken der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone. Bautätigkeiten sind in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone, welche als Schutzzone im Sinne von Art. 17 RPG gilt, ohne Ausnahmegewilligung nur unter sehr einschränkenden Bedingungen (z. B. im Gebäudeinnern und dies auch nur sofern die wertvolle Substanz und der Charakter einer Überbauung dadurch nicht beeinträchtigt wird) zugelassen. Dies rührt daher, dass die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone als flächenmässig angeordneter formeller Denkmalschutz verstanden wird, in der Ausnahmen vom grundsätzlichen Schutz der Bausubstanz nur für einzelne Bauten oder Gebäudeteile zugelassen werden können. Dies ist dann der Fall, wenn in einem schutzwürdigen Quartier ein nicht erhaltenswürdiges oder sogar störendes Einzelbauwerk steht. Für solche Objekte kann ausnahmsweise der Abbruch bewilligt werden, sofern dadurch „keine Beeinträchtigung von historisch oder künstlerisch wertvoller Substanz eintritt.“¹³ Damit wirkt sich die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone wie ein Abbruchverbot aus, wo Beeinträchtigungen des Bestehenden zu vermeiden sind.¹⁴ Da in der Schutzzone bauliche Veränderungen grundsätzlich untersagt sind, ist hier selbst erhaltenswert, was zwar – wie eine schutzwürdige Baulücke oder ein schutzwürdiger Hof – nicht durch die eigene Substanz wertvoll ist, aber in seiner Stellung in einem Ganzen von Bedeutung ist.¹⁵

Entsprechend dieser engen Interpretation hat die Rechtsprechung seit jeher nur restriktiv bauliche Veränderungen in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone gemäss § 37 Abs. 2 und Abs. 4 BPG zugelassen: Diese sind nur dann ohne Ausnahmegewilligung denkbar, wenn sie entweder keine nach Aussen sichtbare Bausubstanz betreffen oder, wenn dies doch der Fall ist, sich dennoch an den historischen Baukubus und an die Massstäblichkeit, d.h. an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschossezahlen und Dachformen halten.

Eine Ausnahmegewilligung kann die Behörde gemäss § 37 Abs. 4 Satz 3 BPG namentlich für die Schaffung von Wohnraum, zur Ausübung von Handel und Gewerbe, für einen zeitgemässen Wohnstandard oder zur Einhaltung umweltrechtlicher oder energetischer Standards erteilen, sofern der historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt wird. Die Aufzählung ist nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht abschliessend. Als Referenznorm für die Erteilung der Ausnahmegewilligung soll die allgemeine Ausnahmegewilligungsklausel gemäss § 80 Abs. 1 BPG dienen. Hält sich ein Baugesuch in der Schutzzone beispielsweise aufgrund einer Dachaufstockung wie zum Beispiel bei der Erweiterung des Museums der Kulturen nicht an die bestehenden Dachfluchten, ist demnach eine Ausnahmegewilligung gemäss § 37 Abs. 4 BPG erforderlich, selbst wenn der zuvor erforderliche Rückbau gemäss Denkmalpflege keine nach aussen sichtbare historisch oder künstlerisch wertvolle Substanz beeinträchtigt. Die neue Dachaufstockung muss sich dabei in die historischen und künstlerischen Formen der Umgebung einfügen.¹⁶

Führt eine Ausnahmegewilligung zu Mehrnutzungen, was gerade bei Fällen, die sich nicht an die historischen Baufluchten, Brandmauern, Geschossezahlen und/oder Dachformen halten, aufgrund von Kubuserweiterungen häufig der Fall ist, soll diese im Sinne der Rechtsgleichheit auch in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone zu einer MWA führen.

Dabei drängt es sich gerade in dieser stark besitzstandsorientierten Nutzungsordnung auf, das dem Charakter eines Ensembles entsprechende Nutzungsmass als Ausgangswert zur Berechnung der baulichen Mehrnutzungen zu nehmen. In Anlehnung an die Vorschriften des § 38 BPG

¹³ Chr. Winzeler: Grundfragen des neuen baselstädtischen Denkmalschutzgesetzes, BJM 1982, S. 181

¹⁴ A. Ruch, Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts (Ausgabe 1984), S. 572

¹⁵ A. Ruch, Die Entwicklung des baselstädtischen Bau- und Raumordnungsrechts in der Gesetzgebung von 1970 bis heute, BJM 1987, S. 124

¹⁶ statt vieler: Urteil des Verwaltungsgericht vom 21. Dezember 2005 (Museum der Kulturen), S. 6; BRK v. 22. Nov. 2004 i.S. H., Entscheid BRK v. 26.1. 2005 i.S. T.H.

zur Stadt- und Dorfbild-Schonzone kann das dem Charakter eines Ensembles entsprechende Nutzungsmass nach den Vorschriften derjenigen Zone quantifiziert werden, die durch die Geschosshöhe der zugelassenen Bebauung bestimmt wird. Massgeblich ist dabei jeweils ein wertvolles bauliches Ensemble als Ganzes. Die vorgeschlagene gesetzliche Präzisierung soll anhand eines Beispiels verdeutlicht werden: Auf einem grösseren Schutzzonenareal, das in Anlehnung an seine Umgebung einen dreigeschossigen Wohnbau aufweist, können bis zu einer Ausnützung entsprechend der geltenden Bauzone 3 (AZ 1,0) weitere Neubauten errichtet werden, ohne dass dies zu einer MWA führt. Wird an dieser Stelle der Schutzzone jedoch beispielsweise durch Erlass eines Bebauungsplans zugunsten einer spezifischen, schutzzonenkonformen Neuüberbauung eine höhere Ausnützung gegenüber der Bauzone 3 bewilligt, wird für diese eine MWA erhoben. Der Basisnutzungswert bildet dabei die AZ 1,0.

Dasselbe gilt bei Zulassung einer baulichen Erweiterung auf einer Parzelle in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone ohne nachweisbare Nutzungsreserve durch eine Ausnahmegewilligung. Die bauliche Erweiterung wird in diesem Fall neu eine bestimmbare Mehrnutzung generieren, die wie in jeder anderen Zone auch eine MWA zur Folge hat. Bei der Berechnung des so generierten Mehrnutzens müssen bauliche Mehraufwendungen, die zur Einlösung der denkmalschützerischen Bauweise erforderlich sind, berücksichtigt werden. Diese Lösung schafft Rechtsgleichheit, indem auch Bauwillige in der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone eine MWA bezahlen müssen, wenn sie dank einer Ausnahmegewilligung zu einer Mehrnutzung kommen.

5.3 Ausweitung der Zweckbindung des Mehrwertabgabefonds

5.Abschnitt: 1. Mehrwertabgaben
3.5.1.a) Zweck
§ 120. <i>[Abs. 1 unverändert]</i> ² Die auf Grundstücken in der Stadt Basel anfallenden Abgaben sind in der Stadt Basel zu verwenden für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds wie beispielsweise Parkanlagen, Spielplätze und Begegnungszonen. Die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben können, soweit möglich und sinnvoll, unmittelbar zugunsten dieses Areals verwendet werden. ³ In Ausnahmefällen können die Abgaben auch für Grün- und Freiräume ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden, wenn diese den Bedingungen von Absatz 2 entsprechen, unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Stadtbevölkerung genutzt werden. Ist der Boden nicht im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel oder des Kantons Basel-Stadt, so ist die Zweckbindung als öffentlich zugängliche Grün- und Freifläche als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu sichern.

5.3.1 Schaffung und Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume, auch auf Privatareal

Nach dem heutigen § 120 Abs. 2 BPG sind MWA ausschliesslich zweckgebunden für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünräume in der Stadt Basel zu verwenden. Dazu zählen u.a. auch Revitalisierungsmassnahmen bei Gewässern und Uferbereichen, welche die Attraktivität und die Zugänglichkeit eines Gewässers für Mensch, Flora und Fauna fördern. Dazu zählen primär äusserlich sichtbare, strukturelle Umgestaltungen an Gewässern und Uferbereichen. Nicht via Mehrwertabgabefonds zu finanzieren wären hingegen technische Grundwasserschutzmassnahmen wie Abdichtungen gegen das Grundwasser und ähnliches.

Nach aktuellem städtebaulichem Verständnis können jedoch beispielsweise auch versiegelte Freiflächen hochwertige urbane öffentliche Freiräume bilden, die demselben Zweck dienen wie

etwa Parkanlagen. Beispiele dazu finden sich in Zürich West oder Zürich Nord. Stadtplätze und gestaltete Erholungsräume müssen also nicht zwangsläufig „grün“ sein. Wie der Regierungsrat bereits anlässlich der Präsentation seines Gegenvorschlages zur kantonalen Volksinitiative „Boden behalten – Boden gestalten“ (Bodeninitiative) im Januar 2014 verlauten liess, erachtet er die geltende Zweckbindung zur Verwendung der MWA als zu restriktiv.

Gemäss der auf den 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sieht Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG vor, dass der Ertrag der MWA für Massnahmen wie die Entschädigung für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, oder für weitere Massnahmen der Raumplanung verwendet wird (Artikel 3, insbes. Abs. 2 lit. a und 3 lit. a^{bis} RPG). Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG beabsichtigt als Planungsgrundsatz, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben sollen. Gemäss Art. 3 Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG sollen Massnahmen getroffen werden zum Erhalt von Fruchtfolgeflächen, zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche. Die aktuelle Regelung im Kanton Basel-Stadt, wonach der Ertrag der MWA als Kompensation für Verdichtungen für die Schaffung oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünflächen zu verwenden sind, entspricht den Planungsgrundsätzen des RPG und damit der bundesrechtlich vorgesehenen Verwendung des Ertrages der MWA gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG.

Will man die Zweckverwendung der MWA ausweiten, so gilt es zu beachten, dass die Zweckverwendung nach Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG auf die Förderung der raumplanerischen Massnahmen gemäss Art. 3 RPG beschränkt ist. Ziele der Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG ist es insbesondere, die Landschaft zu schonen, die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sowie für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen. Die MWA kann somit z. B. zur Schaffung von Erholungsräumen und Freizeitanlagen verwendet werden. Unterstützt werden dürfen auch Massnahmen zur besseren Ausnutzung des bestehenden Bauvolumens, Massnahmen gegen die Zersiedelung, für Projekte, die Flussufer besser zugänglich machen und ähnliches.¹⁷

In Beachtung dieser bundesrechtlichen Rahmenbedingungen schlägt der Regierungsrat vor, die Zweckbindung von § 120 Abs. 2 BPG insofern anzupassen, als die auf die Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender, dauerhaft öffentlich zugänglicher Grün- und Freiräume zu verwenden sind, die dem Aufenthalt, der Begegnung bzw. der Erholung der Bevölkerung dienen. Damit könnten zwecks Wohnumfeldaufwertung insbesondere auch versiegelte Flächen einer hochwertigen Aussenraumgestaltung aus Mitteln des Mehrwertabgabefonds finanziert werden. Diese Präzisierung bewirkt, dass alle mit der MWA finanzierten Grün- und Freiräume inklusive ihrer Ausstattung, die der Wohnumfeldaufwertung dienen, aus deren Mittel finanziert werden können. Sportplätze im engeren Sinn mit all ihren unterschiedlichen Sportarten dienenden spezifischen Bauten und Anlagen, die regelmässig nicht als naturnahe Grünanlagen ausgestaltet sind und in Bezug auf die Umgebung und die Naturbelange nicht als einwirkungsarm gelten können, sollen jedoch weiterhin nicht aus Mitteln dieses Fonds finanziert werden.

Zudem soll im Gesetz neu explizit die bereits vereinzelt bestehende Praxis verankert werden, wonach die Mittel der MWA – soweit möglich und sinnvoll – zur Schaffung und Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume auf dem Areal verwendet werden können, das die planungsbedingte MWA generiert. Wenn der Vorteil dieser Abgabe für die Investorin bzw. den Investor nicht nur für das städtebauliche Umfeld ihrer/seiner Arealentwicklung, sondern direkt für ihr/sein eigenes Areal erkannt wird, kann damit die Akzeptanz der Abgabe nochmals deutlich gesteigert werden. Auch im Fall einer direkten Investition der Abgabe in ein verdichtetes Areal gilt jedoch selbstredend die Voraussetzung, dass dieses Areal fortan zumindest in den Teilen, welche aus der MWA aufgewertet werden, öffentlich zugänglich gemacht wird. Dies bewirkt

¹⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Planungsgrundsätzen in Joos, RPG-Kommentar, Art. 3, S. 58 ff.

zugleich eine bessere Anbindung eines neuüberbauten Areals an bestehende Quartiere, was ein willkommener Nebeneffekt dieser direkten Finanzierungsart aus der MWA darstellt.

Aus der Tatsache, dass neue und aufgewertete Grünanlagen in einer Anfangsphase erheblichen Zusatzpflegeaufwand hervorrufen, wurde bereits bisher die naheliegende Praxis abgeleitet, Entwicklungsbeiträge für die Mehraufwendungen einer neuen Grünanlage in den ersten fünf Jahren ebenfalls dem Fonds zu belasten. Diese bewährte Praxis soll auf Verordnungsstufe verankert werden.

5.3.2 Öffentliche Grün- und Freiräume ausserhalb des Stadtgebiets

Der heutige Wortlaut von § 120 Abs. 2 BPG lässt es offen, ob die MWA auch für die Schaffung öffentlicher Grün- und Freiräume ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im angrenzenden Ausland verwendet werden kann und wo die Grenzen einer exterritorialen Verwendung der Abgabe liegen. Der Regierungsrat schlägt vor, den Zweckbestimmungsartikel so anzupassen, dass es in Ausnahmefällen möglich ist, Grün- und Freiräume, die sich in den Gemeinden Riehen und Bettingen, im Nachbarkanton Baselland oder im deutschen oder französischen Grenzgebiet befinden, mit Geldern aus dem Mehrwertabgabefonds zu sanieren und nezugestalten. Voraussetzung ist, dass diese Grün- und Freiräume unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Stadtbevölkerung genutzt werden. Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG in Verbindung mit Art. 3 RPG ist so offen formuliert, dass selbst eine finanzielle Unterstützung in diesen Gebieten aus dem Mehrwertabgabefonds bundesrechtlich zulässig ist, wenn dies im Interesse der Basler Bevölkerung liegt. Dies ergibt sich insbesondere aus Abs. 4 lit. a dieses Artikels, der besagt, dass für öffentliche Anlagen regionale – und nicht kommunale oder kantonale – Bedürfnisse zu berücksichtigen sind. Ein Beispiel ist der Margarethenpark, der auf angrenzendem Binninger Boden liegt, aber in erster Linie von den Bewohnerinnen und Bewohnern des Gundeli-Quartiers genutzt wird. Weitere Beispiele sind das Gebiet von Brügglingen neben dem Gebiet St. Jakob, der Allschwiler Weiher und der grenzüberschreitende Landschaftspark Wiese, welche ebenfalls Naherholungsgebiete für die Basler Stadtbevölkerung darstellen und von dieser rege genutzt werden.

Ist der Boden, der ausserhalb des Stadtgebiets als Grün- oder Freiraum gestaltet werden soll, nicht im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel oder des Kantons Basel-Stadt, so bedarf es einer Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel, um diesen Nutzungszweck auch in Zukunft sicherzustellen.

5.4 Zeitpunkt der Festsetzung und Erhebung der Abgabe

3.5.1.c) Festsetzung und Erhebung
§ 122. <i>[Abs. 1 unverändert]</i> ^{1bis} Sie wird festgesetzt, wenn a) ein Baubegehren eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht; b) durch eine Ausnahmegewilligung zusätzliche Geschossflächen zugelassen werden. <i>[Abs. 2 unverändert]</i> ^{2bis} Ist das Nutzungspotential vorgängig bekannt, kann auf Gesuch der Abgabepflichtigen ein früherer Stichtag für die Festsetzung und Erhebung festgelegt werden. ³ Die Erhebung kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die Abgabepflichtigen den Nachweis erbringen, dass die besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden oder dass der Mehrwert ausschliesslich oder überwiegend erst zu

einem späteren Zeitpunkt entsteht.

[Abs. 4 unverändert]

Gemäss § 82 Abs. 1 lit. a der Bau- und Planungsverordnung (BPV) vom 19. Dezember 2000 (GS 730.110) wird die MWA festgesetzt, wenn ein Baugesuch eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht oder wenn durch eine Ausnahmebewilligung zusätzliche Geschossflächen bewilligt werden. Summenmässig wird die MWA also auf den Tag der Einreichung des Baugesuchs bestimmt. Die vorliegende Gesetzesrevision soll zum Anlass genommen werden, um diese wichtige Bestimmung auf Gesetzesstufe zu regeln.

Fällig wird die MWA nach § 122 Abs. 2 BPG erst, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen, die zusätzliche Geschossflächen enthalten, begonnen wird.

Für Grundeigentümerschaften sowie Investorinnen und Investoren kann es hilfreich sein, die Höhe der MWA bereits früher zu kennen, um besser kalkulieren zu können. Bereits heute besteht die Möglichkeit, in einem Bebauungsplan frühere Stichtage für die Festsetzung und Erhebung von MWA festzulegen, wenn die Abgabepflichtigen darum ersuchen. Neu schlägt der Regierungsrat vor, generell für Fälle, in welchen das Nutzungspotential vorgängig bekannt ist, zugunsten der Abgabepflichtigen die Möglichkeit zu schaffen, die Festsetzung und Fälligkeit der MWA auf einen früheren Stichtag zu beantragen. Bekannt ist das Nutzungspotential, wenn Geschossflächen durch Bebauungspläne oder durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften vergrössert werden. Massgebend für die Festsetzung der Höhe der MWA ist in diesen Fällen das künftige Nutzungspotential, da die zukünftig effektiv realisierte Nutzung noch nicht mit Sicherheit bekannt ist. Daneben soll vom Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) als zuständige Festsetzungsinstanz in allen Fällen weiterhin die Möglichkeit angeboten werden, eine unverbindliche Grobschätzung bezüglich der voraussichtlichen Höhe der zu leistenden MWA zu verlangen.

Eine weitere Lücke ist in Bezug auf die Erhebungsmodalitäten der MWA zu schliessen. Im Normalfall wird die MWA im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens festgelegt und mit dem Bewilligungsentscheid eröffnet. Bei Baubeginn wird die Abgabe zur Zahlung fällig (§ 120 Abs. 2 BPG). Diese Regelung ist grundsätzlich sinnvoll. Das baselstädtische Mehrwertabgaberecht beruht auf dem Gedanken der Erhebung der Abgabe zum Zeitpunkt, an dem der Mehrwert durch ein konkretes Bauvorhaben realisiert wird und die Grundeigentümerschaft in der Regel beginnt, vom Mehrwert im Rahmen der Nutzung bzw. Vermarktung seines Neubaus zu profitieren. Da zwischen dem Bauentscheid und dem Baubeginn selten so viel Zeit vergeht, dass der Bodenwert unterdessen erheblichen Schwankungen unterliegt, ist dieser Zeitpunkt der Bemessung vernünftig.

Der Baubeginn als Zeitpunkt für die Erhebung der MWA kann aber stossend sein, wenn durch den Neubau zwar mehr bauliche Nutzung entsteht, diese aber aufgrund einer spezifischen Nutzungsart vorläufig keinen finanziellen Mehrnutzen generiert. Dies kann beispielsweise bei staatlich subventionierten Nutzungen, bei abgabebefreiten Gemeinwesen, welche nur für eine vorbestimmte Zeit unmittelbar öffentliche Aufgaben mit einem Neubau verfolgen oder bei der planungsbedingten Zulassung einer höherwertigen Nutzung in einem neuen Gebäude, das aber vorläufig auf längere Zeit nachweislich nicht höherwertig umgenutzt wird, der Fall sein. Aus Billigkeitserwägungen sollte in diesen Fällen die Möglichkeit bestehen, den Zeitpunkt für die Fälligkeit der Abgabe aufzuschieben. Es bleiben dabei zwei Möglichkeiten, um die zwischenzeitlichen Schwankungen der Grundstückspreise zu berücksichtigen. Entweder wird wie im ordentlichen Verfahren die MWA im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens festgelegt und indexiert, so dass sie sich den Schwankungen anpasst. Oder die Anmerkung der Haftung für die MWA wird im Grundbuch vorläufig belassen und die definitive Abgabehöhe wird erst zu dem Zeitpunkt festgelegt, an dem die Zahlung aufgrund der hochwertigeren Neunutzung erfolgen soll.

a) Die Indexierung

Gegen die Indexierung spricht vor allem die mangelnde Praktikabilität. Zunächst muss entschieden werden, nach welchem Index die Anpassung erfolgen soll. Der Landesindex der Konsumentenpreise, der bei der Indexierung von Mietzinsen massgebend ist (Art. 269b OR), eignet sich nur sehr beschränkt. Denn er kann erheblich abweichen von den Wertschwankungen der Bodenpreise, von denen die Höhe der MWA schlussendlich abhängig ist. Einen zuverlässigen Index der Bodenpreise gibt es nicht; die allgemeinen Wertschwankungen lassen sich schwer ermitteln, weil beim Grundstückskauf neben dem Bodenwert häufig weitere Faktoren (Kauf durch das Kind, gemischte Schenkung, verdeckte Leistungen etc.) für die Höhe des Kaufpreises massgeblich sind. Eine Indexierung erscheint daher als ungeeignet.

b) Aufschub der Festlegung

Zur Vermeidung von durch Grundstückswertschwankungen verursachten Unbilligkeiten ist es am sinnvollsten, die Höhe der MWA zum Zeitpunkt der Zahlungsfälligkeit festzulegen. Folglich dann, wenn der Mehrnutzen der Grundeigentümerschaft finanziell zugutekommt. In den beschriebenen Spezialfällen kommt der Mehrnutzen der Grundeigentümerschaft erst dann finanziell zugute, wenn entweder die Liegenschaft veräussert wird oder eine Nutzungsänderung stattfindet.

Daher wird vorgeschlagen, im Gesetz eine neue Regelung aufzunehmen, wonach sowohl die Erhebung als auch die Fälligkeit der MWA ganz oder teilweise aufgeschoben werden kann, wenn die bessere Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden oder wenn der Nachweis erbracht wird, dass deren Mehrwert überwiegend erst zu einem späteren Zeitpunkt eintritt.

5.5 Verpflichtung zur Durchführung von qualitätssichernden Planungsverfahren

3.A.IV. Bebauungspläne

§ 101.

¹ Bebauungspläne sollen in begrenzten Gebieten bessere Bebauungen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. Sie sind in der Regel das Ergebnis von Planungsverfahren wie Testplanungen, Studienaufträgen, Wettbewerben, welche die städtebauliche Qualität sichern. Sie gehen allgemeineren Regelungen vor.

^{1bis} Die Aufwendungen dieser Planungsverfahren trägt die Grundeigentümerschaft.

[Abs. 2 unverändert]

[Abs. 3 unverändert]

3.5.1.b) Höhe

§ 121.

¹ Die Mehrwertabgabe wird aufgrund der Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet.

² Die Höhe der Abgabe beträgt 40% des Bodenmehrwerts abzüglich eines Freibetrags von Fr. 10'000. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet. Andere Aufwandpositionen sind für die Berechnung der Mehrwertabgabe unbeachtlich.

[Abs. 2 wird unverändert zu Abs. 3]

[Abs. 3 wird unverändert zu Abs. 4]

Bebauungspläne, die zu einer Vergrösserung der Geschossfläche und somit zu einer MWA führen, bedingen bereits heute in der Regel die Durchführung eines qualitätssichernden Verfahrens wie z. B. eine Testplanung, ein Studienauftrag oder ein Wettbewerb, dessen Resultat als Grundlage für den Entwurf des Bebauungsplans dient. Nur so kann die Vorgabe gemäss § 101 BPG eingelöst werden, wonach Bebauungspläne eine bessere Bebauung als die Grundordnung gewährleisten sollen. Dieses Erfordernis wird nun vorliegend im Sinne des Legalitätsprinzips und der Rechtsgleichheit festgelegt.

Heute wird zudem auch der konkrete Modus für die Berechnung der MWA nicht im Gesetz, sondern in der BPV vom 19. Dezember 2000 festgelegt. Aufgrund der Bedeutung dieser Berechnungsformel soll diese neu auf Gesetzesstufe verankert werden.

Nach dem Grundsatz von § 120 BPG ist die Erhebung einer MWA nur möglich, wenn Mehrnutzung in Form einer *grösseren Geschossfläche* zugelassen wird (siehe § 5-8 BPG). Keine Abgabepflicht begründen deshalb bspw. Nutzungsänderungen, die das zulässige Mass der baulichen Nutzung nicht erhöhen, auch wenn sie der Grundeigentümerschaft offensichtlich zum Vorteil gereichen. Der Bodenmehrwert entspricht dabei der Differenz der Verkehrswerte des Grundstücks vor und nach der Zulassung zusätzlicher Geschossflächen. Das Grundstück muss somit doppelt bewertet werden: einmal ohne und einmal mit der vergrösserten Geschossfläche (Differenzwertberechnung). Diese auf Verordnungsstufe festgelegte Berechnungsregel, die sich in der Praxis bewährt hat, soll nun im BPG verankert werden.

Als Beispiel für die Berechnung der MWA kann die Aufzoning einer Parzelle im Blockrandbereich von der Zone 4 (vier Vollgeschosse und ein Attikageschoss) in die Zone 5a (fünf Vollgeschosse und ein Attikageschoss) herangezogen werden. Dabei kann ein ganzes Vollgeschoss mehr gebaut werden. Gemäss dieser Gesetzesgrundlage wird die MWA aufgrund der Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet. Für die Ermittlung des Mehrwerts müssen folglich beide Bodenverkehrswerte ermittelt werden. Diese Ermittlung erfolgt in erster Linie aufgrund von Vergleichswerten (Liegenschaftstransaktionspreise), die in der Bodenpreissammlung der Bodenbewertungsstelle erfasst sind. In der Bodenpreissammlung können aktuelle Transaktionspreise herausgesucht werden, die der zu bewertenden Liegenschaft bezüglich Lage, Nutzung und Baupotenzial möglichst ähnlich sind. Diese Vergleichswerte werden von der Bodenbewertungsstelle zusätzlich mit konkreten Berechnungen am Objekt plausibilisiert. Es wird bei der Festlegung der Verkehrswerte jeweils von durchschnittlichen Vergleichswerten und einer in Bezug auf die Lage und Nutzung ausgewogenen, durchschnittlichen und nachhaltigen Immobilieninvestition ausgegangen.

Aufgrund der in der Vernehmlassung geäusserten kritischen Bemerkungen zur Berücksichtigung von Aufwandpositionen bei der Berechnung der MWA soll im Sinne einer Alternative der Abgabesatz künftig allgemeinverbindlich und rechtsgleich auf 40% gesenkt werden. Im Gegenzug soll auf die Abzugsfähigkeit von baulichen Aufwendungen wie Abbruchs- und Bodenverunreinigungen verzichtet werden, mit Ausnahme der gesetzlich vorgesehenen Anrechnung der Erschliessungsbeiträge und des Abzugs des neu geschaffenen Sockelfreibetrags. In der Vernehmlassung wurde insbesondere moniert, dass für die in der Praxis bisher praktizierte Anrechnung von Abbruch- und Bodenverunreinigungskosten an den Mehrwert des Bodens keine genügende gesetzliche Grundlage bestünde und es an Transparenz bei der Berechnung fehle. Dies führe zu Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit.

In der Praxis führt die Anrechnung der Abbruch- und Bodenverunreinigungskosten an den Mehrwert tatsächlich immer wieder zu langen Diskussionen, obwohl diese ursprünglich in pauschalisierter Form erfolgen sollte und als Entgegenkommen an die Investoren gedacht war (vgl. dazu im Einzelnen die Ausführungen unter Ziff.4.1.3). Auch wirken sich die komplexen Recherchen und Diskussionen um die Höhe der Anrechnung der Abbruch- und Bodenverunreinigungen oft negativ auf die Dauer der Baubewilligungsverfahren aus. Der Regierungsrat ist deshalb zum Schluss gelangt, dass mit der einheitlichen Reduktion des

Abgabesatzes von 50 auf 40% unter gleichzeitigem Verzicht auf die Abzugsmöglichkeiten für Altlasten- und Abbruchkosten die in der Vernehmlassung geforderte Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit am besten gewährleistet werden kann. Gleichzeitig wird dadurch auch der Vollzug der MWA vereinfacht und beschleunigt. Die Reduktion des Abgabesatzes auf 40% führt zu keinen namhaften Veränderungen bei den Einnahmen zugunsten des Mehrwertabgabefonds, da die bisher praktizierten pauschalisierten Abzüge für Abbruch- und Bodenverunreinigungen in den vergangenen Jahren durchschnittlich zu einer Reduktion der Abgabe von rund 9% führten.

5.6 Einführung eines Sockelfreibetrags

3.5.1.b) Höhe

§ 121.

¹ Die Mehrwertabgabe wird aufgrund der Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet.

² Die Höhe der Abgabe beträgt 40% des Bodenmehrerts abzüglich eines Freibetrags von Fr. 10'000. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet. Andere Aufwandpositionen sind für die Berechnung der Mehrwertabgabe unbeachtlich.

[Abs. 2 wird unverändert zu Abs. 3]

[Abs. 3 wird unverändert zu Abs. 4]

Der Regierungsrat schlägt vor, insbesondere zugunsten kleiner Bauvorhaben, die nicht von institutionalisierten Grundeigentümerschaften ausgehen und bei denen die MWA im Vergleich zu den Investitionskosten stärker ins Gewicht fällt, einen Anreiz für Entwicklungstätigkeiten zu schaffen. Dazu soll bei der MWA allgemein und somit rechtsgleich bei allen Mehrwertabgabeberechnungen ein Sockelfreibetrag eingeführt werden. Denn gerade bei der Erhebung der MWA in Fällen kleiner Parzellen bzw. kleiner Abgabebeträgen steht die Abgabehöhe zum Aufwand der Abgabefestsetzung in einem schlechteren Verhältnis.

Im Hinblick auf die Festsetzung der Höhe des Sockelfreibetrags hat die Bodenbewertungsstelle des Kantons Basel-Stadt die von einer MWA betroffenen Liegenschaften der Jahre 2011 bis 2014 evaluiert. In diesen Jahren führten 18 Fälle zu einer MWA bis max. 50'000 Franken. Im Einzelnen zeigte die Untersuchung folgendes Bild:

Anzahl Fälle	je Fall	Summe der MWA	durchschnittliche Mehrnutzung (BGF) pro Fall
7 von 18	< 50'000 Fr.	293'430 Fr.	125 m ²
1 von 18	< 25'000 Fr.	10'490 Fr.	46 m ²
10 von 18	< 10'000 Fr.	50'076 Fr.	23 m ²

Aus diesen Zahlen kann als vernünftige Schwelle für den Freibetrag der MWA 10'000 Franken angenommen werden, um damit einen Anreiz insbesondere für kleinere Entwicklungstätigkeiten zu schaffen. Wie die Auswertung zeigt, liessen sich demgegenüber mit einem höheren Sockelfreibetrag als 10'000 Franken bereits mehrwertabgabebefreite Mehrnutzungen von bis zu 125 m² Bruttogeschossfläche realisieren.

Der Mechanismus der Mehrwertabgabeberechnung soll vom Sockelfreibetrag unberührt bleiben. Der Sockelfreibetrag gilt für alle Mehrwertabgabefälle.

6. Finanzielle Auswirkungen dieser Gesetzesrevision

Generell ist zu bemerken, dass die vorliegende Gesetzesrevision primär der Schaffung von Rechtsgrundlagen für eine bisher bereits bewährte Praxis dient, so dass die finanziellen Auswirkungen auch mit Blick auf den zweckgebundenen Mehrwertabgabefonds überwiegend als nicht relevant einzustufen sind. Auch wird die Reduktion des Abgabesatzes von 50 auf 40% in Folge des Ausschlusses der heute bei der Ermittlung des Bodenmehrwertes praktizierten Abzüge für Abbruch- und Bodenverunreinigungskosten die Einnahmen zugunsten des Mehrwertabgabefonds nicht wesentlich verändern. Die bisher praktizierten pauschalisierten Abzüge für Abbruch- und Bodenverunreinigungen führten in den vergangenen Jahren durchschnittlich zu einer Reduktion der Abgabe von rund 9%.

Zu den einzelnen Revisionspunkten lässt sich folgendes sagen:

In der Industrie- und Gewerbezone, auf Bahnareal und in der Zone Nöl wurde in der Praxis bereits bisher mit der Grundeigentümerschaft ein Ausgangswert für die Berechnung der MWA vereinbart. Grosse Beträge wurden bspw. bei der Umzonung von Bahnareal auf dem Gebiet Erlenmatt oder mit der Bebauung des ersten Rocheturms in der Zone 5a mit Industrieschraffur fällig. Derzeit werden insbesondere auf Industriearealen Projekte geplant, für die insgesamt eine grosse Mehrwertabgabesumme erwartet wird (z. B. Roche). Auch sind Umzonungen von Industriearealen in Wohnbauzonen geplant, für welche bei dichteren Überbauungen schnell AZ über 1,8 erreicht werden, wodurch eine MWA fällig wird (z. B. Lysbüchel Areal). Da der Basisnutzungswert mit einer AZ 1,8 jedoch bereits hoch ist, sind die Mehrwerte sehr viel geringer als etwa bei einer Umnutzung von Bahnareal, wo von einem Basisnutzungswert von Null ausgegangen wird.

In der Schon- und Schutzzone führten in den letzten Jahren nur sehr wenige Fälle mit Ausnahmegewilligung zu einer MWA. Es handelte sich dabei – verglichen mit anderen Mehrwertabgabefällen – eher um kleinere Mehrnutzungsflächen. Die Mehrwertabgabebeträge in der Schon- und Schutzzone sind darum insgesamt geringfügig.

Die Möglichkeit einer zeitlich flexiblen Festsetzung der MWA führt zu keinen nennenswerten finanziellen Auswirkungen.

Die Neuschaffung eines Sockelfreibetrags von 10'000 Franken fällt finanziell nur untergeordnet ins Gewicht. Zwar gilt der Sockelfreibetrag für alle Mehrwertabgabefälle, doch ist die Anzahl der Abgabefälle pro Jahr relativ gering. In den letzten Jahren führten jährlich durchschnittlich sechs Fälle zu einer MWA, was einem jährlichen Ausfall von ca. 60'000 Franken pro Jahr entspricht. Mit Mehrwertabgabefällen wurden in den letzten Jahren jährlich zum Teil deutlich über 10 Mio. Franken eingenommen. Aufgrund dieser Zahl kann davon ausgegangen werden, dass der Ausfall aufgrund des Sockelfreibetrags im Vergleich zu den gesamten Einnahmen nicht massgebend ist.

Die vorsichtige Ausdehnung der Zweckbindung der MWA ohne die Finanzierungsmöglichkeit öffentlicher Verkehrsinfrastrukturen wird auf der Ausgabenseite des Mehrwertabgabefonds ebenfalls eher marginal ins Gewicht fallen.

7. Bericht des Regierungsrates zum Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der Mehrwertabgabe

Der Grosse Rat hat den nachstehenden Anzug Lukas Engelberger und Konsorten dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Basel-Stadt kennt derzeit - fast als einziger Kanton in der Schweiz - eine Abgabe auf Mehrwerten, welche durch Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand geschaffen werden. Konkret geht es um die Vergrösserung der baulichen Nutzung, deren Mehrwert zu 50% abgeschöpft wird. Eingesetzt wird der Erlös "für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume". Derzeit liegen rund CHF 27 Millionen im "Fonds Mehrwertabgaben".

Die Anzugsteller halten die derzeitige Formulierung des Verwendungszwecks für zu restriktiv. Indem Mehrwertabgaben lediglich zur Schaffung neuer oder zur Aufwertung bestehender Grünanlagen verwendet werden dürfen, stehen diese

Mittel nicht für andere Projekte zur Verfügung, die für den Zweck der Wohnumfeldaufwertung ebenso sinnvoll sein können, wie etwa die Einrichtung von Spielplätzen oder Begegnungszonen. Die derzeitigen Bestimmungen zur Verwendung der Mehrwertabgabe sollten deshalb zugunsten von Massnahmen zur Aufwertung des Wohnumfelds generell ausgedehnt werden.

Denkbar ist auch eine Ausdehnung auf Projekte in der Region ausserhalb des Kantons. Das Anlegen von öffentlichen Grünanlagen, Erholungsräumen, Kinderspielplätzen, Wanderwegen oder Freizeiteinrichtungen in unmittelbarer Nähe zu Basel-Stadt kann die Attraktivität unseres Wohnumfelds auch dann verbessern helfen, wenn die entsprechenden Anlagen nicht auf BS-Boden liegen. Eine stärkere regionale Orientierung der Mehrwertabgabeverwendung könnte der Raumentwicklung in unserer Region, insbesondere in Bezug auf Grenzareale, neue Impulse geben.

Die Anzugssteller bitten deshalb den Regierungsrat, eine Ausdehnung des Verwendungszwecks der aus der Mehrwertabgabe fliessenden Mittel auf zusätzliche Projekte der Wohnumfeldaufwertung (neben Grünanlagen im engeren Sinn) sowie für derartige Projekte in der Region ausserhalb des Kantonsgebiets zu prüfen und dazu zu berichten.

Lukas Engelberger, Baschi Dürr, Dieter Werthemann, Oswald Inglin, Jürg Stöcklin, Patricia von Falkenstein, Helen Schai-Zigerlig, Remo Gallacchi, André Weissen, Urs Schweizer, Balz Herter, Salome Hofer, Rolf von Aarburg, Martina Saner, Oskar Herzig, Christoph Wydler, Tobit Schäfer, Daniel Stolz, David Wüest-Rudin“

Wir beantworten diesen Anzug wie folgt:

Gemäss vorstehender Ziff. 5.3 „Ausweitung der Zweckbindung der MWA“ schlägt der Regierungsrat vor, die Zweckbindung von § 120 Abs. 2 BPG insofern anzupassen, als auf die Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender, dauerhaft öffentlich zugänglicher Grün- und Freiräume zu verwenden sind, welche dem Aufenthalt, der Begegnung, dem Spiel und der Bewegung oder der Erholung der Bevölkerung dienen. Stadtplätze und gut gestaltete Erholungsräume müssen nicht zwangsläufig „grün“ sein, um einen wichtigen Beitrag an die Wohnumfeldqualität zu leisten. Auch asphaltierte Flächen können zu einer hochwertigen Aussenraumgestaltung führen und sollen deshalb aus Mitteln des Mehrwertabgabefonds finanziert werden können.

Eine solche Flexibilisierung des Verwendungszwecks der MWA bewirkt, dass alle mit der MWA finanzierten Grün- und Freiräume inklusive ihrer Ausstattung, die der Bevölkerung zum Aufenthalt, zur Begegnung, zum Spiel, zur Bewegung oder zur Erholung dienen, aus deren Mittel finanziert werden können. Sportplätze im engeren Sinn mit ihren den verschiedensten Sportarten dienenden Einrichtungen, die überwiegend nicht als naturnahe Grünanlagen ausgestaltet sind und somit negativ auf Umgebung und Naturbelange einwirken, sollen jedoch weiterhin nicht aus Mitteln dieses Fonds finanziert werden.

In einzelnen Fällen soll es darüber hinaus auch möglich sein, die MWA für die Schaffung oder Aufwertung von Grün- und Freiräumen ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen oder französischen Grenzgebiet zu verwenden, wenn diese unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Bevölkerung genutzt werden.

Mit diesen Revisionsvorschlägen werden die von den Anzugstellenden beantragten Anliegen vollumfänglich umgesetzt. Der Regierungsrat beantragt deshalb, den Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der MWA abzuschreiben.

8. Bericht des Regierungsrates zum Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds

Der Grosse Rat hat den nachstehenden Anzug René Brigger und Konsorten dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Basel-Stadt kennt das System der Mehrwertabgaben schon seit Jahrzehnten. Gemäss § 120 ff. BPG werden 50% des Bodenmehrerts abgeschöpft. Der Mehrwertabgabefonds ist aktuell prall gefüllt und wird durch die weiteren diversen Um- und Aufzonungen resp. Bebauungsplänen mit höherer Ausnützung in den nächsten Jahren massiv gefüllt (Roche, Magnolienpark, Neubauten Basler Versicherung am Bahnhof, Claraturm, Helvetia Campus etc.). Gemäss § 120 Abs. 2 BPG werden diese Gelder in Regierungskompetenz "für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden" verwendet. Dieser Verwendungszweck ist viel zu eng und deckt nicht einmal die heutige Praxis ab.

Jedenfalls haben die Stimmbürger die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 15.06.2012 abgesegnet. Dort ist neu die Mehrwertabgabe zusätzlich überdachend eidgenössisch geregelt. Die dortige Regelung sieht die Verwendung der Erträge aus Planungsvorteilen insbesondere für zwei Massnahmen vor. Einerseits (für Basel-Stadt kaum

relevant) sollen für die Landwirtschaft genügend Flächen mit geeignetem Kulturland, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a) und zweitens (gleichwertig) sollen Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden (Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG).

Zuletzt in der Anzugsbeantwortung Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der Mehrwertabgabe (vgl. Regierungsratsbeschluss vom 10.11.2015) hat der Regierungsrat deutlich gemacht, dass momentan die Erweiterung der Zweckbindung zur Verwendung der Mehrwertabgabe in Vorbereitung ist.

Die Anzugsteller bitten deshalb den Regierungsrat, im Rahmen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, eine Ausdehnung des Verwendungszweckes der in den Mehrwertabgabefonds fliessenden Mittel gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. abis RPG (Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche) zu prüfen und dazu zu berichten.

René Brigger, Daniel Goepfert, Philippe P. Macherel, Roland Lindner, Mark Eichner, Bruno Jagher, Andreas Zappalà, Conradin Cramer, Martina Bernasconi, Helen Schai-Zigerlig.“

Wir beantworten diesen Anzug wie folgt:

Gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG ist die Zweckverwendung der MWA auf die Förderung *raumplanerischer* Massnahmen gemäss Art. 3 RPG beschränkt. Ziel der Planungsgrundsätze gemäss RPG ist es insbesondere, die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten, die Zersiedelung zu stoppen und für die öffentlichen Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen. Zu diesen Zwecken sind die Kantone zur Einführung der MWA verpflichtet; der relativ offene Wortlaut der Bestimmung zum Verwendungszweck der MWA ermöglicht ihnen jedoch, massgeschneiderte Lösungen zur Erreichung ihrer teilweise sehr unterschiedlichen raumplanerischen Anforderungen zu finden. Die Basler MWA beinhaltet mit ihrer raumplanerischen Ausgleichsfunktion bei Verdichtungen zugunsten von hochwertigen Grün- und Freiräumen eine auf dichte städtische Verhältnisse adaptierte Lösung zugunsten der Wohn- und Arbeitsplatzqualität. Die entsprechenden Mittel ermöglichen, Bodenmehrwerte einzelner aus dichteren und/oder höheren Überbauungen allen Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt Basel zugutekommen zu lassen. Zugleich wird so den Nachteilen unseres vergleichsweise bereits dicht bebauten Stadtgebiets durch eine Steigerung der Wohnumfeldqualität begegnet.

Damit vereinfacht die baselstädtische MWA das im RPG statuierte Postulat des häuslicheren Umgangs mit dem Boden und der Verdichtung nach Innen. Dieser Effekt ist in unserem dicht bebauten Stadtkanton mit seinem knapp bemessenen Bauland von besonderem öffentlichem Interesse: Die gewünschte verdichtete Stadtentwicklung wäre ohne diese Mittel für hochwertige Grün- und Freiräume nicht möglich (siehe bspw. Roche-, Messeturm, Erlenmatt).

Insofern steht die baselstädtische Lösung der MWA mit Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG im Einklang, schafft doch ihre Ausgleichsfunktion die eigentlichen Voraussetzungen, um weitere Verdichtung in unserer bereits dicht besiedelten Stadt zu ermöglichen. Ungenutzte oder brachliegende Baulandflächen gibt es nur wenige im Kanton Basel-Stadt und diese stehen deshalb nicht im Fokus.

Im Rahmen der vorliegenden Revision der MWA ist – wie unter Ziff. 5.3 ausführlich erläutert – eine Ausweitung der Zweckbindung der MWA für die Schaffung und Aufwertung von öffentlichen Freiräumen vorgesehen. Diese Zweckerweiterung zugunsten hochwertiger Aussenraumgestaltungen wie Grün- und Freiflächen soll unmittelbar der Aufwertung der Quartiere und deren Wohnumfeld dienen. Dasselbe gilt für die aussergewöhnliche Finanzierung von öffentlichen Anlagen ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet, soweit diese direkt an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend durch die Stadtbevölkerung genutzt werden.

Zusätzlich soll die MWA vermehrt direkt in die Aufwertung verdichteter Areale zurückfliessen, welche die MWA generiert haben. Von einem Rückfluss der Abgabe in das verdichtete Areal profitieren sowohl Investorinnen und Investoren als auch die Öffentlichkeit, indem die aufgewerteten Teile des Areals für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht und damit besser an bestehende Quartiere angebunden werden.

Mit all diesen Zweckerweiterungen soll die raumwirksame Kompensationsfunktion der Mehrwertabgabebindung zugunsten von Wohnumfeldverbesserungen in naher Zukunft

noch mehr wahrgenommen werden, als dies bereits heute der Fall ist. Eine weitere Lockerung der MWA-Zweckbindung, welche diesen städtebaulichen Ausgleich zugunsten der Allgemeinheit vereiteln würde, ist demgegenüber abzulehnen. Die Zweckbindung der MWA soll auch künftig so ausgestaltet sein, dass damit in unserer bereits sehr dicht bebauten Stadt zusätzliche Verdichtungen geschaffen werden können und gleichzeitig die Wohn- und Lebensqualität erhalten bleibt.

Gestützt auf diese Ausführungen erachten wir die Hauptforderung der Anzugstellenden nach einer Zweckerweiterung der MWA zur Förderung der Verdichtung der Siedlungsfläche mit der bestehenden Zweckbindung und den vorgeschlagenen Zweckerweiterungen der MWA bereits als erfüllt. Die geforderte Ausweitung der Zweckbindung für die bessere Nutzung brachliegender Flächen steht demgegenüber im Kanton Basel-Stadt aus Sicht des Regierungsrates nicht im Vordergrund, da wir im Gegensatz zu anderen Kantonen kaum über brachliegende Flächen verfügen. In diesem Sinne wird beantragt, den Anzug als erledigt abzuschreiben.

9. Bericht des Regierungsrates zur Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend Umgestaltung des Margarethenparks

Der Grosse Rat hat die nachstehende Motion Jörg Vitelli und Konsorten dem Regierungsrat zur Bearbeitung überwiesen:

„Der Margarethenpark im Gundeldinger-Quartier ist die grösste zusammenhängende Grünfläche im Quartier. Entsprechend wird er auch von Gross und Klein intensiv genutzt. Für alle im vorderen Gundeli Wohnenden ist er rasch erreichbar. Nicht bewusst ist den meisten Benützenden, dass dieser "Basler Park" auf Territorium der Gemeinde Binningen liegt.

Der Margarethenpark bedarf einer Erneuerung und einer zeitgemässen Ausstattung für die Bevölkerung und der vielen im Quartier wohnenden Kinder. Eine Umgestaltung soll nicht radikal erfolgen. Die Kunsteisbahn ist zu erhalten und einer vielfältigen Nutzung zuzuführen. Die Summer-Kunschti Margarethen im 2017 zeigte, dass die Anlage auch im Sommerhalbjahr erfolgreich genutzt werden kann. Ebenso sollen die Tennisplätze ihren Standort behalten können. Damit eine Umgestaltung die Erwartungen des Quartiers erfüllt, soll das Projekt unter Mitwirkung und mit einer Begleitgruppe der Quartierbevölkerung ausgearbeitet werden.

In den Schubladen der Stadtgärtnerei liegt ein Projekt in der Grössenordnung von ca. Fr. 6 Mio. Die Ausführung zulasten des Mehrwertabgabefonds wurde aber bis heute zurückgehalten, weil die gesetzliche Grundlage keine Ausgaben für Umgestaltungen ausserhalb des Kantons zulässt. Der Mehrwertabgabefonds ist bekanntlich sehr gut dotiert. Es wird nicht verstanden, dass eine Umgestaltung des Margarethenparks verzögert wird, weil die Kosten nicht dem Mehrwertabgabefonds belastet werden können. Der Grosse Rat hat aber die Möglichkeit bei Vorlage eines Ratschlags mittels Grossratsbeschlusses die Kosten dem Fonds zu belasten.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb die Regierung:

- innert Jahresfrist dem Grossen Rat einen Ratschlag für die Umgestaltung und Erneuerung des Margarethenparks vorzulegen.
- Die Kosten für die Umgestaltung per Grossratsbeschluss dem Mehrwertabgabefonds zu belasten.

Jörg Vitelli, Beatrice Isler, Oswald Inglin, Erich Bucher, Michael Koechlin, Aeneas Wanner, Christophe Haller, Patrick Hafner, Barbara Wegmann, Tim Cuénod, Sibylle Benz, René Brigger, Michael Wüthrich“

Wir beantworten diese Motion wie folgt:

Gemäss vorliegendem Revisionsvorschlag soll es in einzelnen Fällen auch möglich sein, Grün- und Freiräume, die sich auf Boden ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes oder im angrenzenden Ausland befinden, mit Geldern aus dem Mehrwertabgabefonds aufzuwerten oder neu zu schaffen (vgl. die Ausführungen zu Ziff. 5.3.2). Voraussetzung ist, dass diese Grün- und Freiräume direkt an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend durch die Basler Bevölkerung genutzt werden. Der Margarethenpark erfüllt diese Voraussetzungen. Die Neugestaltung und Aufwertung dieser Grünanlage kann somit gestützt auf die vorgeschlagene Rechtsgrundlage mit Mitteln der MWA finanziert werden. Nach Verabschiedung der vorliegenden Gesetzesänderung wird der Regierungsrat die zuständigen Stellen veranlassen, ihm so schnell als möglich das entsprechende Aufwertungsprojekt zulasten der Finanzierung durch den Mehrwertabgabefonds vorzulegen. In diesem Sinne wird beantragt, die Motion Vitelli und Konsorten betreffend Umgestaltung des Margarethenparks als erledigt abzuschreiben.

10. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlagsentwurf betreffend Revision der Mehrwertabgabe gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 auf die finanzielle und wirtschaftliche Tragweite geprüft.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat die Änderungen des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) vom 17. November 1999 (SG 730.100) im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

Bei der vorliegenden Gesetzesrevision geht es primär um die Schaffung von Rechtsgrundlagen für eine bisher bereits bewährte Praxis bei der Erhebung der MWA. Durch die Festlegung eines Basisnutzungswerts in der Industrie- und Gewerbezone, der Schutzzone, des Bahnareals sowie der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse soll künftig auch die Grundeigentümerschaft in solchen Zonen bei einem planungsbedingten Bodenmehrwert eine MWA entrichten, dies unabhängig vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages. Dadurch wird die Rechtssicherheit erhöht und eine rechtsgleiche Behandlung aller Grundeigentümer und Grundeigentümerinnen bei der Erhebung der MWA gewährleistet. Durch die Einführung einer gesetzlichen MWA in diesen Zonen profitiert die Volkswirtschaft: Zum einen ermöglicht die MWA auch für Geschäftsnutzungen eine Akzeptanzsteigerung für die verdichtete Bauweise mit mehr Nutzraum. Weiter entsteht für die Beschäftigten mit diesen Massnahmen mehr qualitativ guter Wohn- und Geschäftsraum in der Stadt selbst. Damit wird indirekt ein Beitrag zur Vermeidung von längeren Pendlerwegen zu den Arbeitsplätzen geleistet, was wiederum im Interesse der Volkswirtschaft liegt. Zudem verhindert der zweckgebundene MWA-Fonds, dass Wohnumfeldaufwertungen, welche durch verdichtetes Bauen notwendig werden, den Staatshaushalt bzw. die Steuerzahlenden belasten.

Die Unternehmen, die in den betroffenen Zonen investieren, werden zwar durch die Neuregelung mit einer Abgabe belastet. Zugleich profitieren auch sie von der höheren Akzeptanz von Verdichtungen auf ihren Firmenarealen bei der Bevölkerung. Vorteile ziehen die Unternehmen zudem aus der Neuregelung, wonach die MWA künftig vermehrt direkt in Aufwertungen auf dem verdichteten Areal zurückfliessen soll. Schliesslich sind die vorgesehenen Vereinfachungen bei der Berechnung der MWA im Sinne der Unternehmen, wird doch dadurch ein effizienter Vollzug der MWA gewährleistet.

11. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt.
2. Der Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der MWA wird beschrieben.
3. Der Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds wird beschrieben.
4. Die Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend Umgestaltung des Margarethenparks wird beschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Bau- und Planungsgesetz (BPG)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. [P-Nr. eingeben] vom [Datum] sowie in den Bericht seiner Kommission für Raumplanungsfragen,

beschliesst:

I.

Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999¹⁾ (Stand 26. Februar 2017) wird wie folgt geändert:**§ 101 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)**

¹⁾ Bebauungspläne sollen in begrenzten Gebieten bessere Bebauungen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. Sie sind in der Regel das Ergebnis von Planungsverfahren wie Testplanungen, Studienaufträgen, Wettbewerben, welche die städtebauliche Qualität sichern. Sie gehen allgemeineren Regelungen vor.

^{1bis} Die Aufwendungen dieser Planungsverfahren trägt die Grundeigentümerschaft.

§ 120 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (neu)

²⁾ Die auf Grundstücken in der Stadt Basel anfallenden Abgaben sind in der Stadt Basel zu verwenden für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds wie beispielsweise Parkanlagen und Begegnungszonen. Die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben können soweit sinnvoll unmittelbar zugunsten dieses Areals verwendet werden.

³⁾ In Ausnahmefällen können die Abgaben auch für Grün- und Freiräume ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden, wenn diese den Bedingungen von Abs. 2 entsprechen, unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Stadtbevölkerung genutzt werden. Ist der Boden nicht im Eigentum der Einwohnergemeinde der Stadt Basel oder des Kantons Basel-Stadt, so ist die Zweckbindung als öffentlich zugängliche Grün- und Freifläche als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu sichern.

Titel nach § 120 (neu)**3.5.1.a^{bis}) Ausgangswert für die Berechnung****§ 120a (neu)****Grundsatz**

¹⁾ Als Ausgangswert dient das gesetzlich festgelegte Mass der baulichen Nutzung. Dieses wird in der Regel bestimmt durch Vergleichsprojekt, Ausnutzungsziffer oder Bebauungsplan.

²⁾ Ist das zulässige Mass der baulichen Nutzung gesetzlich nicht festgelegt oder bestimmbar, gelten die nachfolgenden Bestimmungen.

§ 120b (neu)**Industrie- und Gewerbezone (Zone 7)**

¹⁾ Entsteht die Mehrnutzung durch einen Bebauungsplan, dient als Ausgangswert eine Ausnutzungsziffer von 3,0 oder das bestehende Mass der baulichen Nutzung. Massgebend ist der höhere Wert.

²⁾ Entsteht die Mehrnutzung durch eine Änderung der Zoneneinteilung, gilt als Ausgangswert eine Ausnutzungsziffer von 1,8.

§ 120c (neu)**Bahnareale und Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse**

¹⁾ Als Ausgangswert dient der Wert von Nichtbauland.

²⁾ Bereits vorhandene rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen sind bei der Ermittlung des Bodenmehrerts zu berücksichtigen.

¹⁾ SG 730.100

§ 120d (neu)

Stadt- und Dorfbild-Schutzzone

¹ Als Ausgangswert dient das zulässige Mass der baulichen Nutzung derjenigen Zone, die durch die Geschosshöhe der zugelassenen Bebauung bestimmt wird.

§ 120e (neu)

Erleichterungen für Industrie- und Gewerbebauten (§ 95 Abs. 1 Ziff. 5)

¹ Bei Nutzungen nach den für die Zone 7 geltenden Vorschriften dient als Ausgangswert eine Ausnutzungsziffer von 3,0 oder das bestehende Mass der baulichen Nutzung. Massgebend ist der höhere Wert.

² Bei Nutzungen nach den für die Grundzone geltenden Vorschriften gilt der Grundsatz gemäss § 120a.

§ 121 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert), Abs. 4 (neu)

¹ Die Mehrwertabgabe wird aufgrund der Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet.

² Die Höhe der Abgabe beträgt 40% des Bodenmehrwerts abzüglich eines Freibetrags von Fr. 10'000. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet. Andere Aufwendungen sind für die Berechnung der Mehrwertabgabe unbeachtlich.

³ Bei Bewilligung einer grösseren Geschossfläche ist für die Bestimmung der Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird.

⁴ Soweit das Mass der baulichen Nutzung zum Ausgleich von Nutzungsverlusten erhöht wird, wird der Bodenmehrwert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.

§ 122 Abs. 1^{bis} (neu), Abs. 2^{bis} (neu), Abs. 3 (geändert)

^{1bis} Sie wird festgesetzt, wenn

- a) ein Baubegleichen eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht;
- b) durch eine Ausnahmegewilligung zusätzliche Geschossflächen zugelassen werden.

^{2bis} Ist das Nutzungspotential vorgängig bekannt, kann auf Gesuch der Abgabepflichtigen ein früherer Stichtag für die Festsetzung und Erhebung festgelegt werden.

³ Die Erhebung kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die Abgabepflichtigen den Nachweis erbringen, dass die besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden oder dass der Mehrwert ausschliesslich oder überwiegend erst zu einem späteren Zeitpunkt entsteht.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und tritt am fünften Tag nach der Publikation des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist oder im Falle einer Volksabstimmung am fünften Tag nach Publikation der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]

