



An den Grossen Rat

16.0836.02

11.5206.06

15.5544.03

17.5322.04

Basel, 9. März 2020

Kommissionsbeschluss vom 9. März 2020

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)

zum Ratschlag betreffend Revision der Mehrwertabgabe

Änderung des Bau- und Planungsgesetzes BGP 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

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Vorgehen der Kommission	4
3. Erwägungen der Kommission	4
3.1 Ausweitung der Zweckbindung des Mehrwertabgabefonds	5
3.2 Kompetenzen der Gemeinden Riehen und Bettingen	7
3.3 Finanzkompetenz des Regierungsrats	7
3.4 Abgabesatz und Sockelfreibetrag	8
4. Antrag der Kommission	9

Beilagen

Grossratsbeschluss

Synopse

Mitbericht der BRK

1. Ausgangslage

Im Kanton Basel-Stadt wurde die Mehrwertabgabe bereits 1977 eingeführt. Seit 1999 wird die Mehrwertabgabe für die Neuschaffung und Aufwertung von allgemein zugänglichen Grünräumen eingesetzt. Damit entspricht die Verwendung der Gelder aus dem Mehrwertabgabefonds einer Kompensationslogik: Die Mehrwertabgabe, die bei Verdichtungen abgeschöpft wird, ist für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünflächen zu verwenden.

Mit Ratschlag Nr. 16.0836.01 vom 14. Mai 2019 beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat nun eine Änderung des Bau- und Planungsgesetzes BPG betreffend Revision der Mehrwertabgabe.

Mit der Revision der Mehrwertabgabe werden im Wesentlichen drei Ziele verfolgt:

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

Dabei umfasst die Revision folgende zentrale Revisionspunkte:

1. Ertragsneutrale Vereinfachung der Berechnung: Senkung des Abgabesatzes auf 40% unter gleichzeitigem Verzicht auf gewisse Abzugsmöglichkeiten
2. Ausweitung des Verwendungszwecks
3. Einführung Sockelfreibetrag
4. Festlegung von Ausgangswerten für die Berechnung der Mehrwertabgabe für die Industrie- und Gewerbezone, Gebiete mit Industrieschraffur, die Schutzzone, die Zone für Nutzung im öffentlichen Interesse (NÖI) und Bahnareal
5. Flexible zeitliche Festsetzung möglich

Die Punkte 1, 2 und 3 werden im Folgenden ausgeführt. Die Punkte 4 und 5 sind in der WAK unbestritten. Punkte 4 und 5 betreffend wird auf die Ausführungen im Ratschlag verwiesen.

Mit der Mehrwertabgabe werden Vorteile abgegolten, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche einer Parzelle durch Einzonung, Aufzonung (z.B. mit Bebauungsplan) oder durch eine Ausnahmegewilligung erhöht wird. Für die Berechnung des Mehrwerts ist die Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung massgebend. Für die Berechnung der Abgabe ist dabei nicht das planerische Potential, sondern die tatsächlich realisierte Bruttogeschossfläche ausschlaggebend.

Der Mehrwertabgabesatz beträgt bisher 50% des effektiv realisierten Mehrwerts. Von diesem Betrag können Abbruch- und Altlastenkosten sowie Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge abgezogen werden. Künftig sollen gemäss Ratschlag die Abbruch- und Altlastenkosten nicht mehr abgezogen werden können, weil die Berechnung dieser Kosten immer wieder Gegenstand von Abklärungen und Diskussionen war. Die Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge sollen aber weiterhin abgezogen werden können. Durch die Reduktion der Abzugsmöglichkeiten fiel die Mehrwertabgabe höher aus, würde der Regierungsrat nicht gleichzeitig die Senkung des Abgabesatzes von 50% auf 40% vorschlagen. Durch den Verzicht auf die Abzüge für Abbruch- und Altlastenkosten wird eine transparente Ausgangslage für alle geschaffen, was die Berechnung und damit den Vollzug der Mehrwertabgabe vereinfacht und beschleunigt. Gleichzeitig entstehen für die Bodenbesitzenden keine Nachteile, weil der Abgabesatz um 10% gesenkt werden soll.

Mit der Revision will der Regierungsrat zudem die Zweckbindung der Mehrwertabgabe erweitern. Heute beschränkt sich die Verwendung der Mehrwertabgabe auf die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünanlagen. Künftig sollen auch öffentliche Freiräume finanziert werden können, solange sie der Wohnumfeldaufwertung dienen. Zudem sollen Aufwertungsmassnahmen explizit

auch zugunsten eines Areals erfolgen können, das verdichtet wird. Als dritte Erweiterung soll die Mehrwertabgabe ausnahmsweise auch für die Gestaltung von öffentlichen Grünanlagen ausserhalb des Stadt- oder Kantonsgebiets sowie im deutschen oder französischen Grenzgebiet verwendet werden können, sofern diese unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Bevölkerung genutzt werden.

Weiter soll mit der vorliegenden Gesetzesrevision die gesetzliche Grundlage für die in der Praxis bereits bestehende Berechnung der Mehrwertabgabe in speziellen Nutzungszonen geschaffen und präzisiert werden. Im Hinblick auf das Legalitätsprinzip und die Rechtsgleichheit ist eine gesetzliche Verankerung der bestehenden Praxis zur Berechnung der Mehrwertabgabe in der Industrie- und Gewerbezone (Zone 7), in der Stadt- und Dorfbildschutzzone, auf Bahnarealen und in der Zone für Bauten im öffentlichen Interesse angezeigt.

War der Kanton Basel-Stadt lange der einzige Kanton, der einen Teil des Mehrwerts abschöpfte, so schreibt der Bund nun für alle Kantone verbindlich die Einführung einer Mehrwertabgabe vor. Durch das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) wird bestimmt, dass die Mehrwertabgabe mindestens 20% der Planungsmehrwerte bei Einzonungen betragen muss. Die Mittel der Mehrwertabgabe sind zudem zweckgebunden gemäss den Zielen der Raumplanung zu verwenden. Eine Revision des kantonalen Bau- und Planungsgesetz wäre prinzipiell nicht notwendig, allerdings bietet eine Revision die Gelegenheit zur Aktualisierung, die der Regierungsrat mit seinem Ratschlag umsetzen möchte.

Für weitere Details wird auf den Ratschlag verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Der Ratschlag wurde an der Sitzung des Grossen Rates vom 26. Juni 2019 der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) zum Bericht und der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) zum Mitbericht überwiesen.

Die WAK hat das Geschäft an mehreren Sitzungen beraten und sich vom Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD), Regierungsrat Hans-Peter Wessels, sowie von Vera Feldges, Leiterin Rechtsabteilung, Pascal Giller, Mitarbeiter Rechtsabteilung, und Miriam Lähns, Leiterin Bodenbewertungsstelle, informieren lassen. Die drei ersten Sitzungen hat die WAK zusammen mit der BRK abgehalten. Gemeinsam wurden Daniel Albiets, Gemeinderat Riehen, Patrick Götsch, Gemeinderat Riehen, Dunja Leifels, Gemeinderätin Bettingen und Ivo Berweger, Abteilungsleiter Bau, Mobilität und Umwelt der Gemeinde Riehen angehört. Beide Kommissionen haben mehrere schriftliche Auskünfte eingefordert. Die WAK hat das Geschäft in Kenntnis des beigelegten Mitberichts der BRK beraten.

3. Erwägungen der Kommission

Die WAK befasste sich intensiv mit der Revision der Mehrwertabgabe. Die Kommission begrüsst die Stossrichtung der Revision, namentlich die Zweckerweiterung sowie Vereinfachung der Berechnung der Abgabe. Während die Vereinfachung der Berechnung unverändert bleibt, schlägt die Kommission eine Ergänzung der Zweckerweiterung vor.

Ausserdem war die Höhe des Abgabesatzes sehr umstritten. Der Regierungsrat schlägt in Zusammenhang mit den entfallenden Abzugsmöglichkeiten eine Senkung des Satzes auf 40% vor. In der Kommission gab es Anträge von Senkung des Satzes auf 20% bis Erhöhung des Abgabesatzes auf 50%. Schliesslich wurde im Sinne eines Kompromisses der Abgabesatz bei 40% bei gleichzeitiger Erhöhung des Sockelfreibetrags von 10'000 Franken auf 20'000 Franken beschlossen. Darüber hinaus beantragt die Kommission dem Grossen Rat, die Ausgabenkompetenz des Regierungsrats auf 1.5 Mio. Franken zu reduzieren. Für höhere Ausgaben aus dem Mehrwertabgabefonds soll der Regierungsrat künftig die Bewilligung des Grossen Rats einholen müssen.

Unbestritten war die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die in der Praxis bereits angewandte Berechnung der Mehrwertabgabe in speziellen Nutzungszonen.

3.1 Ausweitung der Zweckbindung des Mehrwertabgabefonds

Bisher sind die Gelder aus dem Mehrwertabgabefonds ausschliesslich zweckgebunden für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünräume in der Stadt Basel zu verwenden. Will man die Zweckverwendung der Mehrwertabgabe 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 sind insbesondere die Schonung der Landschaft, die Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung, die Begrenzung der Ausdehnung der Siedlung sowie das Bestimmen von sachgerechten Standorten für im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen.

Der Regierungsrat schlägt im Ratschlag folgende Formulierung von § 120 Abs. 2 und 3 vor:

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.

Diese Formulierung beinhaltet einerseits die Ausdehnung auf Freiräume, also Flächen, die nicht vorwiegend grün sind, aber dennoch zur Aufwertung des Wohnumfeldes dienen. Andererseits soll neu die bestehende Praxis verankert werden, dass die Mittel der Mehrwertabgabe zugunsten des Areals, welches die planungsbedingte Mehrwertabgabe generiert, eingesetzt werden können, sofern dieses öffentlich zugänglich gemacht wird.

In Absatz 3 schlägt der Regierungsrat vor, den Zweckbestimmungsartikel so anzupassen, dass es in Ausnahmefällen möglich ist, Grün- und Freiräume, die sich in den Gemeinden Riehen und Bettingen, im Nachbarkanton Basel-Landschaft oder im deutschen oder französischen Grenzgebiet befinden, mit Geldern aus dem Mehrwertabgabefonds zu sanieren und neuzugestalten. Voraussetzung ist, dass diese Grün- und Freiräume unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Stadtbevölkerung genutzt werden.

In der Kommission wurde die Zweckerweiterung intensiv diskutiert. Grundsätzlich begrüsst die Kommission eine Zweckerweiterung. Allerdings war die Ausdehnung der Zweckerweiterung generell auf Freiräume nicht unbestritten, sondern rief die Befürchtung hervor, dass die Gelder aus dem Mehrwertabgabefonds künftig für die Erstellung von reinen Betonplätzen genutzt werden könnten. Mit Freiräumen ist aber nicht die Erstellung von Betonplätzen gemeint. Auch versiegelte Flächen, die dem Aufenthalt, der Erholung und der Begegnung der Bevölkerung dienen, sollen aufgewertet werden können, ohne dass dabei ein Anteil an Grünfläche vorgeschrieben wird. Unbestritten ist, dass Grün- und Freiflächen zu Spielplätzen und Begegnungszonen aufgewertet werden können.

Als Ergänzung zur Zweckerweiterung beantragt die Kommission in Absatz 2 insbesondere die explizite Nennung von Klimaschutzmassnahmen und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten. Auch die BRK hat eine ähnliche Ergänzung diskutiert. Vor dem Hintergrund der Klimaerwärmung sollen aus dem Mehrwertabgabefonds auch Massnahmen finanziert werden können, die z.B. der Beschattung und Kühlung von Freiräumen durch Neuanspflanzungen oder durch die Installation von offenen Wasserflächen oder der besseren Durchlüftung der Quartiere dienen. Diese aus dem Mehrwertabgabefonds finanzierten Mass-

nahmen sollen nicht nur wenigen einzelnen privaten Eigentümern oder Eigentümerinnen zugute kommen, sondern einem breiteren öffentlichen Kreis. Ebenso versteht sich, dass auch Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen finanziert werden können, die heute noch nicht bekannt sind. Es ist damit zu rechnen, dass in den kommenden Jahren weitere Massnahmen entwickelt werden, die zur Minderung von Hitzeinseln in den Städten beitragen werden.

Zudem soll im Rahmen der Neu- und Ersatzbepflanzungen auch der Biodiversität Rechnung getragen werden. Damit soll verhindert werden, dass nur Rasenflächen entstehen.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Präzisierung, dass die Mittel des Mehrwertabgabefonds auch zur Schaffung und Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume auf demjenigen Areal verwendet werden können, welches die planungsbedingte Mehrwertabgabe generiert, war in der Kommission unbestritten. Die Kommission beantragt in Absatz 3 die Ergänzung, dass die öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit gesichert wird. Dies entspricht der bisherigen Praxis und kann im Gesetz aufgenommen werden.

In der Kommission wurde die geografische Erweiterung ausführlich diskutiert. Während die BRK der räumlichen Ausdehnung eher skeptisch gegenübersteht, wurde in der WAK ein Antrag diskutiert, den Perimeter sogar etwas weiter zu fassen, um auch Gebiete berücksichtigen zu können, die nicht unmittelbar an Kantonsgebiet grenzen. Der Antrag fand keine Mehrheit, allerdings wurde keine Einengung der räumlichen Ausdehnung beantragt. Die Formulierung gemäss Ratschlag wird mit einer redaktionellen Anpassung unterstützt. Die räumliche Erweiterung wurde auch in Zusammenhang mit dem Antrag, die Finanzkompetenz des Regierungsrats auf 1.5 Mio. Franken zu beschränken, gutgeheissen. Bei grösseren Ausgaben soll gemäss WAK künftig der Grosse Rat zu entscheiden haben.

Weiter wurde in der Kommission ein Antrag gestellt, 5% der Fondseinnahmen automatisch in Klimaschutzmassnahmen, wie z.B. Aufforstungsprogramme in besonders betroffenen Gebieten, fliessen zu lassen. Zu diesem Antrag gab es Bedenken wegen der im Bundesgesetz festgehaltenen Zweckverwendung, und weil es sich quasi um einen Fonds im Fonds handeln würde. Der Antrag wurde grossmehrheitlich abgelehnt.

Ausserdem wurde in der Kommission ein Antrag gestellt, auch den Unterhalt von Grün- und Freiräumen aus dem Mehrwertabgabefonds zu finanzieren. Die Finanzierung des Unterhalts könnte einen Anreiz dafür darstellen, dass Private grosszügigere Grünflächen erstellen, und gewährleisten, dass die Grünflächen auf privaten Arealen fachgerecht über einen grossen Zeitraum gepflegt und erhalten werden. Allerdings bestanden Zweifel, ob diese Zweckerweiterung bundesrechtskonform wäre. Zudem ist festzuhalten, dass der Unterhalt sehr hohe Kosten verursachen kann und damit der Spielraum für die Verwendung der Mittel aus dem Fonds allenfalls stark eingeschränkt werden müsste. Daher wurde dieser Antrag schliesslich zurückgezogen.

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat aufgrund obiger Überlegungen folgende Änderungen in § 120 Abs. 2, 3 und 4:

² Die auf Grundstücken in der Stadt Basel anfallenden Abgaben sind in der Stadt Basel zu verwenden für:

- a) die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds;
- b) Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten;
- c) die Schaffung und Aufwertung von naturnahen, öffentlichen Erholungsräumen;
- d) die Förderung der Biodiversität.

³ Die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben können, soweit möglich und sinnvoll, unmittelbar zugunsten der Schaffung und Aufwertung von öffentlich zugänglichen Grün- und Freiräumen dieses Areals verwendet werden, **sofern die öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel gesichert wird.**

⁴ In Ausnahmefällen können die Abgaben auch für **Grün- und naturnahe Erholungsräume** ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden, wenn diese 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 öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu sichern.

3.2 Kompetenzen der Gemeinden Riehen und Bettingen

Um zu verdeutlichen, dass die Höhe und Berechnung der Abgabe kantonal erfolgt, die Gemeinden aber gleichzeitig innerhalb des nationalen Rechts bei der Zweckverwendung einen gewissen Handlungsspielraum haben, beantragt die Kommission folgende Ergänzung von § 120 Abs. 5 (neu):

⁵ **Für Grundstücke in den Gemeinden Riehen und Bettingen regeln die Gemeinden die Verwendungszwecke für die Mehrwertabgaben selber. Macht eine Gemeinde von dieser Regelungskompetenz keinen Gebrauch, so gelten die Bestimmungen des Abs. 2 sinngemäss.**

Die explizite Festlegung der Gemeindeautonomie bei der Zweckverwendung im Gesetz ist zwar nicht zwingend notwendig, weil sich diese Zuständigkeit e contrario bereits aus dem Wortlaut von § 120 Abs. 2 BPG ergibt. Dennoch ist eine Verdeutlichung im Gesetz sinnvoll, wonach die kantonale Zweckverwendung dann zur Anwendung gelangt, wenn die Gemeinden von ihrer Gemeindeautonomie bei der Zweckverwendung nicht Gebrauch machen. Dass die Kompetenz zur Erhebung und Verwendung der Mehrwertabgabe bei eigenen Ein- und Aufzonungen bei den Gemeinden liegt, ist folgerichtig, weil die Landgemeinden nach dem Bau- und Planungsgesetz auch eine kommunale Kompetenz zur Nutzungsplanung für ihre Gemeindegebiete besitzen.

3.3 Finanzkompetenz des Regierungsrats

In § 26 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) ist festgehalten, dass die Ausgabenbewilligung bei Vorgaben mit neuen Ausgaben über 300'000 Franken durch den Beschluss des Grossen Rats erfolgt. Gleichzeitig wird in § 28 FHG festgelegt, dass Ausgaben zulasten von Fonds vom Regierungsrat bewilligt werden. Bisher darf also der Regierungsrat abschliessend Ausgaben in Millioenhöhe zulasten des Mehrwertabgabefonds bewilligen.

In Zusammenhang mit der Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds wurden in der WAK zwei Anträge zur Einschränkung der Finanzkompetenz des Regierungsrats gestellt. Einerseits wurde der Antrag gestellt, dass der Regierungsrat bei Ausgaben über 300'000 Franken die Bewilligung von Grossen Rat einholen muss, also analog zu § 26 FHG. Andererseits wurde der Antrag gestellt, dass der Regierungsrat erst ab Ausgaben ab 1.5 Mio. Franken die Bewilligung des Grossen Rats benötigt. Auch wurde der Antrag gestellt, für ausserkantonale Investitionen eine strengere Ausgabenlimite festzulegen.

Nach intensiven Diskussionen hat die Kommission beschlossen, eine einheitliche Regelung für Investitionen in und ausserhalb des Kantonsgebiets festzulegen. Mit 8 zu 1 Stimme bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission, die Ausgabenlimite für den Regierungsrat bei 1.5 Mio. Franken festzulegen. Bei Investitionen über 1.5 Mio. Franken soll der Regierungsrat künftig die Bewilligung des Grossen Rats einholen müssen. Diese Beschlüsse des Grossen Rats – auch jene zum Mehrwertabgabefonds – unterliegen somit dem fakultativen Referendum. Mit der Limite bei 1.5 Mio. Franken ist garantiert, dass der Regierungsrat bei kleineren Projekten die Mittel aus dem

Mehrwertabgabefonds schnell und unkompliziert bewilligen kann. Damit wird dem Anliegen der Effizienz der Verwaltung Rechnung getragen. Es ist im Sinne des Parlaments, dass der Regierungsrat sinnvolle Massnahmen in eigener Kompetenz ohne die Verfassung eines Ratschlags bewilligen kann.

Die eingeschränkte Finanzkompetenz des Regierungsrats soll nur für den Mehrwertabgabefonds gelten, weswegen § 120 BPG wie folgt um einen Absatz 6 (neu) ergänzt werden soll:

⁶ Ausgaben zu Lasten des Mehrwertabgabefonds über einem Betrag von Fr. 1.5 Mio. werden durch den Grossen Rat bewilligt.

3.4 Abgabesatz und Sockelfreibetrag

Bis anhin beträgt der Abgabesatz auf den Mehrwert 50%. Davon können allerdings sowohl Erschliessungs- als auch Abbruch- und Bodensanierungskosten abgezogen werden. Die bisher in der Praxis praktizierte Anrechnung von Abbruch- und Bodensanierungskosten hat zu Rechtsunsicherheit und Rechtsungleichheit geführt. Es besteht keine gesetzliche Grundlage, die zur Transparenz der Berechnung beiträgt. 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 die Altlasten- und Abbruchkosten die geforderte Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit am besten gewährleistet werden kann. Gleichzeitig wird dadurch auch der Vollzug der Mehrwertabgabe vereinfacht und beschleunigt. Die Reduktion des Abgabesatzes auf 40% führt weiter zu keinen namhaften Veränderungen bei den Einnahmen, da die bisher praktizierten pauschalisierten Abzüge für Abbruch- und Bodenverunreinigungen in den vergangenen Jahren durchschnittlich zu einer Reduktion der Abgabe um etwa 9% führten.

Die Kommission hat die Senkung des Abgabesatzes von 50% auf 40% kontrovers diskutiert. Für die Befürwortenden einer Beibehaltung des Satzes bei 50% stellt der Mehrwert einen leistungs-freien Gewinn dar, und es wäre aus Gerechtigkeitsüberlegungen heraus durchaus zu rechtfertigen, 100% des Mehrwerts abzuschöpfen. Eine Ab- oder Auszonung wird auch zu 100% entschädigt. Gegen eine Senkung des Abgabesatzes spricht vor allem die Logik hinter der Mehrwertabgabe: Durch die Mehrwertabgabe kann die Schaffung von Grün- und Freiräumen finanziert werden, die einen Ausgleich zur Verdichtung in der Stadt darstellen und für die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner von grosser Bedeutung sind. Eine Senkung könnte langfristig dazu führen, dass der Fonds über zu wenig Mittel verfügt.

Die Befürwortenden einer Senkung des Abgabesatzes auf 30% oder gar 20% argumentieren mit dem Umstand, dass viele Kantone einen wesentlich tieferen Abgabesatz als Basel-Stadt haben, so z.B. die Kantone AG, BL, JU, LU und GE. Zudem erhofft man sich durch einen tiefen Abgabesatz einen positiven Effekt auf die Mietpreise. Darüber hinaus zeigen die Zahlen, dass der Mehrwertabgabefonds gut gefüllt ist (Stand Ende 2019: Fr. 62'282'125 Mio.) und somit eine Satzsenkung gerechtfertigt ist. Abgelehnt wurde zudem ein Antrag auf Senkung auf 30%, wobei dieser vorgesehen hätte, dass in Zeiten von Wohnungsnot der Abgabesatz für Projekte zugunsten günstigen Wohnraums auf 20% gesenkt worden wäre.

In der Diskussion wurde deutlich, dass weder eine Senkung des Abgabesatzes noch der Beibehalt des Abgabesatzes von 50% von einer deutlichen Kommissionsmehrheit unterstützt werden würde. Daher hat die Kommission nach Kompromissmöglichkeiten gesucht. Dabei wurde der Antrag, den Abgabesatz auf 40% festzulegen und gleichzeitig den Sockelfreibetrag, der gemäss Ratschlag 10'000 Franken betragen soll, auf 20'000 Franken zu erhöhen, einstimmig angenommen. Der Sockelfreibetrag gilt für alle Mehrwertabgabefälle, kommt aber vor allem kleineren Bauvorhaben einzelner privater und nicht institutioneller Grundeigentümern zugute. Bei kleineren Bauvorhaben fällt die Mehrwertabgabe im Vergleich zu den Investitionskosten deutlich stärker ins Gewicht als bei Grossprojekten. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Mehrwertabgabe nur in

seltenen Fällen mehr als 5% des Gesamtinvestitionsvolumens ausmacht. Die Erhöhung des Sockelfreibetrags auf 20'000 Franken hat eine Reduktion der Mehrwertabgabeeinnahmen in der Höhe von 100'000 bis 200'000 Franken zur Folge. Bei geschätzten jährlichen Einnahmen von rund 10. Mio. Franken handelt es sich um eine vertretbare Einnahmeeinbusse.

Die WAK beantragt infolgedessen einstimmig folgende Änderung von § 121 Abs. 2:

² Die Höhe der Abgabe beträgt 40% des Bodenmehrerts abzüglich eines Freibetrags von **Fr. 20'000**. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet. Andere Aufwandpositionen sind für die Berechnung der Mehrwertabgabe unbeachtlich.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission empfiehlt dem Grossen Rat mit 12 zu 0 Stimmen, dem nachfolgenden Grossratsbeschluss zuzustimmen.

Weiter beantragt die Kommission dem Grossen Rat:

1. Den Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der MWA abzuschreiben;
2. Den Anzug René Brigger und Konsorten betreffend Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds abzuschreiben;
3. Die Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend Umgestaltung des Margarethenparks abzuschreiben.

Die WAK hat diesen Bericht am 9. März 2020 mit 12 zu 0 Stimmen verabschiedet und Christophe Haller zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Kommission



Christophe Haller
Präsident

Beilagen:

- Grossratsbeschluss
- Synopse
- Mitbericht der BRK

Bau- und Planungsgesetz (BPG)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 16.0836.01 vom 14. Mai 2019 sowie in den Bericht Nr. 16.0836.02 vom 9. März 2020 der Wirtschafts- und Abgabekommission vom sowie in den Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission,

beschliesst:

I.

Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 ¹⁾ (Stand 23. Dezember 2019) 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), Abs. 4 (neu), Abs. 5 (neu), Abs. 6 (neu)

² Die auf Grundstücken in der Stadt Basel anfallenden Abgaben sind in der Stadt Basel zu verwenden für:

- a) **(neu)** die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds;
- b) **(neu)** Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten;
- c) **(neu)** die Schaffung und Aufwertung von naturnahen, öffentlichen Erholungsräumen;
- d) **(neu)** die Förderung der Biodiversität.

³ Die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben können, soweit möglich und sinnvoll, unmittelbar zugunsten der Schaffung und Aufwertung von öffentlich zugänglichen Grün- und Freiräumen dieses Areals verwendet werden, sofern die öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel gesichert wird.

⁴ In Ausnahmefällen können die Abgaben auch für Grün- und naturnahe Erholungsräume ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden, wenn diese 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 öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu sichern.

⁵ Für Grundstücke in den Gemeinden Riehen und Bettingen regeln die Gemeinden die Verwendungszwecke für die Mehrwertabgaben selber. Macht eine Gemeinde von dieser Regelungskompetenz keinen Gebrauch, so gelten die Bestimmungen des Abs. 2 sinngemäss.

⁶ Ausgaben zu Lasten des Mehrwertabgabefonds über einem Betrag von Fr. 1.5 Mio. werden durch den Grossen Rat bewilligt.

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.

¹⁾ [SG 730.100](#)

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.

§ 120d (neu)

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.

§ 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 Bodenmehrerts abzüglich eines Freibetrags von Fr. 20'000. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet. Andere Aufwandspositionen 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 Bodenmehrert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.

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

^{1bis} Sie wird festgesetzt, wenn

- a) ein Baubegehren eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht;
- b) durch eine Ausnahmbewilligung 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]

Synopse

Änderung BPG, MWA

Geltendes Recht	Ratschlag	Anträge der WAK zum Ratschlag
<p>§ 101</p> <p>¹ Bebauungspläne sollen in begrenzten Gebieten bessere Bebauungen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. Sie gehen allgemeineren Regelungen vor.</p>	<p>¹ Bebauungspläne sollen in begrenzten Gebieten bessere Bebauungen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. Sie <u>sind in der Regel das Ergebnis von Planungsverfahren wie Testplanungen, Studienaufträgen, Wettbewerben, welche die städtebauliche Qualität sichern.</u> Sie gehen allgemeineren Regelungen vor.</p> <p>^{1bis} Die Aufwendungen dieser Planungsverfahren trägt die Grundeigentümerschaft.</p>	
<p>§ 120</p> <p>¹ Mehrwertabgaben gelten 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.</p> <p>² Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.</p>	<p>² Die auf Grundstücke<u>Grundstücken</u> in der Stadt Basel entfallenden<u>anfallenden</u> Abgaben sind <u>in der Stadt Basel zu verwenden</u> für die Schaffung <u>neuer</u> oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher <u>Grünräume</u> Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds wie <u>beispielsweise Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.</u> <u>Begegnungszonen.</u> Die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben können soweit sinnvoll unmittelbar zugunsten dieses Areals verwendet werden.</p>	<p>² <u>Die auf Grundstücken in der Stadt Basel anfallenden Abgaben sind in der Stadt Basel zu verwenden für:</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) <u>die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds;</u>b) <u>Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten;</u>c) <u>die Schaffung und Aufwertung von naturnahen, öffentlichen Erholungsräumen;</u>d) <u>die Förderung der Biodiversität.</u>

Geltendes Recht	Ratschlag	Anträge der WAK zum Ratschlag
	<p>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.</p>	<p>³ Die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben können, <u>soweit möglich und sinnvoll, unmittelbar zugunsten der Schaffung und Aufwertung von öffentlich zugänglichen Grün- und Freiräumen dieses Areals verwendet werden, sofern die öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel gesichert wird.</u></p> <p>⁴ In Ausnahmefällen können die Abgaben auch für <u>Grün- und naturnahe Erholungsräume</u> ausserhalb des Stadt- und Kantonsgebietes sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden, wenn diese 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, <u>so ist die öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu sichern.</u></p> <p>⁵ <u>Für Grundstücke in den Gemeinden Riehen und Bettingen regeln die Gemeinden die Verwendungszwecke für die Mehrwertabgaben selber. Macht eine Gemeinde von dieser Regelungskompetenz keinen Gebrauch, so gelten die Bestimmungen des Abs. 2 sinngemäss.</u></p> <p>⁶ <u>Ausgaben zu Lasten des Mehrwertabgabefonds über einem Betrag von Fr. 1.5 Mio. werden durch den Grossen Rat bewilligt.</u></p>

Geltendes Recht	Ratschlag	Anträge der WAK zum Ratschlag
	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.	
	§ 120b 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 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.	

Geltendes Recht	Ratschlag	Anträge der WAK zum Ratschlag
	<p>§ 120d Stadt- und Dorfbild-Schutzzone</p> <p>¹ Als Ausgangswert dient das zulässige Mass der baulichen Nutzung derjenigen Zone, die durch die Geschosshöhe der zugelassenen Bebauung bestimmt wird.</p>	
	<p>§ 120e Erleichterungen für Industrie- und Gewerbebauten (§ 95 Abs. 1 Ziff. 5)</p> <p>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.</p> <p>² Bei Nutzungen nach den für die Grundzone geltenden Vorschriften gilt der Grundsatz gemäss § 120a.</p>	
<p>§ 121</p> <p>¹ Die Höhe der Abgabe beträgt 50% des Bodenmehrerts. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet.</p>	<p>¹ Die Höhe der Mehrwertabgabe wird aufgrund der Abgabe <u>beträgt 50% Differenz der Verkehrswerte des Bodenmehrerts. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet.</u> Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet.</p>	

Geltendes Recht	Ratschlag	Anträge der WAK zum Ratschlag
<p>² Bei Bewilligung einer grösseren Geschossfläche ist für die Bestimmung der Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird.</p> <p>³ Soweit das Mass der baulichen Nutzung zum Ausgleich von Nutzungsverlusten erhöht wird, wird der Bodenmehrwert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.</p>	<p>² Bei Bewilligung einer grösseren Geschossfläche ist für die Bestimmung der Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird. 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 Bestimmung der Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird. Mehrwertabgabe unbeachtlich.</p> <p>³ Soweit das Mass der baulichen Nutzung zum Ausgleich von Nutzungsverlusten erhöht Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird, wird der Bodenmehrwert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.</p> <p>⁴ Soweit das Mass der baulichen Nutzung zum Ausgleich von Nutzungsverlusten erhöht wird, wird der Bodenmehrwert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.</p>	<p>² Die Höhe der Abgabe beträgt 40% des Bodenmehrerts abzüglich eines Freibetrags von Fr. 20'000. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet. Andere Aufwandpositionen sind für die Berechnung der Mehrwertabgabe unbeachtlich.</p>
<p>§ 122</p> <p>¹ Die Mehrwertabgabe steht der Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt.</p>	<p>^{1bis} Sie wird festgesetzt, wenn</p> <p>a) ein Baubegehren eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht;</p> <p>b) durch eine Ausnahmegewilligung zusätzliche Geschossflächen zugelassen werden.</p>	

Geltendes Recht	Ratschlag	Anträge der WAK zum Ratschlag
<p>² Sie wird erhoben, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen begonnen wird, die zusätzliche Geschossflächen enthalten.</p> <p>³ Die Erhebung kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden.</p> <p>⁴ Bei verspäteter Zahlung ist die Abgabeforderung zu dem für Enteignungsentschädigungen üblichen Zinsfuss zu verzinsen.</p>	<p>^{2bis} Ist das Nutzungspotential vorgängig bekannt, kann auf Gesuch der Abgabepflichtigen ein früherer Stichtag für die Festsetzung und Erhebung festgelegt werden.</p> <p>³ Die Erhebung kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die <u>Abgabepflichtigen den Nachweis erbringen, dass die</u> besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden <u>oder dass der Mehrwert ausschliesslich oder überwiegend erst zu einem späteren Zeitpunkt entsteht.</u></p>	
	II.	
	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>	
	III.	
	<i>Keine Aufhebung anderer Erlasse.</i>	
	IV.	
	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.	



Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 21. Januar 2020

Kommissionsbeschluss vom 21. Januar 2020

**Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Ratschlag Nr. 16.0836.01
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**

zuhanden der

Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)

Inhalt

1. Auftrag und Vorgehen der Kommission.....	3
2. Ausgangslage.....	3
3. Abklärungen und Erwägungen der Kommission	4
3.1 Die Höhe der MWA	4
3.2 Die Höhe des Sockelbetrages	4
3.3 Die Ausdehnung des Nutzungszwecks.....	5
3.4 Die räumliche Ausdehnung	5
3.5 Die Zuständigkeit des Grossen Rates	5
4. Antrag.....	6

1. Auftrag und Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat überwies den Ratschlag Nr. 16.0836.01 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“ am 26. Juni 2019 der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) zur Berichterstattung und der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) zum Mitbericht.

Die BRK liess sich an drei Sitzungen zusammen mit der WAK von Hanspeter Wessels, Departementsvorsteher des Bau- und Verkehrsdepartments (BVD), Vera Feldges, Leiterin Bereich Recht und Beschaffungen, Pascal Giller, Rechtsabteilung, Miriam Lähns, Bodenbewertungsstelle, als Vertreter des BVD über die dem Ratschlag zugrundeliegenden Absichten und Überlegungen des Regierungsrats informieren. Zudem wurden Daniel Albietz, Gemeinderat Riehen, Patrick Götsch, Gemeinderat Riehen, Dunja Leifels, Gemeinderätin Bettingen und Ivo Berweger, Abteilungsleiter Bau, Mobilität und Umwelt Gemeinde Riehen zu einer Sitzung eingeladen.

In vier Schreiben nahm Regierungsrat Hans-Peter Wessels, Departementsvorsteher des Bau- und Verkehrsdepartments (BVD), Stellung zu offenen Fragen der Kommission.

Die Kommission beriet an insgesamt fünf Kommissionssitzungen über den Ratschlag.

2. Ausgangslage

Die Gesetzesrevision verfolgt im Wesentlichen die Vereinfachung und Beschleunigung bei der Berechnung der Abgabe, die massvolle Erweiterung des Verwendungszwecks sowie der gesetzliche Nachvollzug der Praxis.

Künftig soll der Abgabesatz von 50 auf 40 Prozent gesenkt werden. Die Abzugsmöglichkeit von Abbruch- und Altlastenkosten soll entfallen. Weiterhin berücksichtigt werden Abzüge für Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge. Das soll eine gleichermassen klare und transparente Ausgangslage für alle schaffen und erleichtert und beschleunigt die Berechnung und damit den Vollzug – ohne nennenswerte Einnahmeausfälle für den Kanton.

Weiter soll die Zweckbindung der Mehrwertabgabe (MWA) erweitert werden. Heute beschränkt sich die Verwendung auf die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünanlagen. In Zukunft sollen mit der Abgabe auch öffentliche Freiräume finanziert werden können, solange sie der Wohnumfeldaufwertung dienen. Zudem sollen Aufwertungsmassnahmen explizit auch zugunsten eines Areals erfolgen können, das verdichtet wird. Auch soll gesetzlich verankert werden, dass die MWA in Ausnahmefällen für die Gestaltung von öffentlichen Grünanlagen ausserhalb des Stadt- oder Kantonsgebiets sowie im deutschen und französischen Grenzgebiet verwendet werden kann. Dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese unmittelbar an das Stadtgebiet angrenzen und überwiegend von der Basler Bevölkerung genutzt werden.

Letztlich schafft die Gesetzesrevision die gesetzlichen Grundlagen für die in der Praxis bereits bestehende Berechnung der (MWA) in speziellen Nutzungszonen. Dies betrifft die Industrie- und Gewerbezone (Zone 7), die Stadt- und Dorfbildschutzzone, das Bahnareal und die Zone für Bauten im öffentlichen Interesse.

Für weitere Details wird auf den Ratschlag verwiesen.

3. Abklärungen und Erwägungen der Kommission

In der Beratung zeigte sich, dass zwar über die grundsätzliche Notwendigkeit einer Gesetzesrevision Konsens bestand, jedoch bei den konkreten Einzelheiten die Meinungen zu weit auseinandergingen, um eine einheitliche Kommissionsmeinung abzugeben. Als lediglich mitberichtende Kommission verzichtete die BRK daher bewusst darauf, einen detaillierten Bericht mit den jeweiligen Mehr- und Minderheitsverhältnissen zu den einzelnen Punkten vorzulegen. Gleichwohl soll im Folgenden ein Stimmungsbild und eine Zusammenfassung der Diskussionspunkte innerhalb der BRK wiedergegeben werden. Die BRK verzichtet zudem auf eine Empfehlung hinsichtlich der mit diesem Ratschlag zusammenhängenden Anzüge. Die nötige politische Diskussion hierzu muss in der WAK und im Grossen Rat geführt werden.

Die BRK hat entschieden, dass sie als mitberichtende Kommission fünf Hauptpunkte herausstreichen und behandeln will. Diese sind:

- Die Höhe der MWA
- Die Höhe des Sockelbetrages
- Die Ausdehnung des Nutzungszwecks
- Die räumliche Ausdehnung
- Die Zuständigkeit des Grossen Rates

3.1 Die Höhe der MWA

Die Festlegung der Höhe des Verwendungszwecks gab in der BRK zu längeren Diskussionen Anlass. Das Spektrum bezüglich Höhe der MWA reichte von 30 Prozent, über den regierungsrätlichen Vorschlag von 40 Prozent, bis zu einer Erhöhung der Abgabe auf 50 Prozent bei Beibehaltung der vorgeschlagenen eingeschränkten Abzugsmöglichkeiten. Die BRK-Mitglieder, welche für 30 Prozent votierten, argumentierten, dass die 30 Prozent dem gesamtschweizerischen Durchschnitt entsprechen würde und es nicht nachvollziehbar sei, weshalb gerade der Kanton Basel-Stadt hier eine Ausnahme bilden sollte. Überdies würde eine höhere MWA die Baukosten erhöhen, was auch Auswirkungen auf die Mietzinsen hätte.

Ein Teil der BRK findet den Vorschlag der Regierung insofern vernünftig, als mit einer leichten Reduktion der MWA auf 40 Prozent bei gleichzeitiger massvoller Absenkung der Abzugsmöglichkeiten lediglich eine geringfügige Einbusse bei der MWA zu erwarten sei.

Eine Minderheit sah hingegen beim vorliegenden Ratschlag die Chance, die Einnahmen aus der MWA zu Gunsten öffentlicher Aufgaben auf 50 Prozent zu erhöhen. Kompromisslösungen wurden zwar gesucht – namentlich wurde die Höhe des Sockelfreibetrages mit in die Diskussion einbezogen – doch waren die Fronten derart verhärtet, dass ein konkreter Antrag bezüglich Erhöhung, Belassung oder Reduktion nicht gefunden werden konnte.

3.2 Die Höhe des Sockelbetrages

Der Vorschlag der Regierung sieht einen Sockelfreibetrag von 10'000 Franken vor. Einige Mitglieder der BRK votierten für eine Erhöhung des Sockelfreibetrages auf 20'000 Franken. Begründet wurde dies damit, um insbesondere Kleininvestoren (z.B. bei Dachstockaufbauten) entgegen zu kommen und gleichzeitig den administrativen Aufwand in diesem Bereich zu reduzieren. Eine Erhöhung des Sockelfreibetrages würde nach Auskunft des zuständigen Departementes jährliche Mindereinnahmen von 100'000 bis 200'000 Franken bedeuten. Ein Teil der Mitglieder, welche für eine Erhöhung des Betrages eingestanden sind, möchten dies allerdings mit einer Belassung der Höhe der MWA bei 40 Prozent koppeln. Der andere Teil der Mitglieder konnte sich mit dieser Idee nicht anfreunden, sodass auch hier kein klarer Antrag gestellt werden kann.

3.3 Die Ausdehnung des Nutzungszwecks

Bei der Ausdehnung des Verwendungszwecks kam eine Ergänzung von Art. 120 Abs. 2 BPG zur Diskussion. Er lautet wie folgt: „(...) sowie für Klimaschutzmassnahmen zugunsten breiter Bevölkerungskreise etwa mittels Beschattung und Kühlung von Freiräumen, Gebäuden und Wegen durch Neuanpflanzungen oder Installation von offenen Wasserflächen oder durch Massnahmen zur besseren Durchlüftung der Quartiere zu verwenden.“

Der Vorschlag, den Verwendungszweck auf Vorkehrungen zur Minderung der Folgen der Klimaerwärmung auszudehnen, fand eine breite Zustimmung. Erwähnt werden soll in diesem Zusammenhang, dass der Ausdruck «Klimaschutzmassnahme» wohl falsch gewählt ist. Es sollte wohl eher von baulichen Massnahmen zur Minderung der Folgen der Klimaerwärmung auf städtische Gebiete gesprochen werden. Diese vorgeschlagene «Klimasanierung» ist auch beim zuständigen Departement auf offene Ohren gestossen, indem unter anderem argumentiert wird, dass aufgrund der offenen Formulierung der Bestimmung zudem auch neue, heute noch nicht bekannte hitzereduzierende Massnahmen über den MWA-Fonds finanziert werden könnten. Einige Mitglieder der BRK waren zudem der Meinung, dass der Verwendungszweck noch weiter ausgedehnt werden sollte, so z.B. auf lärmreduzierende (überdachende) oder verkehrstechnische Massnahmen. Eine Mehrheit der Kommission lehnt allerdings eine derartige ausufernde Ausdehnung ab und wollte sich auf die «Klimasanierung» konzentrieren, dies vor allem auch mit der Überlegung, dass der MWA-Fonds nicht über unendliche Mittel verfügt und diese lieber gezielt für die Minderung der Klimafolgen eingesetzt werden sollen.

3.4 Die räumliche Ausdehnung

Bei der räumlichen Ausdehnung wurden zwei Vorschläge diskutiert, einerseits die Ausdehnung auf den Kanton Basel-Landschaft und andererseits auf das unmittelbare deutsche und französische Grenzgebiet. Bezüglich des ausländischen Grenzgebietes war relativ bald klar, dass eine Mehrheit der Kommission eine solche transnationale Ausdehnung ablehnt. Grund dafür ist nicht, dass sie Erholungsmöglichkeiten im grenznahen Bereich nicht begrüssen würde, sondern weil auch hier mit den doch einigermaßen limitierten Mitteln im MWA-Fonds städtische Projekte bevorzugt werden sollen.

Bei der Ausdehnung des Verwendungszwecks auf den Kanton Basel-Land stand klar der Margarethenpark im Vordergrund. Diesbezüglich gilt speziell zu erwähnen, dass dieses Gebiet der Einwohnergemeinde Basel-Stadt gehört, aber auf dem Gebiet des Kantons Basel-Landschaft liegt. Insofern könnte eine Ausnahme begründet werden, jedoch mit den gleichen obigen Überlegungen nicht auf das ganze Gebiet des Kantons Basel-Landschaft ausgedehnt werden. Zwar ist es zutreffend, dass viele Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Basel das Naherholungsgebiet des Kantons Basel-Landschaft nutzen und somit ausgeführt werden könnte, dass dies ein Argument für Geldleistungen an ausserkantonale Projekte darstellen könnte. Dem wird aber entgegengehalten, dass viele Leute aus dem Baselbiet städtische Erholungsgebiete (z.B. Lange Erlen, Basler Zoo, Rheinbord) nutzen, ohne sich finanziell mit Beiträgen aus ihrem MWA-Fonds zu beteiligen. Unter dem Strich lässt sich festhalten, dass eine räumliche Ausdehnung sehr skeptisch aufgenommen wird und höchstens eine Ausdehnung auf Gebiete im Kanton Basel-Landschaft, welche sich im Eigentum der Einwohnergemeinde befinden, begrüsst werden könnte.

3.5 Die Zuständigkeit des Grossen Rates

Heute liegt die Kompetenz für Ausgaben zu Lasten von Fonds gemäss § 28 des Finanzhaushaltsgesetzes beim Regierungsrat. Diese Regelung ist in der bei diesen Geldern ohnehin vorgegebenen Zweckbindung begründet, welche gerade bei der MWA als raumplanerische Bundesvorgabe ausgeprägt ist. Deshalb erscheint eine zusätzliche Bewilligung der entsprechenden Projekte durch den Grossen Rat unter Referendumsvorbehalt und Erörterung der betreffenden Projektdetails in aller Öffentlichkeit als entbehrlich und langwierig. Die heutige Regelung ist grundsätzlich einleuchtend und verursacht weniger administrativen Aufwand. Dennoch ist die BRK der Auffas-

sung, dass Projekte über 1,5 Mio. Franken vom Grossen Rat entschieden werden sollten. Einige Kommissionsmitglieder könnten sich sogar eine Erhöhung der Summe auf 3 Mio. Franken vorstellen. Da Projekte mit einem solchen Volumen eher selten vorkommen (einige wenige pro Jahr), liesse sich somit der administrative Aufwand weiter eindämmen.

4. Antrag

Die BRK beantragt der WAK, den vorliegenden Mitbericht zur Kenntnis zu nehmen und die aufgeführten Überlegungen, insbesondere die Änderung des Nutzungszwecks, in ihre Beratung miteinzubeziehen.

Die BRK beantragt, den Entscheid über die Behandlung der mit diesem Ratschlag zusammenhängenden Anzüge der WAK zu überlassen.

Die BRK hat diesen Mitbericht per Zirkularbeschluss am 21. Januar verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Jeremy Stephenson
Kommissionspräsident