



An den Grossen Rat

24.5372.02

BVD/P245372

Basel, 11. Dezember 2024

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2024

Schriftliche Anfrage Michael Hug betreffend Mehrwertabgabe auf Transformationsarealen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Michael Hug dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Im Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag zur «Initiative Basel baut Zukunft» diskutierte die Bau- und Raumplanungskommission BRK auch intensiv die Frage der Mehrwertabgabe. Beim gemeinnützigen Wohnraum auf den Entwicklungs- und Transformationsarealen sprach sich eine knappe Mehrheit der Kommission für eine Reduktion auf 20% aus. Der Bericht hielt zudem fest: «Für die gesamte Kommission ist indes klar, dass eine korrekte und nachvollziehbare Berechnungsmethode, welche den effektiven (Mehr)wert des Anteils von dauerhaft gemeinnützig zu vermietendem Wohnraum zur Basis hat, zwingend erforderlich ist, um den Kanton Basel-Stadt investorenfreundlicher zu machen.» Die Anpassung hat, wie man den Medien entnehmen konnte, bereits zu einer Rückforderung von Mehrwertabgaben durch die Stiftung Habitat für Bauten auf der Erlentmatt geführt.

Eine nähere Betrachtung und Gespräche mit der Eigentümerschaft von Transformationsarealen zeigen, dass im Hinblick auf Transformationsareale bei der Mehrwertabgabe nicht nur (wie von der BRK primär moniert) bei der Berechnungsmethode, sondern generell beim Vollzug erheblicher Handlungsbedarf besteht. Dies hat auch die BRK in ihrem Bericht erkannt: «Die Kommission erkennt in der aktuellen Situation vornehmlich ein Vollzugsproblem und keine unzureichende gesetzliche Grundlage.»

Tatsache ist, dass die heutige Praxis bei der Mehrwertabgabe die spezifischen Gegebenheiten von Transformationsarealen nicht berücksichtigt und die planerisch-wirtschaftlichen Sachverhalte und Abläufe nicht korrekt erfasst. Dies führt zu Rechtsunsicherheit, Rechtsungleichheit, Verzögerungen und im schlimmsten Fall zu Projektstopps.

Diese Problematik wird noch dadurch verstärkt, dass das Gesetz (BPG §120ff) auch Bestimmungen enthält, die auf Entwicklungs- und Transformationsareale anwendbar sind, während die Verordnung (BPV §81ff) diese Art von Vorhaben gänzlich «ausblendet» und keine präzisierenden Bestimmungen kennt. Dieser Mangel wirkt sich insbesondere dann stark nachteilig aus, wenn es um die adäquate Berücksichtigung der spezifischen Verhältnisse von Transformationsarealen geht (wie werden Bestandesbauten, allenfalls denkmalgeschützt, berücksichtigt, wie Landabtretungen für Allmend und Schulen? Wie werden besondere klimapolitische, soziale etc. Anforderungen an Transformationsareale bei der Festlegung veranschlagt? Wie genau erfolgen die vorgezogene Festsetzung und die Erhebung bei (allenfalls etappierten) mehrjährigen Realisierungen etc.?). Zudem enthält die Verordnung in § 81 Abs. 3 einen kapitalen Fehler, indem der «Differenzwert bei Baubeginn» massgebend sein soll. Damit werden abgaberechtliche Grundsätze durcheinandergebracht. Bewertungsstichtag für die Wertdifferenz kann immer nur die Rechtskraft der Nutzungsplanung sein.

Eine grundlegende Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, welche die festgestellte Vollzugsproblematik und die fehlenden präzisierenden Bestimmungen behebt, bzw. ergänzt, wie es in vorbildlicher Art das MAG des Kantons Zürich tut, würde allerdings sehr lange Zeit in Anspruch nehmen – Zeit, die

wir mit Blick auf die laufenden Transformationsprojekte nicht haben. Und sie würde Gefahr laufen, dem spezifischen Einzelfall trotzdem nicht gerecht zu werden. Wir brauchen also eine pragmatische Lösung!

Dazu könnte man beispielsweise die Verordnung (BPV §81ff) dahingehend ergänzen bzw. anpassen, dass die spezifische Regelung der Mehrwertabgabe auf Entwicklungs- und Transformationsarealen (Berechnungsgrundlagen, Festsetzung, Zahlungstermin) gänzlich unter der Kompetenz des Regierungsrates steht. Dabei soll allein der durch die Planungsmassnahme entstandene Bodenmehrwert (durch Verkehrswertvergleich unmittelbar vor und nach Rechtskraft der Planungsmassnahme ohne die Entwicklung im mehrwertabgaberechtlich nicht relevanten Zeitraum bis Baubewilligung bzw. Baubeginn) Grundlage der Mehrwertabgabe bilden (auch bei späterem Zahlungstermin), so dass insb. bei etappierten und/oder mit mehreren beteiligten Grundeigentümern verlässlich geplant werden kann. Dabei muss es auch möglich sein, mit Bezug auf die Mehrwertabgabe für die vielfältigen Fragestellungen Rechtssicherheit zu schaffen, sei es mittels Feststellungsverfügungen (Ruling), vertraglichen Vereinbarungen oder spezifischen Bestimmungen im Bebauungsplan. Schliesslich muss sichergestellt sein, dass wie in anderen Kantonen und Gemeinden eine Verkehrswertermittlung durch externe Fachpersonen möglich ist und dass sie nicht allein durch die Verwaltung erfolgt. Und pro memoria: der Grosse Rat behält per Gesetz (BPG §120, Ziff. 6) seine Finanzkompetenz in der Verwendung der Mehrwertabgabe: «Ausgaben zu Lasten des Mehrwertabgabefonds über einem Betrag von Fr. 1.5 Mio. werden durch den Grossen Rat bewilligt.

Gerne bitte ich in diesem Zusammenhang die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

- Anerkennt der Regierungsrat den Handlungsbedarf?
- Könnte sich der Regierungsrat eine Änderung der BPV-Bestimmungen im o.g. Sinne vorstellen, hält er eine solche für gesetzeskonform oder bedarf es seines Erachtens einer ergänzenden Kompetenzbestimmung auf Gesetzesstufe?
- Wenn ja, bis wann hält er die entsprechende Anpassung für realistisch?
- Wenn nein, wie will der Regierungsrat die spezifischen Gegebenheiten von Entwicklungs- und Transformationsarealen bei der Mehrwertabgabe im Vollzug berücksichtigen und welche (neue/veränderte) Regelung auf welcher Stufe strebt der Regierungsrat an?
- In diesem Fall: wie stellt der Regierungsrat sicher, dass eine Besserung der Situation zeitnah erfolgt, auch wenn die entsprechenden gesetzgeberischen Arbeiten länger dauern sollten? M.a.W:
- Welche Sofortmassnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, um die offensichtlichen Probleme bei der Mehrwertabgabe auf Entwicklungs- und Transformationsarealen zu beheben?

Michael Hug»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Einleitende Bemerkung

Seit 1977 bestehen im Kanton Basel-Stadt gestützt auf § 5 des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG) und verankert im kantonalen Bau- und Planungsgesetz (BPG §§ 120 - 124) sowie der Bau- und Planungsverordnung (BPV §§ 81 – 86) Regelungen über die Erhebung der kantonalen Mehrwertabgabe. Basierend darauf hat sich bezüglich Bewertungsmethodik, Bemessungs- und Festsetzungszeitpunkt, Fälligkeit, etc. eine langjährige Bewertungspraxis entwickelt, die gleichbleibend und rechtsgleich auf unterschiedlichste Mehrwertabgabefälle angewendet wird.

Die vor vier Jahren erfolgte Revision des BPG zur Mehrwertabgabe (Grossratsbeschluss vom 13. Mai 2020, in Kraft getreten am 9. Juli 2020) hat die langjährige Praxis berücksichtigt und in die neuen Bestimmungen aufgenommen. Neben diesem gesetzlichen Nachvollzug der Praxis wurden bei der Revision auch die massvolle Erweiterung des Verwendungszweckes, die Reduktion des Abgabesatzes (als Gegenzug für die Unbeachtlichkeit von Abzugsmöglichkeiten, ausgenommen Erschliessungsbeiträge) und eine flexible zeitliche Festsetzung der Mehrwertabgabe beschlossen. Mit Letzterem wurden insbesondere die Anliegen von Investorinnen und Investoren berücksichtigt,

für welche es hilfreich sein kann, die Höhe der Mehrwertabgabe vor dem ordentlichen Festsetzungszeitpunkt zu kennen, um besser kalkulieren zu können. Die Bewertungspraxis wurde infolgedessen weiterentwickelt und allgemein in § 122 Abs. 2^{bis} BPG die Möglichkeit eines früheren Stichtages für die Festsetzung und Erhebung aufgenommen. Erste Areale sind bereits damit bewertet und die Mehrwertabgabe eines Transformationsareals entsprechend verfügt worden.

2. Zu den Fragen

Die Praxis zur Berechnung der Mehrwertabgabe ist etabliert, hat sich bewährt und kann auch auf neue Anforderungen reagieren, wie beispielsweise die Reduktion des Abgabesatzes bei gemeinnützigem Wohnraum auf Entwicklungs- und Transformationsarealen. So können und konnten bei der Berechnung der Mehrwertabgabe jeweils auch die in der Anfrage erwähnten speziellen Gegebenheiten von Transformationsarealen, wie beispielsweise denkmalgeschützte Bestandesbauten oder Landabtretungen für Allmend oder öffentliche Nutzungen, berücksichtigt sowie auch planerisch-wirtschaftliche Sachverhalte und Abläufe aufgenommen werden. Auch die erwähnte vorgezogene Festsetzung und Erhebung bei etappierten, mehrjährigen und auf verschiedenen Grundstücken stattfindenden Realisierungen können berücksichtigt und rechtsgleich behandelt werden. Besondere klimapolitische oder soziale Anforderungen an Transformationsareale werden in der Mehrwertabgabeberechnung berücksichtigt, sofern sie verbindlich, beispielsweise in einem Bebauungsplan, festgehalten werden und Einfluss auf den Verkehrswert haben.

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat 2019 die Bestimmungen zur Mehrwertabgabe auf Bundesebene konkretisiert (Einführung von Art. 5 Abs. 1^{bis} ff. RPG). Im Zusammenhang mit dem Ablauf der fünfjährigen Umsetzungsfrist gemäss Art. 38a Abs. 4 RPG hat das ARE dabei auch die Mehrwertausgleichsregelungen im Kanton Basel-Stadt auf ihre Bundesrechtskonformität überprüft. Im «Prüfungsbericht zur Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG)¹» wird die Konformität der Mehrwertabgabebestimmungen mit der Bundesgesetzgebung bestätigt. Die langjährige Praxis des Kantons Basel-Stadt und die Konkretisierung des Bemessungszeitpunktes gemäss § 81 BPV wurden nicht in Frage gestellt.

Der Vorschlag, die BPV dahingehend zu ergänzen, dass die spezifischen Regelungen der Mehrwertabgabe auf Entwicklungs- und Transformationsarealen (Berechnungsgrundlagen, Festsetzung, Zahlungstermin) gänzlich vom Regierungsrat erlassen werden, muss kritisch hinterfragt werden. Die Mehrwertabgabe muss abgaberechtliche Grundsätze berücksichtigen und insbesondere dem Gebot der Rechtsgleichheit Rechnung tragen. Die Bewertung muss daher nach gleichbleibenden, objektiven und sachlichen Kriterien und Methoden erfolgen und es ist sachgerecht, dass diese Regeln grundsätzlich im formellen Recht und somit im BPG geregelt sind. Die Aufgabe des Regierungsrates ist es, auf der Basis der formellen gesetzlichen Vorgaben allgemeingültige Ausführungsbestimmungen in der BPV zu erlassen. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass die Festsetzung der Mehrwertabgabe für Entwicklungsareale komplex ist und sich diesbezüglich im Einzelfall Fragen stellen können, die sich nicht alle im Gesetz regeln lassen. Es ist dem Regierungsrat daher ein Anliegen, dass für die Entwicklungsareale jeweils im Rahmen der Gesetzgebung angemessene Lösungen gefunden werden.

In der Anfrage wird auch erwähnt, dass die Verkehrswertermittlung durch externe Fachpersonen möglich sein soll und nicht allein durch die Verwaltung zu erfolgen habe. Für den Regierungsrat ist es wichtig, dass für die Bestimmung dieser hoheitlichen Abgabe verwaltungsinterne Bewertungskompetenz vorhanden ist und gepflegt wird. Die dafür zuständige und erfahrene Fachstelle Grundstücksbewertung kann bei komplexen Fällen oder spezifischen bewerterischen Fragestellungen die regierungsrätliche Bewertungskommission zur Beratung beiziehen oder mit Abklärungsarbeiten beauftragen. Bei Bewertungen durch wechselnde externe Fachpersonen besteht das Risiko, dass nicht immer die gleiche Auslegung der Bewertungsgrundsätze angewendet wird. Demgegenüber

¹ Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG) Kanton Basel-Stadt Prüfungsbericht, 28. März 2019.

garantiert die Bewertung durch immer die gleiche verwaltungsinterne Stelle eine grösstmögliche Kontinuität und Rechtsgleichheit.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass das Umfeld für die Entwicklung von Transformationsarealen in den letzten Jahren aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen mit Teuerung, schwierigem Zinsumfeld, zusätzlichen Anforderungen bezüglich Klimaschutz und Wohnraum etc. anspruchsvoller geworden ist. Die Abschöpfung der Mehrwertabgabe aufgrund von Planungsmassnahmen ist jedoch ein raumplanungsrechtlicher Auftrag, den es zu erfüllen gilt, und dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, diesen sachgerecht umzusetzen. Mit der bestehenden, auch für Arealentwicklungen anwendbaren Bewertungspraxis wird dem Auftrag und dem sich verändernden Umfeld angemessen Rechnung getragen.

Der Regierungsrat sieht aufgrund dieser Ausgangslage derzeit keinen Handlungsbedarf für die in der schriftlichen Anfrage gewünschte Anpassung. Zurzeit finden intensive Gespräche zur Festsetzung der Mehrwertabgabe für laufende Arealentwicklungen statt. Sollte sich im Rahmen dieser Festsetzungen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zeigen, wird der Regierungsrat im Hinblick auf künftige Entwicklungen die erforderlichen Schritte einleiten.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin