



An den Grossen Rat

11.5206.02

BVD/P115206

Basel, 20. November 2013

Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2013

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 zu Gunsten 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:

1. Zweckbindung erzielt Wohnumfeldaufwertung

Die Mehrwertabgabe wurde im Kanton Basel-Stadt bereits 1977 eingeführt. Als Instrument der Raumplanung hat Basel-Stadt damit im schweizweiten Vergleich sehr früh einen Ausgleich für Vermögenszuwächse geschaffen, die einzelne Grundstücke als Folge von Auf- und Einzonungen sowie bei Gewährung von Ausnahmegewilligungen gegenüber der allgemeinen Zonenordnung erlangen können.

Die Mehrwertabgabe ist heute so konzipiert, dass die Bauverdichtung auf einzelnen Grundstücken unseres bereits dicht besiedelten Stadtgebiets durch neue allgemein zugängliche Grünflächen kompensiert werden soll. Durch diese mit Inkrafttreten des Bau- und Planungsgesetzes im Jahre 2001 wirksam gewordene Zweckbindung der Mehrwertabgabe konnten bereits an verschiedenen Orten der Stadt Basel namhafte Wohnumfeldaufwertungen geschaffen werden, z.B. durch die Gestaltung neuer oder Sanierung bestehender Grünflächen und Pärke in der Elisabethen-, Dreirosenanlage oder im neuen Quartier Erlenmatt. Auf Grund dieses Verwendungszwecks vermag die Mehrwertabgabe den nachteiligen Auswirkungen von Verdichtung durch Steigerung des Wohn- und Arbeitsumfelds zu begegnen und damit die Standortqualität der Stadt Basel zu fördern. Damit erlangen alle Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt, in der sie leben, einen konkreten Nutzen aus planungsbedingten Mehrwerten Einzelner, indem diese Mittel direkt in Investitionen in das Wohn- und Lebensumfeld fliessen. Künftig wird die Wohnumfeldaufwertung in Basel noch spürbarer werden, sind doch in den nächsten neun Jahren bereits Kredite für weitere öffentliche Grünprojekte in Höhe von knapp 53 Mio. Franken bewilligt.

Diese Art der Zweckbindung der Mehrwertabgabe entspricht auch den Vorgaben, die der eidgenössische Gesetzgeber durch Volksabstimmung vom 3. März 2012 betreffend das revidierte Raumplanungsgesetz beschlossen hat. Gemäss Erläuterungen zu den Abstimmungsunterlagen kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze und Pärke eingesetzt werden.

Der vorliegende Anzug Engelberger verlangt nun zwei Modifikationen dieser Zweckbindung: Erstens soll sie insofern flexibilisiert werden, als die Mittel aus der Mehrwertabgabe nebst für Grünanlagen im engeren Sinn auf zusätzliche Projekte der Wohnumfeldaufwertung ausgedehnt werden können. Zweitens sollen derartige Projekte in der Region auch ausserhalb des Kantonsgebietes verwendet werden dürfen.

2. Ausweitung der Zweckbindung auf Freiflächen im Allgemeinen

Nach § 120 BPG sind Mehrwertabgaben ausschliesslich zweckgebunden für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grünräume zu verwenden. Da die Mehrwertabgabe keine Fiskalabgabe, sondern ein im Raumplanungsgesetz verankertes Instrument der Raumplanung darstellt, sind die entsprechenden Mittel primär als raumplanerische Kompensation für verlustig gegangene Freiräume, sprich Lebensräume für Menschen, Pflanzen und Tiere zweckgebunden einzusetzen. Künftig sollen noch vermehrt Beiträge an Sportgrünflächen inkl. Freibäder, Pausenhöfe, Spielplätze, Tiergehege, Umgebung öffentlicher Bauten aus dem Fonds finanziert werden können, sofern sie öffentlich zugänglich sind. Nach städtebaulichem Verständnis leisten zudem auch urbane Freiflächen wie öffentliche Plätze, Promenaden oder sonstige Begegnungsorte als hochwertige Freiräume einen entscheidenden Beitrag an die Wohnumfeldqualität einer Stadt. Für die Erholung und das Wohlbefinden der Bevölkerung sowie für ihre Aufenthaltsqualität haben diese Freiflächen analoge Zwecke wie Parkanlagen zu erfüllen und sind zwingende Ergänzung zu den Grünflächen im Sinne der Freiraumplanung, die sehr unterschiedlichen Wünschen und Ansprüchen zu genügen hat. Der vom Stimmvolk im Rahmen der WERKSTADT BASEL und im anschliessenden Aktionsprogramm Stadtentwicklung angenommene Kredit in der Höhe von 25 Mio. Franken für Wohnumfeldaufwertungen kann als deutliches Zeichen für die Bedeutung *aller* Freiräume für die Wohnqualität unserer Stadt gewertet werden.

Stadtplätze und gut gestaltete Erholungsräume müssen nicht zwangsläufig „grün“ sein, um einen wichtigen Beitrag an die Wohnumfeldqualität zu leisten. Beispiele dazu finden sich in Zürich West oder Zürich Nord, aber auch die neu entstehenden Stadtplätze auf der Erlenmatt, die beschlossene Umgestaltung des Wiesenplatzes oder die geplante Neugestaltung der Rheinuferpromenade im Bereich des Schaffhauser Rheinwegs sind aktuelle Beispiele aus unserer Stadt. Deshalb sollen hochwertig ausgestaltete, auch versiegelte Freiflächen und ihre spezielle Ausstattung, beispielsweise in Form von Brunnen und Wasserflächen, die Grünräume als wichtige Bausteine der Freiraumplanung ergänzen können. Auch bei diesen städtischen Freiräumen steht das Ziel im Vordergrund, durch Verdichtung verlustig gegangene Freiräume zu kompensieren. Dieses Kompensationsziel zu Gunsten der Erholungsfunktion sowie der Aufenthaltsqualität als Beitrag zur Wohnumfeldaufwertung sollte unabhängig von der konkreten Ausgestaltungsfrage stets im Vordergrund stehen. Reine Verkehrsinfrastruktur hingegen stellt im raumplanerischen Sinn keine derartige Kompensationsmassnahme zur städtischen Verdichtung und Versiegelung dar, weil sie keinen hinreichenden Sachbezug zu Erholung und Wohnumfeldaufwertung besitzt, sondern im Gegenteil meist selbst zusätzlichen Raum beansprucht.

Wie der Regierungsrat bereits anlässlich der Präsentation seines Gegenvorschlages zur kantonalen Volksinitiative „Boden behalten – Boden gestalten“ (Bodeninitiative) im Januar dieses Jahres verlauten liess, erachtet auch er die geltende Zweckbindung zur Verwendung der Mehrwertabgabe aktuell als zu restriktiv. Deshalb beauftragte das Bau- und Verkehrsdepartement eine Arbeitsgruppe, eine Gesetzesgrundlage vorzubereiten mit dem Ziel, die Erweiterung der Zweckbindung im Bau- und Planungsgesetz zu ermöglichen.

3. Wohnumfeldaufwertung soll Verdichtung in Basel ausgleichen

Mit der Ausdehnung des Verwendungszweckes der Mehrwertabgabe im Sinne urban gestalteter Freiräume kann die Mehrwertabgabe auf deutlich mehr städtische Projekte der Wohnumfeldaufwertung erweitert werden. Somit wird das erste Anliegen dieses Anzugs mit der beabsichtigten Revision des Bau- und Planungsgesetzes umgesetzt werden können. Der Regierungsrat erachtet es hingegen als nicht sinnvoll, die Zweckbindung der Mehrwertabgabe für Projekte in der Region ausserhalb des Kantonsgebietes auszudehnen. Dies aus folgenden Gründen:

- § 120 Abs. 2 BPG legt nur den Verwendungszweck der auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Mehrwertabgaben fest. Die Landgemeinden können daher im Rahmen der neuen Vorschriften gemäss dem revidierten Raumplanungsgesetz autonom über den Ertrag der auf Grundstücken im Gemeindegebiet entfallenden Mehrwertabgaben verfügen.
- Mehrwertabgaben, die in der Stadt Basel anfallen, stehen damit grundsätzlich der Einwohnergemeinde der Stadt Basel zu, da auch die damit belasteten Grundstücke hier liegen. Die Landgemeinden sind gesetzlich ermächtigt, für planungsbedingte Bodenmehrwerte auf eigenem Territorium in eigener Kompetenz Mehrwertabgaben einzufordern und beispielsweise eine andere Zweckbindung dieser Mittel als in der Stadt einzuführen.
- Die Akzeptanz der Mehrwertabgabe als sinnvolles Instrument der Wohn- und Arbeitsplatzaufwertung zu Gunsten der Stadt darf aktuell selbst bei den Abgabepflichtigen als hoch eingestuft werden. Diese Anerkennung soll nicht dadurch gefährdet werden, dass deren Mittel auch für Projekte ausserhalb von Basel eingesetzt werden und nicht mehr ausschliesslich zur Kompensation für die Verdichtung dienen, die Basel selbst leistet.
- Die Akzeptanz dieser Abgabe würde durch eine Verwendung ausserhalb des Stadtbanns grundsätzlich insofern gefährdet, als nach dem revidierten Raumplanungsgesetz, das vom Volk anfangs März 2013 gutgeheissen wurde, alle Kantone für ihr Gebiet bereits in Kürze eine Mehrwertabgabe einführen müssen. So konnte den Medien vor kurzem entnommen werden, dass zur Zeit beispielsweise der Kanton Basel-Landschaft wie auch die Gemeinde Münchenstein

an Vorschlägen zur Einführung von Mehrwertabgaben arbeiten, die im gleichen Umfang zur Wohnumfeldaufwertung beitragen sollen, wie dies in Basel-Stadt bereits der Fall ist. Damit wäre kaum mehr zu begründen, weshalb Massnahmen der Wohnumfeldaufwertung in anderen Kantonen durch die Abgabepflichtigen unserer Stadt finanziert werden sollen, wenn jede Gemeinde rings um unser Kantonsgebiet eigene Mittel aus dieser Abgabe generiert und damit selbst ihre jeweiligen Bedürfnisse der Wohnumfeldaufwertung zu befriedigen vermag.

4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Lukas Engelberger und Konsorten betreffend Flexibilisierung der Mehrwertabgabe bis zur erwähnten Anpassung der Mehrwertabgabebestimmungen stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin