



An den Grossen Rat

17.5446.02

BVD/P175446

Basel, 20. Mai 2020

Regierungsratsbeschluss vom 19. Mai 2020

Anzug Barbara Wegmann und Konsorten betreffend „Förderung von gemeinschaftlichem und öffentlichem Raumangebot“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Februar 2018 den nachstehenden Anzug Barbara Wegmann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Wenn in Basel die Zahl der Arbeitsplätze wächst, macht es Sinn, wenn auch mehr Leute in Basel wohnen. Doch der Platz in unserem Kanton ist beschränkt. Für den Wohnungsbau bietet sich das Ausweichen in die Höhe an. Anonyme Wohnblöcke sind jedoch unerwünscht. Gemeinschaftsräume könnten da Abhilfe schaffen. Nicht nur der Spielplatz vor dem Haus und der Veloraum können gemeinschaftlich genutzt werden, sondern auch ein Gästezimmer, ein Partyraum, eine Werkstatt, ein Fitnessraum oder eine Dachterrasse. Solche gemeinschaftliche Raumangebote reduzieren den Platzbedarf in den einzelnen Wohnungen und schaffen Beziehungen unter den Bewohnerinnen und Bewohnern.

Wohnen mehr Leute in der Stadt, wird auch der öffentliche Raum mehr beansprucht. Dieser scheint noch begrenzter als das Raumangebot für Wohnungen. Die öffentliche Nutzung beispielsweise der unteren Geschosse von (an sich privaten) Hochhäusern bietet da eine Chance, nicht nur für gedeckte Einkaufsstrassen sondern auch für Quartiertreffpunkte, Bibliotheken, Internetcafés, Veranstaltungsräume oder Räume für sportliche Betätigung; denkbar wäre auch die Nutzung für Kindergarten, Schulen, Gesundheitszentren oder gar öffentliche Verkehrswege (wie bspw. beim Jacob Burckhard und Peter Merian Haus). Die Anzugstellenden bitten die Regierung, zu prüfen und zu berichten:

- Welche Anreize geschaffen werden können, damit bei Bauprojekten gemeinschaftlich genutzte Räume einerseits und Räume zur öffentlichen Nutzung andererseits eingeplant werden?
- Inwiefern bei Bauprojekten mit Räumen zur gemeinschaftlichen oder öffentlichen Nutzung ein reduzierter Satz der Mehrwertabgabe angewendet werden kann – unter der Voraussetzung, dass ein solches Raumangebot den Wohnflächenbedarf pro Person reduziert bzw. der öffentliche Raum entlastet wird?

Barbara Wegmann, Thomas Grossenbacher, Raphael Fuhrer, David Wüest-Rudin, Helen Schai-Zigerlig, Dominique König-Lüdin, Martina Bernasconi, Danielle Kaufmann, Oswald Inglin, Pascal Pfister, Lea Steinle, Harald Friedl“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Allgemeines

Auch aus Sicht des Regierungsrats können gemeinschaftlich nutzbare Raumangebote die Attraktivität von Liegenschaften für die Bewohnerschaft erhöhen. Publikumsbezogene und öffentlich zugängliche Nutzungen in den Erdgeschossen können zur Belebung des öffentlichen Raums und zu einer Verbesserung der Lebensqualität in den Quartieren beitragen.

Gerade bei den im Anzug erwähnten grösseren baulichen Entwicklungen hat der Kanton über die zugehörigen Planungsverfahren Möglichkeiten, situativ und spezifisch Einfluss zugunsten solcher Angebote auszuüben. Die Förderung privater Gemeinschaftsnutzungen in Gebäuden auf Kosten des für öffentliche Freiflächen konzipierten Mehrwertabgabefonds erachtet der Regierungsrat allerdings nicht als zielführend.

2. Zu den einzelnen Fragen

- a) *... welche Anreize geschaffen werden können, damit bei Bauprojekten gemeinschaftlich genutzte Räume einerseits und Räume zur öffentlichen Nutzung andererseits eingeplant werden.*

Generelle nutzungsplanerische Spielräume

Das Planungsrecht des Kantons lässt bewusst grosse Spielräume für gemeinschaftliche, öffentliche und bevölkerungsbezogene Angebote: Gemäss Verordnung zum Wohnanteilplan sind bewohnerbezogene Gemeinschaftsnutzungen immer möglich und können an den Mindestwohnanteil angerechnet werden. Für öffentliche und private quartierdienliche Nutzungen können selbst in reinen Wohngebieten Ausnahmen gewährt werden. Im Zusammenhang mit der Frage, wie Räumlichkeiten in Wohngebäuden auch für andere Nutzungen verwendet werden, ist bei Bauvorhaben in dicht bebauten und eher klein parzellierten Gebieten zu beobachten, dass die Erdgeschosse zunehmend für den wachsenden Bedarf an gesetzes- und normkonformen Veloabstellmöglichkeiten gebraucht werden.

Einflussmöglichkeiten bei Arealentwicklungen und Grossprojekten

Bei den im Anzug primär angesprochenen Arealentwicklungen und Grossprojekten müssen in der Regel qualitätssichernde Verfahren durchlaufen und ein Bebauungsplan verabschiedet werden, bevor eine bauliche Entwicklung zulässig ist. Über diesen Planungsprozess kann der Kanton unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse gezielteren Einfluss nehmen als über pauschale Anreize:

Im Zuge der vor Grossprojekten durchgeführten qualitätssichernden Verfahren können Themen wie öffentliche Nutzungen, Gemeinschaftsräume und Räume für publikumsorientierte Nutzungen in die ortsspezifischen Aufgabenstellungen einfließen und als Bewertungskriterien in Wettbewerben und anderen Auswahlverfahren berücksichtigt werden. Dabei zeigen die Projektträger gerade bei Erdgeschossen an belebteren öffentlichen Räumen oft selbst Interesse, öffentliche und publikumsbezogene Nutzungen zu ermöglichen, da solche Standorte für Wohnungen schwer vermietbar sind.

In Bebauungsplänen können mit Vorgaben zur Zuordnung von Bauvolumen und öffentlichen Flächen Räume geschaffen werden, die prädestiniert sind für gemeinschaftliche oder publikumsbezogene Nutzungen. Mit der Definition von Bauhöhen können die Bedürfnisse nach höheren Räumen für öffentlich nutzbare Erdgeschosse berücksichtigt werden. Mit der Vorgabe von öffentlich zugänglichen Wegen und Plätzen können Begegnungsräume geschaffen sowie belebte und ruhige Räume differenziert werden. Nicht zuletzt können Baubereiche und Geschosse explizit für öffentliche Nutzungen reserviert werden. Ist die öffentliche Nutzung dauerhaft verbindlich festgesetzt und ist deshalb mit geringeren Erträgen zu rechnen, dann wirkt sich dies auch mindernd auf die Berechnung des Landwertes und der Mehrwertabgabe aus.

Bei etlichen grossen Neubauprojekten werden dementsprechend auch tatsächlich gemeinschaftliche, öffentliche oder publikumsorientierte Nutzungen vorgesehen. Aktuelle Beispiele sind der Claraturm (Erdgeschoss sowie oberstes Vollgeschoss sind gemäss Bebauungsplan weitgehend für Publikumsnutzungen zu verwenden), das Areal Westfeld (Wettbewerbsvorgaben und jurierte Konzeption mit Erdgeschossen für Nahversorger, Gastronomie und gemeinschaftliche Nutzungen sowie im Bebauungsplan vorgeschriebener zentraler öffentlicher Platz, Wegverbindungen und Raum für mindestens zwei Kindergärten) oder die Überbauung Schorenweg (mietbare Räume für Gastronomie und Veranstaltungen am Quartierplatz, Festlegung von öffentlichen Durchquerungsmöglichkeiten im Bebauungsplan).

- b) ... *inwiefern bei Bauprojekten mit Räumen zur gemeinschaftlichen oder öffentlichen Nutzung ein reduzierter Satz der Mehrwertabgabe angewendet werden kann – unter der Voraussetzung, dass ein solches Raumangebot den Wohnflächenbedarf pro Person reduziert bzw. der öffentliche Raum entlastet wird.*

Fraglicher öffentlicher Nutzen privater Gemeinschaftsflächen

Ob mit zusätzlichen privaten Gemeinschaftsflächen wie Partyräumen, Werkstätten, Dachterrassen oder Fitnessräumen der Wohnflächenverbrauch reduziert und der öffentliche Raum entlastet wird oder ob damit einfach zusätzliche Angebote geschaffen werden, ist im Einzelfall nicht vorhersehbar. In den grossen neuen Entwicklungsgebieten, die zum Teil nicht sehr zentral gelegen sind, ist zudem statt der im Anzug angesprochenen Entlastung oft sogar eher eine Belebung des öffentlichen Freiraums erwünscht.

Bei privaten Gemeinschaftsflächen handelt es sich jedenfalls um Angebote, die in erster Linie den jeweiligen Mietern oder Eigentümern zusätzlichen Nutzen stiften. Sie erhöhen nicht nur die Kosten, sondern auch die Attraktivität und den Wert einer Liegenschaft. Zumindest dort, wo eine echte Nachfrage nach solchen Gemeinschaftsangeboten besteht, gibt es dementsprechend für Investoren durchaus einen Anreiz, diese auch anzubieten. Der pauschale Verzicht auf öffentliche Mehrwertabgabe-Einnahmen zugunsten solcher überwiegend privat genutzter Gemeinschaftsangebote wäre sehr fragwürdig.

Zielgenauere direkte Förderung öffentlicher Nutzungen in Gebäuden

Neue öffentliche Nutzungen wie Kindergärten, Quartiertreffpunkte usw. können zielgerichteter und dauerhafter durch eine direkte finanzielle Unterstützung entsprechender Objekte oder durch eine direkte Unterstützung der Trägerschaften bei Einmietung in Liegenschaften gefördert werden. Mit der indirekten Förderung durch eine Reduktion der Mehrwertabgabe für die Landeigentümer bei Baubeginn, wenn die tatsächlichen langfristigen Nutzungen und Nutzer projektierte Räume gar nicht sicher sind, würden dagegen grosse Ungewissheiten bestehen, wem diese Subventionen letztlich zu Gute kommen. Dies gilt besonders dann, wenn die öffentliche Nutzung von Räumen nicht dauerhaft in einem Bebauungsplan verbindlich vorgeschrieben ist.

Auch gilt es zu bedenken, dass Investoren in den im Anzug angesprochenen stark belebten Gebieten durchaus ein eigenes Interesse daran haben, dass Räumlichkeiten in den Erdgeschossen nicht nur für das dort oft unattraktive Wohnen, sondern auch für publikumsbezogene Nutzungen tauglich sind. Darüber hinaus kann die Schaffung baulicher Voraussetzungen für solche Nutzungen allenfalls auch über die genannten Einflussmöglichkeiten des Kantons bei Wettbewerbsverfahren und Bebauungsplänen angestossen werden.

Verfahren der Mehrwertabgabenerhebung ungeeignet

Generell sind die mit der Mehrwertabgabenerhebung verbundenen Verfahrensabläufe und die beteiligten Institutionen nicht für die Steuerung der Nutzung einzelner Räume innerhalb von Gebäuden ausgelegt: Die Mehrwertabgabe wird zusammen mit dem Baubeglehen bestimmt. Sie bezieht sich dementsprechend auf Sachverhalte, die auch mit dem Baubeglehen kontrollierbar sind und danach dauerhaft fortbestehen (v.a. Bruttogeschossflächen). Die Mehrwertabgabe kann sich nicht auf Spielarten des späteren laufenden Gebrauchs von Gebäuden beziehen, die sich immer

wieder auch ohne neue Baubehörden ändern können. Künftige Mietverträge und Nutzer, die Ausstattung und die künftige öffentliche oder gemeinschaftliche Zugänglichkeit einzelner Räume können durch die für die Mehrwertabgabe zuständigen Fachstellen weder langfristig vorhergesehen noch kontrolliert werden. Auch können spätere Nutzungsänderungen nicht rückwirkend zu Änderungen der Mehrwertabgabe führen.

Dort wo öffentliche Nutzungen planungsrechtlich dauerhaft gesichert werden, wird dies dagegen ohnehin bereits heute bei der Berechnung der Mehrwertabgabe berücksichtigt: Bei Bebauungsplänen wird der Mehrwert der zusätzlichen Nutzungsflächen anhand der dort formulierten Vorschriften ermittelt. Müssen im Rahmen von Bebauungsplänen dauerhaft öffentliche Gebäudeflächen erstellt werden, so wird bereits heute bei den Mehrwertabgabeberechnungen überprüft, ob diese Vorgaben einen Einfluss auf die für die Mehrwertabgabe massgebenden Landwerte haben. Ein allfälliger Einfluss in Form einer reduzierten Rendite bei den durch den Bebauungsplan vorgegebenen Nutzungen wird bei der Berechnung berücksichtigt.

Die dem Grossen Rat im Mai 2019 überwiesene Revision der gesetzlichen Grundlagen zur Mehrwertabgabe fokussiert weiter auf die Finanzierung neuer und die Aufwertung bestehender öffentlicher Grün- und Freiräume als Ausgleich für die zunehmende bauliche Dichte. Sie sieht dementsprechend eine über die oben beschriebene Berücksichtigung dauerhaft gesicherter öffentlicher Nutzungen hinausgehende Reduktion der Mehrwertabgabe für private gemeinschaftliche oder öffentliche Nutzungen in Gebäuden nicht vor.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Barbara Wegmann und Konsorten betreffend „Förderung von gemeinschaftlichem und öffentlichem Raumangebot“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin