Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2011)

Heft: 1

Artikel: Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt

Autor: Giller, Pascal

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957372

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

THEMA

Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt

PASCAL GILLER
lic. iur., Akademischer Mitarbeiter, Rechtsabteilung, Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt.

Mehrwertabgaben gelten gemäss Basler Bau- und Planungsgesetz die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche einer Parzelle durch Aufzonung vergrössert wird. Diese Regelung bezweckt, planungsbedingte Sondervorteile Einzelner, welche gegenüber der allgemeinen Zonenordnung zu Bauverdichtungen und damit oft zu höheren Bebauungen auf einer Parzelle führen, durch die Aufwertung oder Schaffung von allgemein zugänglichen Grünräumen an einem anderen Ort zu kompensieren. So kommen partikuläre Mehrwerte auf Privatgrundstücken zumindest teilweise allen Wohn- und Arbeitsgebieten zugute.

Der Grundsatz der Mehrwertabschöpfung erlangte Mitte der siebziger Jahre durch seine Erwähnung im ersten Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung allgemeine Bekanntheit. Bereits 1977 wurde in Basel die Mehrwertabgabe eingeführt. Anlass dazu war die «Quartierplanung Gartenstrasse». Ziel war bereits damals, dass planungsbedingte Vermögenswertzuwächse, welche einzelne Grundeigentümer in diesen Fällen gegenüber der geltenden Zonenordnung erhielten, zumindest teilweise an den Kanton abgeschöpft werden sollen. Es sei sonst stossend, wenn einzelnen Grundeigentümern erhebliche Nutzungsgewinne zugestanden würden und anderen nicht, wobei der Kanton zur Verwirklichung dieser Neuplanung erhebliche Aufwendungen zu erbringen habe. Deshalb habe der Ausgleich im Sinne der Rechtsgleichheit durch eine Mehrwertabgabe zu erfolgen. Mit Genehmigung dieser Quartierplanung am 16. Juni 1977 stimmte der Grosse Rat gleichzeitig den Rechtsgrundlagen für eine Mehrwertabgabe und Minderwertentschädigung zu.

Die Mehrwertabgabe ist ein Erfolgsmodell: Sie ermöglicht es, mit geringem administrativem Aufwand eine massgebliche Erhöhung der Lebensqualität in einem stark verdichteten städtischen Umfeld zu erreichen. Mit dem Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999, d.h. mit der Totalrevision des Baugesetzes Basel-Stadt, wurde die Mehrwertabgabe bekräftigt und in den §§ 120–124 in verschiedener Hinsicht präzisiert, ohne dieses Instrument tief greifend zu verändern (vgl. dazu auch: http://www.gesetzessammlung.bs.ch).

Gesetzliche Grundlagen, Funktionsprinzip und Zweckbindung der Mehrwertabgabe

Nach BPG gelten Mehrwertabgaben die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan (Sondernutzungsplan) oder durch eine Bewilligung vergrössert wird. Die von den Mehrwertabgaben erfassten Bodenmehrwerte sind somit Einzonungs-, Umzonungs- sowie Sonderplanungs- und Ausnahmebewilligungsmehrwerte. Hingegen werden Richtplan-, Parzellierungs-, Erschliessungs- und Lageverbesserungsmehrwerte nicht berücksichtigt.

Zweckbindung der Abgabe in der Stadt Basel

Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind dabei zwingend zur Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden. Der vorgesehene Verwendungszweck beruht auf der Überlegung, dass die Verdichtung der Nutzung auf einzelnen Grundstücken in der Stadt Basel – die Stadt mit den schweizweit am dichtest besiedelten Quartieren – nur zu rechtfertigen ist, wenn anderswo eine Kompensation des verdichteten Bauens in Form zusätzlicher neuer oder zumindest tief greifend aufgewerteter bestehender Grünflächen geschaffen wird. Die Mehrwertabgabe wird also zur Aufwertung und Qualitätssteigerung des Wohn- und Arbeitsplatz-Umfelds der Stadt Basel verwendet.

Damit sollen die Bewohner und Bewohnerinnen der Stadt, die in ihr leben, auch einen Nutzen aus den planungsbedingten Mehrwerten einzelner Grundeigentümer haben. Die Abgaben sollen über die erwähnte Zweckbindung direkt in Investitionen in das Wohn- und Lebensumfeld fliessen. Damit ist die Mehrwertabgabe vorab ein marktwirtschaftliches Instrument der Raumplanung, welche planungsbedingte Sondervorteile Einzelner zumindest teilweise allen Wohn- und Arbeitsgebieten zukommen lässt und damit unter dem Strich wieder vermehrt neue Bewohner anzieht, für die Investoren wiederum bauen sollen. Damit entsteht eine Win-win-Situation: Sowohl das Gemeinwesen als auch die Investoren profitieren von der Aufwertung des Wohn- und Arbeitsumfeldes («Mehrwert-Kreislauf»).

[ABB. 1] Dank der Mehrwertabgabe konnten auf dem ehemaligen DB-Güterbahnhof – heute Erlenmatt-Quartier – durch die Neuüberbauung acht Hektar Grün- und Freiflächen geschaffen und finanziert werden. (Foto: Roland Wiedmer)

[ABB. 1]

Höhe der Abgabe und Erhebung

Die Mehrwertabgabe beträgt in Basel allgemein 50 % des planungsbedingten Bodenmehrwerts. Die gesetzlich vorgesehenen Erschliessungsbeiträge des Stassenanstössers dürfen zum Wert zur Zeit des Baubeginns von der Abgabe abgezogen werden. Vom Inkrafttreten der Planungsmassnahme, also ab Grossratsbeschluss betreffend Aufzonung bis zur Projektrealisierung, d.h. bis zum Baubeginn, wird die Mehrwertabgabe als öffentlichrechtliche Grundlast auf den Parzellen im Grundbuch angemerkt. Die Mehrwertabgabe wird jedoch erst fällig bei Realisierung der ermöglichten baulichen Mehrnutzung, das heisst, erst bei Erstellung der Neu- oder Erweiterungsbauten auf den Zeitpunkt des Baubeginns.

Bestimmung des Bodenmehrwerts und des Abgabepflichtigen

Die Planungsmehrwerte werden vom Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt einzeln geschätzt. Die Berechnung des planerischen Bodenmehrwerts erfolgt demgemäss projektbezogen, entsprechend der konkreten baulichen Mehrnutzung, welche nur dank einer raumplanerischen Massnahme möglich wird. Die Berechnung der Abgabe erfolgt im Baubewilligungsverfahren transparent aufgrund der Differenz der Bodenverkehrswerte vor und nach Ein-/Umzonung. Wegen der seit langem bestehenden amtlichen Bodenpreisermittlung und der damit verbundenen Bewertungsorganisation (Bodenbewertungsstelle des Grundbuch- und Vermessungsamts) ist der Bodenbewertungsaufwand im Kanton Basel-Stadt sehr gering.

Die Mehrwertabgabe ist – wie die Grundsteuer oder die Erschliessungsbeiträge – als reine Objektabgabe konstruiert, für die ausschliesslich das Grundstück haftet. Abgabepflichtig ist grundsätzlich der Grundeigentümer, gegebenenfalls haftet er für die Entrichtung der Mehrwertabgabe solidarisch mit dem Baurechtnehmer: D.h. zahlen muss die Abgabe derjenige, welcher im Moment der Realisierung der baulichen Mehrnutzung Grundeigentum am betroffenen Grundstück im Sinne des ZGB hat. Belastet wird das Grundstück und nicht der Grundeigentümer persönlich. Wenn das Grundstück verkauft wird, kann nur noch der Käufer belangt werden. Der Verkäufer wird mit dem Eigentumsübergang von der Zahlungspflicht befreit.

Grundeigentümer und Gemeinwesen partizipieren am Bodenmehrwert

Die Mehrwertabgabe belastet die Investitionsrechnung nicht, weil der Kanton den Bodenmehrwert durch Aufzonungen erst ermöglicht. Der Investor wird ein aufgezontes, noch nicht bebautes Grundstück nur übernehmen, um darauf eine Neuüberbauung zu realisieren, wenn der Preis dafür um die Belastung der Mehrwertabgabe reduziert ist. In der Praxis verständigen sich Grundeigentümer und Investor deshalb dahingehend, dass der Grundeigentümer die Mehrwertabgabe bezahlt. Im Resultat behält der Grundeigentümer, dessen Grundstück durch die Ein-/Aufzonung des Gemeinwesens einen planungsbedingten Mehrwert erfahren hat, die Hälfte davon selber. Die Allgemeinheit partizipiert am Mehrwert mit der anderen Hälfte, und zwar unmittelbar in Form von aufgewerteten oder gar neuen, allgemeinzugänglichen Grünanlagen in der Stadt. Durch die Teilhabe am realisierten Mehrwert in Form neu gebauter oder sanierter Grünanlagen schafft diese Abgabe in der Bevölkerung Akzeptanz für die Stadtentwicklung.

Abgabebefreiung bei Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe

Der Kanton, seine Gemeinden sowie die kantonalen und kommunalen Anstalten und Stiftungen sind von der Abgabepflicht befreit, soweit die grössere Geschossfläche unmittelbar der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Baut der Kanton demgemäss auf öffentlichem Grundeigentum nicht in Erfüllung einer Staatsaufgabe, sondern wie ein Privater aus anderen, beispielsweise wirtschaftlichen Gründen, und würde mit der Erteilung der Baubewilligung trotzdem keine Mehrwertabgabe festgesetzt, so würde das Finanzvermögen des Gemeinwesens (d.h. das Vermögen, welches der Staat wie ein Privater ohne unmittelbare öffentliche Aufgabenbestimmung besitzt) im Vergleich zu Vermögen von Privaten ohne sachgerechten Grund ungleich behandelt. Diese unterschiedliche Behandlung dieser Vermögenswerte wäre nach höchstrichterlicher Rechtsprechung willkürlich. Aus diesem Grunde sieht das BPG BS die Abgabenfreiheit zu Gunsten des Gemeinwesens nur unmittelbar bei Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben vor.

Dasselbe gilt nach dieser Rechtsprechung auch für die Befreiung des Bundes und seiner Aufgabenträger von der Mehrwertabgabe (wie SBB, SUVA). Dies ist gerade bei nicht mehr für den Bahnbetrieb benötigten Bahnarealen relevant.

Fazit: Die Mehrwertabgabe hat sich bewährt

Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt ist akzeptiert und hat sich mehr als 30 Jahre lang bewährt. Sie ermöglicht eine massgebliche Erhöhung der Lebensqualität in einem stark verdichteten städtischen Umfeld. Die Kantone sollten deshalb in der RPG-Revision durch den Bund vermehrt dazu ermuntert werden, für sich im Hinblick auf ihre zum Teil sehr unterschiedlichen Herausforderungen aus der Raumplanung eine massgeschneiderte Mehrwertabgabe einzuführen.

RÉSUMÉ

Le prélèvement de la plus-value dans le canton de Bâle-Ville

La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Bâle-Ville prévoit le prélèvement de 50 % de la plus-value foncière générée par un changement d'affectation, l'adoption d'un plan d'affectation spécial ou l'octroi d'une autorisation. La contribution de plus-value est prélevée au moment où commencent les travaux de construction ou d'agrandissement. De fait, seules sont prélevées les plus-values réalisées suite à l'octroi d'un permis de construire. Les contributions d'équipement dont doivent s'acquitter les riverains en vertu de la loi, peuvent être déduites de la contribution de plus-value. Depuis l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement concernée jusqu'à la réalisation du projet, l'obligation de s'acquitter de ladite contribution est mentionnée au registre foncier à titre de charge foncière de droit public.

En ville de Bâle, les contributions prélevées sont affectées à la création ou à la revalorisation d'espaces verts publics tels que parcs, forêts urbaines, allées et promenades. Cette affectation précise repose sur l'idée qu'une densification du milieu bâti ne se justifie que si elle est compensée, ailleurs, par des espaces verts de qualité.

Dans le canton, le principe du prélèvement de la plus-value est bien accepté et fait ses preuves depuis plus de 30 ans. Il permet d'augmenter sensiblement la qualité d'un cadre de vie urbain pourtant très dense. Cela devrait encourager les autres cantons à prévoir eux aussi, à l'occasion de la prochaine révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, un régime de prélèvement de la plus-value qui soit adapté aux enjeux – souvent très différents – liés au développement de leur territoire.