



An den Grossen Rat

24.0933.02

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 21. Mai 2025

Kommissionsbeschluss vom 21. Mai 2025

Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

zum Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel, Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds

und

Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission

Mitbericht der Wirtschafts- und Abgabekommission

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, aus dem Mehrwertabgabefonds einen Beitrag von 3.24 Mio. Franken für die Dach- und Fassadenbegrünung des Globus-Gebäudes am Basler Marktplatz zu bewilligen. Gemäss § 120 des Bau- und Planungsgesetzes sind die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe für die Schaffung oder Aufwertung öffentlicher Grün- und Freiräume zur Aufwertung des Wohnumfelds, für Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten, für die Schaffung und Aufwertung von naturnahen, öffentlichen Erholungsräumen sowie für die Förderung der Biodiversität zu verwenden. Der Grosse Rat muss Entnahmen aus dem Mehrwertabgabefonds ab einer Höhe von 1.5 Mio. Franken bewilligen.

Das Globus-Gebäude wird seit ein paar Jahren vollständig umgebaut und um drei zusätzliche, gegen oben zurückversetzte Stockwerke erweitert. Durch die rückversetzten Geschosse entstehen mehrere Dachflächen, die von der Eigentümerschaft intensiv begrünt werden. Zudem lässt sie die Fassaden der drei obersten Stockwerke begrünen. Gemäss dem Projektbeschrieb im Ratschlag können Dach- und Fassadenbegrünungen eine enorme ästhetische Aufwertung bedeuten und zum ökologischen Ausgleich beitragen. Die heimische Flora, die Insekten- und die Vogelwelt werden gefördert. Fassadenbegrünungen verbessern das Mikroklima, binden Feinstaub und bilden gegebenenfalls einen attraktiven Sichtschutz.

Das Projekt sieht vor, alle Fassaden vom fünften bis zum siebten Obergeschoss umlaufend und unterschiedlich dicht zu begrünen. Da das Gebäude direkt an die Allmend angrenzt, beschränkt sich die Bepflanzung auf die Dachflächen und die Fassaden. Auf den Dachflächen ist in einer Höhenstaffelung die Pflanzung von 130 Gehölzen, 160 Kletterpflanzen und 8'000 Stauden vorgesehen. Bei der Auswahl der Pflanzen wird auf eine möglichst hohe Biodiversität geachtet. Berücksichtigt werden auch Faktoren wie die Ausrichtung, die Beschattung und der Wind auf den einzelnen Dachflächen. Ziel ist ein möglichst naturnahes Erscheinungsbild. Die unterschiedlichen Substrathöhen und die Strukturvielfalt der Vegetation bieten Raum für Kleintiere und ermöglichen ein vernetztes Ökosystem für Tiere und Pflanzen. Das Regenwasser wird im Substrat der Dachbegrünung und zur Bewässerung der Pflanzen in Zisternen gespeichert.

Pläne und Visualisierungen der Begrünung des Globus-Gebäudes finden sich im Ratschlag des Regierungsrats.

2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den *Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel, Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds* am 11. September 2024 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) zur Vorbereitung und der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) sowie der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) zum Mitbericht überwiesen. Die UVEK hat sich nach einer gemeinsamen Auftaktsitzung mit den beiden anderen Kommissionen am 6. November 2024 an ihren Sitzungen vom 27. November 2024, 8. und 29. Januar, 19. Februar und 2. April 2025 mit dem Geschäft auseinandergesetzt.

Die BRK hat der UVEK ihren Mitbericht am 27. Februar 2025 zugestellt, die WAK am 19. Mai 2025. Ihren eigenen Bericht verabschiedete die UVEK in Kenntnis der beiden Mitberichte am 21. Mai 2025. Sie beantragt dem Grossen Rat basierend auf einer Anpassung der Bewertung, die Dach- und Fassadenbegrünung auf dem Gebäude des Globus mit einem um 0.34 Mio. auf 2.9 Mio. Franken reduzierten Beitrag mitzufinanzieren.

2.1 Rechtsgrundlage

Die UVEK war sich bei der Beratung des Geschäfts bewusst, dass es dabei auch um die Auslegung des revidierten § 120 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) geht. Gemäss § 120 Abs. 2 BPG sind die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe zu verwenden für

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

In § 120 Abs. 3 BPG ist zudem festgehalten, dass die auf einem Areal abzuschöpfenden Abgaben, soweit möglich und sinnvoll, unmittelbar zugunsten der Schaffung und Aufwertung von öffentlich zugänglichen Grün- und Freiräumen dieses Areals verwendet werden können, sofern die öffentliche Zugänglichkeit als Dienstbarkeit zugunsten der Einwohnergemeinde der Stadt Basel gesichert wird.

§ 120 des BPG ist in der vorliegenden Form erst seit Juli 2020 in Kraft und geht auf eine Gesetzesrevision zurück, die der Grosse Rat am 13. Mai 2020 beschlossen hat. Vor der Gesetzesrevision sind aus dem Mehrwertabgabefonds ausschliesslich Vorhaben finanziert worden, die der Schaffung oder Aufwertung öffentlich zugänglicher Grünräume dienen. Die Zweckbestimmung in § 120 Abs. 2 BPG (Beschlussdatum 13. Februar 2019) war deutlich kürzer und eingeschränkter und lautete wie folgt: «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».

Die damaligen Revisionsanträge des Regierungsrats sahen unter anderem eine Zweckerweiterung vor, wonach neu neben der Schaffung und Aufwertung öffentlicher Grünräume auch Freiräume eingeschlossen werden sollten.

Die Gesetzesrevision ist von der WAK in den Jahren 2019/ 2020 vorberaten worden. Diese hat in ihrem Bericht vom 9. März 2020 diverse Änderungen vorgeschlagen. Darüber hinaus hat sie zwei weitere Förderzwecke «Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten» sowie «Förderung der Biodiversität» hinzugefügt. Der Grosse Rat hat die Beschlussvorlage der WAK zur Erweiterung der Förderzwecke am 13. Mai 2020 angenommen.

2.2 Mehrwertabgabefonds

Die UVEK hat sich von der Stadtgärtnerei über das finanzielle Gesamtbild des Mehrwertabgabefonds orientieren lassen. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2000 sind bis Ende 2024 Mehrwertabgaben in der Höhe von 237 Mio. Franken in den Fonds geflossen. Die Fondseinnahmen sind von der Zahl der Bauvorhaben abhängig, für die eine Mehrwertabgabe fällig ist, und schwanken deshalb von Jahr zu Jahr. Für die nächsten zehn Jahre geht der Regierungsrat von durchschnittlichen jährlichen Einnahmen von 15 bis 17 Mio. Franken aus.

Bis Ende 2024 sind aus dem Fonds für bereits abgeschlossen Projekte 59.4 Mio. Franken ausbezahlt worden, für noch ausstehende – u.a. jenes des Globus – sind weitere 100.1 Mio. Franken reserviert, aber zum Teil noch nicht bewilligt. Für die Unterstützung weiterer Projekte haben sich Ende 2024 76.2 Mio. Franken im Fonds befunden.

Da die Fondsmittel unter der bis 2020 geltenden Gesetzesbestimmung ausschliesslich für die Finanzierung von öffentlich zugänglichen Grünräumen wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zur Verfügung standen, sind sie insgesamt zu einem wesentlichen Teil in städtische Projekte geflossen. In jüngster Vergangenheit hat der Grosse Rat z.B. Mittel aus dem Mehrwertabgabefonds für den Lysbüchelplatz und den Saint-Louis-Park bewilligt.

Vor dem Hintergrund des hohen Fondsbestands stuft die UVEK vom Grossen Rat beschlossene Erweiterung der Zweckbindung als nach wie vor richtig ein. Eine zu enge Zweckbindung hätte zur Folge, dass der Fondsbestand über die Jahre immer höher wird. Dies wäre nicht zielführend. Die

Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sollen der Bevölkerung und der Umwelt zugutekommen. Realisierte Begrünungsprojekte sollen zudem einen Nachahmееffekt entfalten. Es ist deshalb im Interesse der Allgemeinheit, möglichst viele Projekte in Umsetzung zu bringen.

2.3 Aktuelle Gesetzesanwendung und Bewertungsmethodik

Der Bericht der WAK aus dem Jahr 2020 macht keine explizite Aussage dazu, wie die zusätzlichen Förderartikel umzusetzen sind. Der Regierungsrat interpretiert sie so, dass die öffentliche Zugänglichkeit keine zwingende Vorgabe mehr für Förderbeiträge an Private ist, zumal sie nicht mehr in allen aufgezählten Förderzwecken enthalten ist. In seiner Einschätzung hat der Grosse Rat mit der Revision des Bau- und Planungsgesetzes zum Ausdruck gebracht, dass die Hitzeminderung und die Förderung der Biodiversität eine vergleichbare Bedeutung haben wie die anderen Förderzwecke.

Antrag des Globus

Beim Antrag der Bauherrschaft des Globus (Basel, Marktplatz 2 Immobilien S.à.r.l.) handelt es sich um den ersten von privater Seite seit der Gesetzesrevision, der die Höhe von über 1.5 Mio. Franken übersteigt und deshalb vom Grossen Rat bewilligt werden muss. Vor der Gesetzesrevision lag die Kompetenz für Fondsentnahmen beim Regierungsrat, und Anträge von Privaten mussten eine öffentliche Zugänglichkeit haben. Im Weiteren mussten sie der Schaffung neuer oder der Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden dienen. Vor der Gesetzesrevision hat der Regierungsrat Beiträge an die Projekte Westfeld (8 Mio. Franken), Spiel-Aue Lange Erlen (2.15 Mio. Franken), De Bary-Areal (2.11 Mio. Franken) und Eisenbahnweg (1.94 Mio. Franken) bewilligt.

Die für die Beurteilung der Anträge von privater Seite zuständige Stadtgärtnerei erkennt in der Dach- und Fassadenbegrünung des Globus eine Massnahme zur Minderung von Hitzeinseleffekten und zur Förderung der Biodiversität. Ein öffentlicher Erholungsraum entsteht hingegen nicht. Die fehlende öffentliche Zugänglichkeit sei allerdings kein Ausschlusskriterium für einen Finanzierungsbeitrag aus dem Mehrwertabgabefonds, seit der Erweiterung des Fondszwecks, hält der Ratsschlag fest.

Die Berechnungen der Antragstellenden führen inklusive Entwicklungsbeitrag für die ersten fünf Jahre zu einer Summe von 3.45 Mio. Franken. Bereits abgezogen sind dabei die ohnehin anfallenden Kosten im Zuge der Kernsanierung der Liegenschaft. Neue Flachdächer müssen im Kanton Basel-Stadt extensiv begrünt werden. Der Kanton fördert aus dem Mehrwertabgabefonds nur, was über die gesetzlichen Vorgaben hinausgeht.

Die Kostenaufstellung der Antragstellenden ist im Bau- und Verkehrsdepartement überprüft und teilweise angepasst worden. Der grundsätzlich förderbare Nettobetrag enthält nur Positionen, die Zweckbindungsaspekten des Mehrwertabgabefonds entsprechen. Den vom Regierungsrat beantragten Förderbetrag von 3.24 Mio. Franken hat die zuständige Stadtgärtnerei basierend auf einer Bewertungsmethode ermittelt, die sie zusammen mit dem Architektur- und Planungsbüro Metron entwickelt hat. Die Methodik ist nicht für das Projekt des Globus entwickelt worden, sondern ist bereits bei vorherigen Anträgen für Beiträge aus dem Mehrwertabgabefonds angewandt worden. Die UVEK hat auf Nachfrage auch Einblick in die Bewertung anderer privater Objekte «Tierpark Lange Erlen – Auenlandschaft», «Im Rheinacker, Immobilien Basel-Stadt», «TEC Gebäude Fassadenbegrünung; Grosspeter», «3-Johann; SBB Immobilien Bern», «Dachlandschaft Bungestrasse 22-28» und «Dachbegrünung Im Wiesengarten» erhalten.

Bewertungsmethodik

Die Bewertungsmethodik bildet die Grundlage für sämtliche Förderanträge von Privaten ab einem Betrag von 50'000 Franken und wird seit Frühjahr 2023 angewendet. Sie soll eine qualitative Projektbewertung auf Basis der gesetzlich verankerten Zweckbindung und ein möglichst einheitliches Vorgehen bei der Ermittlung der Förderbeiträge für Private sicherstellen. Ein vereinfachter Prozess kommt bei Kleinprojekten von Privaten wie der Pflanzung eines Baums oder der Entsiegelung einer

Fläche zur Anwendung. Bei diesen Anträgen spielt die öffentliche Zugänglichkeit keine Rolle. Die UVEK sieht einen Mehrwert für die Allgemeinheit im Kanton in der Verwirklichung dieser Kleinprojekte. Würde die öffentliche Zugänglichkeit als Ausschlusskriterium für Beiträge aus dem Mehrwertabgabefonds festgelegt werden, könnten diese ebenfalls nicht mehr gefördert werden. Sowohl bei Gross- als auch bei Kleinprojekten gilt der im Staatsbeitragsgesetz verankerte Grundsatz, dass nicht gefördert wird, was gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die UVEK hat sich grundsätzlich und bezogen auf die Dach- und Fassadenbegrünung auf dem Globus-Gebäude mit der Bewertungsmethodik und mit der Anwendung des revidierten Paragraphen in § 120 des BPG auseinandergesetzt. Zu Diskussionen geführt hat insbesondere, dass trotz nicht vorhandener öffentlicher Zugänglichkeit ein hoher Beitragssatz von 99% erreicht wurde.

Der Regierungsrat hält in seinem Ratschlag zwar fest, dass alle eingereichten privaten Projektanträge anhand desselben Kriterienkatalogs mit Indikatoren bewertet werden und sowohl die erreichte Qualität nach der Umsetzung (absolute Bewertung) als auch das Entwicklungs- und Innovationspotenzial des Projekts (relative Bewertung) massgebend sind. Das Bewertungsmodell selbst erläutert er nicht im Detail. Da es beim Bewertungsmodell um die Anwendung der neuen Förderzwecke im BPG geht, hat sich die UVEK mit diesem fundiert auseinandergesetzt und war bestrebt, die Bewertungsmethodik zu verstehen und falls nötig zu hinterfragen.

Festgehalten ist im Ratschlag, dass die Bewertung der Dach- und Fassadenbegrünung auf dem Globus-Gebäude mit dem «Bewertungsmodell im Anwendungsfall Hitzeminderung und Biodiversität» erfolgt ist, das Projekt sowohl in der absoluten als auch in der relativen Bewertung 54 Punkte erreicht hat und dies basierend auf einer Umrechnungstabelle zu einer Förderquote von 99% des Nettobetrags (74% für den absoluten und 25% für den relativen Teil) führt.

Drei Kriterienebenen

Gemäss den von der UVEK bei der Stadtgärtnerei eingeforderten Unterlagen besteht die Bewertungsmatrix aus den drei Kriterienebenen «Aufwertung Wohnumfeld + Erholungsräume», «Hitzeminderung» und «Förderung der Biodiversität». Sie orientiert sich an der in § 120 des Bau- und Planungsgesetzes definierten Zweckbindung. Die drei Kriterienebenen können gemäss dem der UVEK vorliegenden Leitfaden zur Anwendung des Bewertungsmodells von Metron sowohl kumuliert als auch einzeln oder in Zweier-Kombination Anwendung finden. Beim Globus-Projekt wurden nur die Kriterienebenen «Hitzeminderung» und «Förderung der Biodiversität» in die Bewertung und Berechnung der Beitragssumme miteinbezogen.

Relative und absolute Bewertung

Weiter wurde der UVEK erläutert, wie die Punkte pro Kriterienebene vergeben werden und wie sich die absolute und die relative Bewertung (Beurteilung der Potenzialausschöpfung resp. Differenz vorher/nachher) unterscheiden. Die absolute Bewertung wird stärker gewichtet als die relative. Aus den Punktzahlen der absoluten und der relativen Bewertung ergeben sich zwei Prozentwerte, deren Summe entspricht der Förderquote.

Abklärungen der UVEK

Die UVEK hatte aufgrund ihrer Auseinandersetzung mit dem Bewertungsmodell, den Kriterienebenen und den Förderquoten zu unterschiedlichen Themen Klärungsbedarf und hat sich intensiv damit auseinandergesetzt.

Aus der absoluten Bewertung lässt sich eine maximale Förderquote von 75% erreichen, aus der relativen Bewertung eine maximale Förderquote von 25%. Ein Gesamtwert von über 100% ist also nicht möglich. Der angestrebte Endzustand wird in der fachlichen Einschätzung der Stadtgärtnerei damit höher gewichtet als der relative Qualitätsgewinn zum Ausgangszustand.

Die UVEK hat während ihren Abklärungen festgestellt, dass die Förderquote bis zu einer gewissen Punktezahl bei 0% liegt und nach einem Sprung danach hingegen kontinuierlich (auf max. 75% resp. 25%) steigt.

Die Stadtgärtnerei hat die beiden Schwellenwerte damit begründet, dass keine Projekte mit nur geringem Wert unterstützt werden sollen. Es soll ein Anreiz bestehen, möglichst viel zu erreichen, also z.B. eine Fläche intensiver zu begrünen und die Biodiversität stärker zu fördern. Die Stadtgärtnerei berät die Gesuchstellenden, wenn sie zusätzliches Potenzial erkennt, und weist diese darauf hin, mit welchen weiteren Massnahmen sie eine höhere Förderung erhalten.

Kommen nur zwei Kriterienebenen (oder nur eine) zur Anwendung, gibt es andere Bewertungsskalen. Seit der Einführung des Bewertungsmodells im Jahr 2023 sind mit Ausnahme des Globus-Projekts allerdings immer alle drei Kriterienebenen bewertet worden.

Dass bei der Bewertung der Dach- und Fassadenbegrünung auf dem Gebäude des Globus nur die Indikatoren der beiden Kriterienebenen «Hitzeminderung» und «Förderung der Biodiversität» bewertet worden sind, hat die Vertretung der Stadtgärtnerei gegenüber der UVEK damit begründet, dass die Kriterienebene «Aufwertung Wohnumfeld + Erholungsräume» mangels öffentlicher Zugänglichkeit der Dachfläche nicht bewertbar ist. Die Möglichkeit, fallweise nur zwei Ebenen oder gar nur eine Ebene zu bewerten, erhöhe die Flexibilität der Bewertung.

Der UVEK wurde darüber hinaus dargelegt, dass sich im oberen Teil des neuen Globus in Zukunft Büros befinden. Die dicht bepflanzten Terrassen werden ausschliesslich für die Mitarbeitenden auf einigen kleinen Flächen zugänglich sein. Es entsteht also kein «öffentlicher Grün- und Freiraum zur Aufwertung des Wohnumfelds». Die Kriterienebene «Aufwertung Wohnumfeld + Erholungsräume» bezieht sich jedoch vor allem auf diesen Förderzweck des § 120 BPG. Für die Biodiversität sind nicht zugängliche Flächen grundsätzlich wertvoller. Tiere können sich ungestört bewegen, Pflanzen werden nicht beschädigt oder entfernt. Der Globus hätte eine öffentliche Zugänglichkeit, z.B. in Form einer Terrasse, ermöglichen können. Laut dem Vertragsentwurf, der dem Ratschlag beigelegt wurde, war eine öffentliche Zugänglichkeit über ein Café vorgesehen gewesen – darauf wurde aber später verzichtet.

2.4 Haltung der UVEK zur Bewertungsmethodik generell und zu deren Anwendung beim Projekt des Globus

Die UVEK hat das Weglassen der Kriterienebene «Aufwertung Wohnumfeld + Erholungsräume» beim Globus-Projekt hinterfragt. Theoretisch wäre es möglich, die Terrassen auf dem Dach des Gebäudes öffentlich zugänglich zu machen. Verzichtet der Globus darauf und erhält dadurch – quasi als Fehlanreiz – wegen der Bewertung von nur zwei Kriterienebenen sogar noch einen höheren Förderbeitrag, ist dies aus Sicht der Kommissionsmehrheit nicht im Sinne der Sache. Die UVEK stellt weiter fest, dass der Leitfaden zur Anwendung des Bewertungsmodells keine Aussage dazu macht, unter welchen Voraussetzungen nicht alle Kriterienebenen bewertet werden. Fallweise Entscheide sind mit der Gefahr von Willkür verbunden.

Deshalb fordert die UVEK, dass in Zukunft immer alle drei Kriterienebenen bewertet werden. Für die künftige Anwendung des Paragraphen in § 120 des BPG würde dies bedeuten, dass alle Förderzwecke in der Sprechung von Beiträgen berücksichtigt würden und der maximale Förderbetrag nur mit der Berücksichtigung aller Kriterienebenen in einem Projekt erzielt werden kann. Die öffentliche Zugänglichkeit bleibt damit weiterhin ein wichtiger Förderzweck, welcher im Rahmen der Gesetzesrevision mit weiteren Förderzwecken ergänzt wurde. Aufgrund der hinzugefügten neuen Förderzwecke, welche sich nicht auf öffentlich zugängliche Massnahmen beschränken, ist die UVEK der Ansicht, dass sie seit der Gesetzesrevision kein Ausschlusskriterium mehr ist. Der UVEK ist eine Gleichbehandlung aller Anträge wichtig. Sie begründet ihren Grundsatzentscheid demnach auch damit, dass bisher bei sämtlichen Anträgen an den Mehrwertabgabefonds immer alle drei Kriterienebenen angewendet wurden, auch wenn die Projekte nicht öffentlich zugänglich waren (z.B. «Tierpark Lange Erlen – Auenlandschaft» oder «Dachbegrünung Im Wiesengarten»). Die Verantwortlichen der Stadtgärtnerei haben bestätigt, dass künftig immer alle drei Kriterienebenen bewertet werden sollen.

Vor dem Hintergrund dieses Grundsatzentscheids hat die UVEK die Stadtgärtnerei gebeten, das Globus-Projekt unter Einbezug aller drei Kriterienebenen zu bewerten. Dies hatte eine neue Förderquote von 88% (63% plus 25%) zur Folge. Die UVEK war überrascht, dass die Berücksichtigung der Kriterienebenen «Aufwertung Wohnumfeld + Erholungsräume» nicht zu einer grösseren Differenz zur ursprünglichen Förderquote von 99% führte. Sie hat sich aber in der Folge dagegen ausgesprochen, darüber hinaus in die operative Anwendung des Bewertungsmodells einzugreifen, da dieses auf einem durch externe Fachpersonen erstellten umfassenden Leitfaden beruht. Die UVEK beantragt dem Grossen Rat deshalb mit 12:1 Stimmen, die Beitragsfinanzierung um 340'000 Franken auf 2.9 Mio. Franken zu reduzieren.

Die UVEK stellt unabhängig des Globus-Projekts fest, dass es zu Zielkonflikten zwischen den drei Kriterienebenen kommen kann, insbesondere zwischen der öffentlichen Zugänglichkeit und der Förderung der Biodiversität. Für gewisse Arten von Begrünungen dürfte eine öffentliche Zugänglichkeit sogar problematisch sein. Deshalb stuft es die UVEK als schlüssig ein, das Gesetz so zu interpretieren, dass die aufgezählten Förderzwecke sich nicht gegenseitig ausschliessen. Die UVEK kommt zum Schluss, dass mit einer konstanten Anwendung aller drei Kriterienebenen den Zielkonflikten genügend Rechnung getragen wird und dass die Möglichkeit, mehr Projekte zu fördern, auch dem Ziel der damaligen Gesetzesrevision entspricht.

Erörtert, aber nicht hinterfragt hat die UVEK die Gewichtung von absoluter und relativer Bewertung, die Indikatoren der drei Kriterienebenen und die konkrete Punktvergabe beim Projekt des Globus. All dies fällt in ihrem Urteil in die operative Zuständigkeit der Verwaltung.

2.5 Abklärungen der UVEK zur Hitzeminderung

Die UVEK hat sich bei den Fachleuten der Stadtgärtnerei erkundigt, ob sich die Vermeidung bzw. Minderung von Hitzeinseleffekten durch die Dach- und Fassadenbegrünung auf dem Dach des Globus beziffern bzw. berechnen lässt. Aufgeworfen worden ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob die Fassade auch in den unteren Geschossen (bis auf Höhe Eisengasse) begrünt werden müsste (was aus Gründen des Denkmalschutzes nicht möglich ist), um eine stadtklimatische Wirkung zu erreichen.

Die Begrünung über die drei obersten Stockwerke hat gemäss den Fachleuten der Stadtgärtnerei in der vorgesehenen Intensität und Grösse der Pflanzen einen hohen kleinklimatischen Wert. Das Mikroklima in der unmittelbaren Umgebung des Gebäudes wird sich verbessern. Eine spürbare Wirkung auf die Temperaturen auf Bodenebene (Marktplatz, Eisengasse) dürfte die «Biomasse-Insel» auf dem Dach des Globus hingegen nicht haben. Wahrnehmbar ist ein Effekt allenfalls auf dem Martinskirchplatz. Die Begrünung auf dem Dach des Globus reduziert aber primär die Temperatur im und über dem Gebäude. Die Wirkung wird mit dem Wachstum der Pflanzen zunehmen und ihren maximalen Effekt erst nach einer gewissen Zeit erreichen.

Gemäss einer der UVEK von der Stadtgärtnerei zugestellten Zusammenfassung von wissenschaftlichen Erkenntnissen zu Dach- und Fassadenbegrünungen korreliert der Kühleffekt von Fassadenbegrünungen mit der Dichte der Vegetationsschicht sowie dessen Verdunstungspotentials. Versuche zeigen, dass die Lufttemperatur am Tag mit der Kombination aus Dach- und Fassadenbegrünungen um 1.2 Grad gesenkt werden kann. Die Wirkung der Begrünung hängt von der Grösse der zusammenhängenden Begrünung ab. Beim Globus-Gebäude wird das vorhandene Potenzial genutzt. Das Projekt leistet damit einen Beitrag zu mehr lokaler Verdunstung und Verdunstungskühlung.

Entsprechend sieht die UVEK einen Beitrag zur Hitzeminderung und Klimaadaptation beim Globus-Projekt als gegeben.

2.6 Abklärungen der UVEK zur Förderung der Biodiversität

Die UVEK hat sich auch nach dem Effekt der Dach- und Fassadenbegrünung auf die Biodiversität erkundigt. Auch wenn der für eine Biotopverbund-Achse nötige Bodenanschluss fehlt, handelt es

sich bei der Dach- und Fassadenbegrünung des Globus gemäss den Fachleuten um einen wichtigen Biotop-Trittstein. Zu einem wertvollen Lebensraum dürfte das Dach des Globus namentlich für Vögel und Fluginsekten werden.

Gemäss dem Vertragsentwurf im Anhang des Ratschlags muss die Pflege der Flächen naturnah erfolgen. Eine nicht mit dem Boden verbundene Begrünung benötigt Dünger und die Zufuhr von Nährstoffen. Bei einer naturnahen Pflege dürfen diese nicht mineralischer oder chemischer Natur sein. Die Begrünung auf dem Dach des Globus soll mit möglichst wenig Pflegeaufwand auskommen. Ziel ist eine möglichst stabiles Ökosystem. Sowohl das Projekt, das Pflegekonzept als auch der Pflegeplan sind von einem Landschaftsarchitekturbüro mit entsprechenden Kompetenzen erarbeitet worden.

Bewässert werden die Pflanzen primär mit Regenwasser. Dieses wird im Erds substrat und in Zisternen gespeichert. Für längere Trockenperioden ist eine Bewässerungsanlage nötig.

Für die UVEK ist der Mehrwert der Dach- und Fassadenbegrünung auf dem Dach des Globus für die Biodiversität unbestritten.

2.7 Abklärungen der UVEK zum Vertragsentwurf

Dem Ratschlag des Regierungsrats ist der Entwurf eines Investitionsbeitragsvertrags beigelegt. Unter den Leistungen der Trägerschaft ist u.a. die Verpflichtung aufgeführt, die öffentliche Nutzung mittels Dienstbarkeit im Grundbuch zu sichern. Der Ratschlag selbst geht allerdings davon aus, dass die Terrassen des Globus nicht öffentlich zugänglich sein werden, weshalb die Kriterienebene «Aufwertung Wohnumfeld + Erholungsräume» nicht bewertet worden ist. Der zitierte Passus ist inzwischen aus dem Investitionsbeitragsvertrag gestrichen worden.

Die nicht vorhandene öffentliche Zugänglichkeit führt gemäss dem Antrag der UVEK zu einem um 324'000 Franken geringeren Förderbeitrag (vgl. Kapitel 2.4).

2.8 Abklärungen der UVEK zur rechtlichen Sicherstellung und zum Monitoring

Mit der langfristigen Sicherstellung der Dach- und Fassadenbegrünung hat sich schwerpunktmässig die Bau- und Raumplanungskommission befasst. Die UVEK verweist deshalb auf deren Mitbericht. Sie hat aber selbst auch Fragen zum Unterhalt und zum langfristigen Erhalt der Dach- und Fassadenbegrünung gestellt. Diese könnte bei einem Wechsel der Eigentümerschaft oder einem Konkurs der Trägerschaft bedroht sein.

Für die UVEK steht fest, dass es im Interesse des Kantons sein müsste, einen langfristigen Erhalt der Begrünung sicherzustellen, wenn er die Begrünung in der Grössenordnung von 3 Mio. Franken mitfinanziert. Gemäss Ratschlag wird die Sicherung der Nachhaltigkeit im Vertrag zwischen dem Kanton und der Bauherrschaft geregelt. Die Eigentümerschaft werde über ein Servitut verpflichtet, den Dachgarten auf ihre Kosten in der im Pflegekonzept und dem Pflegeplan definierten Qualität zu entwickeln und zu unterhalten. Das Servitut bleibt auch bei einer Handänderung bestehen.

Die UVEK weist auf die Gefahr hin, dass sich im Falle eines Leerstands des Gebäudes niemand mehr um den Unterhalt der Dach- und Fassadenbegrünung kümmert und diese deshalb absterben könnte. Analoge Gefahren bestehen allerdings auch bei anderen Vorhaben von privater Seite. Denkbar ist z.B., dass ein privater Garten wegen Uneinigkeit in einer Erbengemeinschaft nicht mehr gepflegt wird. Die UVEK begrüsst deshalb, dass die Stadtgärtnerei beschlossen hat, ein Monitoring aufzubauen. Über dieses wird sie die aus dem Mehrwertabgabefonds finanzierten privaten Projekte in regelmässigen Abständen überprüfen. Sollte der Zustand nicht (mehr) der Vereinbarung entsprechen, würde sie die Einhaltung des vertraglich vereinbarten Zustands einfordern oder die Rückzahlung des Förderbeitrags (resp. eines Teils davon) verlangen.

Die UVEK kommt zum Schluss, dass mit Servituten, Dienstbarkeiten und dem künftigen Monitoring der Stadtgärtnerei die langfristige Sicherung der aus dem Mehrwertabgabefonds mitfinanzierten, privaten Projekte so gut wie möglich gewährleistet ist.

2.9 Haltung der UVEK zum Rückweisungsantrag der WAK

Die UVEK stellt fest, dass die in der WAK aufgeworfenen Fragen in Bezug auf das Bewertungsmodell und die Thematik der öffentlichen Zugänglichkeit auch in der UVEK aufkamen. Zu Beginn der Beratung stand in der UVEK ebenfalls ein Rückweisungsantrag im Raum. Hinter diesem Stand die Überlegung, dass es nicht Aufgabe der UVEK sei, ein Bewertungsmodell zu überarbeiten und mit einem Rückweisungsantrag dem Regierungsrat ein klarer Auftrag mitgegeben werden könne, wie das neue BPG umzusetzen sei. Hauptkritikpunkt war dabei der Fehlanreiz, dass aufgrund eines Verzichts auf eine öffentliche Zugänglichkeit im Projekt paradoxerweise ein höherer Beitragssatz erreicht werden kann als mit der ursprünglich vorgesehenen öffentlichen Zugänglichkeit.

Sämtliche Kommissionsmitglieder sahen jedoch aufgrund der umfassenden Abklärungen zur bisherigen Praxis, der Auseinandersetzung mit der Bewertungsmethodik, dem Grundsatzentscheid zur künftigen Praxis sowie der breiten Einigkeit in der Anpassung des Beitragssatzes, von einem Rückweisungsantrag ab. Die UVEK ist der Ansicht, dass mit vorliegendem Bericht (insbesondere Kapitel 2.3 und 2.4) auf die Bedenken der WAK eingegangen wird. Es wird eine pragmatische, gute und für alle Antragsstellenden gerechte Grundlage zur weiteren Anwendung des revidierten Gesetzes geschaffen.

2.10 Zeitplan

An der Auftaktsitzung im November 2024 hatte die Vertretung der Stadtgärtnerei den drei Kommissionen mitgeteilt, dass die von der Bauherrschaft beauftragte Gartenbaufirma Anfang 2025 mit den Begrünungsarbeiten am Globus beginnt. Die Pflanzarbeiten würden ab April 2025 starten, die Fertigstellung der Dach- und Fassadenbegrünung im September 2025. Dieser Zeitplan bedeute aber nicht, dass der Grosse Rat bei seiner Entscheidung unter zeitlichem Druck stehe. Der Investitionsbeitragsvertrag zwischen dem Kanton und der Trägerschaft des Globus werde erst nach der Genehmigung der Ausgabenbewilligung und dem Ablauf der Referendumsfrist unterzeichnet. Sollte der Grosse Rat die beantragte Beitragsfinanzierung ablehnen, gingen die Kosten vollständig zu Lasten der Bauherrschaft. Eine vertragliche Sicherung der Begrünung gäbe es dann allerdings nicht.

An der Sitzung vom 19. Februar 2025 hat die UVEK die ergänzende Information erhalten, die Eigentümerschaft dürfe die Dach- und Fassadenbegrünung aufgrund von Bestimmungen im Staatsbeitragsgesetz erst nach der Freigabe des Finanzierungsbeitrags des Kantons erstellen, um diesen nicht zu verwirken. Es bestehe also doch ein gewisser Zeitdruck. Die Stadtgärtnerei verweise in den Verträgen für private Projekte jeweils auf das Staatsbeitragsgesetz, und gemäss diesem dürften Private ein Vorhaben erst nach der Bewilligung des Beitrags aus dem Mehrwertabgabefonds umsetzen.

Da die UVEK festgestellt hat, dass die Begrünungsarbeiten im April 2025 aufgenommen worden sind, hat sie sich nochmals beim Bau- und Verkehrsdepartement nach den genauen Umständen erkundigt. Die besondere Konstellation eines Regierungsbeschlusses und des darauffolgenden längeren parlamentarischen Prozesses und die Tatsache, dass weiterer Aufschub der Projektausführung nicht möglich war, rechtfertige nach der Rechtsauffassung des Bau- und Verkehrsdepartements die Ausrichtung des Staatsbeitrags, obwohl mit der Umsetzung des Vorhabens bereits begonnen worden ist.

Nach Ansicht der UVEK ist das Staatsbeitragsgesetz bei Beiträgen aus dem Mehrwertabgabefonds so auszulegen, dass ein Beitrag auch zur Auszahlung gelangen kann, wenn wie vorliegend der Regierungsrat vor Beginn der ausführenden Arbeiten dem Grossen Rat einen Antrag auf einen Beitrag stellt, die Gesuchstellende aus objektiven und nachvollziehbaren Gründen auf eigenes finanzielles Risiko mit den Arbeiten bereits vor der Beschlussfassung über den Beitrag des Grossen Rates begonnen hat und der Grosse Rat den Beitrag erst während ihrer Arbeiten spricht. Die UVEK teilt demnach die rechtliche Einschätzung des Bau- und Verkehrsdepartements dazu.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 2 dieses Berichts beantragt die UVEK dem Grossen Rat mit 10:0 Stimmen bei 3 Enthaltungen die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfs.

Den vorliegenden Bericht hat die UVEK an ihrer Sitzung vom 21. Mai 2025 mit 13:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen verabschiedet und ihre Präsidentin zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

Raffaella Hanauer
Kommissionspräsidentin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrü- nung Globus Marktplatz, Basel

vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsichtnahme in den Ratschlag Nr. 24.0933.01 des Regierungsrats vom 3. Juli 2024 sowie den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 24.0933.02 vom 21. Mai 2025:

Für die Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz Basel, zu Gunsten der Bauherrschaft (Basel, Marktplatz 2 Immobilien S.à.r.l.), wird eine Beitragsfinanzierung von Fr. 2'900'000 zu Lasten des Mehrwertabgabefonds bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.



Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 27. Februar 2025

Kommissionsbeschluss vom 27. Februar 2025

**Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Ratschlag betreffend
Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel,
Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds (24.0933)**

zuhanden der

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK)

Inhalt

1. Auftrag und Vorgehen der Kommission.....	3
2. Erwägungen der Kommission.....	3
2.1 Mittel aus dem Mehrwertabgabefonds für nicht öffentlich zugängliche Projekte	3
2.2 Sicherstellung und Unterhalt der Begrünung	4
2.3 Mehrwertabgabe in einer Schutzzone	5
3. Antrag.....	6

1. Auftrag und Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 24.0933.01 betreffend «Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel, Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds» am 11. September 2024 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) zur Berichterstattung und der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) sowie der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) zum Mitbericht überwiesen.

Die Kommissionen wurden anlässlich einer Einführungssitzung gemeinsam vom federführenden Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) über die dem Ratschlag zugrundeliegenden Absichten und Überlegungen des Regierungsrats informiert. Die drei Kommissionen teilten ihre Beratungsschwerpunkte in der Folge thematisch auf, wobei die BRK ihren Fokus auf den Vertrag zur langfristigen Sicherstellung der Leistungen aus dem Mehrwertabgabefonds respektive des Unterhaltes der Begrünung, die Frage von Mehrwertabgaben in einer Schutzzone sowie auch auf Fragen hinsichtlich der Förderung von Projekten, welche nicht öffentlich zugänglich sind, gerichtet hat. Die BRK hörte folglich anlässlich einer weiteren Sitzung die Amtsleiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektors, den Leiter der Stadtgärtnerei, den Leiter Landerwerb, einen juristischen Mitarbeiter des BVD sowie den Fachbereichsleiter Projektierung und Bau an.

2. Erwägungen der Kommission

2.1 Mittel aus dem Mehrwertabgabefonds für nicht öffentlich zugängliche Projekte

Im Kanton Basel-Stadt besteht gestützt auf § 5 des Bau- und Planungsgesetzes¹ (BPG) eine kantonale gesetzliche Regelung über die Erhebung von Mehrwertabgaben. Die Mittel des Mehrwertabgabefonds sollen für die Aufwertung öffentlicher Grünräume genutzt werden. Gemäss § 120 Absatz 2 BPG gilt:

²Die 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 Hitzeeffekten;
- c. die Schaffung und Aufwertung von naturnahen, öffentlichen Erholungsräumen;
- d. die Förderung der Biodiversität.

Im Falle der Dachbegrünung des Globus am Marktplatz handelt es sich um eine Begrünung eines privat genutzten und nicht öffentlich zugänglichen Daches. Die BRK nahm zunächst mit Verwunderung zur Kenntnis, dass es statthaft ist, solche privaten Projekte mit Mitteln des Mehrwertabgabefonds zu unterstützen. Die Kommission ging davon aus, dass die Voraussetzungen von § 120 Absatz 2 BPG kumulativ gegeben sein müssen. Das würde bedeuten, dass die geförderte Grünfläche zwingend öffentlich zugänglich sein müsste.

Die Vertreter der Verwaltung legten anlässlich der Anhörung dar, dass bis anhin keine Klarheit bestehe, ob die Faktoren des § 120 Absatz 2 BPG kumulierend gegeben sein müssen. Das Globusprojekt sei zwar nicht öffentlich zugänglich, weise aber einen positiven Beitrag zum Klimaschutz und bezüglich Biodiversität auf. Aus den Mitteln des Fonds wurden in der Vergangenheit sowohl Projekte gefördert, die öffentlich zugänglich sind, als auch solche, die nicht öffentlich zugänglich sind. Der Regierungsrat werde einmal pro Jahr über die durch die Mittel des Mehrwertabgabefonds unterstützten Projekte in schriftlicher Form informiert.

¹ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/730.100

Die BRK erachtet es aus Gründen der Transparenz als angebracht, dass periodisch eine Berichterstattung betreffend die durch die Mittel des Mehrwertabgabefonds unterstützten Projekte zuhanden des Grossen Rates erfolgt. Ansonsten fehlt den Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie der Öffentlichkeit der Überblick über die Verwendung der Mittel, da nur Ausgaben ab 1,5 Mio. Franken vom Grossen Rat legitimiert werden müssen.

Die BRK heisst den Mitteleinsatz zur Förderung der Biodiversität explizit gut. Ob die Massnahmen auch dazu beitragen, eine massgebliche Hitzeminderung zu bewirken, ist nach Ansicht der BRK hingegen fraglich, wurde aber im Rahmen der Mitberatung nicht vertieft. Die BRK empfiehlt der UVEK, sich im Zuge ihrer Beratung diesem Thema anzunehmen.

Die BRK steht dem Umstand, dass Mittel des Mehrwertabgabefonds zur Förderung von Projekten, welche nicht öffentlich zugänglich sind, grundsätzlich kritisch gegenüber. Zudem erachtet es die Kommission in diesem Zusammenhang als fraglich, dass rund 99 Prozent der Projektkosten aus Mitteln des Fonds bestritten werden. Der Umstand, dass die Flächen nicht öffentlich zugänglich sind, sollte sich gemäss einer Mehrheit der BRK zumindest einschränkend auf den Förderumfang auswirken. Die BRK empfiehlt der UVEK, sich dieser Frage im Rahmen ihrer Beratung vertieft anzunehmen.

2.2 Sicherstellung und Unterhalt der Begrünung

Gemäss Ratschlag 24.0933.01 (vgl. Seite 3 ff.) sollen die Leistungen aus dem Mehrwertabgabefonds im vorliegenden Fall über eine Dienstbarkeit sichergestellt werden. Von einem gesetzlichen Pfandrecht wird abgesehen, was die BRK angesichts der Möglichkeit einer Insolvenz der Eigentümerschaft des Globus im Zuge der Beratung in Frage stellte. Teile der BRK zeigten sich zudem besorgt, dass in diesem Fall hohe Kosten für den Unterhalt auf den Kanton zukommen könnten.

Grundsätzlich verhalte es sich gemäss den Vertretern der Verwaltung so, dass sofern das geförderte Projekt ebenerdig sei, zwingend ein öffentliches Wegerecht geschaffen werden müsse. Bei Verweigerung der Zustimmung seitens der Eigentümerschaft würden keine Fondsmittel gesprochen. Bei Dach- und Fassadenbegrünungen werde grundsätzlich das Mittel des Servitutes zur Sicherung des staatlichen Zugriffs gewährt. Sofern die fragliche Fläche nicht ebenerdig ist, theoretisch jedoch öffentlich zugänglich gemacht werden könnte, können auch diese Flächen mittels öffentlichem Wegerecht zugänglich gemacht werden. So wie beispielsweise beim Migros Dreispitz, auf welchem im Zuge der Realisierung des Projekts Dreispitz Nord ein Park auf dem Dach geplant sei.

Auf dem begrünten Dach des Globus solle kein öffentliches Wegerecht geschaffen werden. Aus diesem Grund solle eine Dienstbarkeit (Nutzungsrecht zur Erstellung der Fassadenbegrünung) zugunsten des Kantons hinsichtlich der Dachbegrünung begründet werden. Die Erhaltungspflicht der begrünten Flächen lasse sich aus dem Nutzungsrecht herleiten. Für die Ausführung und den Unterhalt der Begrünung sei ausschliesslich die Eigentümerschaft verantwortlich. Eine Sicherstellungshypothek zugunsten des Kantons würde gemäss internen Prüfungen keinen Mehrwert schaffen. Die Begrünung sei, auch im Falle eines Konkurses, an das Grundstück gekoppelt. Sollte die Eigentümerschaft ihren Unterhaltungspflichten nicht nachkommen, würde der Kanton den Unterhalt veranlassen. Die Arbeiten würden der Eigentümerschaft in Rechnung gestellt.

Da der Vertrag mit Globus noch nicht ausgearbeitet wurde, hat sich die BRK einen Muster-Dienstbarkeitsvertrag betreffend öffentliches Nutzungsrecht von der Allmendverwaltung aushändigen lassen. Der Vertrag mit der Eigentümerschaft werde sich gemäss Verwaltung an diesen anlehnen und weist im Wesentlichen nachfolgende obligatorischen Punkte auf:

- Die Realisierung und Erstellung der Fassadenbegrünung/Dachbegrünung erfolgt durch die Eigentümerschaft der belasteten Parzelle mit Kostenbeteiligung des Kantons Basel-Stadt.
- Die Kostenbeteiligung des Kantons Basel-Stadt erfolgt mittels Bezug aus dem Mehrwertabgabefonds und ist auf die im Vertrag zwischen dem Kanton und XXXX vom xx.xx.xxxx («der Vertrag») gemäss Anhang x genannte Summe von maximal CHF XXXX inkl. MwSt. begrenzt.
- Die Einräumung des Nutzungsrechts erfolgt unentgeltlich.

- Das öffentliche Nutzungsrecht ist auf 30 Jahre ab Anmeldung im Grundbuch befristet. Sollte die Liegenschaft bzw. der betroffene Gebäudeteil auf der belasteten Parzelle vorzeitig abgebrochen werden, stimmt der/die Berechtigte der Löschung der Dienstbarkeit zu. Die Rückforderung bemisst sich nach dem Verhältnis zwischen der bestimmungsgemässen und der tatsächlichen Verwendungsdauer.
- Der bauliche und betriebliche Unterhalt obliegt der Eigentümerschaft der belasteten Parzelle. Auch die Reinigung und die allfällige Beleuchtung sowie die entsprechende Haftung für allfällige Unfälle und Schäden sind Sache der Eigentümerschaft der belasteten Parzelle.
- Nachhaltige Begrünung: Zur Sicherung der Gewährleistung der Nachhaltigkeit verpflichtet sich die jeweilige Eigentümerschaft der belasteten Parzelle, die Fassadenbegrünung/Dachbegrünung zu erhalten und naturnah zu pflegen.
- Im Falle einer späteren Sanierung der Fassade bzw. des Dachs ist die Eigentümerschaft der belasteten Parzelle verpflichtet, die Fassadenbegrünung bzw. Dachbegrünung auf eigene Kosten wiederherzustellen. Es besteht keine Verpflichtung zur Wiederherstellung des bis zur Sanierung gewachsenen Zustands der Fassadenbegrünung bzw. Dachbegrünung. Es steht der Eigentümerschaft der belasteten Parzelle frei, im Rahmen der dannzumal geltenden gesetzlichen Bestimmungen einen neuen Antrag auf Bezug aus dem Mehrwertabgabefonds zu stellen.
- Im Übrigen wird für die obligatorischen Rechte und Pflichten der Parteien auf den Vertrag verwiesen.
- Im Falle einer Handänderung der belasteten Parzelle sind auch diese obligatorischen Verpflichtungen aus diesem Dienstbarkeitsvertrag sowie aus dem Vertrag der neuen Eigentümerschaft der belasteten Parzelle mit der Pflicht auf Weiterüberbindung zu übertragen.
- Die aufgrund der Errichtung dieser Dienstbarkeit anfallenden Notariats- und Grundbuchgebühren, inklusive die Kosten für den Servitutplan, werden von der Eigentümerschaft der belasteten Parzelle übernommen.
- Löschung der Dienstbarkeit: Im Falle der Rückerstattung des vom Kanton gewährten Investitionsbetrags gemäss dem Verhältnis zwischen der bestimmungsgemässen und der tatsächlichen Verwendungsdauer, hat die jeweilige Eigentümerschaft der belasteten Parzelle Anspruch auf Aufhebung und Löschung der Dienstbarkeit.

Die BRK erachtet den Mustervertrag betreffend die Sicherstellung der Leistungen aus dem Mehrwertabgabefonds sowie zur Verpflichtung der Eigentümerschaft zum Unterhalt der Begrünung als ausreichend. In Anbetracht der Höhe der Summe, mit welcher sich der Kanton am Projekt beteiligt, ist es folgerichtig, dass der Kanton Verstösse gegen die vertraglichen Vereinbarungen einklagen kann.

2.3 Mehrwertabgabe in einer Schutzzone

Ein Aspekt der Kommissionsberatung umfasste Abklärungen hinsichtlich des Umstandes, dass der Globus durch die Umsetzung des Projekts keine Mehrwertabgaben schuldet, obschon das Projekt mehr Bruttogeschossfläche (BGF) aufzuweisen scheint als der alte Globusbau. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Globusarkaden, welche sich bis zum Verkauf an den Globus im Jahr 2024 auf Allmend befunden haben, im Zuge der Umsetzung des Neubauprojekts rückgebaut wurden und künftig Teil der Ladenfläche des Globus sein werden.

Seit 2022 sind Mehrwertabgaben für bauliche Massnahmen in der Schutzzone explizit im Gesetz vorgesehen. Gemäss Ausführungen des Bau- und Gastgewerbeinspektorats (BGI) sei in Schutz-zonen eine Mehrwertabgabe geschuldet, wenn sich das Nutzungsmass bei Umsetzung eines Projekts erhöht. Da in der Schutzzone die bisherige BGF das geltende Mass ist, fällt eine Mehrwertabgabe bereits ab dem ersten Quadratmeter BGF an.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung wiesen darauf hin, dass der Globus nach Finalisierung des Umbauprojekts weniger BGF aufweisen werde, als vor dem Umbau (BGF Bestandesbau = 13572 m², BGF Neubau (ohne Arkadenfläche) = 13471 m²). Das Gebäude habe früher vier Untergeschosse und sieben Obergeschosse gezählt. Nach dem Umbau werden es zwei Unterge-

schosse und sieben Obergeschosse sein, wobei Untergeschosse grundsätzlich nicht zur BGF zählen. Im 6. und 7. Obergeschoss werde es künftig zwar rund 170 m² mehr Fläche geben, generell sei das Volumen jedoch reduziert worden und die Gesamtbilanz (ohne Arkadenfläche) weise ein Minus von 101 m² BGF auf. Daher sei keine Mehrwertabgabe geschuldet.

Historisch verhalte es sich so, dass das Land, auf welchen die Arkaden standen, bis 1930 dem Globus gehört habe. 1930 habe der Globus sein Geschäft ausgebaut und die Arkaden erbaut. Der Kanton habe die Arkadenflächen zu einem späteren Zeitpunkt vom Globus käuflich erworben und diese zu Allmend erklärt. Für diese Allmendflächen wurde dem Globus ein sogenanntes Überbaurecht erteilt. Beim Rückverkauf der Flächen an den Globus im Jahr 2024 seien folglich nur die Arkadenflächen und nicht die gesamte Gebäudehöhe für den Kaufpreis relevant gewesen. Dem Verkaufspreis von rund 10'000 Franken pro Quadratmeter (280 m²) sei eine allfällige Mehrwertabgabe bereits eingepreist worden. Ansonsten hätte ein tieferer Preis vereinbart werden müssen.

Nach mehrmaligen Rückfragen beim BGI besteht weiterhin Unklarheit betreffend der konkreten Berechnung der finalen Flächenbilanz. Die Kommission geht davon aus, dass die Verkaufsgeschosse künftig weniger BGF aufweisen, weil im neuen Projekt ein grosser Lichthof vorgesehen ist. Die BRK anerkennt, dass der Globus für die Realisierung des Neubaus keine Mehrwertabgabe schuldet.

3. Antrag

Die BRK verzichtet aufgrund der ausstehenden Beratungsergebnisse der mitberichtenden WAK und der hauptberichtenden UVEK auf eine Empfehlung bezüglich der Annahme der Beschlussvorlage.

Die BRK hat diesen Mitbericht am 27. Februar 2025 einstimmig mit 11 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission

Michael Hug
Kommissionspräsident



An die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

24.0933

Wirtschafts- und Abgabekommission

Basel, 19. Mai 2025

Kommissionsbeschluss vom 19. Mai 2025

Mitbericht der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)

zum

Ratschlag betreffend Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus Marktplatz, Basel, Antrag auf Beitragsfinanzierung zu Lasten des Mehrwertabgabefonds

zuhanden der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

1. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 24.0933.01 am 11. September 2024 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) zur Berichterstattung sowie der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) und der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) zum Mitbericht überwiesen.

Am 6. November 2024 fand eine gemeinsame Auftaktsitzung mit der UVEK, BRK und WAK mit Präsentation des Geschäfts durch Thomas Gerspach, Leiter Planung, und Emanuel Trueb, Leiter Stadtgärtnerei, statt.

Die WAK hat das Geschäft an fünf weiteren Sitzungen beraten und sich ausführlich über das Bewertungsmodell informieren lassen.

2. Vorgeschichte

Die WAK hat sich 2020 intensiv mit dem Ratschlag Nr. 16.0836.01 betreffend Revision der Mehrwertabgabe, Änderung des Bau- und Planungsgesetzes BPG vom 17. November 1999 befasst und hat dem Grossen Rat Änderungen hinsichtlich einer Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds beantragt. Mit Beschluss des Grossen Rats vom 13. Mai 2020 wurden gemäss Antrag der Kommission folgende Änderungen eingeführt (vgl. Kommissionsbericht Nr. 16.0836.02):

§ 120

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.

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.

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.

In Abs. 2 beantragte die Kommission explizit die Nennung von Klimaschutzmassnahmen und Klimaadaptionsmassnahmen zur Vermeidung und Minderung von Hitzeinseleffekten. In den Erläuterungen wird Folgendes festgehalten: «Diese aus dem Mehrwertabgabefonds finanzierten Massnahmen sollen nicht nur wenigen einzelnen privaten Eigentümern oder Eigentümerinnen zugutekommen, sondern einem breiteren öffentlichen Kreis.» (Bericht Nr. 16.0836.02, S. 5-6).

Zu Abs. 3 hat die Kommission 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, um die Sicherung der öffentlichen Zugänglichkeit durch Dienstbarkeiten ergänzt.

3. Ausgangslage

Im Rahmen der Totalsanierung des Warenhaus Globus Basel am Marktplatz werden das Dach und die Fassaden des Gebäudes intensiv begrünt. Die Kosten für die gesamte Dach- und Fassadenbegrünung belaufen sich nach Berechnungen des Antragsstellers auf 3'447'152 Franken. Nach Anwendung des Bewertungsmodells für die Förderbeiträge aus dem Mehrwertabgabefonds gemäss Ratschlag beläuft sich der Beitrag auf 3'240'000 Franken. Infolgedessen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Ausgabenbewilligung für die Beitragsfinanzierung von 3'240'000 Franken zu Lasten des Mehrwertabgabefonds.

Für weitere Details wird auf den Ratschlag verwiesen.

4. Erwägungen der Kommission

Die WAK hat sich in ihrer Beratung des Geschäfts auf die Frage konzentriert, ob im Antrag zur Ausgabenbewilligung zur Dach- und Fassadenbegrünung Globus dem Willen des Gesetzgebers – wie er im Kommissionsbericht Nr. 16.0836.02 zum Ausdruck gebracht wurde – genügend Rechnung getragen wird.

4.1 Bewertungspraxis der Verwaltung

Der Anwendungszweck des Fonds wurde 2020 um die Themen Klimawandel und Förderung der Biodiversität erweitert. Der Kommission wurde erläutert, dass die geltenden Gesetzesbestimmungen vieles offen lassen. Um die Bewertung der Projekte vergleichbar zu machen, hat die Verwaltung deshalb mithilfe einer externen Beratungsfirma eine Bewertungsmatrix erarbeitet. Die Kommission hat sich die Bewertungsmatrix ausführlich erläutern lassen.

Es werden verschiedenen Kriterien in folgenden drei Bereichen bewertet: Aufwertung Wohnumfeld und Erholungsräume / Hitzeminderung / Förderung der Biodiversität. Allen drei Bereichen sind verschiedene Indikatoren zugeordnet. Gemäss Ratschlag wurde das Projekt Dach- und Fassadenbegrünung Globus nur anhand der beiden Bereiche Hitzeminderung und Förderung der Biodiversität bewertet. Als Resultat wurde eine Förderwürdigkeit von 99% festgestellt. Der Kommission wurde erläutert, dass bisher § 120 BPG Abs. 2 nicht so ausgelegt wurde, dass alle Anforderungen kumulativ erfüllt werden müssen, um beitragsberechtigt zu sein.

Aus Sicht der Kommission fehlt bei der Fokussierung auf die zwei Bereiche Hitzeminderung und Biodiversität der Aspekt der öffentlichen Zugänglichkeit und des Nutzens für einen breiteren öffentlichen Kreis gemäss Erläuterungen im Kommissionsbericht Nr. 16.0836.02. Die Kriterien der Zugänglichkeit sind dem Bereich der Wohnumfeldaufwertung zugeordnet. Würde auch dieser Bereich zur Bewertung des Globus-Projekts beigezogen werden, dann ergäbe sich daraus ein Beitragssatz von 88% und einem absoluten Beitrag von 2'900'000 Franken.

4.2 Einschätzung der Kommission

In der Kommission wurde die Frage diskutiert, ob die öffentliche Zugänglichkeit eine Voraussetzung sein müsste, um von Beiträgen aus dem Mehrwertabgabefonds profitieren zu können. Denn ursprünglich war die Idee hinter dem Mehrwertabgabefonds, dass im Gegenzug zu einer Verdichtung – bspw. durch einen Bebauungsplan – an irgendeinem Ort in der Stadt ein Ausgleich in Form von mehr Grünfläche für die Öffentlichkeit geschaffen werden soll. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass die Massnahmen, die aus dem Mehrwertabgabefonds finanziert werden, der Öffentlichkeit

einen Nutzen bringen. Es ist nicht im Sinne der ursprünglichen Absicht, die Begrünung auf geschlossenen Firmenarealen oder privaten Hinterhöfen zu finanzieren. Diesem Grundgedanken wurde im Kommissionsbericht 2020 Rechnung getragen, indem in den Erläuterungen ausgeführt wurde, dass auch Klimaschutz- und Klimaadaptionsmassnahmen einem breiteren öffentlichen Kreis zugutekommen müssen.

Die Kommission ist sich einig, dass sowohl die öffentliche Zugänglichkeit von aus dem Mehrwertabgabefonds unterstützten Grünflächen als auch der Nutzen der Klimaadaptionsmassnahmen für einen breiteren Kreis zentrale Bewertungskriterien darstellen müssen. Auch der von 99% auf 88% reduzierte Beitragssatz wird von der Kommission hinsichtlich des geringen öffentlichen Nutzens der vorgesehenen Dach- und Fassadenbegrünung als zu hoch eingeschätzt. Damit besteht in der Kommission ein Konsens darüber, dass der Antrag des Regierungsrats nicht akzeptabel ist.

Allerdings sind in der Kommission unterschiedlich strenge Ansichten in Bezug auf den gesetzlichen Interpretationsspielraum vorhanden. Ein Teil der Kommission legt den öffentlichen Nutzen und die Zugänglichkeit in einem engen Sinn aus und sieht aufgrund des Verzichts auf eine öffentliche Terrasse im Globus-Projekt keine Beitragsberechtigung mehr. Ohne eine öffentliche Zugänglichkeit wird die Grundvoraussetzung für die Beitragsberechtigung aus dem Mehrwertabgabefonds nicht erfüllt. Die Auslegung des Gesetzes gemäss Ratschlag steht für diesen Teil der Kommission nicht im Einklang mit den geltenden Gesetzesbestimmungen. Eine visuelle Zugänglichkeit ist aus dieser Perspektive nicht ausreichend, zumal die Fassadenbegrünung vom Marktplatz aus gesehen erst im vierten Obergeschoss beginnt. Hinzu kommt, dass der Klimaeffekt in erster Linie dem Gebäude selbst nützt, aber keine hitzemindernde Wirkung auf die nähere Umgebung haben wird.

Der andere Teil der Kommission sieht in der Fassadenbegrünung Richtung Martinskirchplatz eine weiter gefasste öffentliche Zugänglichkeit als erfüllt an und ist der Ansicht, dass die intensive Begrünung des Gebäudes einen Klimanutzen für einen breiteren Kreis entfalten wird. Eine intensive Dach- und Fassadenbegrünung hat einen positiven Einfluss auf das Umfeld, mindestens in dem Mass, in dem das Gebäude nicht mehr zur Hitzesteigerung beiträgt, die in der Regel mit einer Bebauung einhergeht. Laut Erläuterungen durch die Verwaltungsmitarbeitenden ist ein spürbar kühlender Effekt erst dann zu erwarten, wenn weitere benachbarte Gebäude eine Dach- oder Fassadenbegrünung realisieren. Vor dem Hintergrund der ambitionierten kantonalen Klimastrategie ist für diesen Teil der Kommission klar, dass auch private Projekte förderungswürdig sind, deren Effekt erst in Zusammenspiel mit anderen Klimamassnahmen eine spürbare Wirkung entfalten werden. Die grosszügige Auslegung der geltenden Gesetzesbestimmung wird daher als kongruent mit der Klimastrategie angesehen. Dennoch ist auch dieser Teil der Kommission der Ansicht, dass das Kriterium der öffentlichen Zugänglichkeit stärker gewichtet werden müsste.

Konsens in der Kommission ist, dass eine rein visuelle Zugänglichkeit einer Begrünung eine stärkere Reduktion der Beiträge zur Folge haben muss. Wie genau dies im Rahmen der vorhandenen Bewertungsmatrix abgebildet werden kann, muss verwaltungsseitig geklärt werden.

Daher empfiehlt die WAK der UVEK einstimmig, das Geschäft an den Regierungsrat zurückzuweisen. Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Bewertungsmatrix zu überprüfen und dem Grossen Rat einen revidierten Antrag vorzulegen. Sollte durch eine präzisere Formulierung von § 120 BPG mehr Klarheit geschaffen werden können, so ist dem Grossen Rat eine entsprechende Gesetzesänderung vorzulegen.

5. Antrag der Kommission

Die Wirtschafts- und Abgabekommission empfiehlt der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission einstimmig dem Grossen Rat Rückweisung des Geschäfts an den Regierungsrat zu beantragen.

Die Wirtschafts- und Abgabekommission hat diesen Bericht am 19. Mai 2025 einstimmig verabschiedet und Andrea Elisabeth Knellwolf zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Andrea Elisabeth Knellwolf