



An den Grossen Rat

12.0675.03

Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 11. November 2013

Kommissionsbeschluss vom 11. November 2013

Bericht der Bau- und Raumplanungskommission

zum

**Ratschlag Nr. 12.0675.02 betreffend Kantonale Volksinitiative
"Boden behalten - Basel gestalten!" (Bodeninitiative)**

sowie Bericht der Kommissionsminderheit

Inhalt

1. Auftrag und Vorgehen	3
2. Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage	3
3. Begründung des Antrags der Kommissionsmehrheit	4
3.1 Die Stossrichtung der Initiative ist grundsätzlich falsch	4
3.1.1 Fragwürdige Zielsetzung	4
3.1.2 Untaugliches Mittel zur Gewährleistung der Handlungsfreiheit	5
3.1.3 Ungeeignetes Mittel zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus	6
3.1.4 Die Initiative gefährdet andere wichtige Ziele	7
3.1.5 Die Subventionierung besonderer Wohnbauformen ist unnötig	8
3.1.6 Die Bildung weiterer Fonds mit spezieller Zweckwidmung ist abzulehnen.....	8
3.2 Der vom Regierungsrat vorgeschlagene Gegenvorschlag geht zu weit und ist nicht zielführend	9
3.2.1 Der Gegenvorschlag geht zu weit.....	9
3.2.2 Der Gegenvorschlag ist nicht zielführend	9
4. Schlussbemerkungen und Antrag	11
Beschlussantrag	12

Anhang: Bericht der Kommissionsminderheit

1. Auftrag und Vorgehen

Am 13. März 2013 überwies der Grosse Rat den Ratschlag Nr. 12.0675.02 betreffend die kantonale Volksinitiative "Boden behalten - Basel gestalten! (Bodeninitiative)"¹ zur Prüfung und Berichterstattung an seine Bau- und Raumplanungskommission (BRK).

Die BRK behandelte dieses Geschäft an mehreren Sitzungen. Sie liess sich dabei von der Vorsteherin des Finanzdepartements (FD), Frau Regierungsrätin Dr. Eva Herzog, über die zugrunde liegenden Absichten und Überlegungen des Regierungsrates informieren. Für die Beantwortung von Fragen standen während der Kommissionsberatung ferner Frau Dr. Alexandra Schilling-Schwank, Generalsekretärin des FD, Herr Andreas Kressler, Geschäftsleiter von Immobilien Basel-Stadt, Herr Pascal Giller, Mitarbeiter der Stabseinheit Recht des BVD, Herr Emanuel Trueb, Leiter der Stadtgärtnerei, und Herr Martin Sandtner, Leiter des Planungsamts, zur Verfügung.

Mit Herrn René Brigger gehört der BRK ein Mitglied des Initiativkomitees der zur Diskussion stehenden Initiative an. Aus diesem Grund verzichtete die BRK darauf, eine separate Delegation des Initiativkomitees zu einer Anhörung einzuladen.

Eine Mehrheit der BRK beantragt, die Initiative ohne Gegenvorschlag und mit der Empfehlung auf Verwerfung den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Eine Minderheit der BRK beantragt, der Initiative den vom Regierungsrat vorgelegten Gegenvorschlag gegenüberzustellen; die Minderheit hat einen separaten schriftlichen Bericht verfasst, der diesem Bericht als Anhang beigefügt ist.

Der Kommissionsmehrheit gehören an: Dr. Andreas C. Albrecht, Bruno Jagher, Roland Lindner, Elias Schäfer, Helen Schai-Zigerlig, Dr. Andreas Sturm und Andreas Zappalà.

Der Kommissionsminderheit gehören an: Mirjam Ballmer, René Brigger, Prof. Dr. Leonhard Burckhardt, Daniel Goepfert, Thomas Grossenbacher und Dr. Pierre Philippe Macherel.

2. Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage

Gegenstand der vorliegenden Berichterstattung ist eine vom Grosse Rat als formulierte Initiative entgegen genommene und für gültig erklärte Volksinitiative. Es kann auf die Ausführungen im Ratschlag Nr. 12.0675.02 (Abschnitt 1) sowie auf die Ausführungen im Bericht des Regierungsrats Nr. 12.0675.01 vom 15. August 2012 verwiesen werden.

Die Initiative verlangt verschiedene Änderungen des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (FHG). Der Wortlaut der Initiative bezieht sich noch auf das FHG in derjenigen Fassung, die bei Lancierung der Initiative in Kraft war. Inzwischen wurde das FHG total revidiert, so dass die in der Originalfassung der Initiative aufgeführten einzelnen verlangten Gesetzesänderungen redaktionell nicht mehr zum geltenden FHG passen. Der Wortlaut der Initiative muss daher an das neue FHG angepasst werden. Der Regierungsrat schlägt im Ratschlag in Abschnitt 2.3 eine Anpassung der Formulierung des Initiativtextes vor. Die BRK übernimmt diesen Vorschlag in ihren Beschlussantrag.

¹ Im Ratschlag 12.0675.02 wird auf dem Titelblatt und im Text des Dokuments der Titel der Initiative durchwegs falsch zitiert. Auf dieses offensichtliche Versehen wird hier nicht näher eingegangen. Im vorliegenden Bericht wird jeweils der korrekte Titel der Initiative wiedergegeben.

Die BRK hat das Initiativkomitee schriftlich angefragt, ob dieses etwas dagegen einzuwenden hat, dass die Initiative als formulierte Initiative behandelt wird, und ob es etwas gegen die vorgeschlagene Anpassung des Wortlauts der Initiative einzuwenden hat. Das Initiativkomitee hat mitgeteilt, dass aus seiner Sicht keine diesbezüglichen Einwendungen bestehen.

Die Mehrheit der BRK beantragt dem Grossen Rat, die Initiative den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag mit Empfehlung auf Verwerfung vorzulegen. Die Begründung dieses Antrags ist im folgenden Abschnitt dargestellt.

Die Minderheit der BRK folgt dem Regierungsrat und beantragt, der Initiative den vom Regierungsrat vorgelegten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Begründung dieses Antrags ist in dem als Anhang beigefügten separaten Bericht der Minderheit dargestellt.

3. Begründung des Antrags der Kommissionsmehrheit

3.1 Die Stossrichtung der Initiative ist grundsätzlich falsch

3.1.1 Fragwürdige Zielsetzung

Die Bodeninitiative verfolgt gemäss Initiativtext und Website des Initiativkomitees² im Wesentlichen zwei Ziele:

- "Boden behalten": Der Kanton Basel-Stadt soll die Verfügungsgewalt über den ihm gehörenden Boden langfristig behalten. Damit soll gewährleistet werden, dass der Kanton auch in Zukunft über einen angemessenen strategischen Handlungsspielraum in der Stadtentwicklung verfügt.
- "Basel gestalten": Der Kanton Basel-Stadt soll den gemeinnützigen Wohnungsbau fördern. Ferner sollen auch das familienfreundliche, das umweltschonende und das architektonisch wertvolle Bauen gefördert werden.

Das erste dieser Ziele, dass nämlich der Kanton auch in Zukunft über genügend eigene Immobilien verfügen soll, um einen angemessenen strategischen Handlungsspielraum in der Stadtentwicklung zu haben, ist gewiss ein sinnvolles Ziel. Die vorliegende Initiative ist aber ein völlig ungeeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, was weiter unten noch näher ausgeführt wird.

Das zweite Ziel, dass der Kanton bestimmte Formen des Wohnungsbaus fördern soll, wäre an sich auch nicht falsch. Falsch ist es aber, diese punktuellen Vorgaben zur obersten Handlungsmaxime der staatlichen Immobilienbewirtschaftung zu erheben. Gewiss ist nichts dagegen einzuwenden, dass der Staat den gemeinnützigen, den familienfreundlichen, den umweltschonenden und den architektonisch wertvollen Wohnungsbau fördert. Aber das ist bei weitem nicht das Einzige, was der Staat mit dem ihm gehörenden Boden machen soll, ja es ist nicht einmal das Wichtigste. Das primäre Ziel der Bewirtschaftung des staatlichen Immobilienportefeuilles besteht darin, diejenigen Landreserven bereitzustellen, die für die öffentliche Infrastruktur und die staatlichen Dienste benötigt werden. Wir brauchen Landreserven für Tramgeleise und S-Bahn-Trassees an geeigneten Orten, Landreserven für Schulen und Kindergärten an strategisch wichtigen Punkten, Landreserven für Grünanlagen in Stadtentwicklungsgebieten etc. Die Formulierung solcher Ziele hätte man eigentlich von einem Initiativkomitee erwartet, das für einen leistungsfähigen Staat, für gute öffentliche Dienste und für eine zukunftstaugliche öffentliche Infrastruktur einsteht. Stattdessen beschränkt sich die Initiative unter dem Titel "Basel gestalten" im Wesentlichen darauf, den Genossenschaften und den gemeinnützigen Wohnbaustiftungen weitere finanzielle Vorteile auf

² www.bodeninitiative-basel.ch (Stand 24. Juli 2013).

dem Immobilienmarkt zu verschaffen. Das ist keine sinnvolle Zielvorstellung für die Bewirtschaftung des staatlichen Immobilienportefeuilles.

(Nur der Vollständigkeit halber sei vermerkt, dass der Grosse Rat jüngst ein umfassendes Gesetzgebungspaket zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus beschlossen hat. Angesichts der in diesem Rahmen beschlossenen massiven Subventionsleistungen sind Forderungen nach einer weiteren Subventionierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ohnehin fehl am Platz.)

Ein weiteres Element einer sinnvollen staatlichen Immobilienpolitik wäre die Wirtschaftsförderung. Andere Gemeinwesen in der Schweiz haben schon lange erkannt, dass ein wichtiges Element der Wirtschaftsförderung darin besteht, interessierten Unternehmungen Land für die Erstellung von Bürogebäuden und Produktionsanlagen zur Verfügung zu stellen. Auch dieses Ziel fehlt in der Initiative. Für die Initianten ist es offenbar nicht denkbar (oder jedenfalls nicht wichtig), dass der Staat mit seinem Immobilienportefeuille auch Wirtschaftsförderung betreibt. Im Gegenteil: Die Veräusserung von Grundstücken soll massiv eingeschränkt werden, und der einzige Fall, in dem in der jüngeren Vergangenheit mit der Veräusserung von Boden eine nachhaltige Wirtschaftsförderung erzielt wurde, nämlich der Verkauf des Rheinhafens St. Johann und der Hünigerstrasse an Novartis, wird auf der Website des Initiativkomitees als Beispiel dafür herangezogen, wie es in Zukunft nicht mehr gehen dürfe. Darauf wird weiter unten noch zurückzukommen sein.

Insgesamt erweisen sich die mit der Initiative propagierten Ziele der Bewirtschaftung des staatlichen Immobilienportefeuilles als willkürliche Auswahl einzelner Aspekte, die zwar für sich genommen durchaus förderungswürdig sind, aber den Ansprüchen an eine umfassende staatliche Immobilienstrategie nicht zu genügen vermögen. Bei Annahme dieser Initiative ergäbe sich eine Beschränkung der Bewirtschaftung der staatlichen Immobilien auf ein enges Spektrum von wenigen Vorgaben, was die unerwünschte und potenziell schädliche Folge hätte, dass andere, sehr wichtige Ziele völlig ausser Acht gelassen würden.

3.1.2 Untaugliches Mittel zur Gewährleistung der Handlungsfreiheit

Die vorliegende Initiative ist ein völlig untaugliches Mittel zur Erreichung der von den Initianten angestrebten Ziele. Dieser Kritikpunkt betrifft in erster Linie das Hauptziel der Initiative, die strategische Handlungsfähigkeit des Staates in Bezug auf die Stadtentwicklung langfristig sicherzustellen.

Wenn man das Ziel verfolgen will, dass der Staat während der kommenden Jahrzehnte über das erforderliche Immobilieneigentum verfügen soll, um immer strategisch handlungsfähig zu sein, müsste man sich zuerst einmal fragen, welches voraussichtlich in den nächsten Jahrzehnten die konkreten Bedürfnisse sein werden. Für welche Zwecke wird der Staat in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich Grundeigentum benötigen und an welchen Orten könnte das sein? Wo brauchen wir in den nächsten zwanzig Jahren Strassen, Tramgeleise, Schulhäuser, Verwaltungsgebäude, Heizzentralen, Rechenzentren, Einsatzleistungstellen, Spitäler, Feuerwehrstützpunkte etc.? Welches sind die strategisch interessanten Knotenpunkte und Entwicklungsgebiete, wo es wichtig sein könnte, dass der Staat auch über ein gewisses Mass an eigenen Flächen verfügt?

Aufgrund der Beantwortung solcher Fragen könnte eine Immobilienstrategie entwickelt werden. Man könnte aufzeigen, an welchen Orten der Staat sich Flächen sichern muss, um seine künftigen Aufgaben erfüllen zu können und seine Interessen zu wahren. Das Resultat dieser Überlegungen wäre eine Strategie für die Entwicklung des Immobilienportefeuilles. Insbesondere müsste eine solche Strategie aufzeigen, wo der Staat gezielt Liegenschaften erwerben (bzw. behalten) soll.

Die Bodeninitiative fordert ein ganz anderes Vorgehen. Die Bodeninitiative verlangt quasi die Einfrierung des heutigen Immobilienportefeuilles des Kantons. Die Frage, ob die aktuelle, in weiten Teilen aufgrund historischer Zufälligkeiten entstandene Zusammensetzung dieses Portefeuilles überhaupt geeignet ist, um künftige strategische Herausforderungen zu bewältigen, wird überhaupt nicht gestellt. Dazu kommt noch, dass die Initiative den Austausch konkreter Objekte (also den Verkauf einer Liegenschaft mit dem Ziel, aus dem Verkaufserlös ein anderes Grundstück zu erwerben) nur zulassen will, wenn das Ersatzobjekt in Bezug auf Fläche und Nutzung "vergleichbar" ist. Es wäre also beispielsweise unzulässig, ein an einem strategisch unwichtigen Ort gelegenes Wohnhaus zu verkaufen, um ersatzweise eine für einen neuen Strassenzug dringend benötigte Industrieparzelle zu erwerben. Das ist offensichtlich nicht zielführend.

Dazu kommt noch ein weiteres: Die Idee, die Abgabe von Land im Baurecht erhalte dem Kanton die Verfügungsgewalt über wichtige Grundstücke, ist weitgehend eine Illusion. Baurechtsverträge werden bekanntlich auf eine lange, vertraglich festgelegte Dauer ohne ordentliche Kündigungsmöglichkeit abgeschlossen. Der Bauberechtigte muss sicher sein, über eine gewisse Dauer (typischerweise mindestens 50 Jahre) über den zur Verfügung gestellten Boden verfügen zu können. Im Zeitpunkt des Ablaufs des Baurechtsvertrags ergibt sich ein kurzer Moment, in dem der Staat als Grundeigentümer frei entscheiden kann, ob er das betreffende Grundstück einem anderen Verwendungszweck zuführen will. Macht er von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, sondern verlängert den Baurechtsvertrag oder schliesst einen neuen ab, so ist das Land wieder für Jahrzehnte blockiert. Die Chance, dass das betreffende Grundstück genau in dem Zeitpunkt für eine strategisch wichtige Aufgabe gebraucht wird, in dem es frei ist, ist verschwindend klein. De facto ist es eine Illusion zu meinen, dass die im Baurecht abgegebenen Grundstücke dem Kanton für die Aufgaben der Stadtentwicklung weiterhin zur Verfügung stehen würden; im Zeitpunkt des tatsächlichen Bedarfs scheitert die Inanspruchnahme meistens an den vertraglichen Fristen.

Mit dem von der Bodeninitiative verfolgten Ansatz wird jede sinnvolle und von den Gesamtinteressen des Kantons geleitete Entwicklung des staatlichen Immobilienbestandes verhindert. Anstatt das Immobilienportefeuille gezielt so zu bewirtschaften, dass in erster Linie strategisch wichtige Flächen erworben oder behalten werden, soll der Staat geradezu zwanghaft am hergebrachten Bestand festhalten, wie wenn genau die heutige Zusammensetzung des Immobilienbestandes aus irgendeinem Grund besonders segensreich wäre. Dass die Initianten überhaupt auf die Idee kommen, ein solches Vorgehen vorzuschlagen, ist nur dadurch erklärbar, dass eine an den Gesamtinteressen der Allgemeinheit ausgerichtete Immobilienstrategie gar nicht der Leitgedanke bei der Ausarbeitung der Initiative war. Es ging und geht den Initianten nur darum, den Genossenschaften und den gemeinnützigen Wohnbauträgern finanzielle Vorteile auf dem Liegenschaftsmarkt zu verschaffen.

3.1.3 Ungeeignetes Mittel zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Aber auch zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (und anderer besonderer Formen des Wohnungsbaus) ist das von der Bodeninitiative geforderte Vorgehen ein ungeeignetes Mittel.

Der grundsätzliche Irrtum der Initianten besteht darin, dass sie davon ausgehen, die Abgabe von Bauland im Baurecht führe grundsätzlich zu günstigeren Wohnkosten. Das stimmt nicht. Wenn der Baurechtszins und die Heimfallentschädigung marktgerecht bemessen werden und der Baurechtsnehmer die Unterhalts- und Erneuerungskosten und die Finanzierungskosten für den Kauf des Baurechtsobjekts mit einrechnet, sind die Wohnkosten mutatis mutandis identisch. Je nach individueller Konstellation und Marktumfeld (Zinsniveau, Bodenpreise etc.) kann im einen Fall die Baurechtsvariante und im anderen Fall die Volleigentumsvariante günstiger sein (ähnlich wie beim Vergleich zwischen dem Kauf oder der Miete einer Wohnliegenschaft).

Günstiger wird das Wohnen nur, wenn der Staat das Baurecht zu vergünstigten Konditionen abgibt. Vermutlich ist genau das die Idee der Initianten. Damit wird die ganze Sache aber zu einer Augenwischerei, denn wenn es darum gehen soll, das Wohnen (oder besondere Wohnbauträger) zu subventionieren, dann braucht es dafür keine komplizierten Baurechtsverträge und erst recht keine besondere Immobilienstrategie. Subventionen können auch völlig unabhängig von konkreten Grundstücken einfach so ausgerichtet werden - mit exakt denselben ökonomischen Konsequenzen sowohl beim Subventionsgeber als auch beim Subventionsempfänger. Der Umweg über ein Baurecht, das zu vergünstigten Konditionen abgegeben wird, wäre in dem Fall nur eine Verschleierung der Subventionierung, was gewiss niemand befürworten wird.

Mit anderen Worten: Das Anliegen, Genossenschaften und gemeinnützige Wohnbauträger darin zu unterstützen, günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, kann viel einfacher mit direkten finanziellen Subventionen erreicht werden. Es hat keinen Sinn, dass der Staat zu diesem Zweck den Umweg beschreitet, auf Grundstücken (die er zum Teil zuerst noch kaufen muss), Baurechte zu errichten und diese dann zu vergünstigten Konditionen an die zu unterstützenden Wohnbauträger abzugeben.

Nur der Vollständigkeit halber sei vermerkt, dass der Grosse Rat jüngst (allerdings erst nach der Lancierung der hier zur Diskussion stehenden Initiative) ein umfassendes Gesetzgebungspaket zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus beschlossen hat. Angesichts der in diesem Rahmen beschlossenen massiven Subventionsleistungen sind Forderungen nach einer weiteren Subventionierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ohnehin fehl am Platz.

3.1.4 Die Initiative gefährdet andere wichtige Ziele

Die vorliegende Initiative ist nicht nur untauglich zur Verfolgung der von den Initianten angestrebten Ziele, sie gefährdet auch noch wichtige andere Ziele. Gefährdet werden insbesondere die Förderung von Grünanlagen im Stadtgebiet und die Wirtschaftsförderung.

Die Förderung von Grünanlagen im Stadtgebiet wird gefährdet, weil die Initiative die teilweise Umwidmung des Mehrwertabgabenfonds verlangt. Der Mehrwertabgabenfonds ist nach geltendem Recht zwingend für die Anlegung von neuen oder für die Aufwertung von bestehenden Grünanlagen zu verwenden. Die Initiative verlangt, dass die in diesem Fonds befindlichen Mittel, soweit diese den Betrag von fünf Millionen Franken übersteigen, dem Fonds entnommen und einem neu zu bildenden Landerwerbsfonds zugewiesen werden müssen. Der Vorschlag, Mittel aus dem Mehrwertabgabenfonds für den Wohnungsbau zur Verfügung zu stellen, läuft dem Zweck des Mehrwertabgabenfonds "diametral zuwider", wie der Regierungsrat in Ziff. 3.6.6 des Ratschlags schreibt. Die mit der Zweckwidmung angestrebte Wirkung des Mehrwertabgabenfonds, durch die Bereitstellung erheblicher Mittel die Erstellung von Grünanlagen zu fördern, wird damit gefährdet. (vgl. auch die weiteren Ausführungen im Ratschlag, Ziff. 3.3.6). Wem Grünanlagen in der Stadt ein Anliegen sind, müsste gegen die Bodeninitiative eigentlich aufschreiben.

Gefährdet wird auch die Freiheit des Kantons, interessierten Wirtschaftsunternehmungen Land für die Entwicklung ihres Betriebs zur Verfügung zu stellen (zu marktüblichen Preisen selbstverständlich). Auch wenn diese Form der Wirtschaftsförderung im Kanton Basel-Stadt nicht dieselbe Bedeutung hat wie in anderen Gebieten der Schweiz, so gibt es doch Fälle, in denen der Kanton mit dem Verkauf geeigneter Landparzellen einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung einer Unternehmung leisten kann. Ein prominentes Beispiel war der Verkauf des Rheinhafens St. Johann und der Hüningerstrasse an Novartis, womit die Realisierung des dort von Novartis geplanten Campus ermöglicht werden konnte. Eine solche Mitwirkung der öffentlichen Hand an einer bedeutenden Wirtschaftsentwicklung wäre nach Annahme der vorliegenden Initiative nicht mehr möglich, weil in einem solchen Fall kaum ein "gleichwertiger Ersatz" erworben werden könnte, der "in Bezug auf Fläche und Nutzung mit der zu veräussernden Liegenschaft vergleichbar" wäre.

Die künftige Verhinderung einer solchen Mitwirkung des Staates an einem Entwicklungsprojekt eines Unternehmens ist nicht etwa ein unbeabsichtigter Nebeneffekt der Initiative, sondern ein klares Ziel der Initianten. Der Verkauf des Rheinhafens St. Johann und der Hünigerstrasse an Novartis wird auf der Website der Bodeninitiative explizit als Negativbeispiel erwähnt, wie es in Zukunft "nicht weitergehen" dürfe. Das ist in zweifacher Hinsicht bemerkenswert. Erstens deshalb, weil diejenigen Parteien, welche heute die Bodeninitiative explizit unterstützen (SP, Grüne und Basta!), damals im Grossen Rat dem Verkauf der genannten Areale zustimmten.³ Zweitens in inhaltlicher Hinsicht, weil die Initianten offenbar der Ansicht sind, der Kanton habe es nicht nötig, solche Projekte in der erfolgten Form zu unterstützen. Angesichts der wirtschaftlichen Vorteile, die sich aus der lokalen Präsenz von Weltkonzernen für die Allgemeinheit unseres Kantons ergeben, insbesondere angesichts der damit verbundenen Investitionen in hochwertige Arbeitsplätze, ist diese Haltung aus der Sicht der Mehrheit der BRK unverständlich. Es kann selbstverständlich nicht darum gehen, dass der Staat sich von lokal präsenten grossen Unternehmungen unkritisch jede beliebige Forderung aufzwingen lassen soll. Aber eine partnerschaftliche Mitwirkung bei der Realisierung grösserer Entwicklungsprojekte, und dazu kann auch der Verkauf geeigneter Landreserven gehören, muss auch in Zukunft möglich sein.

3.1.5 Die Subventionierung besonderer Wohnbauformen ist unnötig

Der Vorschlag, bestimmte Wohnbauformen mittels vergünstigter Baurechte zu subventionieren, ist nicht nur unpraktisch, wie oben bereits ausgeführt wurde, eine solche Subventionierung ist dazu auch unnötig.

Unnötig ist diese Subventionierung deshalb, weil

- der *gemeinnützige* und der *familienfreundliche* Wohnungsbau seit dem jüngsten Erlass des Wohnbaufördergesetzes bereits massiv gefördert und subventioniert werden, so dass eine weitere Subventionierung nicht angezeigt ist,
- der *umweltschonende* und der *architektonisch wertvolle* Wohnungsbau eine Subventionierung gar nicht nötig haben, weil in Basel-Stadt aufgrund der gesetzlichen Vorschriften und des Eigeninteresses der Investoren schon heute sehr umweltschonend und auf hohem architektonischen Niveau gebaut wird.

Insbesondere was das umweltschonende und das architektonisch wertvolle Bauen anbelangt, scheinen die Initianten davon auszugehen, dass ohne starke staatliche Intervention nichts zu erreichen ist. Diese Erwartung dürfte elementar mit dem individuellen Verständnis von Staat und Gesellschaft verbunden sein. Tatsache ist jedenfalls, dass sowohl im Hinblick auf den Umweltschutz als auch im Hinblick auf die Architektur im Kanton Basel-Stadt strenge gesetzliche Regelungen bestehen, die der individuellen Gestaltungsfreiheit einen klaren Rahmen setzen. Innerhalb dieses Rahmens spielt sich die private Bautätigkeit ab. Das Resultat kann sich durchaus sehen lassen. Sowohl in ökologischer Hinsicht als auch in architektonischer Hinsicht nimmt der Kanton Basel-Stadt in Bezug auf die Qualität der baulichen Entwicklung im gesamtschweizerischen Vergleich eine Spitzenposition ein. Ein Bedarf nach einer staatlichen Subventionierung ist in keiner Weise gegeben.

3.1.6 Die Bildung weiterer Fonds mit spezieller Zweckwidmung ist abzulehnen

Die Initiative fordert die Schaffung eines weiteren Fonds mit spezieller Zwecksetzung, nämlich die Schaffung eines Landerwerbtfonds. Die Bildung eines solchen weiteren Fonds ist abzulehnen. Solche Spezialkassen erschweren und komplizieren die staatliche Rechnungslegung, sie führen zu schwierigen Abgrenzungsfragen bei der Bewilligung von Ausgaben und bei der Abrechnung

³ Vgl. Protokoll der Sitzung des Grossen Rates vom 11. / 18. / 19. Januar 2006, S. 805 ff.

über die Verwendung der Mittel, sie reduzieren die Transparenz des staatlichen Mitteleinsatzes und haben im Ergebnis kaum eine tatsächliche Auswirkung auf das staatliche Handeln.

3.2 Der vom Regierungsrat vorgeschlagene Gegenvorschlag geht zu weit und ist nicht zielführend

3.2.1 Der Gegenvorschlag geht zu weit

Der Regierungsrat lehnt die Bodeninitiative zu Recht ab. Es kann auf die entsprechenden Ausführungen im Ratschlag verwiesen werden.

Der Regierungsrat schlägt vor, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Der entsprechende Text findet sich im Ratschlag auf S. 13. Die Kommissionsminderheit schliesst sich diesem Vorschlag an.

Der vom Regierungsrat vorgelegte Gegenvorschlag nimmt das von der Initiative geforderte Liegenschafts-Veräusserungsverbot grundsätzlich auf. Für die Zulässigkeit eines Verkaufs wird im Unterschied zur Initiative aber nicht eine spezifische Ersatzbeschaffung verlangt, sondern es soll ein Ausgleich innerhalb von fünf Jahren genügen. Die Vergleichbarkeit der Objekte soll sich zudem nur noch nach der geographischen Lage derselben beurteilen; die konkrete Nutzungsart der einzelnen Objekte soll keine Rolle spielen. Die von der Initiative geforderte Abschöpfung von Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds zu Gunsten des Landerwerbsfonds ist im regierungsrätlichen Gegenvorschlag nicht vorgesehen.

Der Gegenvorschlag des Regierungsrats geht weit, indem er das Hauptanliegen der Initiative im Grundsatz aufnimmt. Auch wenn die von der Volksinitiative verlangte teilweise Umwidmung des Mehrwertabgabefonds im Gegenvorschlag des Regierungsrats nicht enthalten ist, geht der Gegenvorschlag des Regierungsrats nach der Ansicht der Kommissionsmehrheit bereits zu weit, als dass er als Kompromiss akzeptabel wäre. Vor diesem Hintergrund beantragt die Mehrheit der BRK, auf die Ausformulierung eines Gegenvorschlags zu verzichten und stattdessen die Initiative ohne Gegenvorschlag und mit Empfehlung auf Verwerfung den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen.

Dies rechtfertigt sich auch deshalb, weil in der hier zur Diskussion stehenden Frage die Meinungen sehr grundsätzlich geteilt sind. Aus der Sicht der Mehrheit der BRK ist es schlicht falsch, der Exekutive zusätzliche Restriktionen bei der Bewirtschaftung des kantonalen Immobilienportefeuilles aufzuerlegen, weil eine strategisch sinnvolle Entwicklung des Immobilienbestandes damit nicht gefördert, sondern behindert würde - unabhängig davon, wie solche Restriktionen konkret ausgestaltet wären. Es wäre nützlich, wenn die Stimmberechtigten sich zu dieser Frage mit einem grundsätzlichen Ja oder Nein äussern könnten. Die Verabschiedung eines Gegenvorschlags mit anschliessendem Rückzug der Initiative würde nicht die wünschbare Klärung bringen.

3.2.2 Der Gegenvorschlag ist nicht zielführend

Dazu kommt noch, dass der Gegenvorschlag des Regierungsrats einer sinnvollen strategischen Steuerung des staatlichen Immobilienportefeuilles nicht dienlich ist. Die vorgeschlagene Regelung, wonach eine Veräusserung staatlicher Immobilien zulässig sein soll, "wenn die Nettoveränderung von vergleichbaren Immobilien jeweils über fünf Jahre ausgeglichen oder positiv ist", ist nicht sinnvoll. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

Der Regierungsrat erläutert die von ihm vorgeschlagene Regelung wie folgt (vgl. Ratschlag, S. 15): "Das Immobilienportfolio muss sich jeweils über die Dauer der letzten fünf Jahre ausgeglichen oder positiv entwickeln, d.h. es muss am Ende der 5-Jahres-Periode gleich gross oder grösser sein als zu Beginn. Diese 5-Jahres-Periode ist damit rollend, jedes Jahr fällt das letzte Jahr weg und kommt das neuste Jahr hinzu. Wenn die erste dieser 5-Jahres-Phasen Anfang

2014 startet, ist Ende 2018 erstmals eine vollständige 5-Jahres-Phase abgeschlossen, deren Nettoveränderung ausgeglichen oder positiv sein muss."

Gemäss dieser Erläuterung wäre es also zulässig, dass der Liegenschaftsbestand vorübergehend reduziert wird. Er dürfte also beispielsweise ein Jahr nach Inkrafttreten der Regelung geringer sein als zu Beginn; am Schluss des fünften Jahres müsste er aber wieder mindestens so gross sein wie am Anfang. Die Frage ist: Wie gross müsste der Bestand am Schluss des sechsten Jahres mindestens sein? Gemäss der oben zitierten Erläuterung müsste der Bestand am Schluss des sechsten Jahres mindestens so gross sein wie am Schluss des ersten Jahres. Das würde bedeuten, dass der Bestand sich im Vergleich zum Anfangsbestand verringern dürfte; er müsste lediglich einmal alle fünf Jahre (zumindest vorübergehend) wieder mindestens dem Anfangsbestand entsprechen.

Ferner ergäbe sich der folgende Effekt: Wenn einmal aus einem besonderen Grund eine grössere Liegenschaftsakquisition stattfände, die sich in einem besonders grossen Jahresschlussbestand niederschlagen würde, dann müsste dieser besonders grosse Jahresschlussbestand künftig alle fünf Jahre wieder (zumindest vorübergehend) erreicht werden. Dazwischen könnte der Bestand wieder auf das Normalniveau hinuntergefahren werden.

Zu beachten wäre ferner, dass gemäss § 50b Abs. 3 der vorgeschlagenen Gesetzesnovelle für jedes dort bezeichnete Gebiet eine separate Bestandesrechnung geführt werden müsste, weil die quantitative Vorgabe für jedes dieser Gebiete separat erfüllt werden müsste. Demgegenüber wären die qualitativen Eigenschaften der Grundstücke (d.h. ob es sich um Wohnliegenschaften, Gewerbeliegenschaften, Liegenschaften für staatliche Nutzungen etc. handeln würde) völlig irrelevant. Der Staat könnte also z.B. alle Wohnliegenschaften eines Gebiets verkaufen und sich zwecks Einhaltung des Gesetzes im gleichen Umfang mit Gewerbeliegenschaften eindecken.

Es zeigt sich, dass diese Vorgaben wenig sinnvoll sind. Wieso soll es einer sinnvollen strategischen Entwicklung des staatlichen Immobilienportefeuilles dienen, wenn jeweils am Schluss des Jahres in einem bestimmten Gebiet derjenige Bestand an Liegenschaften erreicht werden muss, der genau vor fünf Jahren zu verzeichnen war - zumal es dabei nicht einmal darauf ankäme, um welche Arten von Liegenschaften es sich dabei handelte?

Die Kommissionsmehrheit ist klar der Überzeugung, dass der Gegenvorschlag, indem er das grundsätzlich falsche Postulat der Initiative des rein "quantitativen Einfrierens" des Immobilienportefeuilles aufnimmt, ebenso unsinnig ist wie die Initiative selbst. Zwar ist dem Gegenvorschlag zugute zu halten, dass er mehr Flexibilität gewährt als die Initiative. Aber er ist trotzdem per se eine viel zu restriktive und in keiner Weise nützliche Regelung. Die Kommissionsmehrheit kann sich daher diesem Gegenvorschlag nicht anschliessen.

4. Schlussbemerkungen und Antrag

Die BRK hat diesen Bericht und den nachfolgenden Antrag mit 7 Stimmen gegen 6 Stimmen beschlossen.

Gestützt auf die oben stehenden Ausführungen beantragt die Mehrheit der BRK dem Grossen Rat, dem nachstehenden Beschlussantrag zuzustimmen. Die Mehrheit der BRK hat den Kommissionspräsidenten zu ihrem Sprecher bestimmt.

Im Namen der Mehrheit der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Andreas C. Albrecht
Präsident

Nachfolgend
Beschlussantrag

Anhang
Bericht der Kommissionsminderheit

Grossratsbeschluss

betreffend

Kantonale Volksinitiative "Boden behalten - Basel gestalten! (Bodeninitiative)"

(vom ...)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrats Nr. 12.0675.02 und in den Bericht seiner Bau- und Raumplanungskommission Nr. 12.0675.03, beschliesst:

Die von 3'142 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte formulierte Volksinitiative "Boden behalten - Basel gestalten! (Bodeninitiative)" mit dem folgenden, an die inzwischen erfolgte Revision des Finanzhaushaltsgesetzes angepassten Wortlaut:

"Kantonale Gesetzesinitiative 'Boden behalten - Basel gestalten! (Bodeninitiative)'

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein:

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 wird wie folgt geändert:

§ 50 des Finanzhaushaltsgesetzes wird mit der zugehörigen Überschrift wie folgt geändert:

¹ Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber. Vorbehalten bleiben §§ 50a und 50b.

² Er kann die Zuständigkeit im Bereich Finanzvermögen an das zuständige Departement delegieren. Für den Erwerb von Immobilien sowie die Begründung von neuen Baurechten ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich.

Für die Veräusserung von Immobilien gilt § 50b.

³ [Wie bisher]

⁴ [Wie bisher]

Neu werden nach § 50 §§ 50a bis 50d des Finanzhaushaltsgesetzes wie folgt eingefügt:

§ 50a Keine Veräusserung von Immobilien

¹ Immobilien werden grundsätzlich nicht veräussert, können Dritten jedoch insbesondere im Baurecht zur Nutzung überlassen werden.

§ 50b Ausnahmen

¹ Zulässig ist der Verkauf oder Tausch von Immobilien, wenn ein gleichwertiger Ersatz erworben wird, welcher in Bezug auf Fläche und Nutzung mit der zu veräussernden Liegenschaft vergleichbar ist. Ein allfälliger Überschuss fällt in den Landerwerbsfonds.

² Ein Verkauf gemäss Absatz 1 bedarf der Genehmigung des Grossen Rates. Die Genehmigung darf erst erfolgen, wenn gleichzeitig ein Erwerb eines gleichwertigen Ersatzes vorgenommen wird.

³ Ist der Kanton zur Veräusserung von Immobilien aufgrund einer Enteignung verpflichtet, so ist die Entschädigung in den Landerwerbsfonds zu legen.

⁴ Zulässig ist ferner ohne Genehmigung des Grossen Rates der Verkauf von Teilflächen von Immobilien bis zu einer Fläche von 100 m², insbesondere im Zusammenhang mit Grenzbereinigungen.

§ 50c Überführung von Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds / Landerwerbsfonds Der Grosse Rat überführt Mittel aus dem Mehrwertabgabefonds in den Landerwerbsfonds, sofern und soweit der Mehrwertabgabefonds noch über ein freies Vermögen von mindestens CHF 5'000'000 für Aufgaben im Rahmen der Zweckbestimmung gemäss § 120 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes verfügt.

§ 50d Verwendung der Mittel des Landerwerbsfonds

¹ Die Mittel des Landerwerbsfonds werden für den Erwerb von Immobilien für die Stadtentwicklung, insbesondere für den gemeinnützigen, familienfreundlichen und/oder Ressourcen und Umwelt schonenden Wohnungsbau verwendet.

Das Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 120 Zweck

¹ [Wie bisher]

² Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind grundsätzlich für die Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.

³ Der Grosse Rat überführt Mittel des Mehrwertabgabefonds in den Landerwerbsfonds, sofern und soweit der Mehrwertabgabefonds noch über ein freies Vermögen von mind. CHF 5'000'000 für Aufgaben im Rahmen der Zweckbestimmung gemäss Abs. 1 verfügt. In Bezug auf die Verwendung der Mittel des Landerwerbsfonds gilt § 50d des Finanzhaushaltsgesetzes.

Übergangsbestimmung: Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft."

ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zum Entscheid vorzulegen.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bau- und Raumplanungskommission

Bericht der Kommissionsminderheit

betreffend

**Kantonale Volksinitiative "Boden behalten – Basel gestalten!
(Bodeninitiative)"**

Inhalt

1. Erwägungen der Kommissionsminderheit.....	3
1.1 Auftrag und Vorgehen	3
1.2 Ausgangslage	3
1.3 Begründung der Kommissionsminderheit für die Unterstützung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags	4
1.4 Rückzug der Initiative?	6
2. Antrag der Kommissionsminderheit	6

1. Erwägungen der Kommissionsminderheit

1.1 Auftrag und Vorgehen

Die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) hat an ihrer Sitzung vom 27. Juni 2013 mit einem Stimmenverhältnis von 7:6 beschlossen, auf den regierungsrätlichen Gegenvorschlag zur Bodeninitiative vom 29. Januar 2013 (12.0675.02) nicht einzutreten und die formulierte Bodeninitiative mit Empfehlung auf Verwerfung den Stimmberechtigten vorzulegen. In der Folge hat sich die Minderheit der BRK konstituiert.

Die Minderheit hat sich zu mehreren Sitzungen getroffen. Zudem stand die Minderheit im Kontakt mit dem Initiativkomitee. Die Mehrheit der Kommission ging dabei davon aus, dass die Minderheit den regierungsrätlichen Vorschlag zumindest in einem Punkt ergänzt. Dies trifft aufgrund der umfangreichen Abklärungen und der Volksabstimmung zum WRFG vom 22. September 2013 nicht zu. Die Minderheit schlägt in ihrem nachfolgenden Antrag vor, **den Gegenvorschlag der Regierung zur Bodeninitiative integral zu übernehmen.**

1.2 Ausgangslage

Die Bodeninitiative beinhaltet folgende zwei Elemente:

a) Einerseits wird verlangt, dass der Boden im Kantoneigentum grundsätzlich nicht veräussert wird. Eine Veräusserung des Bodens ist nur zulässig, wenn gleichwertiger Ersatz erworben wird. Primär soll der staatliche Boden Dritten zur Nutzung, insbesondere im Baurecht, übergeben werden. Dieses Element beinhaltet somit die Forderung, dass der **Boden behalten** wird. Damit wird dem Postulat, dass der Staat sein „Tafelsilber“ nicht „verscherbeln“ soll, im Finanzhaushaltgesetz eine konkrete Form gegeben.

b) Andererseits fordert die Initiative, dass ein Landerwerbsfonds geäuft wird. Dieser Landerwerbsfonds soll vom bestehenden Mehrwertabgabefonds teilweise abgezweigt werden (ohne Erhebung neuer Abgaben). Dieser Mehrwertabgabefonds besteht in Basel-Stadt seit Jahrzehnten und wird durch die Abschöpfung von Planungsvorteilen (Aufzonen) gespiesen. Mit diesem neu zu schaffenden Landerwerbsfonds soll der Kanton die direkten Mittel erhalten, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben und Liegenschaften für „die Stadtentwicklung, insbesondere für den gemeinnützigen, familienfreundlichen und/oder Ressourcen und Umwelt schonenden Wohnungsbau zu verwenden. Diese Forderung steht unter dem Titel „**Basel gestalten**“.

Der Regierungsrat resp. die beiden mit der Materie befassten Departemente (FD und BVD) haben sich nach Einreichung der Initiative mit den Initiativzielen intensiv auseinandergesetzt und hatten auch Kontakt mit dem Initiativkomitee. Der Regierungsrat hat sich im Ratschlag und Bericht 12.0675.02 vom 29. Januar 2013 dazu ausführlich geäußert und der Initiative einen formulierten Gegenvorschlag entgegengestellt. Das erste Initiativelement „Boden behalten“ wurde so umformuliert, dass die Regierung den staatlichen Liegenschaftsbesitz als grundsätzlich unveräusserlich bezeichnet (Abgabe bevorzugt im Baurecht), bei einem notwendigen Verkauf sich jedoch eine Frist von fünf Jahren für die Ersatzanschaffung Zeit lassen kann.

Das Element „Basel gestalten“ wurde im Gegenvorschlag der Regierung jedoch nicht aufgenommen. Die Regierung bringt zwar in ihrem Bericht vor, dass die Mittel im Mehrwertabgabefonds Ende 2011 über 23 Mio. CH betragen. Die Regierung verweist aber darauf, dass der Mehrwertabgabefonds in seinem Verwendungszweck ausgeweitet werden wird.

Weiter wird darauf hingewiesen, dass mit dem neuen Wohnraumfördergesetz (WRFG) der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert wird.

Die Ausführungen des Regierungsrates sind schlüssig und richtig. Das WRFG wurde von der Bau- und Raumplanungskommission in der Beratung u.a. bezüglich Unterstützung von gemeinnützigen Bauträgern noch verbessert. Das Volk hat dieses WRFG am 22. September mit deutlichem Mehr gutgeheissen.

In Sachen Mehrwertabgabefonds, der sich auf § 120 ff. BPG stützt, liegt dem Grossen Rat noch kein Ratschlag bezüglich Zweckerweiterung vor. Die Kommission, zumindest deren Minderheit, steht einer solchen Zweckerweiterung grundsätzlich positiv gegenüber. Der Kommission wurde von der Stadtgärtnerei der Jahresbericht 2012 des Mehrwertabgabefonds übergeben. Daraus wurde klar, dass der Saldo dieses Fonds Ende 2012 auf ca. 33,5 Mio. CHF gestiegen ist (Vorjahr 23 Mio. CHF, vgl. oben). In den nächsten Jahren sind Zuflüsse von jeweils etwas über 10 Mio. CHF budgetiert. Diese Budgetierung ist sicher realistisch, da allein die grossräumlichen Bebauungspläne im laufenden Jahr diesen Betrag übersteigen. Die budgetierten Aufwendungen sollen jedoch gemäss vorgenannter Zusammenstellung der Stadtgärtnerei erst ab 2015 massiv steigen.

1.3 Begründung der Kommissionsminderheit für die Unterstützung des regierungsrätlichen Gegenvorschlags

Die Kommissionsminderheit hat grosse Sympathien für die Bodeninitiative. Das im Gegenvorschlag weggefallene Element „Basel gestalten“ ist aktueller denn je. Hier kann auf die Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG) gemäss Volksabstimmung vom 1.3.2013 verwiesen werden. Die Mehrwertabgabe war als Instrument bereits im alten RPG vorgesehen. Leider haben diese nur wenige Kantone umgesetzt. Nach der Revision des RPG (Inkraftsetzung im Verlauf des Jahres 2014) müssen die Kantone zwingend Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 % ausgleichen. Interessant ist hier vor allem, dass der Bundesgesetzgeber neu auch vorschreibt, wie diese Mittel der Mehrwertabschöpfung eingesetzt werden. Hier sieht der Bundesgesetzgeber, analog den Zielen der Bodeninitiative vor, dass die Mittel der Mehrwertabschöpfung unter anderem auch „zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche“ (Art. 3 Abs. 3 lit. a bis RPG) dienen soll. Die Kommissionsminderheit ist der Überzeugung, dass im Rahmen der zugesicherten Zweckerweiterung der kantonalen Mehrwertabgabe im Einklang mit der oben dargestellten Revision des RPG den Initianten hier ohnehin entgegenkommen wird. Dazu ist eine kantonale Volksabstimmung nicht nötig, da der schweizerische Souverän, insbesondere auch das Basler Stimmvolk, zu diesem Mechanismus bereits „Ja“ sagte.

Zudem unterstreicht die Kommissionsminderheit, dass das Plenum des Grossen Rates in seiner September-Sitzung die Motion der UVEK überwiesen hat, in welcher die Kompetenzen i.S. Mehrwertabgabefonds wieder an das Parlament gewiesen wird.

Die Verwendung der Mehrwertabgabe zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist im Übrigen eine Forderung, welche auf Bundesebene auch bürgerliche Parlamentarier anbringen. Es kann auf die Motion von Nationalrat Kurt Fluri (FDP Solothurn) verwiesen werden (13.3535).

Die Kommissionsminderheit bedauert, dass sich im kantonalen Parlament hier ideologische Gräben auftun. Die Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds (Landerwerbsfonds) wird von der Kommissionsmehrheit mit harschen Worten abgelehnt. Die Kommissionsminderheit will diese offensichtlich ideologischen Gräben nicht vertiefen und verzichtet im Einklang mit der Regierung auf das Antasten des Mehrwertabgabefonds.

Die Kommissionsminderheit lässt somit wie der Regierungsrat das Element „Basel gestalten“ fallen; ist aber mit Überzeugung der Ansicht, dass das andere Element „Boden behalten“ in der Form des regierungsrätlichen Vorschlages sinnvoll, praktikabel und mehrheitsfähig ist. Die Kommissionsmehrheit befasst sich in ihrem Bericht vorwiegend mit der Initiative (fragwürdige Zielsetzung, untaugliches bzw. ungeeignetes Mittel, Initiative gefährde andere wichtige Ziele, Subventionierung unnötig, Ablehnung eines weiteren Fonds). Politisch relevant wäre jedoch die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Gegenvorschlag, welcher das kritisierte Element von „Basel gestalten“ über den Landerwerbsfonds etc. nicht aufnimmt. Zum Gegenvorschlag wird von der Kommissionsmehrheit nur dargelegt, dass die Regierung zu weit gehe, der Gegenvorschlag nicht „zielführend“ sei und das Volk das letzte Wort haben solle. Die Kommissionsmehrheit vertritt gar die Auffassung, dass der regierungsrätliche Gegenvorschlag im Bereich der Bodenpolitik („Boden behalten“) ebenso „unsinnig“ sei wie die Initiative. Jedenfalls bringt die Kommissionsmehrheit richtigerweise nicht vor, dass der Gegenvorschlag nicht oder schlecht umsetzbar sei respektive war gezwungen, ihre Bedenken bezüglich einer administrativ aufwendigen Bestandesbuchhaltung der Bodenkäufe und Bodenverkäufe zurückzunehmen. Der Gegenvorschlag fixiert nur die Liegenschaftspolitik der Regierung der letzten Jahre (vgl. § 50a FHG im Gegenvorschlag, „Der Regierungsrat betreibt eine aktive Bodenpolitik, fördert den Erwerb von Immobilien und gibt diese bei Bedarf bevorzugt im Baurecht ab“).

In der Vergangenheit sind in der Basler Bodenpolitik Chancen verpasst worden. So wurde es versäumt (trotz Angebot), das Erlentmattareal zu erwerben. Nun muss der Kanton dort für seine eigenen Bedürfnisse diverse Parzellen teuer erwerben. Auch der Verkauf der ehemaligen ED-Liegenschaft am Münsterplatz Nummer 2 war ein Fehler; entstanden doch dort Luxuswohnungen für nicht im Kanton wohnhafte und somit nicht steuerpflichtige Personen. Verkäufe wie zum Beispiel der Hünigerstrasse an die Novartis sind auch mit dem Gegenvorschlag möglich. Innert fünf Jahren sind jedoch Ersatzareale zu erwerben. Der Regierung führt hier richtig aus, dass mit dieser Lösung genügend Handlungsspielraum besteht. Die diesbezüglichen Bedenken der Kommissionsmehrheit stützen sich nicht auf Fakten; sie verzichtet vielmehr von vorneherein auf Gestaltungs- und Förderungsmöglichkeiten. Mit einer solchen Bodenpolitik ist eben auch eine Wirtschaftsförderung möglich. So kann der Dritterwerb von grossen Arealen zu reinen Spekulationszwecken verhindert werden (Rosental-Areal durch englischen Investor, welcher das Areal nicht weiter entwickelt). Aktuell besteht das Beispiel des BASF-Areal im Klybeckquartier. Wenn der Kanton dieses Areal zu einem fairen Preis erwirbt (der Gegenvorschlag zwingt den Kanton nicht dazu), so ist dies für die Quartierentwicklung und für viele Gewerbetreibende eine echte Chance. Diesbezügliche Forderungen (auch das Lysbüchelareal betreffend) liegen auch von bürgerlicher Seite vor.

Die Minderheit verzichtet daher auf die formelle Unterstützung der Initiative und fokussiert sich daher auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates. Ein Nichteintreten auf einen regierungsrätlichen Gegenvorschlag zu einer Initiative benötigt gute Gründe, die bisher nicht vorgebracht worden sind.

Die Kommissionsmehrheit will eine Klärung durch eine Volksabstimmung. Dies ist ein legitimes, wenn auch nicht schwergewichtiges Argument. Die Kommissionsmehrheit vertritt die Meinung, dass die Bodeninitiative Forderungen stellt, die andere wichtige Ziele stark beeinträchtigt. Werden die Folgen der Annahme derart einschneidend beurteilt, ist es unverständlich, dass nicht die Möglichkeit geschaffen wird, mit einem Gegenvorschlag den Weg zum Rückzug der Initiative zu ebnen.

Die Kommissionsminderheit hat hier eine andere Einschätzung. Im Wissen, dass die Elemente „Basel gestalten“ ohnehin zum Teil umgesetzt werden (Zweckerweiterung des Mehrwertabgabefonds, RPG-Revision, WRFG, Motion UVEK) kann die Kommissionsminderheit mit dem Gegenvorschlag der Regierung gut leben. Dieser regierungsrätliche Gegenvorschlag ist ausgewogen und mehrheitsfähig.

1.4 Rückzug der Initiative?

Der Rückzug der formulierten Gesetzesinitiative liegt naturgemäss allein in der Kompetenz des Initiativkomitees. Dieses wird sich zu entscheiden haben, ob der regierungsrätliche Vorschlag genügt. Bei Annahme des Minderheitsberichtes resp. des Ratschlages des Regierungsrates und bei einem Rückzug der Initiative gibt es keine Volksabstimmung; ausser es würde gegen die Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes erfolgreich das Referendum ergriffen.

Das Initiativkomitee hat bereits heute hierzu folgendes Wording erstellt: „Durch die Annahme des WRFG (Wohnraumförderungsgesetz, vgl. Abstimmung vom 22.9.2013) wird der „familienfreundliche und umweltschonende Wohnungsbau“ mit 25 Mio. gefördert. Dadurch ist die Notwendigkeit, den Mehrwertabgabefonds auch in diesem Sinne zu verwenden, nicht mehr so hoch. Die Initianten können sich vorstellen, auf diesen Teil der Initiative zu verzichten. Der Gegenvorschlag der Regierung zum Umgang mit dem Boden (Abgabe im Baurecht) ist für uns ein vertretbarer Weg, falls er die Kernpunkte des Gegenvorschlages behält. Über den Rückzug der Initiative wird das Komitee erst nach Vorliegen des Grossratsbeschlusses entscheiden.“

Das Initiativkomitee wird von drei starken Partnern getragen (Stiftung Habitat, Wohnbaugenossenschaften Nordwestschweiz und Stiftung Edith Maryon). Der Ausgang der Volksabstimmung muss als offen bezeichnet werden. Bei Annahme wirkt die formulierte Gesetzesinitiative in allen Bereichen (inkl. „Basel gestalten“ und damit die Schaffung des Landerwerbsfonds). Das Initiativkomitee wird sich in der Grossratsdebatte konkret dazu äussern. Damit sollte sichergestellt sein, dass das Plenum des Grossen Rates im Wissen um den Entscheid des Initiativkomitees entscheiden kann.

2. Antrag der Kommissionsminderheit

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Kommissionsminderheit dem Grossen Rat einstimmig, dem angehängten Beschlussentwurf zuzustimmen.

Die Kommissionsminderheit hat diesen Bericht am 12. November 2013 einstimmig verabschiedet und René Brigger, Vizepräsident der Kommission, zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Kommissionsminderheit



René Brigger

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss zur Volksinitiative "Boden behalten – Basel gestalten! (Bodeninitiative)"

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 12.0675.02 vom 29. Januar 2013 und in den Bericht der Bau- und Raumplanungskommission Nr. 12.0675.03 vom 11. November 2013 beschliesst:

I. Gegenvorschlag

Im Sinne eines formulierten Gegenvorschlages gemäss § 20 Abs. 3 IRG zu der von 3'142 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichten formulierten Volksinitiative "Boden behalten – Basel gestalten! (Bodeninitiative)" mit dem folgenden, an die inzwischen erfolgte Revision des Finanzhaushaltgesetzes angepassten Wortlaut:

„Kantonale Gesetzesinitiative „Boden behalten – Basel gestalten! (Bodeninitiative)“

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende formulierte Initiative ein:

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 wird wie folgt geändert:

§ 50 des Finanzhaushaltgesetzes wird mit der zugehörigen Überschrift wie folgt geändert:

¹ Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber. Vorbehalten bleiben §§ 50a und 50b.

² Er kann die Zuständigkeit im Bereich Finanzvermögen an das zuständige Departement delegieren. Für den Erwerb von Immobilien sowie die Begründung von neuen Baurechten ist jeweils die Zustimmung des Regierungsrates erforderlich. Für die Veräusserung von Immobilien gilt § 50b.

³ [wie bisher]

⁴ [wie bisher]

Neu werden nach § 50 §§ 50a bis § 50d des Finanzhaushaltgesetzes wie folgt eingefügt:

§ 50a Keine Veräusserung von Immobilien

Immobilien werden grundsätzlich nicht veräussert, können Dritten jedoch insbesondere im Baurecht zur Nutzung überlassen werden.

§ 50b Ausnahmen

¹ Zulässig ist der Verkauf oder Tausch von Immobilien, wenn ein gleichwertiger Ersatz erworben wird, welcher in Bezug auf Fläche und Nutzung mit der zu veräussernden Liegenschaft vergleichbar ist. Ein allfälliger Überschuss fällt in den Landerwerbsfond.

² Ein Verkauf gemäss Absatz 1 bedarf der Genehmigung des Grossen Rates. Die Genehmigung darf erst erfolgen, wenn gleichzeitig ein Erwerb eines gleichwertigen Ersatzes vorgenommen wird.

³ Ist der Kanton zur Veräusserung von Immobilien aufgrund einer Enteignung verpflichtet, so ist die Entschädigung in den Landerwerbsfond zu legen.

⁴ Zulässig ist ferner ohne Genehmigung des Grossen Rates der Verkauf von Teilflächen von Immobilien bis zu einer Fläche von 100 m², insbesondere im Zusammenhang mit Grenzbereinigungen.

§ 50c Überführung von Mitteln aus dem Mehrwertabgabefonds / Landerwerbsfonds

Der Grosse Rat überführt aus dem Mehrwertabgabefonds in den Landerwerbsfonds, sofern und soweit der Mehrwertabgabefonds noch über ein freies Vermögen von mindestens CHF 5'000'000 für Aufgaben im Rahmen der Zweckbestimmung gemäss § 120 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes verfügt.

§ 50d Verwendung der Mittel des Landerwerbsfonds

¹ Die Mittel des Landerwerbsfonds werden für den Erwerb von Immobilien für die Stadtentwicklung, insbesondere für den gemeinnützigen, familienfreundlichen und/oder Ressourcen und Umwelt schonenden Wohnungsbau verwendet.

Das Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 wird wie folgt geändert:

§ 120 Zweck

¹ [wie bisher]

² Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind grundsätzlich für die Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Gründräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.

³ Der Grosse Rat überführt Mittel des Mehrwertabgabefonds in den Landerwerbsfonds, sofern und soweit der Mehrwertabgabefonds noch über ein freies Vermögen von mindestens CHF 5'000'000 für Aufgaben im Rahmen der Zweckbestimmung gemäss Abs. 1 verfügt. In Bezug auf die Verwendung der Mittel des Landerwerbsfonds gilt § 50 d des Finanzhaushaltsgesetzes.

Übergangsbestimmung: Vorstehende Bestimmungen treten sofort nach ihrer Annahme durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in Kraft.“

wird beschlossen:

1.

Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 wird unter integraler Übernahme des regierungsrätlichen Ratschlages 12.0675.02 vom 29. Januar 2013 wie folgt geändert:

§ 50 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

¹ Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt unter Vorbehalt von §§ 50a und 50b darüber.

Es wird folgender neuer § 50a eingefügt:

§ 50a. Aktive Bodenpolitik

¹ Der Regierungsrat betreibt eine aktive Bodenpolitik, fördert den Erwerb von Immobilien und gibt diese bei Bedarf bevorzugt im Baurecht ab.

Es wird folgender neuer § 50b eingefügt:

§ 50b. Veräusserungseinschränkungen

¹ Immobilien, die im Kanton Basel-Stadt liegen, werden grundsätzlich nicht veräussert, können Dritten jedoch insbesondere im Baurecht zur Nutzung überlassen werden.

² Zulässig ist eine Veräusserung von Immobilien, wenn die Nettoveränderung von vergleichbaren Immobilien jeweils über fünf Jahre ausgeglichen oder positiv ist.

³ Vergleichbar sind Immobilien innerhalb der Altstädte Gross- und Kleinbasel, Immobilien innerhalb der übrigen Bauzone und Immobilien ausserhalb der übrigen Bauzone.

⁴ Die Nettoveränderung berechnet sich aus der Grundstücksfläche von erworbenen abzüglich derjenigen von veräusserten Immobilien. Abgaben im Baurecht und Umwidmungen zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen werden dabei nicht berücksichtigt.

II. Weitere Behandlung

Die kantonale Volksinitiative „Boden behalten – Boden gestalten! (Bodeninitiative)“ und der vorstehend formulierte Gegenvorschlag sind der Gesamtheit der Stimmberechtigten gleichzeitig zum Entscheid vorzulegen.

Für den Fall das sowohl das Initiativbegehren als auch der Gegenvorschlag angenommen werden, haben die Stimmberechtigten zu entscheiden, welche der beiden Vorlagen sie vorziehen.

Der Grosse Rat empfiehlt den Stimmberechtigten, die kantonale Volksinitiative „Boden behalten – Basel gestalten! (Bodeninitiative)“ zu verwerfen und die im Sinne eines Gegenvorschlages vorgeschlagene Teilrevision des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz, FHG) anzunehmen.

Wenn das Initiativbegehren zurückgezogen wird, unterliegt die Teilrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) dem fakultativen Referendum und ist nochmals zu publizieren.

III. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.