



An den Grossen Rat

13.0617.01

PD/JSD/P130617
Basel, 7. August 2013

Regierungsratsbeschluss vom 6. August 2013

Kantonale Volksinitiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum"

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

Inhalt

A. Zustandekommen der Initiative	3
1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 9. Juni 2012).....	3
2. Vorprüfung.....	4
3. Zustandekommen	4
4. Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat	4
B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative	4
1. Formulierte – unformulierte Initiative.....	4
2. Anliegen der Initiative	4
3. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative.....	5
3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht	5
3.2 Kantonales Recht.....	6
4. Keine Unmöglichkeit	9
5. Einheit der Materie	9
C. Antrag auf Überweisung der Initiative zur Berichterstattung an den Regierungsrat	9
D. Anträge	11

A. Zustandekommen der Initiative

1. Initiativtext (veröffentlicht im Kantonsblatt vom 9. Juni 2012)

Kantonale Initiative «Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum

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

Für die Errichtung einer demokratisch kontrollierten öffentlich-rechtlichen Stiftung des Kantons Basel-Stadt zur Erhaltung und Schaffung von bezahlbarem Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum wird ein Kredit von 50 Millionen Franken bewilligt. Im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der Bevölkerung, um mietpreistreibende Spekulation mit dem endlichen Gut «Boden» zu verhindern, für eine aktivere Rolle des Kantons auf dem Wohnungsmarkt, für die kleingewerbliche Versorgung und für eine lebendige Kultur im Kanton errichtet der Grosse Rat mittels Beschluss nachfolgend näher definierte Stiftung.

- 1. Die Stiftung bezweckt den Erwerb von Grundstücken, um in bestehenden und eventuell in neu zu erstellenden Bauten preisgünstigen/bezahlbaren Wohn-, Gewerbe und Kulturraum zu erhalten oder zu schaffen.*
- 2. Die Stiftung bietet Personen im Sinne einer sozialen Nachlassplanung den Erwerb ihrer Liegenschaften an. Die aktuelle Mieterschaft wird möglichst mit einbezogen.*
- 3. Die Stiftung unterliegt dem Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WFG, SR 842). Die Stiftung erfüllt ihren Zweck nach wirtschaftlichen Kriterien, dem Prinzip der Kostenmiete und unter Ausschluss jeder Spekulation.*
- 4. Der Kanton kann (statt des Kredits) zur Äufnung des Stiftungsvermögens auf den bestehenden Mehrwertabgabefonds nach kantonalem Bau- und Planungsgesetz (BPG, SG 730.100) greifen (soweit dessen Zweckbestimmung dies zulässt) oder der Stiftung als Realleistung Liegenschaften zur Bewirtschaftung und Entwicklung primär im Baurecht übergeben.*
- 5. Die Stiftung stellt ihre Liegenschaften verschiedenen Benutzergruppen, wie zum Beispiel Haus- und Wohngenossenschaften, Personen in Ausbildung, Mieterschaften, welche auf einen niedrigen Mietzins angewiesen sind, quartierbezogenen Kleinbetrieben, kreativen Startups, Kulturschaffenden sowie gemeinnützigen Trägerorganisationen zur Verfügung.*
- 6. Die Leitung der Stiftung obliegt einem Stiftungsrat, bestehend aus maximal 5 Mitgliedern. Diese werden vom Grossen Rat auf eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt. Die Mitglieder des Stiftungsrates müssen sich durch praktische Erfahrungen im gemeinnützigen Wohnungsbau und/oder Gewerbe ausweisen.*
- 7. Spätestens innerhalb eines Jahres nach Annahme dieser Initiative erlässt der Grosse Rat ein Stiftungsstatut nach den obigen Grundsätzen.*

*Kontaktadresse:
JUSO Basel-Stadt
Postfach 1618
4001 Basel "*

2. Vorprüfung

Am 6. Juni 2012 hat die Staatskanzlei gemäss § 4 des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG 131.100) vorprüfungsweise durch Verfügung festgestellt, dass die Unterschriftenliste und der Titel der Volksinitiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" den gesetzlichen Formvorschriften entsprechen. Diese Verfügung ist gemäss § 4 Abs. 3 IRG mit Titel und Text der Initiative sowie der Kontaktadresse des Initiativkomitees im Kantonsblatt vom 9. Juni 2012 veröffentlicht worden.

Gemäss § 47 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV, SG 111.100) in Verbindung mit § 6 IRG sind Initiativen innert 18 Monaten seit ihrer Veröffentlichung im Kantonsblatt bei der Staatskanzlei einzureichen. Im Kantonsblatt vom 9. Juni 2012 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 9. Dezember 2013 abläuft.

3. Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Aufgrund der §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 23. April 2013 durch Verfügung festgestellt, dass die Initiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" mit 3'133 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 15. Juni 2013 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von zehn Tagen ist am 25. Juni 2013 unbenutzt abgelaufen.

4. Überweisung an den Regierungsrat zur rechtlichen Überprüfung und Antrag an den Grossen Rat

Wenn das Zustandekommen der Initiative feststeht, überweist die Staatskanzlei sie gemäss § 13 IRG an den Regierungsrat. Dieser stellt dem Grossen Rat innerhalb von drei Monaten Antrag, sie für zulässig oder unzulässig zu erklären.

B. Rechtliche Zulässigkeit der Volksinitiative

1. Formulierte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Dieser muss ohne weiteres gesetzgeberisches Dazutun in der vorgelegten Form in die Verfassung, in ein Gesetz aufgenommen oder als Beschluss vom Grossen Rat verabschiedet werden können. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorgelegten Initiative handelt es sich offensichtlich nicht um einen ausgearbeiteten Erlasstext. Die Initiative wird denn auch in den Erläuterungen als unformuliert bezeichnet. Gemäss § 2 Abs. 2 IRG müssen unformulierte Initiativen den Inhalt und den Zweck des Begehrens umschreiben. Dieses Erfordernis ist bei der vorliegenden Initiative erfüllt (siehe Ziffer 2).

2. Anliegen der Initiative

Wie dem Titel der Initiative entnommen werden kann, will die vorliegende Initiative den Kanton verpflichten, fördernde Massnahmen im Bereich des Wohnungswesens, des Gewerbes und der Kultur zu ergreifen, um – so die Erläuterungen zur Initiative – im Interesse einer guten sozialen Durchmischung der Bevölkerung mietpreistreibende Spekulationen mit Grundstücken im Kanton

zu verhindern. Zu diesem Zweck soll eine öffentlich-rechtliche Stiftung errichtet werden, die mit einem vom Kanton zur Verfügung zu stellenden Kredit von 50 Millionen Franken im Wesentlichen „preisgünstigen/bezahlbaren Wohn-, Gewerbe und Kulturraum“ erhalten oder schaffen soll. Die Initiative enthält ferner gewisse Präzisierungen über den Zweck und die Ausgestaltung der zu errichtenden Stiftung.

3. Prüfung der Zulässigkeit der Initiative

Gemäss § 48 Abs. 2 KV und § 14 IRG ist eine Initiative zulässig, wenn sie höherstehendes Recht beachtet, sich nur mit einem Gegenstand befasst und nicht etwas Unmögliches verlangt.

3.1 Übereinstimmung mit höherem Recht

Die Initiative will den Kanton im Wesentlichen verpflichten, durch die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum zu erhalten oder zu schaffen. Vom Kanton werden damit mittels einer Stiftung Förderungsmassnahmen in drei Bereichen verlangt.

3.1.1 „Wohnraumförderung“

Gemäss dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. e BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. In Art. 108 BV wird Art. 41 Abs. 1 lit. e BV insofern konkretisiert, als dem Bund die Zuständigkeit für Förderungsmassnahmen beim Wohnungsbau und Erwerb von Wohneigentum übertragen wird. Umgesetzt wird Art. 108 BV im Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) vom 21. März 2003 (SR 842) und im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 (SR 843). Die beiden Gesetze gelten für Bundeshilfen. Sie verdrängen eigene Förderungsmassnahmen der Kantone aber nicht. Diese können vielmehr gleichzeitig zur Anwendung kommen und kumuliert werden (Cipriano Alvarez in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 108 BV, N 13). Massnahmen des Bundes und der Kantone sind allenfalls miteinander zu koordinieren (Art. 1 WEG und Art. 46 WFG; Botschaft des Bundesrates zum WFG in BBl 2002, 2829, 2872). Soweit mit der Initiative auf kantonaler Ebene die Förderung von bezahlbarem bzw. preisgünstigem Wohnraum bezweckt wird, verbleibt den Kantonen nach dem Gesagten eine entsprechende Kompetenz.

3.1.2 "Gewerbeförderung"

Die gemäss dem Willen der Initiantinnen und Initianten zu errichtende Stiftung soll auch die „kleingewerbliche Versorgung“ fördern, indem „quartierbezogenen Kleinbetrieben“ und „kreativen Startups“ Liegenschaften zu niedrigen Mietzinsen zur Verfügung gestellt werden sollen. Damit werden wirtschaftsfördernde Massnahmen formuliert, die einen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) aufweisen. Förderungsmassnahmen durch den Bund sind gemäss Art. 103 BV zulässig, wobei er am Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gebunden ist. Dies bedeutet insbesondere, dass der Bund allgemeine Förderungsmassnahmen ergreifen darf (z.B. staatlich verbilligte Darlehensgewährung), sofern er das Legalitätsprinzip und den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit beachtet. Die Förderungsmassnahmen müssen dabei nicht nur verhältnismässig sein, sondern sind auch wettbewerbsneutral auszugestalten (Marc. D. Veit/Jens. B. Lehne in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 103 BV, N 5). Die Ausführungsgesetzgebung zu den genannten Verfassungsbestimmungen finden sich etwa im Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (NRP, SR 901.0), im Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträge in Berggebieten und im weiteren ländlichen Raum vom 25. Juni 1976 (BGB, SR 901.2.). Auch den Kantonen ist es grundsätzlich erlaubt, Wirtschaftsförderung unter den beschriebenen Voraussetzungen zu betreiben, sofern der Bund in einem bestimmten Bereich keine abschliessende Regelung getroffen hat (Paul Richli, Livio Bundi, Staatliche Start- und Innovationsförderung für Unternehmen, insbesondere für KMU, AJP 2008, S. 665). Es handelt sich hierbei um eine soge-

nannte Parallelkompetenz. Solche Förderungsmassnahmen von Bund und Kanton können sich grundsätzlich auf alle Zweige der Wirtschaft beziehen und müssen allen Konkurrenten unter den gleichen Voraussetzungen prinzipiell zugänglich sein (vgl. zum Ganzen: Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht 8. Auflage, / § 23 Wirtschaftsfreiheit, S. 200 ff, S. 221 Rz 701 ff.). Kantonale Förderungsmassnahmen dürfen jedoch die Massnahmen des Bundes weder behindern noch durchkreuzen (Marc D. Veit/Jens B. Leine, a.a.O N 6). Der Kanton ist damit grundsätzlich berechtigt, im Bereich der Wirtschaftsförderung - neben dem Bund - tätig zu werden.

3.1.3 „Kulturförderung“

Gemäss Art. 69 Abs. 1 BV sind die Kantone für den Bereich der Kultur zuständig. Auch wenn der Bund kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse unterstützen und Kunst und Musik, insbesondere im Bereich der Ausbildung fördern kann (Art. 69 Abs. 2 BV), liegt die Kulturhoheit bei den Kantonen bzw. bei den Städten und Gemeinden (Rainer J. Schweizer in: Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Kommentar zu Art. 69 BV, Rz 12). Für den Bereich der Kultur sind die Kantone somit grundsätzlich alleine zuständig.

3.1.4 „Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung“

Die Stiftung ist grundsätzlich eine Einrichtung des Bundesprivatrechts und in den Art. 80 ff. ZGB geregelt. Nach Art. 59 Abs. 1 ZGB bleibt indessen für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, wozu auch die öffentlich-rechtlichen Stiftungen gezählt werden, das öffentliche Recht des Bundes und der Kantone vorbehalten (Heinz Hausheer, Regina E. Aebi-Müller, Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 3. Aufl. 2012 § 17, S. 313 Rz. 17.33). Öffentlich-rechtliche Stiftungen werden in der Regel durch ein Gesetz, eine Verordnung oder einen Beschluss errichtet, wobei als Stifterin oder Stifter grundsätzlich jede natürliche oder juristische Person des privaten oder des öffentlichen Rechts auftreten kann. In der Lehre wird die öffentlich-rechtliche Stiftung als eine durch einen Stiftungsakt begründete, dem öffentlichen Recht unterstellte und in der Regel mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungseinheit definiert, die mit ihrem Stiftungsvermögen eine öffentliche Aufgabe erfüllt (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., S. 288, Rz 1346 ff). Es ist aber nicht ausgeschlossen, die öffentlich-rechtliche Stiftung dem ZGB zu unterstellen, indem ausdrücklich auf das Stiftungsrecht des ZGB verwiesen wird (Schweizerisches Privatrecht, Bd. 2. Einleitung und Personenrecht, Teilbd. 4. Juristische Personen von Rolf Weber, S. 229).

Die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung auf der Grundlage des kantonalen öffentlichen Rechts, wie dies in der Initiative vorgeschlagen wird, steht demnach nicht in Widerspruch zu Bundesrecht, zumal der Stiftungszweck - preisgünstigen bzw. bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum zu erhalten oder zu schaffen - wie gezeigt, sich im Rahmen der dem Kanton zustehenden Kompetenzen bewegt (weitere Bemerkungen zur Errichtung, Struktur und Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Stiftung siehe unten Ziffer 3.2.1).

Andere Normen aus höherrangigem Recht (Staatsverträge), die verletzt sein könnten, sind nicht ersichtlich.

3.2 Kantonales Recht

Eine Kollision mit baselstädtischen Verfassungsbestimmungen ist nicht ersichtlich. Die von der vorgesehenen Stiftung wahrzunehmende Zweckverfolgung in Form von Förderungsmassnahmen kann vielmehr auf bestehende Verfassungsbestimmungen abgestützt werden (§ 34 KV: „Wohnumfeld“; § 29 KV: „Wirtschaft“; § 35 KV: „Kultur“), die ihrerseits die Grundlage für kantonale Gesetze in diesen Bereichen bilden. So sind im Rahmen des am 5. Juni 2013 durch den Grossen Rat beschlossenen Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG) einzelne Anliegen, die in der vorliegenden Initiative ebenfalls enthalten sind, teilweise bereits be-

rücksichtigt worden (z.B. § 9 Abs. 1 WRFG¹ und § 5 Abs. 3 bzw. § 16 Abs. 1 WRFG²). Bei einer allfälligen Annahme der Initiative wäre dies zu berücksichtigen.

Des Weiteren sind einzelne Teilaspekte der vorliegenden Initiative im kantonalen Recht bereits angelegt: Im Bereich der Wirtschaft sieht das Standortförderungsgesetz vom 29. Juni 2006 (SG 910.200) unter anderem in § 5a vor, dass der Kanton zu Standortförderungszwecken im Sinne des Gesetzes öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Institute, Organisationen und Gesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen kann. Im Bereich der Kultur verpflichtet das kantonale Kulturfördergesetz vom 21. Oktober 2009 (SG 494.300) den Kanton unter anderem dazu, die Kultur zu fördern, indem er die erforderlichen Massnahmen im Bereich der Infrastruktur trifft (§ 4 Abs. 1 lit. c) und zur weiteren Förderung geeignete Mittel einsetzt (§ 4 Abs. 1 lit. d).

3.2.1 Öffentlich-rechtliche Stiftung nach kantonalem Recht

a) Allgemeines

Wie bereits vorstehend ausgeführt (siehe Ziff. 3.1.4), ist die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung nach kantonalem Recht zulässig. Sie entsteht durch einen Stiftungsakt, wobei Stifterin oder Stifter eine juristische Person des öffentlichen Rechts sein kann. Die öffentlich-rechtliche Stiftung muss über ein Stiftungsvermögen verfügen, und der Stiftungszweck muss in der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe unter Verwendung des Stiftungsvermögens liegen. Die Stiftung hat keine Mitglieder, sondern nur Stiftungsorgane, denen die Verwaltung der Stiftung obliegt. Personen, die in den Genuss der Stiftungsleistungen kommen können, sind Destinatäre (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O).

Nachfolgend ist auf einzelne spezifische Punkte einzugehen, die bei einer allfälligen Annahme der Initiative und der Errichtung der vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Stiftung zu beachten wären.

b) Errichtungsakt

Gemäss der Initiative errichtet der Grosse Rat die öffentlich-rechtliche Stiftung „mittels Beschluss“. Nach der Lehre ist die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung in einem Gesetz, einer Verordnung oder mittels Beschluss (Verfügung) möglich (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1347; Erich Peter, Verselbstständigung von öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen - Offene Fragestellungen, SZS 2013, S. 65). Die auf Bundesebene bestehende öffentlich-rechtliche Stiftung „Pro Helvetia“ war ursprünglich in einem Bundesbeschluss geregelt (Botschaft über die Errichtung einer Stiftung „Pro Helvetia“ vom 29. Juli 1948, BBl 1948, 965). Die entsprechenden Vorschriften wurden später aber ohne besondere Begründung in ein Gesetz überführt (Botschaft betreffend die Stiftung „Pro Helvetia“, BBl 1965 1433). Das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG, SR 442.1) enthält auch Regelungen zur öffentlich-rechtlichen Stiftung „Pro Helvetia“. In der dazugehörigen Botschaft wird im Zusammenhang mit der Regelungsstufe ausgeführt, das beantragte Bundesgesetz regle die Organisation von Pro Helvetia und enthalte somit wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen seien (BBl 2007 4857). Die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung in einem Gesetz scheint demnach verbreitet zu sein.

Gegenstand der Volksinitiative ist gemäss § 47 Abs. 1 KV der Erlass, die Aufhebung oder Änderung von Verfassungsbestimmungen, von Gesetzesbestimmungen oder referendumsfähigen Grossratsbeschlüssen. Während bei formulierten Initiativen die geänderten Erlasse oder Beschlüsse genau bezeichnet werden müssen, bestimmt bei unformulierten Initiativen der Grosse Rat, ob die Anliegen der Initiantinnen und Initianten auf Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder des Beschlusses umgesetzt werden sollen (§ 49 Abs. 4 KV, § 23 IRG). Es liegt demgemäss in der abschliessenden Kompetenz des Grossen Rates zu entscheiden, in welcher Erlassform die öffentlich-rechtliche Stiftung gegebenenfalls errichtet werden soll.

¹ § 9 Abs. 1 WRFG: „Zur Deckung des Bedarfs an preisgünstigem Mietwohnraum fördert der Kanton die Tätigkeit von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus.“

² § 5 Abs. 3 WRFG: „Der Kanton kann zu Gunsten von besonders benachteiligten Personen kostengünstigen Mietwohnraum bereitstellen.“

§ 16 Abs. 1 WRFG: „Der Kanton kann zu Gunsten von besonders benachteiligten Personen kostengünstigen Wohnraum mit vergleichsweise geringen Grundflächen, einfachem und nachhaltigem Ausbaustandard sowie geringen Lebenszykluskosten bereitstellen und kostendeckend an diese vermieten. Der Regierungsrat kann eine geeignete Institution mit diesen Aufgaben betrauen.“

Der Erlass eines „Stiftungsstatuts“ durch den Grossen Rat innerhalb eines Jahres nach Annahme der Initiative, wie dies in Ziffer 7 der Initiative festgelegt wird, gibt zu keinen weiteren Bemerkungen Anlass.

c) Stiftungsvermögen

In der Initiative wird vorgegeben, dass der Kanton ein Widmungsvermögen in Form eines Kredites über 50 Millionen Franken bewilligen soll. Alternativ dazu wird in der Initiative vorgeschlagen, statt einer Kreditvergabe könne der Kanton auf den bestehenden Mehrwertabgabefonds nach kantonalem Bau- und Planungsgesetz (BPG, SG 730.100) greifen, soweit dessen Zweckbestimmung dies zulasse, oder der Kanton solle „der Stiftung als Realleistung Liegenschaften zur Bewirtschaftung und Entwicklung primär im Baurecht übergeben“ (Ziffer 4 des Initiativtextes). Die Initiantinnen und Initianten lassen damit die Frage offen, wie das Stiftungsvermögen geäuft werden soll. Die Initiative kann somit in der Weise verstanden werden, dass die Höhe des Widmungsvermögens von 50 Millionen Franken als verbindlich vorgegeben wird, währenddem die Art und Weise, wie die Finanzierung letztlich sichergestellt werden soll, als eine Frage von untergeordneter Bedeutung zu betrachten ist. Im Falle einer Annahme der Initiative wird diese Frage im Rahmen der konkreten Umsetzung zu klären sein. Für Stiftungen, die der Aufsicht der BVG- und Stiftungsaufsicht (BSABB) unterliegen, wird gemäss steter Praxis verlangt, dass das Widmungsvermögen effektiv in die Stiftung eingelegt sein muss bzw. eine Mindesteinlage geleistet wird.

Nach § 120 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG, SG 730.100) gelten Mehrwertabgaben die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird. 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 (§ 120 Abs. 2 BPG). Eine Äufnung des Stiftungsvermögens durch Mittel des Mehrwertabgabefonds, wie dies in der Initiative als mögliche Variante vorgeschlagen wird, bedarf damit einer entsprechenden Gesetzesanpassung.

d) Stiftungszweck

Der Stiftungszweck und die potenziellen Destinatäre werden in diversen Ziffern (1, 2, 3 Satz 2 und 5) umschrieben. Zum Stiftungszweck gehört im Wesentlichen der Erwerb und die Vermietung von Liegenschaften an Personen, die auf einen niedrigen Mietzins angewiesen sind. Die Stiftung soll auch Personen im Sinne einer „sozialen Nachlassplanung den Erwerb ihrer Liegenschaften anbieten“. Als Grundsätze für die Erfüllung des Stiftungszwecks werden sodann wirtschaftliche Kriterien, das Prinzip der Kostenmiete und der Ausschluss jeder Spekulation genannt. Die Stiftung erfüllt in diesem Sinn eine öffentliche Aufgabe.

e) ergänzende Bestimmungen

Die Initiative enthält einzelne Ausführungen zur Organisation der Stiftung. So soll die Stiftung von einem vom Grossen Rat auf eine Amtsdauer von 4 Jahren zu wählenden Stiftungsrat, dem höchstens fünf Mitglieder angehören sollen, geleitet werden (Ziffer 6 des Initiativtextes). Die Mitglieder des Stiftungsrates müssen sich durch praktische Erfahrungen im gemeinnützigen Wohnungsbau und/oder Gewerbe ausweisen. Diese Vorgaben wären gegebenenfalls mit Bestimmungen hinsichtlich der Aufgaben und Kompetenzen des Stiftungsrates, der Beschlussfassung, der Präsidiumsbestellung und der Aufnahme einer Revisionsstelle zu ergänzen. Ausserdem müsste festgelegt werden, wer die Aufsicht über die öffentlich-rechtliche Stiftung wahrnehmen soll. Eventuell müsste auch festgelegt werden, was im Falle einer Auflösung der öffentlich-rechtlichen Stiftung mit den noch vorhandenen Mitteln geschehen würde.

f) Unterstellung der Stiftung unter das WFG?

Gemäss Ziffer 3 Satz 1 des Initiativtextes „unterliegt“ die zu errichtende Stiftung dem Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WFG, SR 842). Wie vorstehend ausgeführt, besitzt der Kanton im Bereich der Wohnraumförderung eine eigenständige Förderungskompetenz, und die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung erfolgt grundsätzlich nach kantonalem Recht. Zudem ent-

scheidet der Bund autonom über die Ausrichtung der im WFG vorgesehenen Fördergelder. Eine Unterstellung der Stiftung unter das WFG im Stiftungsstatut ist demnach entbehrlich. Der Begriff "unterliegt" kann letztendlich verschieden interpretiert werden. Da es sich um eine unformulierte Initiative handelt, muss sie bundesrechtskonform umgesetzt werden. Der Regierungsrat versteht den Begriff deshalb so, dass die zu errichtende Stiftung so ausgestaltet werden soll, dass sie Fördergelder vom Bund erhält.

4. Keine Unmöglichkeit

Die Initiative verlangt nichts Unmögliches und ist deshalb umsetzbar.

5. Einheit der Materie

Gemäss der Praxis des Bundesgerichts und auch der Lehre verlangt der Grundsatz der Einheit der Materie, dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen. Wird der Grundsatz missachtet, können die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Auffassung nicht ihrem Willen gemäss zum Ausdruck bringen. Es dürfen nicht verschiedene Vorschläge unterschiedlicher Natur oder mit verschiedenen Zielen vermischt werden. Zwischen den verschiedenen Teilen einer Volksinitiative muss somit ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt. Als Massstab dafür gilt unter anderem die Sicht des aufgeklärten, politisch interessierten Stimmbürgers (BGE 129 I 366; 130 I 185 in Praxis 95 (2006) Nr. 13; 129 I 381 in Pra 93 (2004) Nr. 91).

Mit der vorliegenden Initiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" soll der Kanton zwar verpflichtet werden, mittels einer öffentlich-rechtlichen Stiftung in diversen Bereichen - Wohnungswesen, Gewerbe, Kultur – fördernd tätig zu werden; demgemäss sind verschiedenartige Destinatäre potenziell betroffen (z.B. Mieterschaft, Personen in Ausbildung, „kreative Startups“, gemeinnützigen Trägerorganisationen). Die Initiative verfolgt dennoch ein einziges Ziel und betrifft eine einheitliche Thematik: Sie will im Wesentlichen Personen, die auf preisgünstigen und bezahlbaren Wohn- bzw. Betätigungsraum angewiesen sind, den Zugang zum Miet- bzw. Liegenschaftsmarkt zu preisgünstigen und bezahlbaren Konditionen ermöglichen. Das Prinzip der Einheit der Materie kann als gewahrt betrachtet werden.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die vorliegende unformulierte Initiative rechtlich zulässig ist.

C. Antrag auf Überweisung der Initiative zur Berichterstattung an den Regierungsrat

Der Regierungsrat kann die Ansinnen der kantonalen Volksinitiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" gut nachvollziehen. Die Initiative spricht wesentliche Themen der Entwicklung des Gemeinwesens an, wie beispielsweise betreffend die Rolle des Kantons auf dem Wohnungsmarkt, das Raumangebot für kleingewerbliche und kulturelle Aktivitäten sowie die Mietzinsentwicklung von Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum. Diese Themen werden derzeit nicht nur von politischen Meinungsträgern kontrovers diskutiert, sondern beschäftigen allgemein die Bevölkerung des Kantons. In jüngster Zeit wurden verschiedene Initiativen dazu eingereicht und teilweise auch bereits behandelt, die im Zusammenhang mit den Anliegen der Initiantinnen und Initianten stehen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass ein Angebot an bezahlbarem und preisgünstigem Wohn-, Gewerbe und Kulturraum einen Beitrag zu einer lebendigen und vielfältigen Stadt darstellt.

Hinsichtlich der Wohnraumentwicklung hat der Regierungsrat am 22. August 2012 eine kantonale Strategie (Wohnraumentwicklungsstrategie 2012-2016) verabschiedet. Die Strategie beruht auf dem Leitgedanken, die Wohnbedürfnisse der ganzen Bevölkerung innerhalb aller Angebotsstufen möglichst gut zu befriedigen. Darunter fällt auch das Bedürfnis nach bezahlbarem und preisgünstigem Mietwohnraum.

Auf Basis der Strategie erarbeitete der Regierungsrat den Entwurf für ein Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG). Am 5. Juni 2013 wurde das WRFG im Grossen Rat beraten und beschlossen. Dabei verzichtete der Grosse Rat auf die Schaffung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Stiftung für günstigen Wohnraum mit einem Startkapital von 15 Mio. Franken und entschied entsprechend dem Antrag der vorberatenden Kommissionen, dass der Kanton in bestimmten Fällen direkt günstigen Mietwohnraum für besonders benachteiligte Personen zur Verfügung stellen kann. Dem Antrag des Regierungsrats und den vorberatenden Kommissionen folgend, entschied der Grosse Rat, das WRFG als direkten Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative "Sicheres und bezahlbares Wohnen für alle!" dem Stimmvolk zu unterbreiten. Die Abstimmung findet am 22. September 2013 statt. Da die vorliegende Initiative zumindest teilweise dieselbe Materie wie das WRFG beschlägt, möchte der Regierungsrat das Ergebnis der Abstimmung abwarten.

Gerade durch die im WRFG statuierte spezifische Förderung gemeinnütziger Wohnbauträger durch Objekthilfen wird dem Anliegen der Schaffung und Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum Rechnung getragen. Neben der (Wieder-) Einführung der Objekthilfen mit dem WRFG, setzt der Kanton vor allem auf die bereits bestehende Subjekthilfe. Diese unterstützt Personen mit bescheidenem Einkommen direkt. Zudem statuiert das WRFG die bereits erwähnte Möglichkeit, besonders benachteiligte Personen kostengünstigen Mietwohnraum bereitzustellen.

Der Initiativtext sieht weiter vor, dass über die Stiftung u.a. Liegenschaften zu einem niedrigen Mietzins auch für "quartierbezogene Kleinbetriebe, kreative Start-ups, Kulturschaffende sowie gemeinnützigen Trägerorganisationen" zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Abgabe von Flächen zu vergünstigten Konditionen entspricht einer Subvention, welche in erster Linie Firmen anspricht, welche tendenziell relativ viel Fläche pro Wertschöpfung benötigen. Dies widerspricht jedoch dem raumplanerischen Ziel der Verdichtung, führen doch künstlich tiefe Flächenpreise zu einem erhöhten Flächenverbrauch. Weil mehr Flächen verbraucht werden, steigt die Knappheit insgesamt an. Auch besteht mit der vorgeschlagenen Umsetzung der Initiative die Gefahr von intransparenten Regelungen und Verzerrung des Marktes, weil Flächen nicht für alle Firmen gleich, sondern nur für ausgewählte Betriebe vergünstigt angeboten werden sollen.

Im Bereich der kreativwirtschaftlichen Nutzungsbedürfnisse zeigen bestehende Programme in Basel-Stadt, dass verschiedene (teilweise subventionierte) private Angebote zur Verfügung stehen (Bsp. Stellwerk, Rakete Dreispitz, Aktienmühle), die als genügend betrachtet werden können. Aus Optik der Kulturförderung im breiteren Sinne gilt es festzuhalten, dass in einigen Bereichen (Proberäume, niederschwellige Veranstaltungsräume u.a.) ein erwiesener Handlungsbedarf besteht. Dieser wird jedoch – wie etwa im Bereich der Proben Bühnen für Theater und Tanz und der Bandproberäume für populäre Musik - in anderen Zusammenhängen bereits angegangen. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass bei der Entwicklung des Kasernen-Kopfbaus hauptsächlich Raumangebote für kreative Nutzungen geplant sind. Das verstärkte Bemühen des Kantons, kulturelle Zwischennutzungen zu ermöglichen, zielt in dieselbe Richtung.

Es sind also einerseits bereits diverse, gut funktionierende Angebote für Kulturschaffende vorhanden, andererseits ist der Kanton damit befasst, in verschiedenen Zusammenhängen kurz- bis mittelfristig neue Angebote zu schaffen.

Im Zusammenhang mit dem Initiativtext stellen sich verschiedene Fragen. So ist beispielsweise der Begriff „bezahlbar“ schwierig umsetzbar. Zudem müssen die Konsequenzen einer allfälligen Umsetzung geprüft werden. Diese offenen Punkte rechtfertigen es, dass sie vertieft abgeklärt werden und dem Grossen Rat über die Resultate dieser Abklärungen berichtet wird. Dies erlaubt es ebenfalls, das Abstimmungsresultat zur kantonalen Volksinitiative „Für bezahlbares und sicheres Wohnen“ respektive zum Wohnraumfördergesetz als Gegenvorschlag des Regierungsrates und des Grossen Rates abzuwarten.

D. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 18 IRG stellt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgende Anträge:

1. Dem beiliegenden Entwurf zu einem Grossratsbeschluss wird zugestimmt und die unformulierte kantonale Volksinitiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" für rechtlich zulässig erklärt.
2. Die kantonale Volksinitiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" wird dem Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG zur Berichterstattung überwiesen. Dieser Beschluss fällt dahin, falls ein Gericht die Initiative infolge einer Beschwerde gemäss § 16 IRG rechtskräftig für unzulässig erklärt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

über die rechtliche Zulässigkeit der unformulierten Initiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Ge- werbe- und Kulturraum"

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

://: Die mit 3'133 Unterschriften zustande gekommene unformulierte Volksinitiative "«Wohnen für Alle»: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" wird für rechtlich zulässig erklärt.

Dieser Beschluss kann beim Verfassungsgericht durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist innert 10 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt schriftlich beim Verfassungsgericht anzumelden. Innert 30 Tagen vom gleichen Zeitpunkt an gerechnet, ist die schriftliche Begründung einzureichen, welche die Anträge, die Angabe der Tatsachen und Beweismittel und eine kurze Rechtserörterung zu enthalten hat.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.