



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Bau- und Raumplanungskommission (BRK)

An den Grossen Rat

13.0617.03

Bau- und Raumplanungskommission
Basel, 19. September 2014

Kommissionsbeschluss vom 19. September 2014

Bericht der Bau- und Raumplanungskommission

**zum Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative
„Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Ge-
werbe- und Kulturraum“ und Gegenvorschlag: Errichtung einer
öffentlich-rechtlichen Stiftung für preisgünstigen Wohnraum**

sowie

Bericht der Kommissionsminderheit

Inhalt

1	Auftrag und Vorgehen der Kommission.....	3
2	Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage.....	3
3	Begründung des Antrags der Kommissionsmehrheit	4
3.1	Ablehnung der Initiative.....	4
3.2	Ablehnung des Gegenvorschlags	4
3.2.1	Torpedierung des WRFG-Kompromisses vom Juni 2013	4
3.2.2	Kein Bedarf für eine staatliche Stiftung	6
3.2.3	Abhilfe durch das Wohnraumfördergesetz (WRFG) bereits geschaffen.....	6
3.2.4	Stiftung als unflexible, bürokratische und teure Lösung	7
3.2.5	Unerwünschte Konkurrenzierung gemeinnütziger Organisationen	7
4	Antrag der Kommissionsmehrheit.....	8

Anhang

Bericht der Kommissionsminderheit

1	Erwägungen der Kommissionsminderheit.....	12
2	Antrag der Kommissionsminderheit	14

1 Auftrag und Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat überwies am 19. März 2014 den Ratschlag Nr. 13.0617.02 betreffend Kantonale Volksinitiative "Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" seiner Bau- und Raumplanungskommission (BRK) zur Berichterstattung. Gegenstand dieser Berichterstattung ist eine vom Grossen Rat als unformulierte Initiative entgegen genommene und für gültig erklärte Volksinitiative. Es kann auf den Ratschlag (Abschnitt 1) und den Bericht des Regierungsrats zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative vom 7. August 2013¹ verwiesen werden.

Die BRK behandelte das Geschäft an mehreren Sitzungen. Sie liess sich vom Vorsteher des Präsidialdepartements (PD), Regierungspräsident Dr. Guy Morin, über die dem Ratschlag zugrunde liegenden Absichten und Überlegungen des Regierungsrates informieren. Für die Beantwortung von Fragen standen während der Kommissionsberatung Frau Regula Küng, Leiterin Fachstelle Wohnraumentwicklung, 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 (mit Stichentscheid des Präsidenten) beantragt dem Grossen Rat, die Initiative ohne Gegenvorschlag und mit der Empfehlung auf Verwerfung den Stimmberechtigten zur Abstimmung vorzulegen. Der Kommissionsmehrheit gehören an: Dr. Conradin Cramer, Bruno Jagher, Roland Lindner, Elias Schäfer, Helen Schai-Zigerlig und Andreas Zappalà.

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

2 Ausgangslage und Gegenstand der Vorlage

Die mit 3'133 Unterschriften zu Stande gekommene unformulierte Initiative "Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" fordert die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung "zur Erhaltung und Schaffung von bezahlbarem Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum". Das Grundkapital der Stiftung soll CHF 50 Mio. betragen und aus Mitteln des Kantons eingebracht werden. Im Einzelnen sei auf den Initiativtext verwiesen. Der Regierungsrat und die Mehrheit der BRK lehnen diese Initiative ab und beantragen dem Grossen Rat, sie den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen. Die Begründung für die Ablehnung der Initiative findet sich im Ratschlag und nachfolgend unter Ziffer 3.1.

Der Regierungsrat beantragt, der Initiative einen unformulierten Gegenvorschlag gegenüberzustellen und diesen den Stimmberechtigten vorzulegen bzw. – sofern die Initiative zurückgezogen wird – dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Der Gegenvorschlag statuiert die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung "für preisgünstigen Wohnraum". Das Stiftungskapital soll vom Kanton bereitgestellt werden und CHF 20 Mio. betragen. Die staatliche Stiftung soll ihr Kapital zur Bereitstellung von Wohnraum nutzen. Diesen Wohnraum soll sie an Personen, die auf eine niedrigen Mietzins angewiesen sind, nach dem Prinzip der Kostenmiete preisgünstig vermieten. Ferner soll die Stiftung "Personen im Sinne einer sozialen Nachlassplanung den Erwerb ihrer Liegenschaften" anbieten. Die Mehrheit der BRK lehnt den Gegenvorschlag ab. Die Begründung findet sich nachstehend unter Ziffern 3.2 ff.

¹ Bericht des Regierungsrats Nr. 13.0617.01 vom 7. August 2013 zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren betreffend Kantonale Volksinitiative "Wohnen für Alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum".

3 Begründung des Antrags der Kommissionsmehrheit

3.1 Ablehnung der Initiative

Wie der Regierungsrat empfiehlt auch die Mehrheit der BRK, die Kantonale Volksinitiative "Wohnen für Alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" zur Ablehnung. Die Mehrheit der BRK ist der Meinung, dass die Schaffung einer staatlichen Immobilienstiftung weder notwendig noch zweckdienlich ist. Selbst wenn man – mit dem Regierungsrat und entgegen der Mehrheit der BRK – eine solche Stiftung nicht grundsätzlich ablehnen würde, wäre die von der Initiative geforderte Stiftung ungeeignet, um für Personen mit bescheidenen finanziellen Mitteln unter dem Marktpreis liegenden Wohnraum zur Verfügung stellen zu können.

Die Initiative ermöglicht mit der offenen Zweckformulierung für die zu schaffende Stiftung letztlich jede Art von Mietsubventionierung für Wohn-, Gewerbe und Kulturräume. Gemäss dem Initiativtext könnte der Kanton über die neue Stiftung die Mietzinsen für alle möglichen Destinatäre (juristische und natürliche Personen) subventionieren. Zum Kreis der Destinatäre gehören zum einen sämtliche Wohngenossenschaften. Zum anderen sollen "quartierbezogene Kleinbetriebe" oder "kreative Startups" subventioniert werden können, unabhängig davon, ob ein konkreter individueller oder übergeordneter Bedarf für eine solche Subventionierung besteht. Dass solche Giesskanne-Subventionen einerseits zur Beliebigkeit führen und andererseits keinem unter sozialen Gesichtspunkten rechtfertigendem Bedarf entsprechen, anerkennt auch der Regierungsrat.²

Bei einer Annahme der unformulierten Initiative wäre der Auftrag für den Grossen Rat zur Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage unklar. Die Unklarheit drückt sich bereits in dem (auf dem Abstimmungszettel aufgeführten) Titel der Initiative aus: Während der erste Teil "Wohnen für alle" suggeriert, dass eine Stiftung zur Subventionierung von Wohnraum geschaffen werden soll, folgt nach dem Doppelpunkt die Ergänzung "Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum". Bereits die verwirrende Titulierung der Initiative zeigt, dass der Volkauftrag nach einer Annahme nicht eindeutig wäre. Letztlich würde es von den dereinstigen Mehrheitsverhältnissen und Prioritäten im Grossen Rat abhängen, ob der konkrete Stiftungszweck beispielsweise auf die Bereitstellung günstiger Gewerberäumen fokussiert, in erster Linie Wohngenossenschaften begünstigt oder aber für Kulturschaffende Räume anbietet.

Gerade in Relation zu der diffusen Zwecksetzung erscheint auch der Betrag von CHF 50 Mio., den der Kanton für die staatliche Stiftung aufwenden soll, als ausserordentlich hoch.

Auch einzelne weitere Aspekte der Initiative erscheinen problematisch: So soll die zu schaffende Stiftung "Personen im Sinne einer sozialen Nachlassplanung den Erwerb ihrer Liegenschaften" anbieten. Dieser Passus kann wohl nur so verstanden werden, dass die Stiftung eine aktive Beratungstätigkeit entfalten soll, um beispielsweise alleinstehende Personen ohne Nachkommen dazu zu bringen, Liegenschaften an die Stiftung zu vererben. Auch das erscheint nicht als Aufgabe einer staatlichen Institution. Weitere Details, wie die Wahl der Mitglieder des Stiftungsrats durch den Grossen Rat bei wohl gleichzeitiger Aufsicht über die Stiftung durch den Regierungsrat, erscheinen nicht sinnvoll und nicht praxistauglich.

3.2 Ablehnung des Gegenvorschlags

3.2.1 Torpedierung des WRFG-Kompromisses vom Juni 2013

Auch der Gegenvorschlag fordert die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Wohnförderstiftung durch den Kanton Basel-Stadt. Bereits im Jahr 2012 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat im Rahmen des neuen Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) die Errichtung einer solchen Stiftung

² Ratschlag, Ziff. 4.2, S. 6.

mit ähnlicher Zwecksetzung. Man konnte dies – gemäss der in der damaligen Grossratsdebatte geäusserten Formulierung von Regierungspräsident Dr. Guy Morin – "vorausseilenden Gehorsam" nennen, da der Regierungsrat bereits wusste, dass die Initiative "Wohnen für alle" eingereicht werden würde.³ Der Grosse Rat lehnte die Errichtung dieser Stiftung im Juni 2013 ab und stimmte stattdessen einem in der BRK entwickelten Kompromissvorschlag für das WRFG zu. Dieser Kompromiss sah namentlich vor⁴

- a. die Erhöhung des vom Regierungsrat vorgeschlagenen Betrags, in dessen Rahmen Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen für die Entwicklung von Wohnbauprojekten gewährt werden kann, von 2 Millionen Franken auf 5 Millionen Franken;
- b. die Erhöhung der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Rahmenausgabenbewilligung für die finanzielle Unterstützung des Erwerbs von Grundstücken zwecks Abgabe solcher Grundstücke im Baurecht an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus von 10 Millionen Franken auf 20 Millionen Franken;
- c. die Erhöhung des Maximalbetrags für Bürgschaften zu Gunsten von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus für die Realisierung von Bauprojekten von 90 % der anerkannten Anlagekosten auf 94 % der anerkannten Anlagekosten;
- d. eine neue Privilegierung des gemeinnützigen Wohnungsbaus in dem Sinn, dass ein Abbruch von Wohnraum keiner Bewilligung gemäss WRFG bedarf, wenn ein solcher Abbruch im Interesse des gemeinnützigen Wohnungsbaus erforderlich ist;

Der Grosse Rat nahm diesen Kompromiss mit 75 gegen 6 Stimmen bei 4 Enthaltungen deutlich an.

Der Grosse Rat durfte davon ausgehen, dass der Regierungsrat die deutlich abgelehnte Stiftungsidee in absehbarer Zeit nicht wieder aufgreifen würde. So führte Regierungspräsident Dr. Guy Morin in der Debatte namens des Regierungsrats aus: "Lehnen Sie die Errichtung dieser Stiftung ab, sehen wir darin das klare politische Signal, dass wir der Initiative dann keinen Gegenvorschlag gegenüberstellen und die Initiative zur Ablehnung empfehlen sollen."⁵ Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat nun aber weniger als ein Jahr nach dieser Debatte entgegen seinen damaligen ausdrücklichen Ankündigungen wiederum die Errichtung einer staatlichen Wohnförderstiftung vor. Dieser Antrag widerspricht dem WRFG-Kompromiss diametral. Nicht ersichtlich ist für die Mehrheit der BRK auch, weshalb der Regierungsrat in weniger als einem Jahr in dieser wesentlichen und bereits bei der Beratung des WRFG im Juni 2013 klaren Frage seine Meinung ändert. Dazu kommt, dass mit den substantiell höher dotierten Förderbeträgen gemäss WRFG wesentliche Anliegen, die der Regierungsrat mit der Stiftung lösen wollte, vom Grossen Rat beschlossen wurden. Dass dennoch erneut eine Stiftung vorgeschlagen wird und diese mit CHF 20 Mio. erst noch um ein Viertel höher dotiert sein soll, als der im Juni 2013 gescheiterte Stiftungsvorschlag, stösst bei der Mehrheit der BRK auf Verwunderung. Man kann kaum umhin, darin auch eine gewisse Geringschätzung der Arbeit des Grossen Rates zu sehen.

Selbstverständlich entbindet diese deutliche Kritik am Vorgehen des Regierungsrats die Mehrheit der BRK nicht, sich – nochmals – inhaltlich mit der Stiftungsidee auseinanderzusetzen. Im Folgenden sind denn auch die – grossenteils auch schon im Juni 2013 in den Berichten der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)⁶ und der BRK⁷ angeführten – inhaltlichen Argumente gegen die Errichtungen einer staatlichen Immobilienstiftung aufgeführt.

³ Protokoll des Grossen Rates, 13. - 15. Sitzung, Amtsjahr 2013 / 2014, S. 449.

⁴ Mitbericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Ratschlag Nr. 12.1202.01 betreffend Kantonale Initiative "Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!" vom 30. April 2013 (Anhang zum Bericht Nr. 12.1202.02 der Wirtschafts- und Abgabekommission), S. 4.

⁵ Protokoll des Grossen Rates, 13. - 15. Sitzung, Amtsjahr 2013 / 2014, S. 449.

⁶ Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 12.1202.02 zum Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Initiative "Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!" vom 28. Januar 2013.

⁷ Vgl. Fussnote 4.

3.2.2 Kein Bedarf für eine staatliche Stiftung

Auch wenn die Wohnungssuche schwieriger geworden ist, funktioniert der Wohnungsmarkt in der Stadt Basel und der städtischen Agglomeration nach wie vor. Anders als in Städten wie Zürich oder Genf finden sich auf dem Wohnungsmarkt auch Wohnungen im günstigen und mittleren Preissegment. Basel-Stadt verfügt – bei einem überdurchschnittlichen Wachstum der Kaufkraft der Bevölkerung – über eine im landesweiten Vergleich hohe Anzahl von Wohnungen mit niedrigen Mieten. Generell darf Basel – trotz einer Preissteigerung gemäss dem Basler Mietpreisindex für das Jahr 2013 von einem Prozent gegenüber dem Vorjahr – weiterhin als Wohnstandort mit vergleichsweise moderaten Mietpreisen gelten, vor allem verglichen anhand absoluter Preise.⁸

Da im Jahr 2013 bei einer Zuwanderung von über 1'000 Personen nur 171 zusätzliche Wohnungen geschaffen wurden, ist die Leerstandsquote von 0.3 % im Vorjahr per 1. Juni 2014 auf 0.2 % gesunken⁹. In den nächsten Jahren ist aber wieder mit einer Zunahme der Wohnungsproduktion zu rechnen, was zur Entspannung des Wohnungsmarktes beitragen wird. So ist bereits für das laufende Jahr 2014 sowie für das Jahr 2015 wieder mit einem Anstieg der Nettowohnungsproduktion (Neubau minus Abbrüche plus Umbausaldo) zu rechnen (jeweils rund 350 Wohnungen). Darüber hinaus werden mittelfristig die projektierten oder in Bau befindlichen Wohnungen auf dem Erlentmattareal und im Schorenareal etappenweise auf den Markt kommen und den Wohnungsmarkt entlasten.

Zu beachten ist zudem, dass – im Gegensatz etwa zur Stadt Zürich – in Basel mehrere private finanzkräftige Stiftungen mit dem Zweck, preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, etabliert sind. So verfügt allein die 1996 errichtete Stiftung Habitat per Ende 2013 über 196 Wohnungen.

Im Kanton Basel-Stadt sind zahlreiche politischen Bestrebungen im Gange, um neuen und auch preisgünstigen Wohnraum zu schaffen. Insbesondere mit den vom Grossen Rat im Rahmen der Zonenplanrevision beschlossenen Grundlagen für die Stadtrandentwicklungen Süd und Ost werden die Grundlagen für den Neubau von zahlreichen preisgünstigen Wohnungen durch gemeinnützigen Bauträger geschaffen. Allein mit der Stadtrandentwicklung Ost kann Wohnraum für 2'000 Menschen geschaffen werden. Mindestens 25 % dieses neuen Wohnraums sind dabei für gemeinnützige Wohnbauträger vorgesehen, was "einen Meilenstein für den gemeinnützigen Wohnungsbau in Basel"¹⁰ darstellt.

3.2.3 Abhilfe durch das Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) bereits geschaffen

Am 5. Juni 2013, also nach Abschluss der Unterschriftensammlung für die Initiative, beschloss der Grosse Rat das neue Wohnraumförderungsgesetz (WRFG). Das WRFG sieht zahlreiche Fördermassnahmen vor, die den gemeinnützigen Wohnungsbau stärken. So hat der Grosse Rat unter anderem auf Antrag der BRK den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Kredit für die Unterstützung von gemeinnützigen Wohnbauträgern beim Erwerb von Grundstücken von CHF 10 Mio. auf 20 Mio. verdoppelt (vgl. im Einzelnen Ziffer 3.2.1). Mit der massgeblichen Unterstützung von gemeinnützigen Wohnbauträgern, zu denen neben Genossenschaften auch Stiftungen und Vereine gehören können, fördert der Kanton langfristig den Bestand an preisgünstigem Wohnraum.

Unbestritten war und ist auch, dass der Kanton Wohnraum für Personen zur Verfügung stellen soll, die – auch mit finanzieller Unterstützung – nicht in der Lage sind, sich selbständig eine stabile Wohnsituation zu schaffen. Gemäss § 16 WRFG soll der Kanton zu Gunsten von besonders benachteiligten Personen kostengünstigen und bedarfsgerechten Wohnraum bereitstellen und kostendeckend an diese vermieten.

⁸ Medienmitteilung des Präsidialdepartements zur Leerstandserhebung 2014 vom 14. August 2014.

⁹ Sämtliche Angaben in diesem Abschnitt sind der Medienmitteilung des Präsidialdepartements zur Leerstandserhebung 2014 vom 14. August 2014 entnommen.

¹⁰ Medienmitteilung des Präsidialdepartements zur Leerstandserhebung 2014 vom 14. August 2014.

Diese vom Grossen Rat beschlossene Lösung war und ist dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Stiftungsmodell in verschiedener Hinsicht überlegen. Der Verwaltung wird ermöglicht, punktuell und bedarfsgerecht Wohnungen zu erwerben und zu vermieten. Den zuständigen Abteilungen, insbesondere der Sozialhilfe, wird ermöglicht, direkt mit der für Immobilien zuständigen Abteilung (Immobilien Basel-Stadt) und anderen geeigneten Institutionen zusammenzuarbeiten. Dadurch wird insbesondere auch das Risiko der „Ghettobildung“ stark reduziert, weil nicht unter Zeitdruck grosse Kapazitäten aufgebaut werden müssen. Die aufwändige Administration einer separaten Stiftungsorganisation entfällt ebenfalls. Schliesslich wird vermieden, dass eine Stiftung die Nachfrage nach staatlich vergünstigtem Wohnraum von Personen, die andernfalls in Basel gar keine Wohnung suchen würden, künstlich erhöht.

Die Behörden haben also bereits heute die geeigneten rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten, um den für bedürftige Personen notwendigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

3.2.4 Stiftung als unflexible, bürokratische und teure Lösung

Selbst wenn ein stärkeres staatliches Eingreifen in den Wohnungsmarkt gewünscht wird, wäre eine staatliche Stiftung nicht geeignet, eine solche Aufgabe effizient und kostengünstig zu erfüllen. Der Kanton hat mit den mit grosser Selbständigkeit ausgestatteten Immobilien Basel-Stadt bereits Strukturen geschaffen, die eine stärker von ökologischen und sozialen Motiven getragene Bewirtschaftung von Immobilien in Kantonseigentum ermöglicht.

Eine staatliche Stiftung als zusätzliches Rechtsgefäss würde die administrativen Abläufe eher aufwändiger machen als vereinfachen. Zudem erscheint es gar nicht primär wünschenswert, dass der Kanton über eine Stiftung Wohnraum zur preisgünstigen Vermietung erwirbt, da der Eigentumserwerb nur bei grösseren Einheiten sinnvoll ist. Im Hinblick auf die Durchmischung sollte der Kanton eher einzelne geeignete Wohnungen anmieten, was ebenfalls gegen die Errichtung einer Stiftung spricht.

Der Regierungsrat selbst schätzt den Aufwand für die Stiftung (einschliesslich der Honorare des zu schaffenden Stiftungsrats) auf hohe 10 bis 13 % der Nettomieteinnahmen. Diese Rechnung erscheint optimistisch, da eine vergleichbare, aber höher dotierte und damit von grösseren Synergieeffekten profitierende Stiftung im Kanton Zürich gemäss Angaben des Regierungsrats einen Verwaltungsaufwand von 11 bis 14 % der Nettomieteinnahmen aufweist. Die Stiftung wäre also ein teures Konstrukt.

3.2.5 Unerwünschte Konkurrenzierung gemeinnütziger Organisationen

Der Gegenvorschlag übernimmt die problematische Vorgabe der Initiative, dass die zu schaffende Stiftung "Personen im Sinne einer sozialen Nachlassplanung den Erwerb ihrer Liegenschaften" anbieten soll. Es steht zu befürchten, dass die staatliche Stiftung eine aktive Beratungstätigkeit entfalten soll, um etwa alleinstehende Personen ohne Nachkommen dazu zu bringen, Liegenschaften an die Stiftung zu vererben. Das erscheint nicht als Aufgabe einer staatlichen Institution. Ohnehin erscheint aber die vom Regierungsrat erneut formulierte Erwartung, mit einer Stiftung könnten private Spendengelder gewonnen werden, geradezu naiv. Die Erfahrung zeigt, dass Zuwendung kaum je direkt an staatliche Institutionen gehen. Wie schon im Jahr 2013 hält die Mehrheit der BRK fest, dass es nicht angebracht ist, zur Finanzierung von Staatsaufgaben den privaten Spendenmarkt anzugehen, auf den viele gemeinnützige Institutionen angewiesen sind. Besonders geht es nicht an, dass der Staat ausgelagerte „Spendenprofitcenter“ führt, zumal nicht, wenn dies in der Hoffnung geschieht, die Staatsnähe einer Institution auf dem Spendenmarkt zu verdecken.

4 Antrag der Kommissionsmehrheit

Gestützt auf die Ausführungen beantragt die Mehrheit der BRK dem Grossen Rat einstimmig die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfs.

Die Kommissionsmehrheit hat diesen Bericht am 19. September 2014 einstimmig verabschiedet und den Kommissionspräsidenten Dr. Conradin Cramer zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Mehrheit der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Conradin Cramer, Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss I

Grossratsbeschluss I (Kommissionsmehrheit)

zur Volksinitiative "Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum"

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag und Bericht des Regierungsrates Nr. 13.0617.02 vom 25. Februar 2014 und in den Bericht der Bau- und Raumplanungskommission Nr. 13.0617.03 vom 19. September 2014, beschliesst:

Die von 3'133 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte unformulierte Volksinitiative „Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerbe- und Kulturraum“ mit dem folgenden Wortlaut:

„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.“

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

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.

Bericht der Kommissionsminderheit

zum Ratschlag und Bericht betreffend Kantonale Volksinitiative „Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum“ und Gegenvorschlag: Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung für preisgünstigen Wohnraum

1 Erwägungen der Kommissionsminderheit

Die kantonale Volksinitiative "Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum" stellt weitgehend die Übernahme eines erfolgreichen Zürcher Modells dar. Die Stimmenden der Stadt Zürich haben der Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG)¹¹ zugestimmt. Gegründet wurde diese Stiftung im Jahr 1990. Das Stiftungskapital betrug, wie auch von vorliegender Initiative gefordert, CHF 50 Mio. Zwischenzeitlich hat die Stiftung PWG in Zürich 180 eher kleinere Liegenschaften mit 1'350 Wohnungen sowie 240 Gewerberäumen erworben. Der Liegenschaftswert dieser Stiftung beträgt CHF 534 Mio. und die Mietzinseinnahmen belaufen sich auf CHF 27 Mio. jährlich. Die dortigen Mietzinse liegen im Schnitt 33 % unter den Marktmieten. Die Stiftung PWG ist als ausgesprochenes Erfolgsmodell zu beurteilen. Die Zürcher Stadtpräsidentin Corine Mauch lässt sich wie folgt zitieren: „Die PWG gestaltet die Kernprozesse des Stadtlebens mit und hat mit ihrem Modell eine innovative, neue Stimme ins «Stadtkonzert» eingebracht“.¹² Die Stiftung PWG sieht den erhaltenen Erwerb von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen vor. Vorliegende Initiative geht in der Zwecksetzung noch etwas weiter, da auch die Schaffung resp. der Erhalt von Kulturräumen gefordert wird.

Der Regierungsrat hat in der Kommissionsberatung bestätigt, dass in Basel-Stadt keine vergleichbare öffentliche Stiftung besteht. Im Ratschlag und Bericht Nr. 13.0617.02 vom 26.02.2014 führt der Regierungsrat unter Punkt 4.4. weiter richtig aus, dass das Zürcher Stimmvolk im Frühling 2013 zusätzlich die "Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen" mit einem Stiftungskapital von CHF 80 Mio. deutlich gutgeheissen hat. Die Regierung geht in ihrem Ratschlag und Bericht noch von einer Leerwohnungsquote von 0,3 % aus. Diese Leerwohnungsquote ist gemäss neuester regierungsrätlicher Feststellung mittlerweile gar auf 0,2 % gesunken (Stand: 11.08.2014). Gemäss relevanter mietrechtlicher Definition ist in Basel-Stadt daher von einem Wohnungsmangel resp. Wohnungsnot auszugehen (vgl. Art. 270 Abs. 2 OR). Der politische Handlungsdruck wird daher grösser und dringender. Der Regierungsrat schlägt in seinem Gegenvorschlag zusammengefasst eine Stiftung mit nur CHF 20 Mio. statt CHF 50 Mio. vor und streicht im Zweck den Gewerbe- und Kulturraum.

Gemäss Basler Mietpreisstatistik, welche auch vom Bundesgericht als beweistauglich anerkannt wird, weisen Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus Mietzinse auf, welche um ca. 30 % tiefer liegen, als Mietzinse des freien (renditeorientierten) Markts. Die in der Volksinitiative geforderte Stiftung wäre ein solcher Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Volksinitiative sieht in Ziffer 3 ausdrücklich vor, dass die Stiftung dem Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WFG)¹³ unterstehen soll. Diese öffentliche Stiftung erwirbt und verwaltet die Liegenschaften nach wirtschaftlichen Kriterien; jedoch nach dem Prinzip der Kostenmiete und unter Ausschluss jeder Spekulation. Sobald eine Liegenschaft nach diesen Kriterien übernommen und verwaltet wird, findet zwangsläufig spätestens mittelfristig im Vergleich zum renditeorientierten Wohnungsbau eine massive Vergünstigung der Miete statt. Die Kommissionsminderheit kann die Ziele der Volksinitiative unterstützen, wenn im Ingress gefordert wird, dass eine demokratisch kontrollierte, öffentlich-rechtliche Stiftung zur Erhaltung und Schaffung von bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum geschaffen wird. Dies 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" und zwecks "Versorgung und für eine lebendige Kultur im Kanton".

Die Regierung resp. der zuständige Regierungsrat (Regierungspräsident Dr. Guy Morin) hat der Kommission diverse Fragen ausführlich mündlich und schriftlich beantwortet. Die Kernforderung der Initiative, dass die Stiftung im Rahmen einer sozialen Nachlassplanung Liegenschaften von interessierten Personen erwirbt, wurde als sinnvoll befunden. Die Stiftung stellt mit ihrem Angebot sicher, dass EigentümerInnen, die wünschen, dass ihre Liegenschaft langfristig dem preisgünstigen Segment erhalten bleibt, eine verlässliche Käuferin vorfinden. Wird eine Liegenschaft vererbt,

¹¹ www.pwg.ch.

¹² Bericht und Rechnung PWG 2011, Seite 3.

¹³ SR 842, Bundesgesetz vom 19. März 1965 über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues.

also nicht gezielt „mit warmen Händen“ an einen Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus veräussert, so ist oftmals davon auszugehen, dass die bestehenden Mietverhältnisse gekündet werden resp. renditeoptimiert stark steigen. Selbst wenn eine Erbpartei dies nicht so vorgehen will, besteht in diverser Hinsicht ein wirtschaftlicher Druck. Jedenfalls wollen die Miterben ihren Erbteil zum Verkehrswert, was die Immobilie zwangsläufig belastet. In der Kommissionsdiskussion stellte sich auch die Frage, ob es nicht Aufgabe der Immobilien Basel-Stadt sein könnte, mit ihren Wohnungen im Finanzvermögen eine soziale/preisgünstige Wohnpolitik zu betreiben. Dazu sind der Regierungsrat mit Verweis auf die Zielsetzung des Finanzhaushaltsgesetzes (angemessene Rendite gemäss § 54 FHG) und auch die Kommissionsmehrheit nicht bereit. Diese wirtschaftlich weitergehende Forderung ist auch nicht Teil der vorliegenden unformulierten Volksinitiative. Die Kommissionsmehrheit ist jedenfalls auch nicht damit einverstanden, dass eine neue öffentlich-rechtliche Stiftung eine solche Wohnungspolitik zumindest teilweise übernehmen soll.

Soweit erkennbar, ist die Kommissionsmehrheit der Ansicht, dass mit dem neuen kantonalen Wohnraumfördergesetz (WRFG) und der damals in der Beratung hinausgefallenen Sozialstiftung auch vorliegende Stiftung obsolet wurde resp. darauf verzichtet werden kann. Dies wird von der Kommissionsminderheit klar bestritten und ist auch akten- und tatsachenwidrig. Die im Entwurf des WRFG vorgesehene Stiftung war eine reine Sozialstiftung mit eingeschränkten Möglichkeiten bezüglich Adressatenkreis (im Wohnungsmarkt stark benachteiligte Personen) und Finanzierung. Die Kommissionsmitglieder der heutigen Minderheit haben daher jene Stiftung im Rahmen des WRFG damals auch abgelehnt. Dies natürlich auch im Wissen, dass vorliegende Initiative auf der politischen Traktandenliste steht. Ein Verzicht auf eine Stiftung gemäss dem Beispiel PWG in Zürich ist jedoch nie ausgesprochen worden. Eine reine Wohnsozialstiftung mit kleinem Kapital, keinerlei Kompetenzen und eng begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten (z.B. Fremdkapitalaufnahme) macht tatsächlich wenig Sinn. Dafür ist primär die Sozialhilfe mit dem Angebot im Bereich Notwohnungen gefragt. Ein teilweises „outsourcing“ an eine schmalbrüstige Sozialstiftung überzeugte bei der Beratung des WRFG weder Links noch Rechts. Dies ist bei vorliegender Initiative anders: Die öffentlich-rechtliche Stiftung ist ein Beitrag gegen die alarmierende Boden- und Mietpreisentwicklung und ermöglicht nicht nur Wohnungsmietenden, sondern auch Gewerbetreibenden und Kulturschaffenden bezahlbaren Raum. Dies hat die Stiftung PWG in Zürich bewiesen, deren Wert für die Öffentlichkeit keine 25 Jahre nach Gründung einem Vielfachen des Stiftungskapitals entspricht.

Das Stiftungskapital muss gemäss Wortlaut der unformulierten Initiative (vgl. Ziff. 4.) durch den Kanton nicht „bar“ eingebracht werden. Die Äufnung ist auch durch Übertragung von geeigneten staatlichen Liegenschaften möglich. Weiter besteht die Möglichkeit, den prall gefüllten Mehrwertabgabefonds dafür anzutasten. Dazu braucht es zwar eine Zweckergänzung von § 120 Bau- und Planungsgesetz (BPG). Die Revision der kantonalen Mehrwertabgabe ist bei der Verwaltung ohnehin in Bearbeitung. Mit dieser Teilrevision müssen die bundesrechtlichen Vorgaben nach Raumplanungsgesetz (RPG) gemäss Volksabstimmung vom März 2013 umgesetzt werden. Der Kanton kann mit der notwendigen Massnahme gemäss Art. 3 Abs. 3 a bis RPG (Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen und Verdichtung) über die neue Stiftung dieses Ziel durch Abgabe von Bauland oder Verdichtungsobjekte zumindest teilweise erreichen.

Der Kommissionsminderheit bleibt der Eindruck zurück, dass die Kommissionsmehrheit ideologisch gefärbt auch in der Wohnungsfrage nur die reinen Marktkräften wirken lassen will. Auch ökonomisch ist jedoch klar, dass in Zeiten der Wohnungsnot und dem endlichen Gut „Boden“ diese Marktmechanismen nicht funktionieren, um Ziele wie Durchmischung und günstiger Wohnraum zu erreichen. Jedenfalls ist Fakt, dass sich die Kommissionsmehrheit selbst gegen den moderaten unformulierten Gegenvorschlag der Regierung ausspricht.

Die Kommissionsminderheit anerkennt, dass der Regierungsrat mit seinem unformulierten Gegenvorschlag das Problem grundsätzlich erkannt hat und der Initiative richtigerweise entgegenkommen will resp. wollte. Die Kommission wollte die Regierung auffordern, einen formulierten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Der Vorteil hätte darin bestanden, dass das Volk über einen konkreten und direkt umsetzbaren Vorschlag befragt worden wäre. Es wäre nur eine Volksabstimmung nötig gewesen. Bei der Endabstimmung in der Kommission (formulierter Gegenvorschlag

versus keinen Gegenvorschlag) ergab sich bei einem Stimmverhältnis von 6:6 bei einer Enthaltung eine Pattsituation. Mit dem Stichentscheid des Präsidenten wurde jedoch entschieden, dem Volk keinerlei Gegenvorschlag vorzulegen. Daraufhin hat sich die Kommissionsminderheit konstituiert. Da offenbar die Kommissionsmehrheit nicht bereit war, auf den unformulierten Gegenvorschlag der Regierung einzutreten oder einen formulierten Gegenvorschlag auszuarbeiten, unterstützt die Kommissionsminderheit nun die Volksinitiative.

Das Volk soll nun grundsätzlich entscheiden, ob es eine öffentlich-rechtliche Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum will. Bei einem Ja ist innert eines Jahres durch den Grossrat auf der Basis der unformulierten Initiative ein entsprechendes Stiftungsstatut auszuarbeiten. Der unformulierte moderatere Gegenvorschlag der Regierung wird somit formell weder von der Kommissionsmehrheit noch von der Kommissionminderheit unterstützt. Sollte es im Plenum einen entsprechenden Antrag geben (für den unformulierten Gegenvorschlag der Regierung), so wird dieser zumindest in einer Eventualabstimmung von Seiten der Kommissionsminderheit unterstützt werden. Die Signale der Initianten sind jedenfalls dahingehend zu deuten, dass mit dem unformulierten Gegenvorschlag der Regierung zumindest ein Anfang gemacht wäre und ein Rückzug der Initiative möglich erschiene.

2 Antrag der Kommissionsminderheit

Gestützt auf die Ausführungen beantragt die Minderheit der BRK dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfs II.

Die Kommissionsminderheit hat diesen Bericht am 19. September 2014 einstimmig verabschiedet und René Brigger zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Minderheit Bau- und Raumplanungskommission



René Brigger, Vizepräsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss II

Grossratsbeschluss II (Kommissionsminderheit)

zur Volksinitiative "Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn-, Gewerbe- und Kulturraum"

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag und Bericht des Regierungsrates Nr. 13.0617.02 vom 25. Februar 2014 und in den Bericht der Bau- und Raumplanungskommission Nr. 13.0617.03 vom 19. September 2014, beschliesst:

Die von 3'133 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte unformulierte Volksinitiative „Wohnen für alle: Für eine Stiftung für bezahlbaren Wohn- und Gewerbe- und Kulturraum“ mit dem folgenden Wortlaut:

„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.“

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

Bei Annahme der Volksinitiative arbeitet der Grosse Rat unverzüglich eine entsprechende Vorlage aus.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.