



An den Grossen Rat

13.5223.02

FD/P135223

Basel, 11. Dezember 2013

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2013

Motion der UVEK betreffend „Ausgabenkompetenz beim Mehrwertabgabefonds“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2013 die nachstehende Motion der UVEK dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Mehrwertabgabe wird aufgrund der Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet. Berücksichtigt werden nur Nutzungsmöglichkeiten, von denen Gebrauch gemacht wird. Die Verwendung des Ertrags dient der Schaffung oder Aufwertung von öffentlichen Grünräumen.

Am 14.3.2012 hat der Grosse Rat dem revidierten Gesetz über den Finanzhaushalt zugestimmt. Davor lag die Ausgabenkompetenz über den Mehrwertabgabefonds beim Grossen Rat. Mit der Neuformulierung von § 28 "Ausgaben zu Lasten von Fonds werden vom Regierungsrat bewilligt" hat der Grosse Rat diese an den Regierungsrat abgetreten.

Ziel dieser Motion ist, die Ausgabenkompetenz betreffend der Mehrwertabgabe wieder dem Grossen Rat zu übergeben.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, dem Grossen Rat innerhalb von 12 Monaten einen Formulierungsvorschlag zur konkreten Umsetzung - mit dem Ziel, die Ausgabenkompetenz betreffend der Mehrwertabgabe dem Grossen Rat zu übertragen - vorzulegen.

Für die UVEK: Michael Wüthrich“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

- ¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
- ² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Die Motion fordert, dass die Ausgabenkompetenz betreffend der Mehrwertabgabe wieder dem Grossen Rat übertragen wird.

Die Kantonsverfassung vom 23. März 2005 (SG 111.100, KV) bestimmt in § 88 Abs. 1 lit. a, dass der Grosse Rat alle Ausgaben bewilligt, die nicht in die alleinige Kompetenz des Regierungsrates fallen. § 107 Abs. 2 KV erteilt dem Regierungsrat eine eigene Ausgabenkompetenz und delegiert deren Umfang gleichzeitig an «das Gesetz». Die Konkretisierung wurde im Finanzhaushaltgesetz vorgenommen. Der aktuelle § 28 des Finanzhaushaltgesetzes vom 14. März 2012 (SG 610.100) sieht vor, dass Ausgaben zu Lasten von Fonds vom Regierungsrat bewilligt werden. Eine Änderung dieser Bestimmung widerspricht der Kantonsverfassung nicht, da diese grundsätzlich dem Grossen Rat die Ausgabenkompetenz zuspricht und für den Regierungsrat eine eigenständige im Gesetz klar definierte Kompetenz vorsieht. Die Revision von Gesetzesbestimmungen fällt zudem in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Auch wird mit der Motion nicht etwas verlangt, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Schliesslich spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgaben aus Fonds

Fonds sind ausgeschiedene Vermögen mit besonderer Zweckbindung und besonderen Auflagen (§ 42 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz vom 14. März 2012, FHG), also zweckbestimmte Gelder, über die mit einer separaten Berichterstattung Rechenschaft abgelegt wird. Fonds ist der Überbegriff für eine Vielzahl an verschiedenen Formen. Sie werden gemäss ihrem Charakter dem Fremd- oder Eigenkapital zugeordnet. Das dabei angewandte Hauptkriterium ist der Handlungsspielraum des Kantons in der Verwendung der Gelder, was sich in der Regel anhand der gesetzlichen Grundlage ableiten lässt. Bei Fonds im Eigenkapital ist die Zweckbindung definiert durch die gesetzliche Grundlage, bei Fonds im Fremdkapital mindestens durch die Verpflichtung gegenüber Dritten.

3. Ausgabekompetenzen des Grossen Rates und des Regierungsrates

3.1 Allgemein

Auf Verfassungsstufe finden sich neben der Regelung des Ausgabenreferendums nur wenige Angaben zur Kompetenzaufteilung des Grossen Rates und des Regierungsrates im Bereich staatlicher Aufgaben. Die massgebenden Bestimmungen finden sich in den §§ 26 ff. FHG.

Gemäss § 26 Abs. 1 lit. a FHG erfolgt die Ausgabenbewilligung bei Vorhaben mit neuen Ausgaben über 300'000 Franken durch einen Beschluss des Grossen Rates über den gesamten Betrag des Vorhabens, wobei der Regierungsrat einen Ausgabenbericht oder Ratschlag zu Händen des Grossen Rates zu verfassen hat. Bei neuen Ausgaben bis 300'000 Franken und bei gebundenen Ausgaben entscheidet gemäss § 26 Abs. 1 lit. b FHG der Regierungsrat.

Übersteigt die neue Ausgabe den Betrag von 1.5 Mio. Franken, so beschliesst der Grosse Rat gemäss § 29 Abs. 1 FHG vorbehaltlich des fakultativen Referendums. Massgebend ist der Gesamtbetrag: Liegt der neue Teil unter 300'000 Franken, der Gesamtbetrag aber darüber, beurteilt die Finanzkommission, ob das gesamte Vorhaben als neu zu betrachten ist und damit dem Grossen Rat vorzulegen ist, und gibt eine entsprechenden Empfehlung an den Regierungsrat ab. In sämtlichen dem Grossen Rat vorgelegten Fällen entscheidet dieser und gegebenenfalls das Volk immer über den Gesamtbetrag.

Bei auf mehrere Jahre verteilten einmaligen neuen Ausgaben bemisst sich die Höhe der Ausgabe gemäss § 26 Abs. 2 lit. a FHG nach der Gesamtsumme. Bei wiederkehrenden neuen Ausgaben sind gemäss § 26 Abs. 2 lit. b FHG die voraussichtlichen maximalen jährlichen Ausgaben massgebend, welche dem Grossen Rat zur separaten Beschlussfassung unterbreitet werden. Dies

führt dazu, dass der Grosse Rat mehr Beschlüsse fällen muss und gegen mehr Vorhaben das Referendum ergriffen werden kann. Zudem werden bei jedem Vorhaben, welches den Betrag von 300'000 Franken übersteigt, die gebundenen und neuen Elemente betragsmässig separat ausgewiesen, sofern sie unabhängig voneinander realisiert werden können. Sind Beiträge und Leistungen Dritter zu erwarten, so bemisst sich die Höhe der Ausgabe ohne Berücksichtigungen der Drittleistungen nach den Gesamtausgaben (§ 29 Abs. 3 FHG). Wird der Gesamtbetrag von CHF 1.5 Mio. überschritten, ist ein Ratschlag des Regierungsrates an den Grossen Rat erforderlich. Gebundene Ausgaben unterliegen nie dem Ausgabenreferendum.

3.2 Bezüglich Fonds

Vor der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes vom 14. März 2012 existierte keine einheitliche Regelung bezüglich der Kompetenz für Ausgaben zu Lasten von Fonds. Besonders hinsichtlich des Mehrwertabgabefonds fehlte eine entsprechende Regelung, weshalb das Parlament zuständig war. Allerdings war bereits vor der Revision der Regierungsrat bei der Mehrheit der Fonds für die Ausgabenbewilligung zuständig, vorbehaltlich spezialgesetzlicher Bestimmungen, die einen Einbezug des Grossen Rates verlangten.

Heute liegt die Kompetenz zur Bewilligung von Ausgaben zu Lasten von Fonds gemäss § 28 FHG beim Regierungsrat. Im Ratschlag wurde zu dieser Neuerung ausgeführt, dass Ausgaben zu Lasten eines Fonds einer festgelegten Zweckbindung folgen würden, weshalb eine zusätzliche Bewilligung durch den Grossen Rat nicht als nötig erscheine.

4. Sinn und Zweck des Mehrwertabgabefonds

Der Mehrwertabgabefonds ist ein Fonds im Eigenkapital, das heisst, er wird aus Einnahmen des Kantons geüfnet, welche zum Nutzen des Kantons verwendet werden. Das Geld aus dem Mehrwertabgabefonds darf lediglich für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden verwendet werden (§ 120 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes Basel-Stadt, BPG). Die Mittel sind folglich zweckgebunden. Anlässlich der Initiative "*Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!*" wurde u.a. angeregt, die Mittel aus dem Fonds sollen auch der Förderung von gemeinnützigem Wohnungsbau dienen. Weiter sollten die Mittel in unmittelbarer Nähe der von der Mehrwertabgabe betroffenen Orte eingesetzt werden. Der Regierungsrat war allerdings nicht bereit, den Verwendungszweck der Gelder in Frage zu stellen: Die Mehrwertabgabe sei ein Instrument gegen die Übervorteilung einzelner Liegenschaftseigentümer mittels Aufzonung, Erhöhung des Nutzungspotenzials, Bebauungsplan usw. Die Prüfung von möglichen Anpassungen an der Mehrwertabgabepaxis erfolge umfassend und beinhalte auch den Fälligkeitstermin. Zusätzlich würden betroffene Industrie- und Gewerbeareale in die Prüfung einbezogen. Die Schaffung oder Aufwertung von Grünräumen sei eine wichtige Massnahme zur Aufwertung des Wohnumfelds. Da die Mehrwertabgabe keine Fiskalabgabe sondern ein Instrument der Raumplanung darstellt, welches im Raumplanungsgesetz verankert ist, sind die entsprechenden Mittel primär als raumplanerische Kompensation für verlustig gegangene Freiräume zweckgebunden einzusetzen.

5. Was spricht gegen das Anliegen der Motion

Das Anliegen der Motion wurde anlässlich der FHG-Revision schon einmal behandelt, weshalb der Motionär bereits damals ausreichend Gelegenheit hatte, sich diesbezüglich zu äussern. Auf diesem Weg nun erneut dazu Stellung zu nehmen, ist entbehrlich, denn mit der Motion soll nicht Verpasstes nachgeholt werden können. Der Revision des FHG gingen überdies mehrere intensive Beratungen diverser Stellen voraus. Die neue Regelung wurde demnach umfassend diskutiert und aufgrund der Zweckbindung von Fonds auch für sinnvoll erachtet. Mit dem Entscheid des Grossen Rates, Gelder in einen Fonds fliessen zu lassen, trifft dieser zugleich auch bereits die

Abmachung darüber, wie diese Gelder später verwendet werden sollen, da die Mittelverwendung von Fonds bereits engen Schranken unterliegt. Die Errichtung eines Fonds wäre unnötig, würde dem Grossen Rat später noch einmal die Kompetenz zukommen, über den Verwendungszweck der Fondsgelder entscheiden zu können.

Würden Ausgaben aus Fonds gleich behandelt wie die übrigen Staatsausgaben, wäre dessen Schaffung überflüssig, da man sie in diesem Fall direkt in der normalen (ordentlichen) Staatsrechnung einstellen könnte. Dies war bereits unter dem alten Hochbautengesetz bis im Jahr 2001 der Fall und hatte den gravierenden Nachteil, dass die Mittel aus den Mehrwertabgaben, ohne für den Bürger erkennbaren Nutzen durch Kompensation für bauliche Nutzungsverdichtung in Form von neuen oder aufgewerteten Grünräumen in der Stadt zu bewirken, in die Staatskasse flossen. Das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz, welches voraussichtlich nächstes Jahr in Kraft tritt, schreibt jedoch die Zweckbindung der Mehrwertabgabe ohnehin vor.

Bei Gesamtvorhaben, die aus einer Mischung von finanzrechtlich neuen, gebundenen und aufgrund der Fondregelung in der Kompetenz des Regierungsrates liegenden Ausgaben bestehen, wird der Regierungsrat aufgrund des neuen § 26 Abs. 1 FHG dem Grossen Rat immer das gesamte Vorhaben zum Entscheid vorlegen, wenn der Anteil der finanzrechtlich neuen Ausgaben mehr als 300'000 Franken beträgt. Damit wird der Grosse Rat schon heute in vielen Fällen indirekt auch über die Verwendung der Mittel aus dem Mehrwertabgabefonds entscheiden können.

Das vom Grossen Rat revidierte FHG ist erst seit dem 1. April 2012 in Kraft. Nach einer so kurzen Zeit machen Änderungen in der Kompetenzordnung keinen Sinn. Insbesondere soll nicht einzig für den Mehrwertabgabefonds eine spezielle Einzellösung geschaffen werden. Wenn schon eine andere Zuständigkeitsordnung für Fonds erwünscht wäre, dann sollte eine für sämtliche Fonds geeignete sowie rechtsgleiche Lösung diesbezüglich erzielt werden können. Die ohnehin zweckgebundenen Mittel aus dem Mehrwertabgabefonds können unter der Zuständigkeit des Regierungsrates schnell und effizient bewilligt werden. Der daraus resultierende Beschleunigungseffekt führt zu einer deutlich schnelleren Realisierung der Aufwertungsmassnahmen.

Gemäss dem inzwischen vorliegenden Vernehmlassungsentwurf zur Revision der eidgenössischen Raumplanungsverordnung soll den Kantonen neuerdings vorgeschrieben werden, dass über den Ertrag wie auch die Mittelverwendung aus der Mehrwertabgabe jährlich ein Bericht veröffentlicht werden muss. Dadurch kann aufgrund des Öffentlichkeitsprinzips mehr Transparenz über den Einsatz der Mittel sowie die Wirkungsweise der zweckgebundenen Gelder erlangt werden. Auch dadurch wird die Aufsichtsfunktion des Gesetzgebers zu Gunsten einer sinnvollen Mittelverwendung innerhalb der ohnehin gesetzlich stark eingeschränkten Zweckbindung der Mehrwertabgabe gestärkt werden.

6. Antrag

Auf Grund dieser Ausführungen beantragen wir, die Motion der UVEK betreffend „Ausgabenkompetenz beim Mehrwertabgabefonds“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin