



An den Grossen Rat

15.0655.01

FD/ P150655

Basel, 19. August 2015

Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015

Kantonale Volksinitiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)»

Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren

1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, die formulierte Volksinitiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» für rechtlich zulässig zu erklären und dem Regierungsrat zur Berichterstattung zu überweisen.

2. Zustandekommen der Initiative

2.1 Initiativtext

Kantonale Volksinitiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)»

„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 unterzeichneten, 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. Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens

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

§ 50a. Erwerb und Veräusserung von Immobilien im Finanzvermögen

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

§ 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 5 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.

Übergangsbestimmung:

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

Kontaktadresse:
Neue Bodeninitiative
c/o Stiftung Habitat
Rheingasse 31/33
4058 Basel"

2.2 Vorprüfung

Am 27. Januar 2014 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 kantonalen Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» 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 1. Februar 2014 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 1. Februar 2014 hat die Staatskanzlei demgemäss darauf hingewiesen, dass die Sammelfrist am 3. August 2015 abläuft.

2.3 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten der vorliegenden Initiative sind innert Frist eingereicht worden. Gestützt auf die §§ 9 und 10 IRG hat die Staatskanzlei nach Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen am 22. April 2015 durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Volksinitiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» mit 3'056 gültigen Unterschriften die vorgeschriebene Zahl der gültigen Unterschriften aufweist und damit zustande gekommen ist. Diese Verfügung ist im Kantonsblatt vom 25. April 2015 veröffentlicht worden.

Die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen ist am 5. Mai 2015 unbenutzt abgelaufen.

2.4 Überweisung an den Regierungsrat

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.

3. Rechtliche Zulässigkeit der Initiative

3.1 Das Anliegen der Initiative

Die Initiantinnen und Initianten begehren, dass der Kanton grundsätzlich Grundstücke nicht mehr verkaufen und das Land an Dritte im Baurecht abgeben soll. Dieses Anliegen ist nicht neu. Die erste Bodeninitiative wurde im Jahre 2012 eingereicht. Die Initiantinnen und Initianten sahen einen Teil ihrer damaligen Forderungen durch das Wohnraumfördergesetz als erfüllt. Der damalige regierungsrätliche Gegenvorschlag zur Initiative wurde vom Grossen Rat in der Folge abgelehnt und die erste Bodeninitiative wurde 2014 zurückgezogen. Mit der Neuauflage der Bodeninitiative wollen die Initiantinnen und Initianten nun den damaligen regierungsrätlichen Gegenvorschlag als Initiative dem Volk vorlegen und damit ihrem Anliegen, dass grundsätzlich kein Land verkauft werden soll, Nachachtung verschaffen.

3.2 Formulierte – unformulierte Initiative

Nach § 47 Abs. 3 KV und § 1 Abs. 1 IRG enthalten formulierte Initiativen einen ausgearbeiteten Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlusstext. Sofern sie geltendes Recht aufheben oder ändern wollen, müssen sie gemäss § 1 Abs. 2 IRG den betroffenen Erlass oder Beschluss sowie den oder die betroffenen Paragraphen bezeichnen. Erfüllen Initiativen die Voraussetzungen gemäss § 1 IRG nicht, so gelten sie gemäss § 2 Abs. 1 IRG als unformuliert.

Bei der vorliegenden Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» handelt es sich um einen ausformulierten Gesetzestext. Nach dem Vorschlag der Initiantinnen und Initianten, der den ehemaligen regierungsrätlichen Gegenvorschlag darstellen sollte, soll § 50 des Finanzhaushaltgesetzes abgeändert und die §§ 50a und 50b eingefügt werden.

3.3 Initiativtext

3.3.1 Ausgangslage

§ 50 Finanzhaushaltgesetz lautet heute wie folgt:

Zuständigkeit des Regierungsrates im Bereich des Finanzvermögens

1 Der Regierungsrat verwaltet das Finanzvermögen des Kantons und verfügt darüber.

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

3 Er informiert den Grossen Rat jährlich

a) im Jahresbericht über die abgewickelten Immobiliengeschäfte;

b) in der Jahresrechnung über den Bestand und die Veränderungen der Anlagen.

4 Bei der Bewirtschaftung und Entwicklung des Finanzvermögens wird die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Nachhaltigkeit berücksichtigt.

Der Initiativtext zu § 50 sieht dem Wortlaut nach vor, dass diese Bestimmung eine neue Fassung erhalten und nur noch aus dem neuen Absatz 1 bestehen soll. Damit würden § 50 Abs. 2 bis 4 des geltenden Finanzhaushaltgesetzes (Delegation; Berichterstattung; Nachhaltigkeit) wegfallen. Der damalige regierungsrätliche Gegenvorschlag sah dies nicht vor, sondern liess diese Absätze bestehen.

§ 49 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt hält fest, dass formulierte Initiativen den Stimmberechtigten unverändert zur Abstimmung vorzulegen sind. Der Begriff „unverändert“ ist aber nicht absolut zu verstehen. Gemäss § 20 Abs. 2 IRG dürfen bei einer formulierten Initiative offensichtlich redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgängliche Ergänzungen angebracht werden. Im Ratschlag N° 8175 und Entwurf vom 30. Januar / 27. März 1990 zu einer Revision der §§ 28, 39 und 53 – 56 der (alten) Kantonsverfassung und zu einem Gesetz betreffend Initiative und Referendum wird erläutert, was unter den Ausdrücken „offensichtlich redaktionelles Versehen“ und „unumgängliche Ergänzungen“ verstanden werden kann. Mit der Kategorie „offensichtlich redaktionelle Versehen“ sind typischerweise Orthographiefehler oder Fehler in der Paragraphierung und dergleichen gemeint. Der Ratschlag erwähnt weiter: „So gehören etwa zu einem formulierten Umzonungsbeschluss notwendigerweise ein Plan und zu einem formulierten Gesetz notwendigerweise ein Titel und eine Schlussbestimmung. Der Grosse Rat muss darum weiterhin die Möglichkeit haben, solche sachlich unumgänglichen Ergänzungen, die inhaltlich an der formulierten Initiative nichts ändern, anzubringen.“ (Seite 53). Auch in der Lehre werden die Änderungen auf rein sprachlicher Ebene als redaktionelle Änderungen bezeichnet, z.B. begriffliche Umstellungen zur Wahrung der Geschlechtsneutralität. Die Behebung von Unklarheiten und materiellen Lücken geht darüber hinaus¹.

¹ PIERRE TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBI 103/ 2002 S. 2 ff., S. 10.

3.3.2 Präzisierung der Initiative

Das Wesen der Volksinitiative kann als „Antrag aus dem Volk an das Volk“² bezeichnet werden. Ein ausgearbeiteter Initiativtext soll grundsätzlich unverändert zur Abstimmung gelangen, damit das Recht auf Einreichung einer Volksinitiative nicht durch nachträgliche Änderungen und durch andere Instanzen ausgehöhlt werden kann³. Zudem gilt ein formulierter Entwurf als fertig redigierte Norm⁴. Nachträgliche Klärungen widersprechen grundsätzlich dem Sinn und Zweck einer formulierten Initiative, die als fixfertige Norm in das bestehende Normengefüge ohne weiteres Dazutun eingefügt werden sollte.

Bei Auslegung einer Norm ist zunächst vom Wortlaut auszugehen. Neben der grammatikalischen Auslegung sind aber auch die anderen Methoden nach dem Prinzip des Methodenpluralismus anzuwenden⁵. Massgeblich ist, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss⁶.

Der Wortlaut der vorliegenden Initiative lässt im Prinzip keinen Interpretationsspielraum zu. Die allgemeinen gesetzgeberischen Richtlinien⁷ besagen, dass bei Änderung eines Paragraphen der ganze Paragraph geändert wird, wenn nicht eine „Regieanweisung“ im Sinne von „§ 50 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung“ oder „§ 50 Abs. 2 bis 4 bleiben unverändert“ gegeben wird. Im vorliegenden Fall gibt es keine solche Regieanweisung, womit nach dem Wortlaut der Initiative § 50 FHG „nur“ noch aus einem Absatz bestehen würde.

Mehrmals wird in den Erläuterungen aber wiederholt, dass der ehemalige regierungsrätliche Gegenvorschlag zur „alten“ Bodeninitiative nun als Initiative zur Abstimmung gebracht werden soll. Sinn und Zweck der noch bestehenden Absätze 2 bis 4 sind unterschiedlich und haben mit dem Anliegen, dass der Kanton grundsätzlich keinen Boden mehr verkaufen soll, thematisch keinen direkten Zusammenhang. Besagte Absätze waren in der bisherigen Diskussion über den damaligen Gegenvorschlag auch völlig unbestritten und nie Gegenstand der Debatte. Ganz offensichtlich ist den Initiantinnen und Initianten ein Fehler unterlaufen, der zuvor niemandem aufgefallen ist.

Hier nun nachträglich eine Ergänzung des Initiativtextes vorzunehmen, geht klarermassen über eine redaktionelle Änderung hinaus. Die angestrebte Präzisierung indes kann nach der Stellungnahme des Initiativkomitees als pragmatischer Lösungsansatz zum jetzigen Verfahrensstand eingestuft werden – im Wissen darum, dass § 20 Abs. 2 IRG mit Ergänzung des Initiativtextes durch die vergessen gegangenen Absätze im Sinne einer Interpretation *praeter legem in extremis* strapaziert wird. Nicht zuletzt unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgrundsatzes muss dies als Auslotung des Zulässigen angesehen werden und sollte deshalb ein Ausnahmefall bleiben.

Aufgrund dieser Überlegungen wird dem Grossen Rat zunächst beantragt, in einem Grossratsbeschluss I an der Initiative "Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)" die folgende Präzisierung vorzunehmen:

§ 50 Abs. 2 bis 4 bleiben unverändert.

3.4 Materielle Prüfung

Nach § 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.

² Vgl. BGE 25 I 77, ALFRED KÖLZ, „So wie die Initiative lautet“, ZBI 98/1997 S. 241 ff., S. 242 mit w.H. und HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 827.

³ BBI 1891 I 19 f., Dort ist die Rede von „dass der Volkswille gegenüber demjenigen des Parlaments zum wahren, unverfälschten Ausdruck kommen kann“.

⁴ PIERRE TSCHANNEN, a.a.O., S.9.

⁵ Vgl. BGE 121 I 334 E. 2c.

⁶ HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz 2124; BGE 111 Ia 292 E. 2, ALFRED KÖLZ, a.a.O., S. 244.

⁷ Gesetzestechische Richtlinien des Bundes (GTR), vollständig überarbeitete Ausgabe, 2013, Rz. 315 ff.

3.4.1 Übereinstimmung mit höherem Recht

Öffentliche Sachen des Kantons lassen sich in die Verwaltungs- und Finanzvermögen einteilen. Die Definition der Vermögensmassen findet sich in der Lehre und auch im kantonalen Finanzhaushaltgesetz. Das Finanzvermögen zeichnet sich dadurch aus, dass es der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur mittelbar, nämlich durch den Vermögenswert oder die Erträge, dient (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 2330). Dabei handelt es sich um realisierbare Aktiven. Das Finanzhaushaltgesetz definiert das Finanzvermögen in dem Sinne, dass alle Vermögenswerte, welche nicht als Verwaltungsvermögen zu definieren sind, zum Finanzvermögen gehören (vgl. § 39 Abs. 4 FHG). Aus dem Bundesrecht ergeben sich keine zwingenden Vorgaben für die Zuständigkeiten und/oder Verfahren über das Finanzvermögen. Die Kantone bestimmen diese Fragen.

Die Anliegen der vorliegenden Initiative stehen nach dem Gesagten nicht in Widerspruch zu Bundesrecht. Ebenso sind keine Kollisionen mit Normen eines Staatsvertrags ersichtlich.

3.4.2 Beachtung des kantonalen Rechts

Die Kantonsverfassung bestimmt in § 107 Abs. 4, dass der Regierungsrat im Rahmen des Gesetzes über das Finanzvermögen verfügt. Das kantonale Finanzhaushaltgesetz konkretisiert diesen Rahmen (vgl. § 50 FHG). Eine allfällige Annahme der Initiative würde daran nichts ändern. Ein Widerspruch zum kantonalen Recht, insbesondere zur Kantonsverfassung, liegt nicht vor.

3.4.3 Einheit der Materie und Durchführbarkeit

In Bezug auf den Grundsatz der Einheit der Materie und der Durchführbarkeit gibt die Initiative zu keinen grundsätzlichen rechtlichen Bemerkungen Anlass. Es sei hier lediglich angemerkt, dass die Initiantinnen und Initianten eine Übergangsbestimmung eingefügt haben, die gar keine ist. Bei Annahme der Initiative durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, würden die Bestimmungen ohnehin am Tag nach der Abstimmung wirksam werden, wenn der Initiativtext keine anderslautende Übergangsbestimmung einfügt [vgl. § 5 Abs. 1 der Verordnung betreffend Publikation, Wirksamkeit und Aufhebung allgemeinverbindlicher Erlasse (Publikationsverordnung) vom 3. Januar 1984 (SG 151.300)]. Für den Kanton kann dies bei anstehenden Vertragsverhandlungen politisch bzw. vertrapolitisch eventuell nachteilig sein, wenn diese in die «Schwebephase» fallen und bis zur Abstimmung nicht beendet sind.

3.5 Fazit

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen und gestützt auf § 20 Abs. 2 IRG und § 13 Satz 2 IRG ist die vorliegende formulierte Initiative als rechtlich zulässig zu erklären (vgl. Grossratsbeschluss II).

4. Antrag auf Vorlage der Initiative ohne Empfehlung und ohne Gegenvorschlag

Sofern der Grosse Rat eine Initiative gemäss § 18 Abs. 3 lit. a IRG sofort dem Volk vorlegt, darf er dem Volk dazu keine Empfehlung abgeben und ihm auch nicht einen Gegenvorschlag vorlegen. Ein solches Verfahren rechtfertigt sich nur, wenn die Auswirkungen der neuen Regelung für die Stimmberechtigten ohne weiteres ersichtlich sind oder ein verbindlicher Entscheid zum bestehenden Zeitpunkt angezeigt ist. Andernfalls empfiehlt sich eine Überweisung der Initiative an den Regierungsrat, welcher dem Grossen Rat Bericht erstattet.

Die Wohn- und Bodenpolitik nimmt zurzeit einen hohen Stellenwert in der kantonalen Politik ein. Neben der Umsetzung der Wohnraumförderung sind auch die grossen Arealentwicklungen wie Schoren-Areal, Volta Nord und Felix Platter-Areal im Fokus der öffentlichen Diskussion. Die For-

derung, dass der Kanton Grundstücke nicht verkaufen resp. sein Vermögen nicht reduzieren soll, wird mit der Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» erneut vorgebracht. Dabei wollen die Initiantinnen und Initianten nun den regierungsrätlichen Gegenvorschlag zur ersten Bodeninitiative als Initiative dem Volk vorlegen. Der Gegenvorschlag ist damals vom Regierungsrat erarbeitet worden im Sinne eines vertretbaren Kompromisses, vor dem Hintergrund der damaligen Bodeninitiative mit ihren sehr weit gehenden Forderungen. Mit dem Rückzug der einstigen Bodeninitiative und ihren extremen Forderungen durch die Initianten fehlt es am entsprechenden Paradigma, die einen Kompromiss vertretbar machen.

Der Regierungsrat betreibt bereits seit Jahren eine aktive Bodenpolitik und fördert den Erwerb von Immobilien durch den Kanton und Genossenschaften. Bei Bedarf werden geeignete Areale bevorzugt im Baurecht abgegeben. Nur in Ausnahmefällen und entsprechend der regierungsrätlichen Immobilienstrategie werden Immobilien veräussert. Die Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» will darüber hinaus eine mindestens ausgeglichene Nettoveränderung im Gesetz festschreiben. Eine solche Fixierung beschränkt in erster Linie die Handlungsfähigkeit bei der Bewirtschaftung des Immobilienportefeuilles. Prinzipiell würde mit der Forderung der Initiative das Finanzvermögen laufend erhöht, Reduktionen sind damit langfristig nicht möglich.

Die Konsequenzen dieser eingeschränkten Handlungsfähigkeit resp. des Wachstums des Finanzvermögens sind ohne weiteres ersichtlich und wurden bereits anlässlich der Behandlung der ersten Bodeninitiative diskutiert.. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als angezeigt, die Initiative sofort dem Volk vorzulegen (vgl. Grossratsbeschluss II).

5. Anträge

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme der nachstehenden Beschlusentwürfe.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

- Entwurf Grossratsbeschlüsse

Grossratsbeschluss I

über eine Präzisierung der

Volksinitiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)»

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die mit 3'056 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» wird wie folgt präzisiert:

§ 50 Abs. 2-4 bleiben unverändert.

Grossratsbeschluss II

über die rechtliche Zulässigkeit der Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» und zum weiteren Vorgehen

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Die mit 3'056 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte Initiative «Neue Bodeninitiative (Boden behalten und Basel gestalten!)» wird für rechtlich zulässig erklärt.
2. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Volksinitiative gemäss § 18 Abs. 3 lit. b IRG sofort dem Volk vorzulegen.

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.