



An den Grossen Rat

25.5089.02

FD/P255089

Basel, 10. September 2025

Regierungsratsbeschluss vom 9. September 2025

## Motion Ivo Balmer und Konsorten betreffend «Rahmenausgabebewilligung für den aktiven Landerwerb»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. April 2025 die nachstehende Motion Ivo Balmer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Boden im Kanton Basel-Stadt ist endlich. Die Bodenpreise in Bauzonen haben sich seit der Finanzkrise stark erhöht, seit der Zinswende (Ende 2022) stagnierten sie und beginnen nun zu sinken.<sup>1</sup> Ein guter Zeitpunkt also für den Kanton Basel-Stadt stärker in eine aktivere Bodenpolitik einzusteigen und die damit verbundenen Opportunitäten auf dem Grundstücksmarkt proaktiv zu nutzen. Die Grundlagen dazu sind im §50a Finanzhaushaltsgesetz gegeben.

Die Investitionstätigkeit in die endliche Ressource Boden ist in jeder Hinsicht volkswirtschaftlich sinnvoll, insbesondere für einen kleinen Stadtkanton.<sup>2</sup> Denn die Landwerte der gekauften Liegenschaften werden sich langfristig erhöhen. Das zeigt die historische Entwicklung deutlich.<sup>3</sup>

Das öffentliche Bodeneigentum erhöht zudem die Planungsflexibilität und steigert ihre Zielgenauigkeit des Planungsrechts.<sup>4</sup> Denn der Planungsprozess kann durch die Ausübung der öffentlichen Eigentumsrechte effektiver gesteuert und sogar beschleunigt werden. Dies entspricht nicht zuletzt, den pionierhaften Überlegungen vom Basler Architekten Hans Bernoulli.

Das Ziel einer aktiveren Bodenpolitik des Kantons Basel-Stadt bedeutet nicht, dass die öffentliche Hand direkt als Bauherrin agieren muss. Viel eher bildet der verstärkte Landerwerb, die Grundlage für das bereits etablierte Modell zur Abgabe von Baurechten an privaten Träger:innenschaften. Diese Rahmenausgabebewilligung unterstützt die bisherige Praxis, so verwaltet der Kanton bereits rund 700 Baurechtsverträge mit privaten Eigentümerinnen.

Aus diesen Überlegungen fordern die Unterzeichnenden die Regierung des Kantons Basel-Stadt dazu auf, die Bodenpolitik zu verstärken. Zu diesem Zweck ist dem Grossen Rat eine entsprechende Vorlage mit einer Rahmenausgabebewilligung für den öffentlichen Landerwerb im Umfang von mindestens 260 Mio. CHF vorzulegen.

<sup>1</sup> <https://www.bs.ch/news/2024-bodenpreisindex-fuer-basel-stadt>

<sup>2</sup> Vgl. für Singapur <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/eine-stadt-bauen-ein-volk-erschaffen>

<sup>3</sup> <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/Wohnungsmarkt/studien-und-publikationen/baurecht.html>

<sup>4</sup> <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/24869b40-7c1e-4985-8664-d64c337cbfd8/content>

Ivo Balmer, Salome Bessenich, Jo Vergeat, Christoph Hochuli, Tonja Zürcher, Pascal Pfister, Daniel Gmür, Brigitta Gerber, Daniel Albietz, Roger Stalder, Patrizia Bernasconi»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion**

### **1.1 Grundlagen des Motionsrechts**

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis des GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 des GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffender Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

### **1.2 Motionsforderung**

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «die Bodenpolitik zu verstärken. Zu diesem Zweck ist dem Grossen Rat eine entsprechende Vorlage mit einer Rahmenausgabenbewilligung für den öffentlichen Landerwerb im Umfang von mindestens 260 Mio. Franken vorzulegen».

### **1.3 Rechtliche Prüfung**

Gemäss § 50a des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz FHG, SG 610.100) vom 14. März 2012 betreibt der Regierungsrat eine aktive Bodenpolitik, fördert den Erwerb von Immobilien und gibt sie bei Bedarf bevorzugt im Baurecht ab. Nach § 27 Abs. 1 FHG kann der Grosse Rat mehrere Ausgaben und Programme mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen. Für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben ist gemäss § 27 Abs. 2 FHG anschliessend der Regierungsrat zuständig. Auf der Grundlage von § 50a und gestützt auf § 27 FHG kann dem Anliegen der Motion – die Bodenpolitik zu verstärken – nachgekommen werden.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Vorlage eines Grossratsbeschlusses (Finanzbeschluss) im Umfang von mindestens 260 Mio. Franken beantragt. Der Beschluss über Ausgaben in dieser Höhe fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates (§ 26 Abs. 1 lit. a FHG). Zudem unterliegt der Beschluss dem fakultativen Referendum (§ 29 Abs. 1 FHG). Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffender Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

### **1.4 Schlussfolgerung**

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

## **2. Anliegen der Motion**

Im Zentrum der Motion steht die Stärkung der kantonalen Bodenpolitik. Der Kanton soll vermehrt Grundstücke erwerben können und das etablierte Modell der Abgabe von Baurechten an private

Trägerschaften ausbauen. Zu diesem Zweck sollen dem Regierungsrat in Form einer Rahmenausgabenbewilligung zweckgebundene Mittel im Umfang von mindestens 260 Mio. Franken zur Verfügung gestellt werden.

### **3. Konstrukt Rahmenausgabenbewilligung**

Der Grosse Rat kann mehrere Ausgaben mittels Rahmenausgabenbeschluss bewilligen, wobei für die Bewilligung der einzelnen Ausgaben anschliessend der Regierungsrat zuständig ist (§ 27 Abs. 1 und 2 FHG). Vermögenswerte, die unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, sind dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen (§ 39 Abs. 3 FHG). Das Finanzvermögen umfasst alle übrigen Vermögenswerte (§ 39 Abs. 4 FHG). Der Regierungsrat ist für die Verwaltung und Verfügung über das Finanzvermögen zuständig (§ 50 Abs. 1 FHG). Finanzielle Mittel aus einer Rahmenausgabenbewilligung sind zweckgebunden und damit dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen.

### **4. Aktive kantonale Bodenpolitik**

#### **4.1 Rechtliche Grundlagen**

Der Kanton Basel-Stadt betreibt bereits heute eine aktive Bodenpolitik auf solider rechtlicher Grundlage. Betreffend Finanzierung wird auf Gesetzebene in § 50a FHG – der unter der Überschrift «Erwerb und Veräusserung von Immobilien im Finanzvermögen» die aktive Bodenpolitik als Ziel festlegt und dem Regierungsrat das grundlegende Instrument für den strategischen Erwerb und die Abgabe von Liegenschaften im Baurecht zur Verfügung stellt.

Mit der Schaffung des Gesetzes über die Wohnraumförderung vom 15. Juni 2013 (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG, 861.500) wurde zudem ein zentrales Instrument der kantonalen Wohnraumentwicklungsstrategie geschaffen (Geschäft 12.1202). Folgende drei Eckpfeiler sind dabei von besonderer Bedeutung:

- Einer stellt die Förderung des gemeinnützigen Wohnraumangebots dar. Gemäss § 13 Abs. 1 WRFG kann der Kanton zur Schaffung von Mietwohnraum Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus für staatliche Grundstücke ein Baurecht einräumen;
- Der Erwerb der hierfür erforderlichen Grundstücke im Finanzvermögen kann durch Mittel aus dem Verwaltungsvermögen gefördert werden, damit diese an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus zu einem angemessenen Baurechtszins im Baurecht abgegeben werden können (§ 13 Abs. 2 WRFG);
- Eine vom Grossen Rat beschlossene Rahmenausgabenbewilligung (Geschäft 12.1202) schaffte die dafür notwendigen Voraussetzungen, indem sie eine allfällige Differenz zwischen Kaufpreis (oftmals Marktpreis für Stockwerkeigentum) und Wert des Baurechts für Boden und Gebäude (Marktpreis für preiswerte Mietwohnungen mit Auflagen im öffentlichen Interesse) finanziert. Die Rahmenausgabenbewilligung wird nur beansprucht, wenn sich Kaufpreis und Wert des Baurechts nicht entsprechen. Der Immobilienerwerb wird im Finanzvermögen abgewickelt. Eine allfällige Preisdifferenz zwischen dem Kaufpreis und dem Wert des Baurechts wird über die Rahmenausgabenbewilligung finanziert. Diese Rahmenausgabenbewilligung lief ungenutzt aus und wurde vom Grossen Rat am 13. Januar 2021 in Reaktion auf die Initiative «Recht auf Wohnen!» mit unbefristet zur Verfügung stehenden 20 Mio. Franken ausgestattet (Geschäft 20.0183). Deren Umgang ist Gegenstand der Motion Daniel Albietz und Konsorten betreffend «Restfinanzierungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger» (24.5424).

## 5. Unnötige Gefährdung des Handlungsspielraums des Kantons

### 5.1 Bewährte bisherige Umsetzung einer aktiven Bodenpolitik

Zur Umsetzung des Verfassungsartikels «Recht auf Wohnen» hat der Regierungsrat klare Ziele für bestimmte Kategorien von Mietwohnungen festgelegt. Konkret soll der Anteil an preisgünstigen Wohnungen der öffentlichen Hand (preisgünstige Wohnungen im Finanzvermögen), an Genossenschaftswohnungen sowie einer öffentlich-rechtlichen Stiftung von 13.5% auf 17% im Jahr 2035 und auf 25% im Jahr 2050 gesteigert werden (vgl. Medienmitteilung des Regierungsrates vom 2. Juli 2019).

Im Rahmen der aktiven Bodenpolitik wird der bestehende Liegenschaftsbestand des Kantons fortlaufend auf die potenzielle Schaffung günstigen und gemeinnützigen Wohnraums überprüft. Ebenso werden die Opportunitäten am Markt laufend beobachtet und – wo sinnvoll – genutzt. Der gezielte Neuerwerb von Liegenschaften erfolgt unter Berücksichtigung der strategischen Planung und der Prüfung für eine mögliche späteren Abgabe im Baurecht.

Ebenso hat sich das Modell der Abgabe von Liegenschaften im Baurecht an Private, insbesondere gemeinnützige Trägerschaften, bewährt. Der Kanton unterstützt die Trägerschaften vielfältig und wirkungsvoll:

- Für gemeinnützige Trägerschaften gilt neu (Basel baut Zukunft) ein reduzierter Mehrwertabgabesatz von 20% statt 40% für die Erstellung von gemeinnützigem Wohnraum;
- Rund 40% der Genossenschaftswohnungen liegen bereits heute auf Grundstücken im Eigentum des Kantons, die im Baurecht vergeben wurden. Mit dem Baurechtsvertrag Plus profitieren gemeinnützige Trägerschaften zusätzlich von speziellen Konditionen wie einem anfänglich reduzierten Baurechtszins;
- Grundstücke, die sich für den gemeinnützigen Wohnungsbau eignen, werden dem Dachverband der Wohnbaugenossenschaften Nordwestschweiz zur Ausschreibung angeboten;
- Gemeinnützige Trägerschaften können von Bürgschaften bis zu 94% der anerkannten Anlagekosten mit einer Dauer von bis zu 30 Jahren profitieren;
- Zwecks Förderung der Entwicklung von Projekten kann der Kanton zu Gunsten von gemeinnützigen Trägerschaften zinsvergünstigte Darlehen gewähren;
- Im Rahmen der Umsetzung der Motion Daniel Albietz und Konsorten betreffend «Restfinanzierungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger» (24.5424) arbeitet der Kanton derzeit an einem neuen Finanzierungsinstrument, welches die Vergabe von Darlehen im Sinne einer Restfinanzierung für den Erwerb von Liegenschaften für den gemeinnützigen Wohnungsbau ermöglichen wird.

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Liegenschaften erworben und für die langfristige Abgabe im Baurecht gesichert. Als Beispiel kann das Areal Westfeld, auf dem 525 neue Wohnungen entstanden sind, genannt werden.

Auch für die Zukunft sind zahlreiche weitere Projekte geplant, die die Abgabe von Liegenschaften im Baurecht an gemeinnützige Trägerschaften vorsehen. So ist auf dem Areal Walkeweg die Realisierung von rund 150 Genossenschaftswohnungen im Baurecht geplant. Ebenso sollen auf dem Areal VoltaNord durch die Abgabe von Flächen im Baurecht 150 preisgünstige Wohnungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau entstehen.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei, dass mehr Neubauten entstehen. Dies wird insbesondere im Rahmen von grösseren Arealentwicklungen durch den Kanton ermöglicht. Häufig ist der Kanton dabei bereits Grundeigentümer und es sind keine zusätzlichen Liegenschaftskäufe mehr notwendig.

## **5.2 Rahmenausgabenbewilligung reduziert Handlungsspielraum**

Eine Rahmenausgabenbewilligung ausschliesslich für den zusätzlichen Erwerb von Liegenschaften, würde die bestehende finanzielle Flexibilität einschränken und die erforderlichen Mittel stünden für die konkreten Entwicklungsprojekte nicht mehr zur Verfügung. Die Rahmenausgabenbewilligung hat ihren Zweck darin, dass sie dem Regierungsrat aufgrund der vom Grossen Rat delegierten Finanzkompetenz ermöglicht, schnell auf Opportunitäten zu reagieren. Diese Grundlage besteht mit § 52a des Finanzhaushaltsgesetzes (siehe auch Ziffer 4) bereits.

## **5.3 Marktrisiken**

Eine Rahmenausgabenbewilligung in dieser Grössenordnung ist zudem mit einer öffentlich kommunizierten Kaufabsicht im Umfang von 260 Mio. Franken gleichzusetzen, d.h. dem Signal entsprechend hohe Investitionen zu tätigen. Eine frankenmässig derart transparente Investitionsabsicht droht, Druck auf die Preise am Markt zu schaffen. Die Verkäuferschaft weiss über den Umstand, dass der Käufer Kanton zu entsprechenden Konditionen kaufen wird. Dem Bestreben, mehr günstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, würde damit entgegengewirkt. Ebenso würden Marktmechanismen verzerrt und die Verhandlungsposition des Kantons als Käufer erheblich geschwächt.

## **5.4 Finanzrechtliche Folgen**

Die beantragte Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 260 Mio. Franken entspricht rund 5% des jährlichen Kantonsbudgets. Entsprechende Ausgaben würden unweigerlich mit einer zusätzlichen Verschuldung einhergehen und den finanziellen Handlungsspielraum für andere Staatsaufgaben entsprechend einschränken. Mittel wären langfristig gebunden und stünden für andere Zwecke nicht mehr oder reduziert zur Verfügung.

## **6. Optimierung ist zielführender**

Die kürzlich zur Erfüllung überwiesene Motion Daniel Albietz bietet einen gezielteren Ansatz. Sie fordert eine Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 40 Mio. Franken, die in die bereits bewilligte Rahmenausgabenbewilligung von 20 Mio. Franken für den Erwerb von Arealen und Liegenschaften zugunsten des gemeinnützigen Wohnraumangebots zu integrieren ist. Der Regierungsrat hat auch bei dieser Motion Vorbehalte hinsichtlich möglicher Marktverzerrungen geäussert, die es im Rahmen der Erfüllung vertieft zu prüfen und Rechnung zu tragen gilt. Da Darlehen aber nachrangig gewährt werden und spezifisch an gemeinnützige Trägerschaften gehen, entsteht im Unterschied zu einer Rahmenausgabenbewilligung für Landerwerb kein genereller Preisdruck auf dem Immobilienmarkt.

## **7. Fazit**

Der Regierungsrat anerkennt das Anliegen, die aktive und vorausschauende Bodenpolitik des Kantons zu stärken. Die vorliegende Motionsforderung kann er aus folgenden Gründen jedoch nicht unterstützen:

- Die bestehenden Rechtsgrundlagen für eine aktive Bodenpolitik bestehen bereits. Sie und deren praktischer Vollzug haben sich bewährt;
- Eine Rahmenausgabenbewilligung, wie sie die Motion fordert, schränkt die notwendige Handlungsflexibilität des Kantons für eine aktive Bodenpolitik unnötig ein;
- Es bestünde die Gefahr, die Bodenpreise künstlich unter Druck zu setzen, und damit den erklärten Zielen der Wohnraumförderung des Kantons entgegenzuwirken;

- Die zusätzliche Verschuldung als Folge dieser Rahmenausgabenbewilligung würde mit einer Einschränkung des finanziellen Handlungsspielraums für andere Staatsaufgaben einhergehen;
- Der Regierungsrat betreibt bereits heute eine erfolgreiche aktive Bodenpolitik. Mit rund 700 bewirtschafteten Baurechtsverträgen ist der Kanton Basel-Stadt einer der grössten Baurechtsgeber der Schweiz.
- Die Motion Albietz bietet einen gezielteren und systemkonformen Ansatz.

## 8. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Ivo Balmer und Konsorten betreffend «Rahmenausgabebewilligung für den aktiven Landerwerb» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin