

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (après-midi) 4 juin 2014

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

59 2013.1503 Motion 307-2013 PS-JS-PSA (Näf, Muri)

Terrains à bâtir propriété du canton: privilégier la cession en droit de superficie

N° de l'intervention: 307-2013
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 18.11.2013
Déposée par: PS-JS-PSA (Näf-Piera, Muri) (porte-parole)
Bauen (Münsingen, Les Verts)
Freiburghaus (Rosshäusern, UDC)
Kipfer (Thoune, PEV)
Kohler (Steffisbourg, PBD)
Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 497/2014 du 23 avril 2014
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

Terrains à bâtir propriété du canton: privilégier la cession en droit de superficie

Au lieu de vendre les terrains dont il n'a pas besoin, le canton de Berne les cèdera en règle générale en droit de superficie. La stratégie de désinvestissement du Conseil-exécutif sera adaptée en conséquence.

Développement :

Durant les débats parlementaires sur l'affaire « Lorymatte » (session de septembre 2013), la majorité des porte-parole de groupes a déclaré qu'il fallait préférer la cession en droit de superficie à l'aliénation. Certes, vendre un immeuble améliore le bilan à court terme, mais cela ne permet pas d'améliorer durablement la situation financière du canton. La situation est fondamentalement différente avec la cession en droit de superficie. Pendant toute la durée du contrat, le droit de superficie apporte des revenus réguliers et améliore ainsi le compte de fonctionnement. Par ailleurs, le canton peut profiter de la plus-value de l'immeuble à moyen et à long terme en adaptant la rente du droit de superficie.

Autre argument en faveur du droit de superficie : l'évaluation des besoins en terrains est le reflet d'une perspective à court terme. Les générations suivantes pourraient, parce que leurs besoins seront différents ou en raison d'évolutions économiques et démographiques difficiles à prévoir, parvenir à d'autres conclusions et donc avoir besoin de ces immeubles.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon l'article 89, alinéa 3 de la Constitution cantonale, les aliénations foncières relèvent de la compétence exclusive du Conseil-exécutif. La présente motion a par conséquent valeur de directive. Dans ce cas de figure, le Conseil-exécutif dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. C'est lui qui décide en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif est favorable à la requête formulée dans la motion. En effet, les principes de valorisation du parc immobilier cantonal définis en 2006 prévoient déjà expressément la cession de terrains en droit de superficie. Cependant, comme l'a montré l'affaire du Viererfeld, il convient de tenir compte des circonstances pour décider s'il faut privilégier la vente ou la cession en droit de superficie. C'est la raison pour laquelle les décisions sont toujours prises au cas par cas, après un examen minutieux de la situation. Alors qu'il ne faut jamais se baser sur la seule

perspective du gain à court terme tiré de la vente, les avantages et inconvénients à long terme pour le canton doivent particulièrement être pris en considération. Cette manière de procéder a fait ses preuves et le Conseil-exécutif est favorable à l'adoption de la motion sous forme de postulat en ce sens qu'il continuera d'examiner à l'avenir dans chaque cas la possibilité d'opter pour une cession en droit de superficie.

Pour prendre un exemple concret, le canton offre actuellement une parcelle à bâtir dans la commune d'Ittigen. Cette parcelle est aussi bien mise en vente que proposée en droit de superficie, ce qui permettra de réaliser une comparaison de prix. Le terrain couvre environ 24 000 m², se situe dans une zone à planification obligatoire et se prête à la construction d'un lotissement. Dans ce cas également, il faudra examiner de manière approfondie ce qui, d'une vente ou d'une cession en droit de superficie, s'avère au final le plus judicieux pour le canton.

Il s'agit de la dernière parcelle à bâtir de ce type que le canton possède. Tous les autres terrains cantonaux se trouvent en zones agricoles, doivent servir à la promotion du site où ils se trouvent ou sont nettement moins vastes. Par conséquent, la question de la juste façon de valoriser les terrains dont le canton n'a plus besoin ne se posera à l'avenir plus de la même manière.

Proposition du Conseil-exécutif :

Adoption sous forme de postulat

La présidente. Nous passons à l'affaire n°59, motion du PS-JS-PSA, «Terrains à bâtir propriété du canton: privilégier la cession en droit de superficie». M. Näf a la parole.

Roland Näf, Muri (PS). Ich erinnere zuerst an die Vorgeschichte dieser Motion, in der es um das Baurecht geht. Wir haben vor einer gewissen Zeit hier im Grossen Rat über einen Verkauf der Lorymatte in Münsingen diskutiert, und beinahe alle Fraktionen waren der Meinung, dass der Kanton solche Grundstücke im Allgemeinen nur noch im Baurecht abgeben sollte. Diese Einigkeit ersehen Sie auch aus der Motion: Fast alle Fraktionen sind vertreten. Offenbar ist dies ein gemeinsames Anliegen. Nun habe ich Verständnis, wenn der Regierungsrat in seiner Antwort schreibt, er wolle im Prinzip jedes Geschäft einzeln betrachten. Ich glaube das ist unbestritten. Das wollen auch wir.

Interessant ist aber für mich die Frage, weshalb er dann ein Postulat vorschlägt. Der Regierungsrat hat ja viel Verständnis, er sieht unser fraktionsübergreifendes Anliegen, und trotzdem möchte er nur ein Postulat. Da habe ich einfach eine Schwierigkeit und wäre froh, wenn mir anschliessend jemand erklären könnte, was ein Richtlinienpostulat ist. Eine Richtlinienmotion ist klar. Aber nun geht es um ein Richtlinienpostulat: Soll der Regierungsrat etwas prüfen, das er sowieso in eigener Kompetenz entscheiden kann? Da muss man sich schon fragen, wo der Sinn steckt. Aber vielleicht kann mir das jemand erklären.

Warum nun eine Motion? Gegenwärtig ist es so, dass der Regierungsrat vollkommen flexibel ist, wie er Grundstückabtretungen handhaben will: Verkauf oder Baurecht. Was wir wollen, ist vor allem in der Formulierung «in der Regel» zu finden. Wir sind derselben Auffassung wie der Regierungsrat. Er soll prinzipiell nach wie vor die Möglichkeit haben, ein Grundstück zu verkaufen, wenn es Sinn macht. Wir haben das beim Viererfeld gemerkt, als es in das Baurecht der Stadt ging. Dort machte das Sinn. Aber hier ist nun entscheidend, dass der Regierungsrat begründet, wenn er von der Regel abweichen und ein Grundstück wirklich verkaufen will. Beim hier erwähnten Geschäft in Ittigen stehen gegenwärtig sowohl Kauf als auch Baurecht im Raum. Wenn der Regierungsrat nun einen Verkauf anstrebt, dann muss er dies begründen. Das ist der Sinn der vorliegenden Motion.

Nun komme ich noch zu einem zweiten Zweck. Die meisten von Ihnen haben in Ihren Gemeinden Erfahrung mit dem Baurecht. Ein solches ist für die Gemeinden äusserst wichtig. Es ist eine riesige Chance, wenn man mit einem bestimmten Grundstück langfristig etwas unternehmen kann, das vielleicht im Moment nicht vorauszusehen ist. Ich glaube, wenn man hier im Kanton mit dieser

Motion für das Baurecht ein Zeichen setzt, dann hat dies auch Einfluss auf die Politik der Gemeinden. Ich bitte Sie, der Motion in diesem Sinne zuzustimmen.

La présidente. Je vous rappelle que nous sommes en débat réduit, vous n'avez donc que deux minutes. M. Kummer, pour l'UDC, vous avez la parole.

Hugo Kummer, Berthoud (UDC). Der Motionär verlangt, man solle Sorge tragen zu unserem Bauland. Man soll das Land nur noch im Baurecht abgeben und nicht mehr verkaufen können. Wir sprechen hier von Tafelsilber, und ich bin der Meinung, dass Tafelsilber auch keine Farbe ist. Nach der letztjährigen Debatte über die Lorymatte im Grossen Rat verstehen wir natürlich die Stossrichtung des Motionärs. Aber sagen muss man hier natürlich auch, dass solche Vorstösse in Bezug auf unsere Bodenpolitik hier im Kanton Bern regelmässig kommen. Klar ist auch, dass der Kanton Land, das er besitzt, nur einmal verkauft. Dann ist es definitiv weg. Man darf aber auch alle Vor- und Nachteile solcher Geschäfte mitberücksichtigen. Wenn jemand hier im Kanton investieren, ein Geschäft eröffnen und etwas bewegen will, stellt sich immer die Frage, ob er auch kommt, wenn das Land nur im Baurecht abgegeben wird, oder nur, wenn er es definitiv kaufen kann. Das sind immer Fragen, die man ganz klar abschätzen muss.

Der Kanton Bern ist nicht mehr im Besitz von sehr grossen Landreserven. Man kann auch sagen, die Besteckschublade werde langsam leer. Man spricht hier vom Tafelsilber. Der Kanton Bern ist meines Erachtens so weit, dass wir eben nicht mehr Silber brauchen, sondern sogar eher Gold nötig hätten. Land im Baurecht abzugeben, ist ganz klar ein Geschäft. Aber um ein solches Geschäft machen zu können, braucht es Landreserven. Ich spreche hier aus der Erfahrung von Burgergemeinden. Die Burgergemeinde Bern hat hier sehr grosse Geschäfte, die sie mit einem Baurecht abschliesst. Auch wir in Burgdorf haben eine ganz gute Burgergemeinde. Sie gibt Land nur im Baurecht ab. Aber auch dort muss man unterscheiden. Die Burgergemeinden füllen natürlich ihr Portefeuille und sie haben die Landreserven. Für mich ist wesentlich, ob man sie hat oder nicht. Wir haben dieses Geschäft in der SVP gründlich diskutiert. Eines ist klar: Wie der Motionär sagt, handelt es sich um eine Richtlinienmotion. Dann muss man hier klar die Vor- und Nachteile dieser Motion sehen. Die SVP ist mehrheitlich dafür, dass man diese Motion so überweisen sollte, wie sie der Motionär (*la présidente demande à l'orateur de conclure*) formuliert hat.

La présidente. Je vous rappelle que nous sommes en débat réduit et que vous avez deux minutes. M. Hofmann, pour le PS-JS-PSA, vous avez la parole.

Andreas Hofmann, Berne (PS). Die SP-JUSO-PSA-Fraktion empfiehlt Ihnen, diesen Vorstoss in Form einer Motion zu überweisen. Nachhaltigkeit ist einer der Begriffe, die heute am häufigsten missbraucht werden. Die Stossrichtung der Motion ist in diesem Thema eine Ausnahme. Sie verlangt einen nachhaltigen Umgang mit Bauland, das dem Kanton gehört. Zukünftige Generationen werden für die Überweisung dieser Motion dankbar sein. In speziellen Situationen müssen Ausnahmen möglich sein, wie zum Beispiel beim Verkauf des Viererfeldes an die Stadt. Die Stadt wird dort genau das machen, was der Kanton auch machen würde, nur mit weniger Umständen. Die Stadt wird dieses Land sicher auch nicht verkaufen. Daher ist hier eine Ausnahme gerechtfertigt.

Der Einschub «in der Regel» gewährleistet, dass solche Ausnahmen auch in Zukunft möglich sind. Die Regierung braucht offenbar noch einen Steuerimpuls Richtung Nachhaltigkeit, obschon sie in ihren Richtlinien die Nachhaltigkeit verlangt, wie das Beispiel Ittigen zeigt. Je nach Ausgang eines Preisvergleichs würde sie das Land verkaufen oder eben im Baurecht abgeben. Das wäre nicht nachhaltig, und die Regierung würde ihre eigenen Richtlinien verletzen. Diese Motion hilft also der Regierung, ihre eigenen Richtlinien einzuhalten.

Hans Kipfer, Thoune (PEV). Während der Debatte vom letzten September zum Geschäft der Lorymatte haben wir festgestellt, dass es zumindest eine Versuchung gibt, mit Landverkäufen die kantonale Bilanz aufzubessern. Diese Versuchung wird natürlich mit dem zunehmenden Finanzdruck auch grösser. Die EVP stellt fest, dass heute keine Bremse oder kein Schutzmechanismus gegen diese Versuchung existiert. Der Regierungsrat entscheidet in eigener Kompetenz über Grundstückverkäufe. Seit letztem September haben wir weitere Diskussionen geführt zur Frage, ob Baurecht oder Verkauf sinnvoll seien. Ich erinnere auch an die Diskussion zum Viererfeld, die wir im Grossen Rat geführt haben.

Noch wichtiger erscheint mir allerdings in dieser Frage die parlamentarische Initiative, die wir im letzten November angenommen haben. Durch eine Änderung der Kantonsverfassung soll die Mitwirkung des Parlaments bei den Desinvestitionen verstärkt werden. Genau hier muss aus Sicht der EVP der Hebel angesetzt werden und eine Bremse oder Schutz gegen unnötigen Verkauf oder Verkäufen zur Unzeit eingeführt werden. Baurecht soll nicht nur eine mögliche Variante sein, sondern grundsätzlich erste Priorität haben. Damit dieses Vorhaben auf gute Art in die Verfassungsänderung eingefügt werden kann, begrüsst die EVP diesen Vorstoss als Postulat. Wenn wir nämlich nachher Artikel 89 in der Kantonsverfassung geändert haben, hat die Regierung eine andere Handlungsanweisung und kann ihre Desinvestitionsstrategie überprüfen. Genau dort macht dann ein Richtlinienpostulat Sinn. Wir begrüssen und unterstützen dieses Postulat.

Ulrich Stähli, Gasel (PBD). Ich nehme es vorweg: Die BDP ist mehrheitlich für eine Annahme als Postulat. Für eine Motion ist nur eine Stimme zu haben. Eine Motion ist für uns verbindlich. Wir sind der Meinung, dass der Regierungsrat Spielraum haben, von Fall zu Fall entscheiden und die beste und geeignetste Lösung wählen soll. Ich bin erstaunt über den Zickzackkurs von Herrn Näf. Beim Viererfeld hat Grossrat Kohler die Abgabe im Baurecht, doch Roland Näf war dagegen. Er sagte, dass prinzipiell Gemeinden und nicht der Kanton Land im Baurecht abgeben sollen. Und nun zitiere ich noch Herrn Näf aus dem damaligen Protokoll: «Das ist ganz klar auch in anderen Geschäften wohl der beste Weg, um das Baurecht sinnvoll umzusetzen. Daher bitte ich Sie, lehnen Sie die Motion ab.» Und nun – vier Monate später – wählt er selbst die starre Form der Motion und engt damit den Spielraum des Regierungsrats ein. Er fügt zwar noch den Passus «in der Regel» ein, doch solche «In der Regel»-Formulierungen sind in der Regel nicht tauglich, und daher hätte man sich diese Motion gleich sparen können.

Wir wollen, dass bei den wenigen gut gelegenen Parzellen, die dem Kanton noch verblieben sind, nach sorgfältiger Prüfung sowohl eine Abgabe im Baurecht als auch ein Verkauf möglich ist. Darum wollen wir ein Postulat als Absichtserklärung.

Antonio Bauen, Münsingen (Les Verts). Wie wir nun mehrfach gehört haben, sind Grundstücke und Liegenschaften in aller Regel gute und langfristig beständige Werte. Es ist also sinnvoll, solche Werte im Portfolio des Kantons Bern zu behalten. Wir nehmen zur Kenntnis, dass auch der Regierungsrat grundsätzlich dieser Meinung ist. Insofern sind wir von der Antwort der Regierung auch zufriedengestellt. Natürlich kann es ab und zu eine Ausnahme geben, bei der ein Baurecht vielleicht nicht sinnvoll ist. Genau deshalb heisst es in der Motion, Grundstücke seien «in der Regel» im Baurecht abzugeben. Auch das haben wir schon mehrmals gehört. So weit wäre es also klar. Es gibt keinen absoluten Zwang, aber es besteht eine klare Meinungsäusserung und der klare Auftrag, dass der Kanton Grundstücke eben grundsätzlich nur im Baurecht abgibt.

Etwas unklar und schwammig war ein Teil der Antwort. Es ist etwas unklar, welche Kriterien überhaupt gelten sollen, wenn man im konkreten Fall Verkauf oder Abgabe im Baurecht bewerten und darüber entscheiden soll. Offenbar hat der Kanton gegenwärtig nur noch einige wenige, unbedeutende Grundstücke im Besitz, bei denen dies irrelevant sein soll. Doch einige davon befinden sich in der Landwirtschaftszone, und wir wissen nicht, ob sie vielleicht einmal in eine Bauzone kommen. Im Übrigen gibt es auch in der Landwirtschaftszone Grundstücke, bei denen es wichtig ist, dass sie dem Kanton gehören. Auch für die Promotionsparzellen gilt eigentlich dasselbe. Die Frage ist offen, ob der Kanton überhaupt eine Strategie für den Umgang mit seinen Liegenschaften und Grundstücken hat. Das wäre uns ganz wichtig. Die Grünen unterstützen das Postulat, und ein grosser Teil wird auch eine Motion unterstützen.

Franziska Schöni-Affolter, Bremgarten (pvl). Ich nehme es vorweg: Die glp-Fraktion unterstützt diese Motion als Motion, weil es wirklich keinen Sinn macht, eine Richtlinienmotion als Postulat anzunehmen, wie Roland Näf bereits sagte. Ich möchte Ihnen auch in Erinnerung rufen, dass die Motion mit dem «in der Regel» ganz sanft und weich formuliert. Wir verlangen von der Regierung also, dass sie jedes Objekt ganz genau prüft und vor allem gute Gründe angeben kann, wenn sie einmal etwas wirklich veräussern will. Das ist das ganz Wichtige daran, und dieses Signal wollen wir der Regierung geben: Damit sie wirklich Sorge trägt zum Tafelsilber. Nicht kurzfristige Überlegungen wie das Aufbessern der Rechnung dürfen im Vordergrund stehen. Das wurde uns eben gerade bei der Lorymatte präsentiert: Es sei eine gute Sache. Der Verkauf sei für den Kanton interessant. Dies führte damals zu einem allgemeinen Unbehagen in allen Fraktionen, und deshalb haben wir diese Motion eingereicht.

Ich möchte noch etwas bemerken. Es ist ein Unterscheid, ob der Kanton etwas an eine Gemeinde abtritt oder an einen Privaten. Zwischen Gemeinden und Kanton besteht ein gewisses Gentleman Agreement, sodass man dort eher etwas veräussert als bei Privaten, wo man eher sagen kann, man gebe es im Baurecht und behalte es in Besitz. Die glp-Fraktion unterstützt diese Richtlinienmotion, weil sie eben weich formuliert ist.

Hans Baumberger, Langenthal (PLR). Die FDP unterstützt diese Motion nicht. Der Regierungsrat stellt in seiner Antwort fest, dass die Schublade mit dem Tafelsilber weitgehend leer ist und dass sich diese Frage in Zukunft nicht mehr gleich stellen wird. Die Überlegung, wonach der Verkauf eines Grundstücks zwar eine kurzfristige Verbesserung der Bilanz bedeute, aber nicht nachhaltig sei, möchte ich an dieser Stelle bestreiten. Letztlich hängt es davon ab, was der Kanton mit den freiwerdenden Mitteln macht: Ob er damit beispielsweise ein Projekt finanziert, das in seiner langfristigen Auswirkung per Saldo eine bessere Effizienz aufweist, als es bei der Abgabe im Baurecht durch die wiederkehrenden Erlöse der Fall wäre.

Wenn man dem Kanton zusätzliche Vorschriften machen möchte, muss man sich überlegen, ob man dann nicht den Gemeinden ein Vorkaufrecht einräumen müsste. Wir können ja annehmen, dass eine Gemeinde vielfach andere Nutzungsabsichten hätte als ein Dritter oder ein Baurechtsnehmer. Unsere Fraktion ist auch der Meinung, dass man aufhören sollte, der Regierung überall in das operative Geschäft hineinzureden und damit letztlich ein gewisses Misstrauen gegenüber ihrer Führungsfähigkeit ausdrückt.

Und vielleicht noch etwas für Roland Näf: Du hast uns gefragt, was ein Richtlinienpostulat sei. Ich denke, der parteiinterne Weg zur Baudirektorin wäre wohl kürzer gewesen als derjenige über den Grossen Rat.

La présidente. Y a-t-il encore quelqu'un qui veut s'exprimer sur cette motion? (*Luc Mentha demande la parole, mais la présidente lui explique qu'il n'a pas droit à la parole.*) Si vous ne vous exprimez pas pour le groupe, vous ne pouvez pas prendre la parole, car nous sommes en débat réduit. Ce ne sont que les porte-parole de groupes qui ont droit à la parole. Et puisque nous sommes dans une motion réduite, même son auteur n'a plus le droit à la parole. – Est-ce que vous tenez à une motion? Oui, c'est donc à vous Mme la conseillère d'Etat.

Barbara Egger-Jenzer, directrice des travaux publics, des transports et de l'énergie. Ich stelle fest, dass es mittlerweile schwierig ist, zu wissen, wann man sprechen darf und wann nicht. Vielen Dank, dass ich noch schnell etwas sagen darf.

Ich möchte einzelne Fragen klären. Zuerst etwas zum Richtlinienpostulat: Es geht ja nicht um ein Richtlinienpostulat, wenn wir beantragen, diese Motion als Postulat zu überweisen. Es geht vielmehr darum, dass wir objektweise prüfen möchten, welche Möglichkeit sinnvoll ist. Da kann man lange sagen, die Motion lasse jeden Spielraum offen, wenn darin «in der Regel» steht. Nein, das stimmt nicht! «In der Regel» heisst, primär ist es ein Baurecht, und sekundär ist ein Verkauf möglich. Dies betrachten wir als Einschränkung, weil wir die Übertragungsart eben objektweise prüfen möchten.

Ich gehe einmal davon aus, dass die Mehrheit hier im Grossen Rat nicht möchte, dass das kantonseigene Promotionsland für die Standortförderung «in der Regel» im Baurecht abgegeben werden muss. Wenn wir diese Vorgabe hätten, dann hätten wir wohl CSL Behring nicht hier ansiedeln können.

Daher bitte ich Sie wirklich, uns diesen Spielraum zu belassen, die Forderung als Postulat zu überweisen und nicht die Einschränkung einer Motion zu machen. Im Übrigen handelt es sich um eine Richtlinienmotion.

Zudem möchte ich noch etwas sagen: Jemand hat gefragt, ob wir überhaupt eine Strategie hätten. Wir haben seit dem Jahr 2006 eine Strategie, wie mit den Grundstücken und den Liegenschaften des Kantons umzugehen ist.

La présidente. J'aimerais être claire, ce n'est pas moi qui ai accepté à moi toute seule le nouveau droit parlementaire! Vous avez pratiquement tous dit oui à ce droit, donc si je vous coupe la parole ou que je vous dis que vous n'avez droit qu'à deux minutes, ce n'est pas uniquement de ma faute. Je n'aimerais pas prendre toute la responsabilité sur moi seule (*hilarité*). Nous allons donc voter sur cette motion. Ceux qui acceptent cette motion votent oui, ceux qui la refusent votent non.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Rejet

Oui 67

Non 72

Abstentions 3

La présidente. Vous avez refusé cette motion.