



An den Grossen Rat

23.5575.02

PD/P235575

Basel, 17. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 16. April 2024

Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «Definition Wohnungsnot»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Januar 2024 die nachstehende Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Gemäss § 34 der Kantonsverfassung Basel-Stadt besteht Wohnungsnot bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5% und weniger. Dieser Wert geht zurück auf die Wohnschutzinitiative des Mieterverbands Basel-Stadt und ist eine politisch definierte Zahl ohne jegliche empirische Herleitung. So hat das Bundesamt für Wohnungswesen die Wohnungsnot unlängst bei einem Leerwohnungsbestand unter 1,0% geortet und spricht bei einem Leerwohnungsbestand von 1,0 – 1,5% von Wohnungsmangel.

Die Koppelung der Definition der Wohnungsnot an eine bestimmte Zahl macht denn auch wenig Sinn. So garantiert ein Leerwohnungsbestand von mehr als 1,5% einer wohnungssuchenden Person, welche auf eine preisgünstige Wohnung angewiesen ist, eine solche nicht. Ebenso wenig schliesst ein Leerstand von weniger als 1,5% aus, dass diese Person innert nützlicher Frist eine solche Wohnung findet. Was nützt einer Familie ein Leerwohnungsbestand von 2,0%, wenn dieser vor allem dank vielen leerstehenden teuren Kleinwohnungen zustande gekommen ist, eine von ihnen benötigte preisgünstige Familienwohnung auf dem Wohnungsmarkt hingegen Mangelware ist. Ebenso wenig nützt es einer auf günstigen Wohnraum angewiesenen Person, wenn der Leerwohnungsbestand die Grenze von 1,5% übersteigt, dies aber nur dank der Erstellung von teuren Neubauwohnungen. Diese Zahl gaukelt somit eine Lösung und Sicherheit vor, die sie in Tat und Wahrheit nicht garantieren kann.

Letztlich bewirkt sie vielmehr das Gegenteil von dem, was sie verspricht. Denn die einzuleitenden Massnahmen verschärfen die Probleme auf dem Wohnungsmarkt. Die Zahlen aus den Leerstandserhebungen zeigen, dass die tiefen Leerstände vor allem bei grösseren Wohnungen bestehen, Kleinwohnungen hingegen zum Teil Leerstände von über 1,5% aufweisen. Die stringenten Wohnschutzbestimmungen verhindern aber sinnvolle Lösungen, dass nämlich solche Kleinwohnungen zu grösseren und somit zu Familienwohnungen zusammengelegt werden können. Bestünden solche Möglichkeiten, so könnte der Überhang an Kleinwohnung abgebaut und das Fehlen an grösseren Wohnung bis zu einem gewissen Grad entschärft werden.

Unbefriedigend kommt hinzu, dass die Zählung des Leerstands wenig überschaubar ist, einen Hauch von Zufälligkeit birgt und nicht klar erkennen lässt, ob tatsächlich alle leerstehenden Wohnungen in die Zählung einfließen.

Der Wohnungsleerstand muss also konziser und aussagekräftiger erhoben werden, indem dieser nach Wohnungsgrösse, Preiskategorie und Standort ausgewiesen wird. Ferner sind die rigiden Wohn-

schutzbestimmungen auf Wohnungsbestände zu beschränken, die gemäss jährlicher Leerstandserhebung einer Wohnungsnot gemäss aktueller Verfassungsbestimmung unterliegen. Aus diesem Grund bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat, dem Grossen Rat innert Jahresfrist eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, die eine Leerstandserhebung unterschieden gemäss oben erwähnte Wohnungskategorien zulässt und die Wohnschutzbestimmungen auf jene Wohnungskategorien beschränkt, die unter der Leerstandsquote von 1,5% liegen.

Andrea Elisabeth Knellwolf, Michael Hug, Niggi Daniel Rechsteiner, Daniel Seiler, Pascal Messerli»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Mit Annahme der Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» durch die Basler Stimmbevölkerung wurde das Wohnraumfördergesetz (WRFG, SG 861.500) revidiert und der Schutz des bestehenden Wohnraums ausgebaut. Das revidierte Gesetz und die neu erarbeitete Verordnung über den Schutz von Wohnraum (Wohnraumschutzverordnung, WRSchV, SG 861.540) traten am 28. Mai 2022 in Kraft.

Bereits zusammen mit dem Beschluss der Inkraftsetzung hat der Regierungsrat das Präsidialdepartement damit beauftragt, die Wohnschutzbestimmungen sowie deren Umsetzung zu evaluieren und im Jahr 2024 darüber zu berichten. Mit Beschluss vom 9. Januar 2024 (RRB Nr. 24/01/39) hat der Regierungsrat sodann eine Auslegeordnung zur Wohnschutzgesetzgebung in Auftrag gegeben, auf deren Grundlage Erkenntnisse über Zusammenhänge und Wirkungsweisen der neuen Bestimmungen festgestellt sowie allfällige Anpassungen geprüft werden können. Die Auslegeordnung soll sich dabei insbesondere mit der Ziel- bzw. Zweckerreichung des Wohnraumschutzes befassen.

Am 17. Januar 2024 überwies der Grosse Rat nebst der vorliegenden Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten, die Motionen Daniel Seiler und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich des Stockwerkeigentums» (P225572), Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich der energetischen Sanierungen» (P235573), Pascal Messerli und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich Wohnschutzkommission» (P235574) sowie Michael Hug und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen in Bezug auf das Bewilligungsverfahren» (P235576), die Anpassungen der Wohnraumschutzbestimmungen im Wohnraumfördergesetz beziehungsweise in der Wohnraumschutzverordnung fordern. Dabei beantragt der Regierungsrat für die Motionen Rechsteiner und Konsorten, Messerli und Konsorten sowie Hug und Konsorten die Umwandlung in einen Anzug und für die Motion Seiler und Konsorten die Nichtüberweisung.

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 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} 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 GO eine Motion un-zulässig, die einwirken will auf

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

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «dem Grossen Rat innert Jahres-frist eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, die eine Leerstandserhebung unterschieden gemäss oben [Ausführungen in der Motion] erwähnten Wohnungskategorien zulässt und die Wohnschutz-bestimmungen auf jene Wohnungskategorien beschränkt, die unter der Leerstandsquote von 1,5% liegen».

Die Motionsforderung kann nur im Kontext des vorangehenden Textes eruiert werden. Motionsfor-derungen müssen so abgefasst sein, dass sich ihr Sinn aus sich selbst heraus erschliesst, was vorliegend nicht der Fall ist. Aufgrund ihrer Auslegungsbedürftigkeit steht die Forderungen jedoch bis zu einem gewissen Grad in einem Widerspruch zum zwingenden Charakter des parlamentari-schen Instruments der Motion.

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss § 34 Abs. 6 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) besteht Wohnungsnot bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5 Prozent oder weniger. Diese Definition wird in § 4 Abs. 4 des Gesetzes über die Wohnraumförderung vom 5. Juni 2013 (Wohnraumfördergesetz, WRFG; SG 861.500) wörtlich wiederholt. Aus rechtlicher Sicht spricht nichts dagegen auf Gesetzesstufe die Leerstandserhebungen unterschieden gemäss verschiedener Wohnungskategorien festzusetzen und dass folglich die Wohnschutzbestimmungen nur auf die Wohnungskategorien angewendet werden, die unter der Leerstandsquote von 1,5 Pro-zent liegen. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeits-bereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Stellungnahme zur Motion

§ 34 der Kantonsverfassung Basel-Stadt sowie § 4 Abs. 4 WRFG definieren, dass bei einem Leer-wohnungsbestand von 1.5 Prozent und weniger von einer Wohnungsnot gesprochen wird. Auch in anderen Kantonen wird ein Wert von 1.5 Prozent zur Definition des Wohnungsmangels bzw. einer Wohnungsnot definiert, die auch bundesgerichtlich bereits mehrfach als rechtskonform akzeptiert wurde. Die Stimmbevölkerung hat sich sodann bereits zweimal dahingehend geäussert, dass bei einer Leerstandsquote von unter 1.5 Prozent im Kanton eine Wohnungsnot herrscht, mit allen da-ran geknüpften Rechtsfolgen. Dem Volkswillen ist entsprechend Rechnung zu tragen.

Gemäss der Leerstandserhebung 2023 des Statistischen Amtes herrscht im Kanton eine Leerstandsquote von durchschnittlich 1.1 Prozent. Nach Zimmerzahl differenziert können folgende Leerstandsquoten ausgewiesen werden:

Einzimmerwohnung	1.6 Prozent
Zweizimmerwohnung	1.3 Prozent
Dreizimmerwohnung	1.1 Prozent
Vierzimmerwohnung	0.8 Prozent
Fünzimmerwohnung	0.5 Prozent
Sechszimmerwohnung und mehr	0.4 Prozent

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Leerstandserhebung 2023.

Wie den vorgenannten Zahlen zu entnehmen ist, liegen die Leerstandsquoten – mit Ausnahme der Einzimmerwohnungen – durchgehend unter dem in der Kantonsverfassung und dem WRFG definierten Grenzwert von 1.5 Prozent.

Eine Differenzierung der Leerstandsquote nach Wohnviertel ist grundsätzlich möglich. Die Leerstandsquoten variieren innerhalb derselben Wohnviertel aber von Jahr zu Jahr teilweise relativ stark. Eine Nutzung von Leerstandsquoten nach Zimmerzahl und Wohnviertel würde jedoch noch grössere Schwankungen aufweisen.

Eine differenzierte Anwendung der Bestimmungen zur Wohnungsnot, je nachdem, ob eine entsprechende Zimmeranzahl (oder alternativ Wohnungsgrösse, Preiskategorie oder Standort) unter den Wert fällt oder nicht, ist mit grossen Bedenken betreffend Praktikabilität, Umsetzungsmöglichkeiten, Gleichbehandlung und Vollzug verbunden. Es ist davon auszugehen, dass die von den Motionärinnen und Motionären erwähnte Umwandlung von Kleinwohnungen zu grösseren Familienwohnungen voraussichtlich nicht erfolgen wird, da die Eigentümerschaften eine Unterstellung der Wohnungen unter die Wohnraumschutzbestimmungen eher verhindern wollen. Wären beispielsweise Einzimmerwohnungen nicht geschützt, würden Eigentümerschaften diese kaum in eine andere Kategorie von Wohnung umwandeln, in welcher Wohnungsnot herrscht und die geschützt ist. Es stellt sich ausserdem die Frage, ob die Nachfrage nach Einzimmerwohnungen nicht bestehen bleibt bzw. sich weiter erhöht, womit tendenziell mit einer Verschärfung auch der diesbezüglichen Leerstandsquote zu rechnen ist und eine weitere Unterscheidung schliesslich ohne wirkliche Auswirkungen auf die Frage der Wohnungsnot und Unterstellung unter die Wohnraumschutzbestimmungen bleiben würde.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die Forderung der Motion ab.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend „Definition Wohnungsnot“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin