



An den Grossen Rat

23.5573.02

PD/P235573

Basel, 17. April 2024

Regierungsratsbeschluss vom 16. April 2024

Motion Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich der energetischen Sanierungen»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Januar 2024 die nachstehende Motion Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Berichterstattung in den Medien zu einigen Fällen, welche Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer im Zusammenhang mit den neuen Wohnschutzbestimmungen erleiden mussten, liessen aufhorchen und führen zum Schluss, dass die gesetzlichen Bestimmungen im Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) und/oder in Wohnraumschutzverordnung (WRSchV) dringend angepasst werden müssen.

Im Abstimmungskampf zur Initiative «JA zum Echten Wohnschutz» wurden Befürchtungen laut, dass die strengen Schutz- und Bewilligungsverfahren sich negativ auf die energetischen Sanierungen von Liegenschaften auswirken würden. Von den Initianten wurde dies stets bestritten und im Gegenteil behauptet, die neuen gesetzlichen Bestimmungen würden energetische Sanierungen begünstigen. Nach einem Jahr seit Inkrafttreten zeigt sich, dass die Befürchtungen nicht unberechtigt waren.

Energetische Sanierungen werden durch die aktuelle Wohnschutzgesetzgebung nicht bevorzugt behandelt, insbesondere nicht im Bewilligungsverfahren. So haben die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer keinen Anreiz, ihre Liegenschaften energetisch zu sanieren. Denn zum einen müssen sie bei entsprechenden Projekten das gleiche Bewilligungsverfahren wie bei anderen Umbauten und Sanierungen durchlaufen, zum andern werden die energetischen Massnahmen in Bezug auf die Mietzinserhöhung nicht anders behandelt als die übrigen baulichen Massnahmen. Die Investitionen in energetische Umrüstungen und Verbesserungen zahlen sich für die Vermieterinnen und Vermieter nicht aus.

Soll das ambitionierte Ziel von Netto-Null bis 2037 erreicht werden, so müssen gesetzliche Hemmnisse ab- und nicht aufgebaut werden. Aus diesem Grund ist das Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) und/oder die Wohnraumschutzverordnung (WRSchV) anzupassen, indem bauliche Massnahmen zu energetischen Verbesserungen einer Liegenschaft gemäss Art. 14 Absatz 2 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen nicht mehr den Bestimmungen der Wohnschutzgesetzgebung unterliegen sollen, weder einer Bewilligungs- und Meldepflicht noch in Bezug auf die Erhöhung der Mietzinse. Diese Befreiung soll ausschliesslich für bauliche Massnahmen gelten, die unmittelbar mit der energetischen Verbesserung im Zusammenhang stehen. Weitere Massnahmen sind davon nicht betroffen, auch wenn sie in einem gemeinsamen Umbau- oder Sanierungsprojekt ergriffen werden.

Die Motionärinnen und Motionäre bitten den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung in obigem Sinne innert Jahresfrist zu unterbreiten.

Niggi Daniel Rechsteiner, Andrea Elisabeth Knellwolf, Michael Hug, 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 Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten, die Motionen Daniel Seiler und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich des Stockwerkeigentums» (P225572), Pascal Messerli und Konsorten betreffend «Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich Wohnschutzkommission» (P235574), Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «Definition Wohnungsnot» (P235575) 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 Messerli und Konsorten sowie Hug und Konsorten die Umwandlung in einen Anzug und für die Motionen Seiler und Konsorten sowie Knellwolf 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 unzulässig, 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, «das Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) und/oder die Wohnraumschutzverordnung (WRSchV) anzupassen, indem bauliche Massnahmen zu energetischen Verbesserungen einer Liegenschaft gemäss Art. 14 Absatz 2 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen nicht mehr den Bestimmungen der Wohnschutzgesetzgebung unterliegen sollen, weder einer Bewilligungs- und Meldepflicht noch in Bezug auf die Erhöhung der Mietzinse. Diese Befreiung soll ausschliesslich für bauliche Massnahmen gelten, die unmittelbar mit der energetischen Verbesserung im Zusammenhang stehen. Weitere Massnahmen sind davon nicht betroffen, auch wenn sie in einem gemeinsamen Umbau- oder Sanierungsprojekt ergriffen werden. Dem Grossen Rat ist innert Jahresfrist eine Gesetzesänderung zu unterbreiten».

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

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss § 8a des Gesetzes über die Wohnraumförderung vom 5. Juni 2013 (Wohnraumförderung, WRFG; SG 861.500) unterliegen sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, in Zeiten der Wohnungsnot einer Bewilligungspflicht gemäss §§ 8d und 8e WRFG. In den Fällen von § 8c WRFG genügt eine Meldepflicht. Energetische Sanierungen im Sinne von Art. 14 Abs. 2 der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990 (VMWG; SR 221.213.11) sind also entweder von der Meldepflicht oder von der Bewilligungspflicht betroffen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Änderung des WRFG und/oder der WRSchV gefordert. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates; gemäss § 42 Abs. 1 GO kann jedes Mitglied des Grossen Rates den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses zu unterbreiten. Gestützt auf § 42 Abs. 1^{bis} GO ist es dem Regierungsrat ferner möglich, eine Massnahme für die er zuständig ist zu ergreifen und auf diesem Weg eine Verordnung anzupassen. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich 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

Die Motion zielt darauf ab, energetische Sanierungen von der Bewilligungs- und Meldepflicht sowie der Mietzinsaufschlagsbeschränkung der Wohnschutzgesetzgebung auszunehmen. Dies wird damit begründet, dass energetische Sanierungen aktuell nicht bevorzugt behandelt würden und kein Anreiz bestehe, die Liegenschaft energetisch zu sanieren. Daher sei das Ziel von Netto-Null bis 2037 gefährdet und es müssen Massnahmen ergriffen werden.

Die Bestimmungen des WRFG sehen vor, dass energetische und ökologische Sanierungsmassnahmen in einem gewissen Masse bereits heute berücksichtigt werden können.

Gemäss § 7 Abs. 3 WRFG wird die Abbruchbewilligung u. a. erteilt, sofern eine Aufstockung im Bestand technisch nicht möglich oder nach ökologischen Kriterien auch unter Berücksichtigung des Aspekts der grauen Energie nicht sinnvoll erscheint und der Ersatzneubau mindestens 20 Prozent mehr Wohnraum umfasst und ökologischen Kriterien vollumfänglich entspricht oder er alternativ über mindestens 40 Prozent mehr Wohnraum verfügt, wenn die ökologischen Kriterien nicht erfüllt werden. Bei Abbruch und Ersatzneubau sind ökologische Kriterien somit bei der Bewilligungserteilung bereits berücksichtigt.

Im Bereich von Sanierungsvorhaben beim umfassenden Bewilligungsverfahren wird in § 8e Abs. 3 WRFG vorgesehen, dass diese nachweislich zu bedeutenden Energieeinsparungen insbesondere bezüglich grauer Energie führen müssen. Gemäss § 8e Abs. 6 WRFG können zudem Mehrkosten aufgrund besonders wertvoller ökologischer Sanierungsvorhaben – die sonst nicht überwältigt werden könnten, da sie beispielsweise nicht vollumfänglich den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen würden – gleichwohl berücksichtigt und auf den Mietzins überwältigt werden.

Eine gewisse Bevorzugung ökologischer Massnahmen gegenüber anderen baulichen Massnahmen besteht somit gemäss WRFG und WRSchV bereits. Die Auswirkungen der Wohnraumschutzgesetzgebung sind in Bezug auf ökologische bzw. auch energetische Sanierungen zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht über den Einzelfall hinaus abschätzbar. Es ist deshalb noch zu früh, um Schlüsse zu ziehen.

Energetische Massnahmen erfolgen oft im Rahmen einer Gesamtsanierung. Der Ansatz der Motion, einzelne (energetische bzw. ökologische) bauliche Massnahmen voneinander zu unterscheiden und sie von der Bewilligungspflicht zu befreien, ist nicht trivial. Es ist fraglich, ob die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller dies selbständig beurteilen könnten.

Die Motion ist aber auch im Kontext der Klimaschutzstrategie «Netto-Null 2037» zu sehen. Der Wohnraumschutz ist – gleich wie der Klimaschutz – ein gewichtiges in der Verfassung verankertes öffentliches Interesse. Beide Interessen müssen daher in angemessener Weise und im Einklang miteinander verfolgt werden. Das Thema Zielkonflikte zwischen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Klimaschutz ist auch Gegenstand eines Anzugs der Spezialkommission Klimaschutz (P215743), welcher derzeit bearbeitet wird. Die Beantwortung dieses Anzugs und die weitere Bearbeitung der Motion Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten werden entsprechend aufeinander abgestimmt. Es erscheint daher sinnvoll, unter Berücksichtigung des Aktionsplans zur Klimaschutzstrategie sowie der Auslegeordnung, die Bestimmungen der WRFG und der WRSchV vertiefter zu prüfen und dem Grossen Rat gegebenenfalls geeignete Vorschläge vorzulegen, damit beide Interessen in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen. Eine direkte Umsetzung der Motion ist nicht zu empfehlen, auch weil die geforderte Umsetzungsfrist von lediglich einem Jahr zu kurz ist.

Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dass die Forderung der Motion als Anzug weiter geprüft wird und der Regierungsrat darüber Bericht erstattet.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Niggi Daniel Rechsteiner und Konsorten betreffend „Anpassung der Wohnschutzbestimmungen im Bereich der energetischen Sanierungen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin