



An den Grossen Rat

24.5424.02

FD/P245424

Basel, 19. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 18. Februar 2025

Motion Daniel Albietz und Konsorten betreffend «Restfinanzierungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2024 die nachstehende Motion Daniel Albietz und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Boden im Kanton Basel-Stadt ist endlich. Die Bodenpreise haben sich seit der Finanzkrise vervielfacht. Seit der Zinswende (Ende 2022) stagnieren sie aber und beginnen sogar langsam zu sinken. Es ist ein guter Zeitpunkt für gemeinnützige Wohnbauträger, diese Gelegenheit zu nutzen und Liegenschaften zu kaufen. Aktuell beträgt der gesamtkantonale Anteil an preisgünstigem Wohnraum knapp 14%. Dieser Anteil ist bis 2035 auf 17% und bis 2050 sogar auf 25% zu erhöhen. Dies hält der Regierungsrat in seinem eigenen Bericht zur Umsetzung des Verfassungsauftrags «Recht auf Wohnen» fest. Weiter wurde nun dieser Zielwert im unlängst verabschiedeten parlamentarischen Gegenvorschlag zur Initiative «Basel baut Zukunft» im Bau- und Planungsgesetz neu verankert. Das Hauptziel von gemeinnützigen Wohnbauorganisationen ist es, preisgünstige Wohnungen auf Basis der Kostenmiete dauerhaft zu vermieten. Der gemeinnützige Wohnungsbau ist aber mit den über 13'000 Wohnungen auch ein wirtschaftlicher Faktor im Baugewerbe: Neubauten und Sanierungen generieren eine ansehnliche Wertschöpfung und tragen zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei.

Möchten gemeinnützige Wohnbauträger Liegenschaften auf dem Immobilienmarkt erwerben, insbesondere wenn Liegenschaften an Meistbietende verkauft werden, sind die erzielten Kaufpreise oft zu hoch: Sie orientieren sich am zukünftigen Mietzinspotenzial und nicht an den effektiven Mietzinseinnahmen. Genau diese Herausforderung hindert gemeinnützige Wohnbauträger oft daran, eine Liegenschaft zu kaufen, weil sich eine klassische Finanzierung aufgrund der hohen Kaufpreise nicht realisieren lässt. Mit Restfinanzierungsdarlehen kann dieses Problem gelöst werden. Diese Darlehen werden verzinst und sind über 20 Jahre rückzahlbar. Die Restfinanzierungsdarlehen wären ein neues kantonales Finanzierungsinstrument und bräuchten deshalb eine Verankerung im Wohnraumförderungsgesetz (WRFG). Der Wirkungsmechanismus ist einfach und direkt. Die Restfinanzierungsdarlehen können pro Wohnung beantragt werden. Dies entspricht der gängigen eidgenössischen Wohnbauförderung. Die Darlehen werden nachrangig hinter den klassischen Finanzierungen und den bestehenden Bundesdarlehen (Fonds de Roulement) gewährt. Die Hebelwirkung dieses zusätzlichen Finanzierungsinstruments ist als hoch einzuschätzen, denn erst durch diese Restfinanzierung können die in Zentrumslagen üblichen hohen Kaufpreise durch gemeinnützige Wohnbauträger bezahlt werden.

Deshalb fordern die Unterzeichneten die Regierung des Kantons Basel-Stadt dazu auf, eine gesetzliche Grundlage auszuarbeiten mit dem Zweck, Darlehen zur Restfinanzierung von Liegenschaftskäufen durch gemeinnützige Bauträger gemäss folgenden Grundsätzen zu gewähren.

1. Gemeinnützigen Wohnbauträgern, die Wohnungen auf der Basis der Kostenmiete vermieten und erstellen, können Darlehen zur Restfinanzierung (max. 20'000 CHF pro Wohnung) gewährt werden.

2. Dem Grossen Rat ist innerhalb eines Jahres eine entsprechende Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von mindestens 40 Millionen Franken vorzulegen. Die bereits bestehende Rahmenausgabenbewilligung von 20 Millionen Franken für den Erwerb von Arealen und Liegenschaften zugunsten des gemeinnützigen Wohnraumangebots ist zu integrieren. Diese durch den Grossen Rat bereits beschlossene Rahmenausgabenbewilligung finanziert dabei eine allfällige Differenz zwischen Kaufpreis (oftmals Marktpreis für Stockwerkeigentum) und Wert des Baurechts für Boden und Gebäude (Marktpreis für preiswerte Mietwohnungen mit Auflage «im öffentlichen Interesse»).

Daniel Albietz, Roger Stalder, Bruno Lötscher-Steiger, Franz-Xaver Leonhardt, Ivo Balmer, Christoph Hochuli, Bülent Pekerman, Lea Wirz, Thomas Widmer-Huber, René Brigger, Christine Keller, Tonja Zürcher, Pascal Pfister»

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 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, «eine gesetzliche Grundlage auszuarbeiten mit dem Zweck, Darlehen zur Restfinanzierung von Liegenschaftskäufen durch gemeinnützige Bauträger gemäss folgenden Grundsätzen zu gewähren».

1. Gemeinnützigen Wohnbauträgern, die Wohnungen auf der Basis der Kostenmiete vermieten und erstellen, können Darlehen zur Restfinanzierung (max. 20'000 Franken pro Wohnung) gewährt werden.
2. Dem Grossen Rat ist innerhalb eines Jahres eine entsprechende Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von mindestens 40 Mio. Franken vorzulegen. Die bereits bestehende Rahmenausgabenbewilligung von 20 Mio. Franken für den Erwerb von Arealen und Liegenschaften zugunsten des gemeinnützigen Wohnraumangebots ist zu integrieren. Diese durch den Grossen Rat bereits beschlossene Rahmenausgabenbewilligung finanziert dabei eine allfällige Differenz zwischen Kaufpreis (oftmals Marktpreis für Stockwerkeigentum) und Wert des Baurechts für Boden und Gebäude (Marktpreis für preiswerte Mietwohnungen mit Auflage «im öffentlichen Interesse»)

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ist als Verfassungsauftrag ein Ziel der Wohnungspolitik des Bundes gemäss Art. 108 der Schweizerischen Bundesverfassung (Bundesverfassung, BV; SR 101) vom 18. April 1999. Die Wohnraumförderung des Bundes erfolgt nach dem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; SR 842) vom 21. März 2003, welches indirekte Hilfen für Wohnbaugenossenschaften und andere gemeinnützige Wohnbauträger vorsieht.

Auf kantonaler Ebene ist die Förderung des Wohnungsbaus in den § 34 Abs. 2 und 11 Abs. 2 lit. c der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (Verfassung des Kantons Basel-Stadt, KV; SG 111.100) vom 23. März 2005 verankert. Das Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG, SR 861.500) vom 5. Juni 2013 bezweckt «den Erhalt und die Schaffung von vielfältigem, unterschiedlichen Ansprüchen genügendem, insbesondere familiengerechtem Wohnraum» (WRFG § 1). Zur Erreichung dieses Ziels sieht das Gesetz verschiedene kantonale Förderungsmassnahmen und Regelungen vor, welche die Massnahmen des Bundes ergänzen.

Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates.

Ferner wird mit der Motion gefordert, es sei dem Grossen Rat innerhalb eines Jahres eine Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von mindestens 40 Mio. Franken vorzulegen und es sei die vom Grossen Rat mit Beschluss Nr. 21/2/11G vom 13. Januar 2021 bereits bewilligte Rahmenausgabenbewilligung in Höhe von 20 Mio. Franken für den Erwerb von Arealen und Liegenschaften zugunsten des gemeinnützigen Wohnraumangebots zu integrieren. Rahmenausgabenbewilligungen fallen in die Kompetenz des Grossen Rates (§ 27 Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltsgesetz; SG 610.100) vom 14. März 2012, können mit einem Rahmenausgabenbeschluss bewilligt werden und sind daher dem Instrument der Motion zugänglich (§ 42 Abs. 1 GO).

Die Motion verlangt 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.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Anliegen der Motion

Da die Bodenpreise im Kanton Basel-Stadt seit der Zinswende 2022 stagnieren, böte sich gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften eine gute Gelegenheit, Liegenschaften zu erwerben. Solche Liegenschaften würden jedoch häufig an den jeweils Meistbietenden verkauft werden, was im Ergebnis zu erhöhten Kaufpreisen führe. Eine klassische Finanzierung könne dadurch erschwert werden.

Die Motionärinnen und Motionäre schlagen Restfinanzierungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger vor, die als neues Finanzierungsinstrument im Wohnraumförderungsgesetz verankert werden sollen und fordern den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage auf. Innerhalb eines Jahres soll dem Grossen Rat zudem eine entsprechende Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von mindestens 40 Mio. Franken vorgelegt werden. Die bereits beschlossene Rahmenausgabenbewilligung von 20 Mio. Franken¹ soll integriert werden.

¹ Der genaue Wortlaut gemäss GRB Nr. 21/2/11G vom 13. Januar 2021: *Für Investitionsbeiträge für den Erwerb von Grundstücken zugunsten von preisgünstigem Wohnraum nach dem Prinzip der dauerhaften Kostenmiete oder für den Erwerb von Grundstücken im Verwaltungsvermögen des Kantons für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum wird eine Rahmenausgabenbewilligung von 20'000'000 Mio. Franken bewilligt. Die Ausgabenbewilligung unterliegt keiner zeitlichen Beschränkung.*

3. Stellungnahme des Regierungsrats

Zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraumangebots sind im kantonalen Wohnraumförderungsgesetz verschiedene Instrumente verankert, u.a. die Abgabe von Arealen im Baurecht. Im Rahmen der Umsetzung der Initiative «Recht auf Wohnen» hat der Regierungsrat zudem die Erhöhung des Anteils an preisgünstigem Wohnraum der öffentlichen Hand (Wohnbauprogramm 1'000+) an Genossenschaftswohnungen und Wohnungen der Stiftung Wohnraum Basel auf 17% bis 2035 und 25% bis 2050 beschlossen. Die vorliegende Motion bietet einen Ansatz, dieses Ziel zu erreichen, indem sie den gemeinnützigen Wohnbauträgern den Erwerb von Liegenschaften durch Restfinanzierungsdarlehen erleichtert.

Obwohl eine solche Erleichterung grundsätzlich zu begrüssen ist, bestehen Bedenken hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Alternative Instrumente könnten möglicherweise zielführender sein, insbesondere solche, die nicht nur einen Eigentümerwechsel, sondern die Schaffung neuer preisgünstiger Wohnungen ermöglichen.

Bei der Gewährung von Restfinanzierungen besteht die Gefahr, dass solche Darlehen den Immobilienmarkt verzerren und den Preis nach oben treiben könnten. Private Käufer könnten gezwungen sein, höhere Preise zu zahlen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Zudem besteht das Risiko, dass bei einem überhöhten Kaufpreis die kalkulierte Kostenmiete die Marktmiete übersteigt und somit das Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, verfehlt wird.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es zur Förderung günstigen Wohnraums zielführendere Massnahmen gibt. Die gezielte Abgabe von Land im Baurecht entspricht der aktiven Bodenpolitik des Kantons und stellt gemäss § 50a des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt das bevorzugte Vorgehen dar.

Der Regierungsrat ist dennoch bereit, Finanzierungslösungen im Sinne einer Restfinanzierung zu prüfen. In diesem Rahmen gilt es auch die Höhe der Restfinanzierung pro Wohnung und die Wohnung als Bezugsrahmen an sich zu überprüfen. Nebst der Wohnung könnte auch die Kapitalstruktur des jeweiligen gemeinnützigen Wohnbauträgers als Grundlage zur Gewährung einer Restfinanzierung dienen. Damit würde beim Entscheid über eine potenzielle Finanzierung nicht nur das Objekt der Wohnung, sondern auch der Empfänger als Subjekt der Finanzierung berücksichtigt werden. Es ist entscheidend, dass die Genossenschaften so aufgestellt sind, dass sie die Zinszahlungslast dauerhaft tragen können und die Vergabe nachhaltig ist.

Die Motionärinnen und Motionäre fordern ferner, dass dem Grossen Rat innerhalb eines Jahres eine entsprechende Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von mindestens 40 Mio. Franken vorzulegen sei. Die bereits bestehende Rahmenausgabenbewilligung von 20 Mio. Franken sei zu integrieren. Ob eine solche Aufstockung von über 20 Mio. Franken notwendig ist, muss ebenfalls überprüft werden, zumal diese bis heute nicht in Anspruch genommen werden musste.

Der Regierungsrat sieht das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre als bedeutsam an und wird es im Zuge der aktuellen Überarbeitung der kantonalen Wohnraumentwicklungsstrategie, eingehend prüfen. Die notwendige Analyse der Auswirkungen eines solchen Markteingriffs sowie der alternativen Möglichkeiten erfordert eine sorgfältige Überprüfung, die sich nicht innerhalb der von den Motionärinnen und Motionären vorgesehenen Jahresfrist realisieren lässt.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Daniel Albietz und Konsorten betreffend Restfinanzierungsdarlehen für gemeinnützige Wohnbauträger dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin