An den Grossen Rat **21.5490.04**

FD/P215490

Basel, 28. Oktober 2026

Regierungsratsbeschluss vom 27. Oktober 2026

Anzug Mahir Kabakci und Konsorten betreffend «die rechtliche Nichtdiskriminierung der ausländischen Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt durch Wohnbaugenossenschaften auf Land des Kantons»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 6. Dezember 2023 den nachstehenden Anzug Mahir Kabakci und Konsorten stehen lassen. Der Anzug wurde dem Finanzdepartement (ff) sowie dem Präsidialdepartement zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

> «Erfreulicherweise ist es in den letzten Jahren zu einer Belebung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus gekommen. Wer Bewohner:innen einer Genossenschaftssiedlung wird, kann bekanntlich mittel- und langfristig von günstigeren und oft gleichbleibenden Mietpreisen profitieren. Gemäss Basler Mietpreisstatistik liegen die Mietpreise beim gemeinnützigen Wohnungsbau um ca. 20-30 % tiefer. Insofern ermöglicht der genossenschaftliche Wohnungsbau, dass viele eher einkommensschwache Menschen in Basel ein Zuhause haben, aus dem sie nicht vertrieben werden. Stossend ist, dass Interessent:innen mit Migrationshintergrund bei der Vergabe von Wohnungen durch Genossenschaften unterdurchschnittlich berücksichtigt werden. Dies Betrifft insbesondere kleine und mittlere Wohnbaugenossenschaften.
>
> Rückmeldungen der Bevölkerung zufolge berücksichtigen Genossenschaften vereinzelt bei der Vergabe von Wohnungen nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht. Wer nicht über dieses verfügt, kann dort nicht Genossenschafterin/Genossenschafter werden. Bei Genossenschaften, die den Boden vom Kanton Basel-Stadt im Baurecht erhalten, besteht nach §10 Abs. 3 WRFV eine direkte Einflussmöglichkeit, solche Diskriminierungen zu unterbinden.
>
> Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten
>
> 1. Ob im Rahmen der Bodenpolitik und in Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Nordwestschweiz eine öffentliche Policy erarbeitet werden kann, welche die diskriminierungsfreie Vergabe von Genossenschaftswohnungen gestützt auf § 10 Abs.3 WRFV umsetzt.
> 2. Ob der Regionalverband oder die Genossenschaften, welche Land im Baurecht von Basel-Stadt haben, direkt im Rahmen dieser Policy regelmässig Rechenschaft über die diskriminierungsfreie Vergabe von Genossenschaftswohnungen ablegen können bzw. dies von der Verwaltung direkt geprüft wird.
>
> Mahir Kabakci, Stefan Wittlin, Luca Urgese, Bülent Pekerman, Johannes Sieber, Jérôme Thiriet, Jessica Brandenburger, Michael Hug, Brigitte Gysin, Tonja Zürcher, Nicole Amacher, Alexandra Dill, Michela Seggiani, Kerstin Wenk, Franziska Roth, Beda Baumgartner, Thomas Gander, Tim Cuénod, René Brigger, Salome Bessenich, Edibe Gölgeli, David Wüest-Rudin, Sandra Bothe, Heidi Mück, Harald Friedl, Semseddin Yilmaz, Pascal Messerli, Jean-Luc Perret»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Erarbeitung einer öffentlichen Policy

«Der Regierungsrat wird gebeten, zu prüfen und zu berichten, ob im Rahmen der Bodenpolitik und in Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Nordwestschweiz eine öffentliche Policy erarbeitet werden kann, welche die diskriminierungsfreie Vergabe von Genossenschaftswohnungen gestützt auf § 10 Abs. 3 WRFV umsetzt.»

Ohne vertragliche Beziehung (z.B. Baurechtsvertrag), in welcher der Kanton und die Genossenschaften gemeinsam eine solche Regelung über eine diskriminierungsfreie Vermietung vorsehen, erfolgt die diskriminierungsfreie Vermietung durch die Genossenschaften lediglich auf freiwilliger Basis. Ohne Rechtsverhältnis zwischen dem Kanton und den Genossenschaften ist die Durchsetzung einer solchen öffentlichen Policy nicht möglich. Im Schreiben an den Grossen Rat vom 25. Oktober 2023 (Schreiben 21.5490.02) wurde zu dieser Frage bereits abschliessend Stellung genommen.

2. Prüfung der diskriminierungsfreien Vergabe

«Weiter wird der Regierungsrat gebeten, zu prüfen und zu berichten, ob der Regionalverband oder die Genossenschaften, welche Land im Baurecht von Basel-Stadt haben, direkt im Rahmen dieser Policy regelmässig Rechenschaft über die diskriminierungsfreie Vergabe von Genossenschaftswohnungen ablegen können bzw. dies von der Verwaltung direkt geprüft wird.»

Zunächst muss zwischen zwei verschiedenen Modellen des Baurechtsvertrags, wie er vom Kanton Basel-Stadt resp. der Einwohnergemeinde der Stadt Basel abgeschlossen wird, unterschieden werden:

Einerseits gibt es den «normalen» partnerschaftlichen Baurechtsvertrag, dessen Baurechtszins marktkonform ist. Die grosse Mehrheit der Wohnbaugenossenschaften, welche ein oder mehrere Baurechte auf Land des Kantons Basel-Stadt oder der Einwohnergemeinde der Stadt Basel besitzt, verfügt über diesen Baurechtsvertrag.

Andererseits gibt es den neueren Baurechtsvertrag Plus, der im Jahr 2010 ins Leben gerufen und explizit für Genossenschaften resp. gemeinnützig organisierte Baurechtsnehmende konzipiert worden ist. Er kam bisher erst bei einer kleinen Anzahl von neueren Baurechtsverträgen und Arealentwicklungen zur Anwendung, wie zum Beispiel beim Areal Westfeld. Weitere Baurechtsabgaben mit dem Baurechtsvertrag Plus sind derzeit im Gange.

Der Baurechtsvertrag Plus beinhaltet unter anderem eine Staffelung des Baurechtszinses, die als Anschubfinanzierung gedacht ist sowie die Verpflichtung zur Schaffung eines Erneuerungsfonds. Zudem können Darlehen für Projektentwicklungen oder Bürgschaften in Anspruch genommen werden. Im Gegenzug werden den Baurechtsnehmenden seit Inkrafttreten des Wohnraumfördergesetzes am 1. Juli 2014 gewisse Pflichten gemäss Verordnung über die Wohnraumförderung (SG 861.520, Wohnraumförderungsverordnung, WRFV) auferlegt, unter anderem die Pflicht zur diskriminierungsfreien Vermietung.

Der Baurechtsvertrag Plus ist aufgrund der Staffelung des Baurechtszinses für die Anschubfinanzierung vor allem dann attraktiv, wenn Genossenschaften neuen Wohnraum realisieren möchten und nicht, wenn bestehende Liegenschaften im Baurecht weiter bewirtschaftet werden sollen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Genossenschaften oder andere gemeinnützig organisierte Gesellschaften, die aktuell über einen «normalen» partnerschaftlichen Baurechtsvertrag verfügen und die Verlängerung des Baurechts über die ursprüngliche Vertragsdauer von 100 Jahren hinaus anstreben, nicht in jedem Fall den Wechsel zu einem Baurechtsvertrag Plus unterstützen werden.

Genossenschaften resp. gemeinnützig organisierte Gesellschaften mit «normalem» partnerschaftlichem Baurechtsverhältnis (ohne Baurechtsvertrag Plus) haben keine Förderleistungen gemäss WRFG oder WRFV (Baurechtszinsstaffelung, Bürgschaften, Darlehen für Projektentwicklungen) in Anspruch genommen. Sie sind nicht-gemeinnützigen Bauträgern mit partnerschaftlichem Baurechtsverhältnis somit gleichgestellt. Entsprechend sind die Baurechtsnehmenden mit «normalem» partnerschaftlichem Baurechtsverhältnis von Gesetzes wegen auch keinen Belegungsvorschriften etc. gemäss WRFG/WRFV unterworfen. Es handelt sich beim «normalen» partnerschaftlichen Baurechtsvertrag mithin um ein rein privatrechtliches Rechtsverhältnis ohne öffentlich-rechtlichen Charakter.

Wie bereits im Schreiben an den Grossen Rat vom 25. Oktober 2023 (Schreiben 21.5490.02) erläutert, besteht während laufender partnerschaftlicher Baurechtsverhältnisse, mangels gesetzlicher Grundlage, auch keine Möglichkeit einer einseitigen Anpassung der Baurechtsverträge oder Implementierung von Auflagen durch die Baurechtsgeberin.

Allerdings können im Rahmen der vorzeitigen Verlängerung der Baurechtsverträge über 100 Jahre (ursprüngliche Maximaldauer) hinaus, resp. der Neuvergabe von Baurechten, einseitig Auflagen gemacht und Kriterien geschaffen werden, welche für die Gewährung der vertraglichen Verlängerung resp. die Vergabe des Baurechts erfüllt werden müssen. Hierfür wurde die *Policy des Kantons Basel-Stadt bei vorzeitiger Verlängerung von Baurechten* formuliert und im Januar 2015 vom Regierungsrat genehmigt.

Um den Begehren des Anzugsstellers nachzukommen, soll nun als neues Kriterium für Genossenschaften resp. andere gemeinnützige Gesellschaften, die über einen «normalen» partnerschaftlichen Baurechtsvertrag verfügen, die diskriminierungsfreie Vermietung in die regierungsrätlich genehmigte *Policy des Kantons Basel-Stadt bei Verlängerung von Baurechten* aufgenommen werden.

Zu diesem Zweck wurde die untenstehende Klausel formuliert, welche eine grundsätzliche Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Vermietung beinhaltet sowie auf die Durchmischung hinsichtlich Herkunft eingeht, ohne dass das WRFG oder die WRFV Anwendung findet (vgl. Ziffer 4.3.1):

«Die genossenschaftlich resp. gemeinnützig organisierte Baurechtsnehmerin verpflichtet sich, ihre Wohnungen diskriminierungsfrei (d.h. insb. unabhängig des Alters, des Geschlechts, der Nationalität, der Religionszugehörigkeit, der Ethnie oder von Behinderungen) zu vermieten und sorgt im Rahmen von Neu- resp. Wiedervermietungen für eine angemessene soziale, ethnische und kulturelle Durchmischung. Vorbehalten bleiben Gebäude, die auf eine bestimmte Nutzergruppe zugeschnitten sind (z.B. Alterswohnen).

Hinsichtlich Herkunft sind bei Neu- resp. Wiedervermietung der Wohnungen (pro Baurechtsparzelle) als Zielwert mindestens 20% (Stand: Juli 2026) dieser Wohnungen an Ausländerinnen und Ausländer (Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft) zu vermieten. Die Baurechtsgeberin kann den Zielwert jeweils an die aktuellen Begebenheiten anpassen.

Die Einhaltung des explizit genannten Zielwertes muss durch die Baurechtsnehmerin im Rahmen der Baurechtszinsanpassung alle zehn Jahre nachgewiesen werden. Falls der Zielwert nicht eingehalten wird, kann die Baurechtsgeberin der Baurechtsnehmerin eine Nachfrist gewähren. Sollte auch diese Nachfrist ungenutzt verstreichen oder sollte die Setzung einer Nachfrist von der Baurechtsgeberin von Vornherein als nicht zielführend erachtet werden, hat die Baurechtsgeberin die Möglichkeit, ihre Mitwirkung bei der Vermietung einzufordern, eine Ausschreibungspflicht der Wohnungen anzuordnen oder der Baurechtsnehmerin die Ausübung ihrer Verlängerungsoptionsrechte (30 und 20 Jahre) zu verweigern.»

Mit der Implementierung der vorerwähnten Klausel in die Policy zur Verlängerung resp. zur Neuvergabe der Baurechte an Genossenschaften resp. andere gemeinnützige Gesellschaften wird dem Bedürfnis der Anzugsteller entsprochen.

Ein höherer minimaler Zielwert würde eine unverhältnismässige Einschränkung weiterer sachlich gerechtfertigter Kriterien bei der Wohnungsvergabe bedeuten. Beispielsweise muss eine einkommensschwache Familie gegenüber einer einkommensstärkeren Familie bei der Wohnungsvergabe unabhängig von der Staatsangehörigkeit weiterhin bevorzugt werden können.

Nach und nach sollen somit alle Baurechte mit Genossenschaften oder anderen gemeinnützigen Gesellschaften, die der Kanton Basel-Stadt oder die Einwohnergemeinde der Stadt Basel vergeben hat, durch diese Klausel gebunden sein, um so eine ethnische und kulturelle Durchmischung zu gewährleisten.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Mahir Kabakci und Konsorten betreffend «die rechtliche Nichtdiskriminierung der ausländischen Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt durch Wohnbaugenossenschaften auf Land des Kantons» als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage
Policy des Kantons Basel-Stadt bei vorzeitiger Verlängerung von Baurechten

Policy des Kantons Basel-Stadt bei vorzeitiger Verlängerung von Baurechten

1. Ausgangslage

Immobilien Basel-Stadt ist gemäss § 54 der Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 22. Mai 2012 (SG 610.110) zuständig für das Immobilienmanagement des Finanz- und des Verwaltungsvermögens. Die Abgabe von Baurechten fällt auch in den Zuständigkeitsbereich von Immobilien Basel-Stadt.

Die Baurechtsverträge des Kantons Basel-Stadt werden auf maximal 100 Jahre vergeben. Erfahrungsgemäss stellt sich bei Näherrücken des absoluten Ablaufs des Baurechtsvertrages sowohl beim Baurechtsgeber als auch beim Baurechtsnehmer die Frage einer allfälligen Verlängerung des Baurechts. Sowohl für die Baurechtsgeberin als auch für die Baurechtsnehmerin ist es aus finanzieller Sicht (Investitionen, Vermietung, Heimfallentschädigung, etc.) von grosser Bedeutung frühzeitig zu wissen, ob das Vertragsverhältnis zwischen den Parteien durch Verlängerung des Baurechts weitergeführt werden kann oder ob es zu einem Heimfall kommt. Zudem spielen Interessen der Stadtentwicklung und der nachhaltigen Nutzung der Baurechtsparzelle eine Rolle.

2. Fragestellung

Im Zusammenhang mit der vorzeitigen Verlängerung eines Baurechts stehen vier Fragestellungen im Mittelpunkt: 1. **Bestehende Regelungen,** 2. **Zeitpunkt der Prüfung der vorzeitigen Verlängerung,** 3. **Massgebende Kriterien** und 4. **Zuständigkeit und Genehmigung.** Im Folgenden werden die vier genannten Punkte im Detail ausgeführt.

3. Bestehende Regelungen

Für die Verlängerung von Baurechten gibt es bereits bestehende Regelungen, welche in jedem Fall zu beachten sind. Für die vorzeitige Verlängerung sollen neu zusätzliche Regelungen zur Anwendung kommen.

3.1 Kompetenzregelung vom 13. August 2013

In der Kompetenzregelung ist in Ziff. 4 die Verlängerung von bestehenden Baurechten mit Dispositionsfreiheit geregelt: „Wenn der Baurechtsnehmer keinen Anspruch auf Verlängerung hat, steht es der Baurechtsgeberin bei endgültigem Ablauf des Baurechts frei, den Vertrag auf Wunsch des Baurechtsnehmers zu verlängern oder das Baurecht untergehen zu lassen, um den Boden anderweitig zu nutzen." Dieser Entscheid steht in der Kompetenz des **Finanzdepartements.** Die Kompetenzregelung wurde vom Regierungsrat am 13. August 2013 genehmigt.

3.2 Partnerschaftlicher Baurechtsvertrag Plus: Zusammenarbeit zwischen Trägern des gemeinnützigen Wohnungsbaus und dem Kanton Basel-Stadt

Die Voraussetzungen, welche der Kanton Basel-Stadt an Genossenschaften für den Abschluss eines Baurechtsvertrages Plus stellt, sind im Papier Zusammenarbeit zwischen Trägern des gemeinnützigen

Wohnungsbaus und dem Kanton Basel-Stadt geregelt. Darin werden die Anforderungen an die Genossenschaft als Baurechtsnehmerin (Mindestgrösse und professionelle Leitung) sowie die Anforderungen an das Projekt (entspricht den Zielen des Stadtwohnens) definiert. Das Papier wurde sowohl vom Regionalverband Nordwestschweiz des Schweizerischen Verbands für Wohnungswesen (SVW) am 26. Oktober 2011 als auch vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt am 13. Dezember 2011 genehmigt.

Die bestehenden Regelungen sollen im Folgenden hinsichtlich Zeitpunkt der Prüfung der vorzeitigen Verlängerung, der massgebenden Kriterien und der Zuständigkeit und der Genehmigung konkretisiert werden.

4. Zeitpunkt der Prüfung der vorzeitigen Verlängerung, Kriterien, Zuständigkeit und Genehmigung

4.1 Zeitpunkt der Prüfung einer vorzeitigen Verlängerung

Der Baurechtsvertrag wird auf 50 Jahre mit zwei Verlängerungsoptionen (1 x 30 Jahre und 1 x 20 Jahre) abgeschlossen. Es stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt eine vorzeitige Verlängerung des Baurechtes zu prüfen ist. Gemäss Paritätischer Lebensdauertabelle (herausgegeben vom Schweizerischen Hauseigentümerverband und dem Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverband) ist bei der Gebäudehülle im Schnitt von einer Lebensdauer zwischen 25 und 30 Jahren auszugehen. Als Grundsatz sollte demnach gelten, dass die Vertragsverhandlungen für eine allfällige Verlängerung des Baurechts **30 Jahre vor dem absoluten Ende des Baurechts** aufgenommen werden können, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass Investitionszyklen ausgelassen werden und die Baurechtsnehmerin dadurch ihre Investitionen innert 30 Jahren nicht zu 100% abschreiben kann.

4.2 Massgebende Kriterien für alle Baurechtsnehmenden

4.2.1 Sanierungen / Investitionen

Die Prüfung der vorzeitigen Verlängerung des Baurechts setzt voraus, dass die Baurechtsnehmerin bzw. die betreffende Genossenschaft als aktiv eingestuft werden kann. Dies bedeutet, dass es sich um eine auf Zukunft ausgerichtete Baurechtsnehmerin bzw. Genossenschaft handelt, welche offen für Veränderungen des bestehenden Wohnungsbestandes ist (Vornahme von Sanierungen, welche den Zielen des Stadtwohnens entsprechen).

Die Baurechtsnehmerin muss der Baurechtsgeberin die **geplanten Sanierungen samt Investitionen** nennen und entsprechende Unterlagen unterbreiten. Die Baurechtsgeberin prüft das Sanierungsprojekt unter folgenden Gesichtspunkten:

1. Nachhaltigkeit (Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft)
2. Vereinbarkeit mit den aktuellen politischen und strategischen Zielen (z.B. Stadtentwicklung)

Die Baurechtsgeberin berechnet anhand der Investitionszahlen den marktkonformen Baurechtszins.

Ohne konkretes Bauprojekt wird das Baurecht nicht vorzeitig verlängert. Die tatsächliche Vornahme der Sanierung durch die Baurechtsnehmerin ist **conditio sine gua non** für die vorzeitige Verlängerung des Baurechts.

4.2.2 Verdichtung

Im Rahmen der Verhandlungen um die Verlängerung des Baurechtsvertrags ist jeweils auch das Thema einer möglichen Verdichtung anzusprechen und zu beurteilen.

4.2.3 Neues Baurecht/ Umstellung auf Baurechtsvertrag Plus

Falls die Prüfung der Verlängerung des Baurechts kantonsintern positiv ausfällt und zwischen der Baurechtsgeberin und der Baurechtsnehmerin Konsens besteht (insb. bezüglich Höhe des Baurechtszinses), wird ein **neuer Baurechtsvertrag** abgeschlossen. Es wird standardmässig der partnerschaftliche Baurechtsvertrag abgeschlossen und bei Genossenschaften kann auch der Baurechtsvertrag Plus zur Anwendung kommen (vgl. 3.2).

4.3 Zusätzlich massgebende Kriterien für Baurechte mit Genossenschaften/ gemeinnützigen Gesellschaften

4.3.1 Diskriminierungfreie Vermietung bei Wohnungswechsel

Die genossenschaftlich resp. gemeinnützig organisierte Baurechtsnehmerin verpflichtet sich, ihre Wohnungen diskriminierungsfrei (d.h. insb. unabhängig des Alters, des Geschlechts, der Nationalität, der Religionszugehörigkeit, der Ethnie oder von Behinderungen) zu vermieten und sorgt im Rahmen von Neu- resp. Wiedervermietungen, für eine angemessene soziale, ethnische und kulturelle Durchmischung. Vorbehalten bleiben Gebäude, die auf eine bestimmte Nutzergruppe zugeschnitten sind (z.B. Alterswohnen).

Hinsichtlich Herkunft sind bei Neu- resp. Wiedervermietung der Wohnungen (pro Baurechtsparzelle) als Zielwert mindestens 20% (Stand: Juli 2026) dieser Wohnungen an Ausländerinnen und Ausländer (Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft) zu vermieten. Die Baurechtsgeberin kann den Zielwert jeweils an die aktuellen Begebenheiten anpassen.

Die Einhaltung des genannten Zielwertes muss durch die Baurechtsnehmerin im Rahmen der Baurechtszinsanpassung alle zehn Jahre nachgewiesen werden. Falls der Zielwert nicht eingehalten wird, kann die Baurechtsgeberin der Baurechtsnehmerin eine Nachfrist gewähren. Sollte auch diese Nachfrist ungenutzt verstreichen oder sollte die Setzung einer Nachfrist von der Baurechtsgeberin von Vornherein als nicht zielführend erachtet werden, hat die Baurechtsgeberin die Möglichkeit, ihre Mitwirkung bei der Vermietung einzufordern, eine Ausschreibungspflicht der Wohnungen anzuordnen oder der Baurechtsnehmerin die Ausübung ihrer Verlängerungsoptionsrechte (30 und 20 Jahre) zu verweigern.

4.4 Zuständigkeit und Genehmigung

Immobilien Basel-Stadt prüft Anfrage und Unterlagen der Baurechtsnehmerin und berechnet den marktkonformen Baurechtszins.

Das Geschäft wird von **Immobilien Basel-Stadt** dem **Finanzdepartement** zur § 8-Prüfung vorgelegt.

Der Abschluss des partnerschaftlichen Baurechtsvertrages erfolgt jeweils unter Vorbehalt der Genehmigung durch den **Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt**. Dies gilt auch im Eskalationsfall für den negativen Entscheid, dass ein Baurecht nicht vorzeitig verlängert wird.

Dieser Beschluss wird am 27. Oktober 2026 wirksam.