



An den Grossen Rat

13.5296.02

PD/P135296

Basel, 18. November 2015

Regierungsratsbeschluss vom 17. November 2015

Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Erhöhung der Sanierungsquote – verstärkter Schutz der Mieter“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20.11.2013 den nachstehenden Anzug Tanja Soland und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Um die nötigen CO₂-Reduktionen bis 2050 zu erreichen, muss die Sanierungsquote im Kanton gesteigert werden. Der Regierungsrat wird eingeladen, dazu einen Aktionsplan zu verabschieden. Dieser soll aufzeigen:

1. Wie die Anreize und Vorschriften für energietechnisch qualifizierte Sanierungen verbessert werden können, so dass der Stand der Technik bei Renovationen tatsächlich realisiert wird.
2. Welche Massnahmen möglich sind, um Mieterinnen und Mieter vor ungerechtfertigten Mietzinssteigerungen zu schützen.
3. Welche Möglichkeiten von Seiten der öffentlichen Hand bestehen, damit Mieterinnen und Mieter während oder nach Sanierungen in der angestammten Wohnung verbleiben oder wieder dorthin zurückkehren können, wenn sie dies wollen.

Tanja Soland, Stephan Luethi-Brüderlin, Leonhard Burckhardt, Brigitte Heilbronner, Gülsen Oeztürk, René Brigger, Jörg Vitelli, Thomas Gander, Christian von Wartburg, Sarah Wyss, Danielle Kaufmann, Seyit Erdogan, Patrizia Bernasconi, Mustafa Atici, Andrea Bollinger, Mirjam Ballmer, Eveline Rommerskirchen, Anita Lachenmeier-Thüring, Brigitta Gerber“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Der Kanton Basel-Stadt ist seit 2013 im Wohnpolitischen Dialog des Bundes vertreten. Dieses breit abgestützte Gremium diskutiert aktuelle Fragestellungen und berichtet dem Bundesrat. Die vom vorliegenden Anzug aufgeworfene Thematik wurde im Jahr 2014 im Wohnpolitischen Dialog des Bundes ausführlich behandelt. Im Arbeitsgruppenbericht des Wohnungspolitischen Dialogs aus dem Jahr 2014 beschreibt das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) unter dem Titel „Verringerung des Energiekonsums beim Wohnen“ die Situation wie folgt: „Im Jahre 2012 wurden in der Schweiz 38,5% der konsumierten Energie für die Erzeugung von Raumwärme und Warmwasser aufgewendet. Gemäss Energiestrategie 2050 des Bundesrates soll der Energieverbrauch pro Kopf bis 2035 um 43% gesenkt werden. Den Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich kommt somit in der Umsetzung der Energiestrategie besondere Bedeutung zu. Gemäss Energiedirektorenkonferenz (EnDK) sollen die Mustervorschriften der Kantone

im Gebäudebereich (MuKE) so angepasst werden, dass Neubauten im Bereich der Gebäudehülle und der Wärmeerzeugung die heutigen Minergie-Anforderungen erfüllen. Die Energieziele können jedoch nur erreicht werden, wenn im bestehenden Gebäudebestand die Sanierungsrate erhöht wird.

Als Anreiz für die Durchführung energetischer Sanierungen werden im Rahmen des Gebäudeprogramms von Bund und Kantonen à fonds perdu-Beiträge an die Investitionskosten ausgerichtet. Die Energiestrategie 2050 sieht vor, die dafür eingesetzten Mittel aus der Teilzweckbindung gemäss CO₂-Gesetz von bisher 300 auf 450 Millionen Franken zu erhöhen.“ Zusammen mit der entsprechenden Erhöhung durch die Kantone wird damit das Gebäudeprogramm um 50% aufgestockt. Mit dieser Erhöhung der Mittel soll die schweizweite Anhebung der Sanierungsquote auf 2% erreicht werden.

Zu den einzelnen im Anzug erwähnten Punkten und Anliegen:

1. Frage 1

Wie die Anreize und Vorschriften für energietechnisch qualifizierte Sanierungen verbessert werden können, so dass der Stand der Technik bei Renovationen tatsächlich realisiert wird.

1.1 Heutige Situation

Zwei wichtige Pfeiler der baselstädtischen Energiepolitik sind ambitionierte gesetzliche Vorgaben sowie eine fortschrittliche Förderpraxis. Das Gesetz macht bei Sanierungen von Bauteilen Vorgaben zur energetischen Qualität. Hierbei sind im Vergleich zur Restschweiz 10% strengere Werte einzuhalten.

Im Bereich der Förderung haben Beiträge bei Gebäudesanierungen in Basel-Stadt eine lange Tradition. Die nach wie vor einzigartige Förderabgabe alimentiert den Förderfonds, aus dem namhafte Beiträge an Gebäudesanierungen finanziert werden. Der Ursprung des schweizweiten Sanierungsprogramms für Gebäude (das „Gebäudeprogramm“) liegt in Basel-Stadt. Die flächenbezogenen Förderbeiträge sind in Basel-Stadt und Basel-Land höher als in der Restschweiz. In Basel-Stadt wurden seit Beginn im Jahre 1988 über 60 Millionen Franken Fördergelder allein für Sanierungsmassnahmen an der Gebäudehülle ausgezahlt.

Die Beiträge sowie die Förderbedingungen des Gebäudeprogramms wurden in der restlichen Schweiz mehrfach angepasst respektive verschärft. So werden dreifachverglaste Fenster nicht mehr gefördert, die Beitragshöhe wurde reduziert und die „Bagatell-Limite“ wurde von 1'000 auf 3'000 Franken erhöht. Diese Abschwächungen der Förderung hat Basel-Stadt nicht übernommen. Durch die Beibehaltung der Bagatell-Limite von 1'000 Franken können nach wie vor auch Einfamilienhaussanierungen von Fördergeldern profitieren. So sind die Förderanträge im Kanton Basel-Stadt nicht – wie in der restlichen Schweiz – zurückgegangen.

Allgemein lohnt sich an attraktiven Standorten in der Schweiz eine Erneuerung und energetische Sanierung auch ohne Anreiz, weshalb dort Beiträge des Gebäudeprogramms gerne „mitgenommen“ werden (BWO 2014). Insgesamt konnte mit dem Gebäudesanierungsprogramm im Kanton Basel-Stadt auch keine signifikante Erhöhung der Sanierungsrate, jedoch ein höherer Standard der energetischen Sanierung erreicht werden.

Zudem erlaubt die kantonale und eidgenössische Steuergesetzgebung bereits heute, dass Investitionen, die dem Energiesparen dienen, den Unterhaltskosten gleich gestellt und vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können.

1.2 Mögliche weitere Massnahmen

Der Bundesrat hat am 15. Mai 2013 das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, gemeinsam zu prüfen, wie das Gebäudeprogramm ausgestaltet werden kann, so dass bei energetischen Sanierungen preisgünstiger Wohnraum erhalten bleibt, Mitnahmeeffekte möglichst vermieden und gleichzeitig die Energiesparziele gemäss Energiestrategie 2050 erreicht werden können. Auf Anfrage teilte uns das BWO mit, dass der Bericht an den Bundesrat demnächst vorliegen wird. Falls darin wesentliche neue Vorschläge gemacht werden, werden diese durch die Kantonsverwaltung sorgfältig geprüft.

Im Rahmen des Wohnungspolitischen Dialogs des Bundes wurden Ansätze, welche zur Verbesserung der Fördereffekte beitragen könnten, im Bereich der Steuern diskutiert. Der Kanton Basel-Stadt steht zusätzlichen steuerlichen Massnahmen zur Förderung energetischer Sanierungen jedoch kritisch gegenüber. Die Vernehmlassung zur Energiestrategie 2050 zeigte, dass auch andere Kantone sowie die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) solchen Massnahmen kritisch bis ablehnend gegenüber stehen: „Steuerliche Massnahmen im Gebäudebereich werden vor allem von den Kantonen abgelehnt. Der Stellungnahme der KdK, auf welche sich die Kantone beziehen, ist zu entnehmen, dass diese Massnahme dem Periodizitätsprinzip bei den Einkommenssteuern widerspricht. Bemängelt werden im Weiteren auch die damit verbundenen Mitnahmeeffekte und mögliche Doppelförderung.“ (UVEK, Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zum ersten Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050, September 2013, S. 22).

Im Bereich der Vorgaben gibt es in der Schweiz soweit bekannt nirgends weitergehende Vorschriften im Sinne einer (Gesamt-)Sanierungspflicht. Dies wäre als sehr weitgehender Eingriff in die Eigentumsfreiheit zu beurteilen. Aus diesem Grunde lehnt der Regierungsrat eine solche Massnahme ab.

2. Frage 2

Welche Massnahmen möglich sind, um Mieterinnen und Mieter vor ungerechtfertigten Mietzinssteigerungen zu schützen.

2.1 Heutige Situation

Energetische Sanierungen gelten als wertvermehrnde Investitionen. Aus diesem Grund dürfen die Kosten nach den geltenden Regeln auf die Mietzinse überwält werden. Die Investitionen kommen gleichzeitig dem Mieter zu Gute, weil sich durch die Massnahmen die Nebenkosten (u.a. der Heizung) verringern.

Eine vom BWO gemeinsam mit dem Bundesamt für Energie (BFE) in Auftrag gegebene Studie zeigt jedoch, dass aufgrund der erlaubten Kostenüberwälzung bei energetischen Sanierungen eine Mietzinserhöhung erfolgt, die in der Regel deutlich über der mit der Sanierung verbundenen Nebenkosteneinsparung liegt. Auch die Inanspruchnahme von Fördergeldern aus dem Gebäudeprogramm, die gemäss geänderter Verordnung zum Mietrecht seit dem 1. Juli 2014 zwingend an die Mieterschaft weitergegeben werden müssen, kann die Differenz zwischen Mietzinserhöhung und Einsparungen nicht vollständig abdecken.

Bei langfristig „steigenden Energiepreisen“ (Energiestrategie 2050 des Bundes) würde diese Differenz geringer werden oder verschwinden. In der aktuellen Situation kann es allerdings sein, dass der Mietzins nach einer energetischen Sanierung aufgrund der Überwälzung auf die Mieterschaft für einzelne Haushalte zu einer finanziellen Last werden kann.

Die Vermieterschaft ist verpflichtet, bei der Mitteilung von Mietzinserhöhungen ein amtliches Formular zu verwenden. Vermieterseite erhaltene Förderbeiträge (z.B. des Gebäudeprogramms) müssen dabei separat angegeben werden und dürfen nicht auf die Mieterschaft überwält werden (siehe Art. 14 Abs. 3^{bis}, Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen, VMWG). Das Formular enthält den Hinweis, dass die Mietzinserhöhungen für Objekte, die im

Kanton Basel-Stadt liegen, innert 30 Tagen seit Empfang bei der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten angefochten werden können. Die Beratung und auch die Verfahren der Schlichtungsstelle sind neutral und kostenlos.

Auf der Webseite mietrecht.ch kann weiter berechnet werden, welcher Anteil wertvermehrender Investitionen (z.B. einer energetischen Sanierung) auf die Mieten überwält werden kann (vgl.: <http://www.mietrecht.ch/index.php?id=28>).

2.2 Mögliche weitere Massnahmen

Im Wohnungspolitischen Dialog des Bundes wurden zu dieser Thematik verschiedene Vorschläge diskutiert. Die Arbeitsgruppe empfiehlt in ihrem Bericht aus dem Jahr 2014 die Prüfung der Ausrichtung von Subjekthilfen an die betroffenen Mieter. Im Kanton Basel-Stadt kommen Subjekthilfen im Rahmen der Familienmietzinsbeiträge schon seit längerem mit Erfolg zur Anwendung. Im Jahr 2014 wurden an 1'861 Haushalte insgesamt rund 9 Mio. Franken ausbezahlt. Damit können auch Härtefälle aufgrund energetischer Sanierungen vermieden werden, ohne die Fördereffekte des Gebäudeprogramms einzuschränken.

Ein anderer Vorschlag richtet sich an den Bund. Er könnte im Energiegesetz z.B. Förderungsprioritäten festlegen, welche die Höhe der Förderbeiträge an der örtlichen Leerwohnungsziffer oder an anderen Indikatoren ausrichtet. Die Fördermittel würden deshalb an der Leerwohnungsziffer ausgerichtet, weil davon ausgegangen wird, dass ein geringer Leerwohnungsstand ein Indikator für einen hohen Preisdruck auf dem Wohnungsmarkt sein kann. Bei einer möglichen Einführung einer solchen geografischen Priorisierung wäre jedoch aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit mit Widerstand verschiedener Kantone und Gemeinden zu rechnen.

Ein anderes Mittel, die Förderung von Sanierungen des Bundes effektiver zu gestalten, wäre die Bemessung anhand des Kostendeckungsprinzips. Dabei könnte entweder vermietetseitig die Differenz zwischen den Kosten der energetischen Verbesserung und den wirtschaftlich überwälzbaren Kosten oder mieterseitig die Differenz zwischen der Mietzinserhöhung und den Nebenkosteneinsparungen abgedeckt werden. Letztere Lösung würde die Mieter effektiv vor Mietzinssteigerungen schützen. Allerdings wären die damit verbundenen Kosten pro Fall für Bund und Kanton sehr hoch, sodass trotz wachsender Beiträge des Bundes nicht mehr alle Objekte gefördert werden könnten. Aus diesem Grund lehnt der Regierungsrat eine solche Massnahme ab.

3. Frage 3

Welche Möglichkeiten von Seiten der öffentlichen Hand bestehen, damit Mieterinnen und Mieter während oder nach Sanierungen in der angestammten Wohnung verbleiben oder wieder dorthin zurückkehren können, wenn sie dies wollen.

3.1 Heutige Situation

Es gibt für Vermieter verschiedene Möglichkeiten, energetische Sanierungen durchzuführen. Um Synergien zu nutzen, werden energetische Baumassnahmen häufig mit der Erneuerung anderer Gebäudeteile kombiniert. Je nach Eingriffstiefe ist es unumgänglich, die Liegenschaft leer zu kündigen. Bei groben Mängeln an der Bausubstanz und einem grossen Sanierungsrückstand sind sogar ein Abbruch der Liegenschaft und die Erstellung eines Ersatzneubaus notwendig. Wenn die Sanierung über mehrere Etappen – häufig zur Optimierung der Steuern – andauert, ist es eher möglich, auf eine Leerkündigung der Liegenschaft zu verzichten. Dafür müssen dann von der Mieterschaft über einen längeren Zeitraum zum Teil drastische Einbussen bei der Wohnqualität in Kauf genommen werden.

Im individuellen Fall kann von der öffentlichen Hand nicht beeinflusst werden, wie der Eigentümer eine Gebäudeerneuerung vollzieht. Die Entscheidung, ob eine Sanierung im bewohnten Zustand durchgeführt werden kann und ob die Mieterinnen und Mieter nach der Sanierung wieder in die angestammte Wohnung zurückkehren können, liegt in erster Linie bei der jeweiligen Eigentümer-

schaft. Für Fragen, die die Gültigkeit der Kündigung oder eine Erstreckung des Mietverhältnisses betreffen, empfiehlt sich wiederum der Einbezug der Schlichtungsstelle.

3.2 Mögliche Massnahmen

Im Rahmen des Wohnungspolitischen Dialogs wurde überlegt, ob man Förderleistungen des Bundes an die Bedingung knüpfen solle, dass die Leistungen nur bei Einhaltung von bestimmten Mietzinsvorgaben ausgerichtet werden, oder dass Förderleistungen nur bei Sanierungen ohne Wohnungskündigungen gesprochen werden. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt wie auch die Mehrheit der Arbeitsgruppe des Wohnungspolitischen Dialoges ist jedoch der Meinung, dass man die Förderleistungen zugunsten der energetischen Effizienz nicht an sachfremde Bedingungen knüpfen solle.

Im Wohnungspolitischen Dialog wurde weiter eine Änderung des Mietrechtes erwogen. So wäre es denkbar, bei Gesamtsanierungen die Überwälzungsrate an die Mieter zu senken (aktuell liegt sie bei 50 – 70% gemäss Art. 14, Abs. 1 VMWG), so dass die Mietzinsaufschläge nach energetischen Sanierungen geringer ausfallen. Weiter wäre die Pflicht der Weitergabe von Steuervorteilen an die Mieterschaft oder die Verbesserung des Kündigungsschutzes bei energetischen Sanierungen denkbar.

Solche Änderungen zugunsten der Mieter würden den Förderleistungen des Gebäudeprogramms aber zuwiderlaufen und wären kontraproduktiv. Schliesslich soll der Vermieter und Eigentümer motiviert werden, eine energetische Sanierung durchzuführen. Weiter ist der Regierungsrat überzeugt, dass für die sozialverträgliche Anhebung der Sanierungsquote ein funktionierender Wohnungsmarkt mit einem hinreichenden Angebot in allen Segmenten und für alle Einwohner die beste Lösung ist. Dazu trägt das kantonale Wohnraumfördergesetz bei – mit der spezifischen Förderung des gemeinnützigen Wohnungsangebots. Dieses soll insbesondere den Familien zu Gute kommen. Zudem wurden letztes Jahr überdurchschnittlich viele neue Wohnungen auf den Markt gebracht. Jede zusätzliche Wohnung bedeutet eine Entlastung des Wohnungsbestandes. Ausserdem sind in einigen Industriebrachen Planungen im Gange, sodass weitere Potenziale für zusätzlichen Wohnraum realisiert werden können.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tanja Soland und Konsorten betreffend „Erhöhung der Sanierungsquote – verstärkter Schutz der Mieter“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin