



An den Grossen Rat

21.5511.02

PD/P215511

Basel, 2. Februar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 1. Februar 2022

## **Motion René Brigger und Konsorten betreffend Definition preisgünstiger Wohnungsbau und Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Bebauungspläne**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 27. Oktober 2021 die nachstehende Motion René Brigger und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

Die meisten schweizerischen Städte definieren raumplanerische Ziele im Rahmen der Sondernutzungsplanung in ihrer Bau- und Zonenordnung. Diese raumplanerischen Ziele beinhalten insb. die Möglichkeit der Festlegung eines Anteils von gemeinnützigem Wohnungsbau resp. Wohnungsbau nach Kostenmiete gemäss der Definition des eidgenössischen Wohnraumförderungsgesetzes (WFG; SR 842). Die Regierung des Kanton Basel-Stadt hingegen ist der Ansicht, dass solche Regelungen im Bebauungsplan keinen Platz haben. Gleichzeitig sieht der aktuelle kantonale Richtplan, welcher vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) geprüft und vom Bundesrat genehmigt wurde, bei den Arealentwicklungen jedoch vor, dass "mindestens ein Drittel preisgünstiger Wohnraum" anzustreben ist (Planungsziel C).

Für den Kanton Basel-Stadt bleibt damit aber unklar, was preisgünstiger Wohnungsbau genau heisst. Die Regierung beruft sich bei der Definition des preisgünstigen Wohnungsbaus lediglich auf ihre Beantwortung der schriftlichen Anfrage G. Mattmütter (19.5485.02). Die dort erstmals erwähnte Auslegung ist dabei eine eigenständige Definition unabhängig von der bisherigen schweizerischen Rechtsprechung und -anwendung. Andere Kantone und Gemeinden orientieren sich bei ihrer Definition am seit Jahrzehnten bestehenden eidgenössischen Wohnraumförderungsgesetz (WFG; SR 842). Dort ist, basierend auf der Bundesverfassung, die sogenannte Kostenmiete definiert. Diese Kostenmiete wird vom Bundesamt für Wohnungswesen im Anfechtungsfall jeweils geprüft. Diese Definition besteht seit Jahren, ist juristisch klar und hat sich in der Anwendung bewährt. Dadurch sind auch Investorinnen bereit, nach den Prinzipien der Kostenmiete resp. nach dem WFG zu bauen und die Wohnungen entsprechend zu bewirtschaften.

Zusätzlich zur Definition des preisgünstigen Wohnungsbaus muss für zukünftige Arealentwicklungen diese richtplanerische Grundlage als Inhalt von Bebauungsplänen zugelassen werden. Die Bau- und Raumplanungskommission hat in diversen Bebauungsplänen entsprechende Regelungen festgesetzt, dies zum Teil mit unterschiedlichen Begriffen. Volta-Nord/Lysbüchel: Abgabe von mindestens 30% der Baufelder an Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus; Messe/Rosentalurm: Abgabe von 40% des reinen Wohnanteils in Kostenmiete; Nautentor: mindestens 12'000m<sup>2</sup> preisgünstige Wohnungen etc.

Der Handlungsbedarf ist eindeutig: Der unpräzise Begriff «preisgünstiger Wohnraum» gemäss kantonalen Richtplanung muss erstens für alle Involvierten klar und nachvollziehbar definiert und zweitens die rechtliche Grundlage für eine entsprechende Festlegung in Bebauungsplänen geschaffen werden.

Eine entsprechende Ergänzung des Bau- und Planungsgesetz (primär § 101 BPG) ist naheliegend und würde dem Raumplanungsverständnis anderer Schweizer Gemeinwesen entsprechen, aber auch eine Definition von preisgünstigem Wohnraum nach Kostenmiete im kantonalen WRFG ist denkbar.

Die vorliegende Motion verlangt die Definition des preisgünstigen Wohnungsbaus resp. Wohnungsbau nach Kostenmiete und dessen gesetzliche Verankerung und Anwendbarkeit in Bebauungsplänen, nicht die Festlegung eines bestimmten Anteils von preisgünstigem Wohnungsbau. Der Anteil (in Prozenten oder m<sup>2</sup>) muss weiterhin im Rahmen der parlamentarischen und demokratischen Prozesse unter Einhaltung der Richtplanung im Einzelfall festgesetzt werden.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit und klaren Forderungen fordern die MotionärInnen die Regierung daher auf, Innert eines Jahres nach Überweisung folgendes umzusetzen:

1. Den Begriff preisgünstiger Wohnungsbau zu definieren und sich dort, wie viele andere Kommunen, an das bestehende Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WFG) zu halten;
2. Die gemäss Ziff. 1. erarbeitete Definition in das BPG (allenfalls auch ein anderes Gesetz) aufzunehmen, damit diese Definition für alle künftigen Bebauungspläne Grundlage sein kann.

René Brigger, Salome Bessenich, Harald Friedl, Roger Stalder, Johannes Sieber, Bülent Peker-  
man, Tim Cuénod, Thomas Gander, Pascal Pfister, Alexandra Dill, Sasha Mazzotti, Georg Matt-  
müller, Jérôme Thiriet, Jeremy Stephenson, Michael Hug, Christoph Hochuli, Stefan Wittlin, Da-  
niel Albiets, Thomas Widmer-Huber, Tonja Zürcher

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

### § 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

<sup>1</sup> In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung

eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grosse Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> GO), oder aber dem Grosse Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grosse Rates verändert (§ 42 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 GO).

Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, innert einem Jahr nach Überweisung folgendes umzusetzen:

1. Den Begriff «preisgünstiger Wohnungsbau» zu definieren und sich dort, wie viele andere Kommunen, an das bestehende Wohnraumförderungsgesetz des Bundes (WFG) zu halten;
2. Die gemäss Ziff. 1 erarbeitete Definition in das BPG (allenfalls auch ein anderes Gesetz) aufzunehmen, damit diese Definition für alle künftigen Bebauungspläne Grundlage sein kann.

Gemäss § 101 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) sollen Bebauungspläne in begrenzten Gebieten bessere Bauweisen gewährleisten als die baurechtliche Grundordnung oder die Koordination der Nutzungsplanung erleichtern. § 101 Abs. 3 BPG bestimmt mögliche Inhalte von Bebauungsplänen, wobei es sich um eine nicht abschliessende Aufzählung handelt («Bebauungspläne können *namentlich* festlegen»). Grundsätzlich ist es deshalb denkbar, dass Bebauungspläne Bestimmungen zu «preisgünstigem Wohnungsbau» beinhalten. Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht dagegen, «preisgünstigen Wohnungsbau» als möglicher Inhalt von Bebauungsplänen explizit in § 101 Abs. 3 BPG aufzuführen. Ebenso spricht aus rechtlicher Sicht nichts dagegen, eine Definition des Begriffs «preisgünstiger Wohnungsbau» im Gesetz zu verankern.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Forderung in Ziff. 1 ist in diesem Zusammenhang keine eigenständige Bedeutung zuzumessen. Sie beinhaltet Vorgaben zum Inhalt der zu erarbeitenden Gesetzesvorlage gemäss der Forderung in Ziff. 2 und ist deshalb als deren Bestandteil zu verstehen. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grosse Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Zum Inhalt der Motion**

### **2.1 Ausgangslage und Stellungnahme**

Die Motionärinnen und Motionäre fordern, den Begriff «preisgünstiger Wohnungsbau» gemäss dem bestehenden Wohnbauförderungsgesetzes des Bundes zu definieren und die entsprechende Verwendung des Begriffs der Kostenmiete.

In der Schweiz werden aktuell verschiedene Modelle und Ansätze zur Definition des preisgünstigen Wohnungsbaus bzw. Wohnraum sowie der Kostenmiete verwendet. Deshalb folgt nachfolgend zunächst ein Überblick über verschiedene heute in der Schweiz angewandten Modelle. Dabei werden die Begriffe des «preisgünstigen Wohnungsbaus» und des «preisgünstigen Wohnraums» synonym verwendet.

Modell des Bundes (WFG): Art. 12 Abs. 1 lit. b WFG hält (für die direkte Förderung durch den Bund) fest, dass die Mietzinse in der Regel für die ganze Liegenschaft auf Grund der Kosten festgelegt werden (Kostenmiete). Gemäss Art. 10 der Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsverordnung, WFV, SR 842.1) setzt das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) die höchstzulässigen Mietzinse fest. Diese Festsetzung ist für die Vermieterschaft verbindlich. Grundlage bilden die anrechenbaren Liegenschaftskosten nach Art. 8 WFV. Berücksichtigt werden die Zinsen für das investierte Fremd- und Eigenkapital, Baurechtszinse, Amortisationen, Unterhaltskosten sowie Einlagen in den Erneuerungsfonds, Verwaltungskosten, ein Risikozuschlag und mit der Sache verbundene Lasten und öffentliche Abgaben. Das investierte Eigenkapital darf dabei höchstens zum Zinssatz der marktüblichen Hypothek im ersten Rang verzinst werden (aktueller Referenzzinssatz). Gleichzeitig werden in der Verordnung des BWO über die Kostenlimiten und Darlehensbeträge für Miet- und Eigentumsobjekte (SR 842.4) Kostenlimiten vorgesehen, welche je nach Standort und Zimmerzahl unterschiedlich hoch ausfallen und die Anlagekosten in ihrer Höhe begrenzen sollen.

Aufgrund eines Bundesratsbeschlusses im Jahr 2007 erfolgt aber keine direkte Förderung einzelner Vermieterschaften durch den Bund, womit die vorgenannten Definitionen bzw. gesetzlichen Bestimmungen über keinen direkten Anwendungsbereich mehr verfügen. Durch den Bund bzw. das WFG erfolgt nur noch eine indirekte Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus über die zwei gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen (Wohnbaugenossenschaften Schweiz - Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger sowie WOHNEN SCHWEIZ - Verband der Baugenossenschaften) und einen sogenannten «Fonds de roulement». Die gemeinnützigen Wohnbauträger, welche indirekt gefördert werden, müssen ihrerseits die Förderungsvoraussetzungen gemäss den gesamtschweizerisch tätigen Dachorganisationen einhalten, sind jedoch nicht direkt dem WFG verpflichtet bzw. unterstellt. Zudem muss festgehalten werden, dass im Jahr 2020 durch das BWO das «Projekt Definition Kostenmiete» gestartet wurde, durch welches die Kostenmiete konkretisiert und u. U. angepasst werden soll.

Modell Stadt Zürich: Gemäss den Grundlagen der Stadt Zürich (Verordnung über den preisgünstigen Wohnraum (PWV, OS 700.8)) wird ebenfalls die Kostenmiete verwendet. Dabei werden ebenfalls die Schuldzinsen, die Verwaltungskosten, der Unterhalt und der Werterhalt der Liegenschaften sowie Rückstellungen zur Erneuerung angemessen berücksichtigt. Entsprechend berechnet sich die Kostenmiete in der Stadt Zürich auf Basis der Anlagekosten, welche nach dem aktuellen mietrechtlichen Referenzzinssatz verzinst werden. Diese werden um den effektiven Betrag der Baurechtszinsen sowie einer auf Basis des Gebäudeversicherungswertes berechneten Betriebsquote in der Höhe von max. 3,25 % ergänzt. Der so ermittelte Betrag stellt die maximale Mietzinssumme einer Siedlung bzw. Wirtschaftseinheit dar und ist angemessen auf die einzelnen Wohnungen zu verteilen. Dieses Kostenmietmodell arbeitet in grösserem Umfang mit Pauschalen als das Modell des Bundes (WFG).

Modell Privatrecht (OR): Auch im Mietrecht gilt gemäss Art. 269 Obligationenrecht (OR, SR 220) prioritär die Kostenmiete. Eine Kontrolle des Mietzinses erfolgt jedoch erst auf Gesuch / Klage der betroffenen Mieterschaft im Sinne einer Überprüfung, ob ein übersetzter bzw. missbräuchlicher Ertrag aus der Mietsache erzielt wird. Der Mietzins einer Wohnung ist so zu berechnen, dass ein angemessener Ertrag erwirtschaftet werden kann. Zur Berechnung des zulässigen Mietzinses wird in einem ersten Schritt das investierte Eigenkapital ermittelt, indem von den Anlagekosten das Fremdkapital abgezogen wird. In einem nächsten Schritt wird das Eigenkapital aktualisiert, d. h. es sind Amortisationen auf dem Fremdkapital sowie eigenfinanzierte wertvermehrnde Investitionen

hinzuzurechnen und das Eigenkapital ist der Teuerung anzupassen. Anschliessend wird aufgrund des zulässigen Renditesatzes in einem dritten Schritt, der für das Eigenkapital erforderliche Nettoertrag berechnet. Abschliessend wird der tatsächlich anfallende Aufwand, d. h. Kosten für die Finanzierung des Fremdkapitals sowie Betriebs- und Unterhaltskosten hinzugerechnet. Auch bei dieser Form handelt es sich um ein Kostenmietmodell.

Kanton Basel-Stadt: Mit der Beantwortung der schriftlichen Anfrage Mattmüller betreffend «Kostenmiete im Zusammenhang mit dem Wohnbauprogramm 1'000+» (19.5485.02) hat der Regierungsrat bereits vorläufig festgehalten, was als preisgünstiger Neubau angesehen wird. Es wurde dabei auf § 1 der Verordnung über die Wohnraumförderung des Kantons Basel-Stadt (WRFV, SG 861.520) verwiesen, wonach Wohnungen des *gemeinnützigen* Angebots dann als preisgünstig gelten, wenn sie sich innerhalb der geltenden Kostenlimiten des Bundes – gemäss der Verordnung des BWO über die Kostenlimiten und Darlehensbeträge für Miet- und Eigentumsobjekte (SR 842.4) – erstellen lassen. Entsprechend wurde festgehalten, dass u. a. der *gemeinnützige* Wohnungsneubau grundsätzlich als preisgünstiger Neubau angesehen werde. Damit *gewinnstrebige* Anbietende ebenfalls einen Beitrag zu den preisgünstigen Wohnungen gemäss Vorgabe des kantonalen Richtplans leisten können, wurden auf Basis einer umfassenden Grundlagenstudie Mietpreisobergrenzen eruiert. Dabei wurden Mietzinse pro m<sup>2</sup> und Jahr und differenziert nach Zimmerzahl festgehalten. Als Grundlage der Berechnungen dienten die Angebotsmieten von Neubauten in Basel-Stadt der Jahre 2015 bis 2019. Als preisgünstig wurde für den *gewinnstrebigen* Neubau derjenige Wert definiert, der 25 % unter dem Median der Neubauangebotsmieten der vorangehenden fünf Jahre liegt.

Fazit:

Die Kostenmiete wird je nach Gemeinwesen bzw. geltenden Rechtsgrundlagen unterschiedlich definiert, respektive verstanden.

In diesem Sinne erscheint es auch dem Regierungsrat sinnvoll und notwendig, den Begriff «preisgünstiger Wohnraum» und «Kostenmiete» genau anzuschauen. Konkret wird sich die Frage nach der Definition des Begriffs «preisgünstiger Wohnraum» bei der Behandlung der kantonalen Volksinitiative «Basel baut Zukunft» stellen. Der Regierungsrat möchte deshalb im Sinne einer stringenten Wohnbaupolitik die Berichterstattung zu beiden Geschäften möglichst aufeinander abstimmen. Das ist aber im von Motionen für die Beantwortung vorgegebenen Zeitrahmen von einem Jahr nicht möglich. Zudem will der Regierungsrat eine ergebnisoffene vertiefte Überprüfung der obgenannten Umsetzungsvarianten vornehmen. Entsprechend beantragt der Regierungsrat die Umwandlung der entgegengenommenen Motion in einen Anzug.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion René Brigger und Konsorten betreffend Definition preisgünstiger Wohnungsbau und Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Bebauungspläne dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin