



An den Grossen Rat

18.5286.02

FD/P185286

Basel, 5. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 4. Dezember 2018

Schriftliche Anfrage Tim Cuénod betreffend «auslaufende Baurechtsverträge»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Tim Cuénod dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Basel-Stadt hat zahlreiche Baurechtsverträge mit verschiedensten Bauträgern, vor allem mit solchen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Einige dieser Baurechtsverträge laufen in den nächsten 10 Jahren aus, es droht der Heimfall.

Viele der in Basel gegründeten Wohngenossenschaften stammen aus den Jahren 1943-1951. Heute muss man feststellen, dass für jedes Areal eine neue Genossenschaft gegründet wurde. Es sind vielfach Kleingenossenschaften mit ca. 50 Wohnungen. Oft können für Genossenschaften dieser Grösse kaum noch Vorstandsmitglieder gefunden werden, auch eine professionelle Bewirtschaftung ist nicht möglich. Fusionen ergäben eine Win-Win-Situation. Doch aus eigener Motivation schliessen sich derartige WGs nicht zusammen. Es bräuchte einen äusseren Impuls, der bei der Erneuerung des Baurechtsvertrags gegeben werden könnte.

Bei vielen Wohnbauträgern stellt sich die Frage, unter welchen Kriterien der Baurechtsvertrag erneuert wird. Die Residenzpflicht und Belegungsvorschriften für den Zeitpunkt des Einzuges sind bei Wohngenossenschaften heute schon Standard und eine wichtige Randbedingung um das Steuersubstrat in Basel zu behalten und den Wohnraum optimal zu nutzen. Bewohner/Bewohnerinnen von Genossenschaftswohnungen benötigen im Schnitt trotz niedrigerer Mietzinse weniger Quadratmeter pro Kopf als der Durchschnitt der Mieterinnen und Mieter.

Allerdings gelten die Belegungsvorschriften ausschliesslich für den Zeitpunkt des Abschlusses des Baurechtsvertrages. Es besteht keinerlei Anreiz für Baurechtsnehmer, die Belegungsziffer während der Dauer des Baurechtsvertrages auf einem hohen Niveau zu halten. Vielmehr besteht bei der heutigen Ausgestaltung des "Baurechtsvertrages Plus" eher ein Anreiz für einen höheren Flächenverbrauch beim Neubau. Wenn eine Wohngenossenschaft beim Neubau darauf achtet, dass Wohnungen minimale Flächen aufweisen, wird sie benachteiligt, denn sie muss mehr Baurechtszins zahlen als ein Bauträger der grosszügige Wohnungen baut und somit weniger Mietzinseinnahmen generiert. Es besteht also ein Anreiz, Wohnungen mit grösseren Zimmergrössen zu erstellen.

Dieser Fehlanreiz macht auch Dachausbauten finanziell unattraktiv. Durch Dachausbauten können meistens "nur" Zimmer mit einer eher kleinen Fläche geschaffen werden. Durch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Dachaufstockungen steigt meist der Baurechtszins überproportional. De facto besteht also kein Anreiz, Dachausbauten zu realisieren oder smarte Wohnungen zu bauen.

Andere Gemeinden haben diese Problematik erkannt. So hat die Stadt Zürich 2014 neue Vorgaben bei der Verlängerung von Baurechtsverträgen beschlossen, der diesen Fehlanreiz beseitigt.

Den Unterzeichnenden interessieren folgende Fragen:

- Wie viele Baurechtsverträge laufen in den nächsten 10 respektive 20 Jahren aus?

- Hat die Regierung die Absicht, diese Baurechtsverträge zu verlängern?
- Inwiefern will er die Vertragsbedingungen dabei verändern?
- Könnte der Kanton bei der Erneuerung der Baurechtsverträge nicht darauf hinwirken, dass sich kleinere Wohngenossenschaften zusammen schliessen?
- Könnte nicht mit Anreizen, sprich Boni beim Baurechtszins, die Bauträger motiviert werden, die Wohnflächen bei Neubauten zu optimieren und die zonenmässige Ausnutzung auszureizen?
- Wäre es aus Sicht des Regierungsrates erstrebenswert, einen Anreiz zu schaffen, damit die Belegungsziffern dauerhaft hoch gehalten werden? Denkbar wäre, den Baurechtszins auf einem relativ tiefen Niveau zu halten, aber festzulegen, dass dieser ansteigt, wenn ein bestimmter Flächenverbrauch übertroffen resp. eine bestimmte Belegungsziffer nicht übertroffen wird.
- Hält der Regierungsrat es zudem für erstrebenswert, Einschlüsse beim Baurechtszins zu gewähren, wenn die Bauträger nachweislich Haushalte mit geringen Einkommen berücksichtigen oder kinderreichen Familien die Wohnungen vermieten? Der Staat spart ja im Gegenzug, weil er diesen Mietenden keine Mietzinszuschüsse oder andere Sozialhilfeleistungen gewähren muss.

Tim Cuénod“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

Der Kanton Basel-Stadt bzw. die Einwohnergemeinde der Stadt Basel haben heute rund 680 Baurechte eingeräumt. Die Baurechtsverträge des Kantons Basel-Stadt werden auf maximal 100 Jahre vergeben (50 Jahre plus zwei Verlängerungsoptionen à 30 Jahre und 20 Jahre). Rund 60 der 680 eingeräumten Baurechte laufen in den nächsten 30 Jahren aus, d.h. sie erreichen das absolute Ende von 100 Jahren.

Die genannten Baurechte wurden in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gewährt (während des 1. Weltkriegs bis kurz nach dem 2. Weltkrieg). Viele der bis ins Jahr 2049 auslaufenden Baurechte betreffen aus diesem Grund Genossenschaften. Heute schliessen Genossenschaften mit dem Kanton in der Regel den partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus ab.

Der partnerschaftliche Baurechtsvertrag Plus

Wohngenossenschaften machen einen bedeutenden Anteil an der bestehenden Bausubstanz des Kantons Basel-Stadt aus (ca. 10'000 Wohnungen der insgesamt 100'000 Wohnungen im Kanton Basel-Stadt). Da ihre Bauten vielfach auf Baurechtsparzellen des Kantons erstellt sind, sollen auch sie einen Beitrag zur Schaffung und Erneuerung von Wohnraum unter politischer Zielsetzung leisten. Der partnerschaftliche Baurechtsvertrag Plus wurde vor rund 10 Jahren vom Kanton zur Unterstützung der Genossenschaften im Kanton Basel-Stadt erarbeitet. Er ist nach dem Prinzip Fördern und Fordern aufgebaut, d.h. er schafft Anreize, den Wohnungsbestand zu sanieren und zu erneuern sowie die Genossenschaftsstrukturen zu modernisieren. Zudem fördert er die Genossenschaften, indem er eine Anschubfinanzierung mittels eines gestaffelten Baurechtszinses vorsieht.

Für den Abschluss eines partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus hat der Kanton Voraussetzungen definiert. Der Vertrag wird an entweder grosse und professionelle Genossenschaften vergeben oder an kleinere aber aktive Genossenschaften, die offen für Veränderungen bezüglich Professionalisierung und Veränderung des bestehenden Wohnungsbestandes sind. Die geplanten Projekte müssen den Zielen der Stadtentwicklung entsprechen. So stellt der Kanton sicher, dass auf den an Genossenschaften vergebenen Baurechtsparzellen Wohnungen realisiert werden, die den wohnpolitischen Zielen des Kantons entsprechen – etwa bezüglich Nachhaltigkeit, Architektur und Städtebau sowie soziale Durchmischung und Belegung. Für Baurechtsnehmer, die einen partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus unterzeichnen, gelten die Bestimmungen des Wohnraumförderungsgesetzes (WRFG) des Kantons Basel-Stadt und seiner Verordnung. Dies betrifft konkret unter anderem die Kostenmiete und die Einhaltung von Belegungsvorschriften.

2. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Wie viele Baurechtsverträge laufen in den nächsten 10 respektive 20 Jahren aus?

Rund 60 Baurechtsverträge des Kantons laufen in den nächsten 30 Jahren aus, d.h. sie erreichen das absolute Ende.

Frage 2: Hat die Regierung die Absicht, diese Baurechtsverträge zu verlängern?

Die Baurechtsverträge des Kantons Basel-Stadt werden auf maximal 100 Jahre vergeben. Erfahrungsgemäss stellt sich bei Näherrücken des absoluten Ablaufs des Baurechtsvertrags sowohl beim Baurechtsgeber als auch beim Baurechtsnehmer die Frage einer allfälligen Verlängerung des Baurechts. Falls der Baurechtsnehmer eine Verlängerung des Baurechts wünscht, wird eine solche vom Kanton geprüft. Da es für beide Parteien aus finanzieller Sicht von grosser Bedeutung ist zu wissen, ob das Vertragsverhältnis zwischen beiden durch Weiterführen des Baurechts weitergeführt werden kann, wird die Prüfung einer Verlängerung vorzeitig vorgenommen. Grundsätzlich können Vertragsverhandlungen für eine allfällige Verlängerung des Baurechts 30 Jahre vor dem absoluten Ende des Baurechts aufgenommen werden.

Frage 3: Inwiefern will er die Vertragsbedingungen dabei verändern?

Mit Genossenschaften, die sich für die Weiterführung des Baurechts entscheiden, strebt der Kanton den Abschluss eines Partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus an (zu den Vertragsbedingungen vgl. die Ausführungen in der Ausgangslage).

Frage 4: Könnte der Kanton bei der Erneuerung der Baurechtsverträge nicht darauf hinwirken, dass sich kleinere Wohngenossenschaften zusammen schliessen?

Für den Abschluss eines partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus hat der Kanton Voraussetzungen definiert. Der Vertrag wird an entweder grosse und professionelle Genossenschaften vergeben oder an kleinere aber aktive Genossenschaften, die offen für Veränderungen bezüglich Professionalisierung und Veränderung des bestehenden Wohnungsbestandes sind.

Frage 5: Könnte nicht mit Anreizen, sprich Boni beim Baurechtszins, die Bauträger motiviert werden, die Wohnflächen bei Neubauten zu optimieren und die zonenmässige Ausnutzung auszureizen?

Wir verstehen diese Frage mit Bezug auf die Ausführungen zum Zusammenspiel zwischen dem partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus und den Wohnungsgrössen, bzw. den Wohnflächen im Einleitungsteil der Schriftlichen Anfrage:

„Vielmehr besteht bei der heutigen Ausgestaltung des "Baurechtsvertrages Plus" eher ein Anreiz für einen höheren Flächenverbrauch beim Neubau. Wenn eine Wohngenossenschaft beim Neubau darauf achtet, dass Wohnungen minimale Flächen aufweisen, wird sie benachteiligt, denn sie muss mehr Baurechtszins zahlen als ein Bauträger der grosszügige Wohnungen baut und somit weniger Mietzinseinnahmen generiert. Es besteht also ein Anreiz, Wohnungen mit grösseren Zimmergrössen zu erstellen.

Dieser Fehlanreiz macht auch Dachausbauten finanziell unattraktiv. Durch Dachausbauten können meistens "nur" Zimmer mit einer eher kleinen Fläche geschaffen werden. Durch die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Dachaufstockungen steigt meist der Baurechtszins überproportional. De facto besteht also kein Anreiz, Dachausbauten zu realisieren oder smarte Wohnungen zu bauen.“

Diese Ausführungen bedürfen genauerer Betrachtung und auch der Korrektur. Das Konstrukt des Partnerschaftlichen Baurechtsvertrags Plus ist in sich ein Anreiz, kleinere Wohnungen zu bauen. Denn von den höheren Mietzinsen bei kleineren Wohnungen kann die Genossenschaft bedeutend mehr Anteile behalten, als von den Einnahmen grosser Wohnungen. Der Baurechtszins ist ein Anteil des Mietzinsertrags aus der Baurechtsliegenschaft. Der Anteil wird berechnet, indem

der Bodenwert geteilt wird durch die Summe von Bodenwert und Anlagewert. Wenn demzufolge ein Baurechtsnehmer durch den Bau von kleineren Wohnungen mehr investiert als durch den Bau von grösseren Wohnungen (da er bspw. mehr Küchen und Bäder einbauen muss), und durch die höhere Investition der Anlagewert der Baute steigt, sinkt gleichzeitig der Anteil des Baurechtszinses. Es ist zwar möglich, dass der Baurechtszins nominell in Franken leicht höher ist als bei grossen Wohnungen. Es sinkt jedoch auch der Anteil des Baurechtszinses an den Mietzinseinnahmen und so können Baurechtsnehmer, die kleine Wohnungen bauen, bedeutend mehr Anteile der Einnahmen für sich behalten als Baurechtsnehmer, die grosses Wohnungen bauen. Dasselbe gilt für Dachausbauten oder weitere Verdichtungsmassnahmen.

Frage 6: Wäre es aus Sicht des Regierungsrates erstrebenswert, einen Anreiz zu schaffen, damit die Belegungsziffern dauerhaft hoch gehalten werden? Denkbar wäre, den Baurechtszins auf einem relativ tiefen Niveau zu halten, aber festzulegen, dass dieser ansteigt, wenn ein bestimmter Flächenverbrauch übertroffen resp. eine bestimmte Belegungsziffer nicht übertroffen wird.

und

Frage 7: Hält der Regierungsrat es zudem für erstrebenswert, Einschlüsse beim Baurechtszins zu gewähren, wenn die Bauträger nachweislich Haushalte mit geringen Einkommen berücksichtigen oder kinderreichen Familien die Wohnungen vermieten? Der Staat spart ja im Gegenzug, weil er diesen Mietenden keine Mietzinszuschüsse oder andere Sozialhilfeleistungen gewähren muss.

Für Baurechtsnehmer, die einen partnerschaftlichen Baurechtsvertrag Plus unterzeichnen, gelten die Bestimmungen des WRFG des Kantons Basel-Stadt und seiner Verordnung. Im WRFG sind Instrumente definiert, welche die Baurechtsnehmer verpflichten, die politischen Ziele im Sinne der Stadtentwicklung auf den Baurechtsparzellen umzusetzen. Dies betrifft konkret unter anderem die Kostenmiete und die Einhaltung von Belegungsvorschriften.

Aktuell ist das WRFG in Revision aufgrund der Abstimmung über die Wohninitiativen vom 10. Juni 2018. Eine Änderung, wie sie vom Verfasser der schriftlichen Anfrage angeregt wird, stellt eine Möglichkeit dar, wie auch die Genossenschaften zur Erhöhung des Anteils von besonders günstigen Wohnungen beitragen können.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin