



An den Grossen Rat

18.5055.02

PD/P185055

Basel, 22. April 2020

Regierungsratsbeschluss vom 21. April 2020

Anzug Jörg Vitelli und Konsorten betreffend «Schaffung eines Unterstützungsfonds für gemeinnützigen Wohnraum (Fonds de Roulement)»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. April 2018 den nachstehenden Anzug Jörg Vitelli und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Die Mieten im Kanton Basel-Stadt sind in den letzten Jahren deutlich stärker angestiegen als die Teuerung und die Löhne (16.6% Mietpreisanstieg zwischen Nov. 2005 und August 2017, Quelle: Statistisches Amt BS). Das belastet die tiefen und mittleren Einkommen stark, denn die Miete ist für viele Haushalte der mit Abstand grösste Ausgabenposten. Das ist die Kehrseite des wirtschaftlichen Wachstums und der Schaffung von über 20'000 Arbeitsplätzen in den letzten zehn Jahren, während lediglich 3'300 neue Wohnungen erstellt wurden und der Leerwohnungsbestand seit sechs Jahren bei 0,5% oder tiefer liegt. Es braucht zusätzliche Massnahmen, um ein adäquates Angebot von bezahlbarem Wohnraum für tiefe und mittlere Einkommen sicherzustellen.

1976 hat der Grosse Rat ein Gesetz betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zum Kauf von Liegenschaften mit nachfolgender Weiterveräusserung unter Nutzungsaufgaben geschaffen. Mit einem Maximalbetrag von dannzumal Fr. 10 Mio. konnte der Regierungsrat rasch eine Liegenschaft mit Wohn- und/oder Kleingewerbenutzung erwerben. Diese konnte er in der Folge unter Nutzungsaufgaben an Dritte weiterveräussern. Wenn eine Liegenschaft zum Kauf ansteht, dann muss in der Regel rasch gehandelt werden. Kleinere Genossenschaften, Gruppierungen aber auch Gewerbebetriebe sind nicht so rasch handlungsfähig, weil sie kurzfristig das Eigenkapital nicht bereitstellen können und die Hypo-Finanzierung etwas mehr Zeit beansprucht. Dadurch gelangen interessante Objekte zu Eigentümern, die nur das schnelle Geld machen wollen. Der Weiterverkauf mit Luxussanierung vernichtet zahlbaren Wohn- und Gewerberaum.

Das Gesetz wurde 1996 abgeschafft, angeblich weil es zu wenig genutzt wurde. Wohl mag es zeitweise eine geringe Inanspruchnahme des Instruments über den Fonds gegeben haben. Gesetze sollten über einen längeren Zeitraum Bestand haben und nicht nach kurzer Zeit aufgehoben werden, weil angeblich zu wenig benützt. In den letzten Jahren hat sich die Situation auf dem Liegenschaftsmarkt geändert. Das Ganze ist hektischer geworden. Deshalb besteht wieder eine Notwendigkeit für einen Fonds de roulement, wie das Gesetz als Kurzbegriff genannt wurde.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob möglichst rasch wieder ein Unterstützungsfonds für gemeinnützigen Wohnraum (Fonds de roulement) eingeführt werden kann.

Jörg Vitelli, Tim Cuénod, Beatriz Greuter, Kerstin Wenk, Sebastian Kölliker, Pascal Pfister, Alexandra Dill, René Brigger“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Vorbemerkungen

In den letzten beiden Jahren haben sowohl der Wohnungsbau insgesamt als auch der Bau von gemeinnützigen Wohnungen stark zugenommen. Dank einer ausserordentlich hohen Wohnbautätigkeit, mit einer Nettoproduktion von 760 Wohnungen im Jahr 2018 und 837 Wohnungen im Jahr 2019, erhöhte sich der Wohnungsleerstand im Kanton Basel-Stadt auf mittlerweile 1.0%.

1. Bestehende Förderung des gemeinnützigen Wohnraumangebots

Mit dem Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz WRFG, SG 861.500) verfügt der Kanton bereits über verschiedene Instrumente zur Förderung des gemeinnützigen Wohnraumangebots. Der gemeinnützige Wohnungsbau wird unterstützt durch die Abgabe von Land im Baurecht, Darlehen zur Projektentwicklung, Bürgschaften sowie spezifische Beratungsangebote. Insbesondere die gezielte Abgabe geeigneter Grundstücke im Baurecht trug zu einem Aufschwung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus in den letzten Jahren bei.

1.1 Abgabe von Land im Baurecht

Mit dem Ziel, das gemeinnützige Wohnraumangebot zu stärken und die Wohnbaugenossenschaften zu aktivieren, wurde vor rund 10 Jahren die Zusammenarbeit zwischen Kanton und den Genossenschaften beziehungsweise dem Dachverband der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Nordwestschweiz intensiviert. Zusammen mit dem Verband hat der Kanton den partnerschaftlichen Baurechtsvertrag PLUS erarbeitet. Dieser nimmt auf die Besonderheiten des gemeinnützigen Wohnungsbaus Rücksicht und sichert eine langfristige, zeitgemässe Erneuerung und Modernisierung des genossenschaftlichen Wohnungsbaus im Kanton. Ein partnerschaftlicher Baurechtsvertrag PLUS wird nur mit genossenschaftlichen Wohnbauträgern abgeschlossen, welche die von den nationalen Verbänden des gemeinnützigen Wohnungsbaus und dem Bundesamt für Wohnungswesen verabschiedete Charta der gemeinnützigen Wohnbauträger einhalten. Der Baurechtsvertrag PLUS kommt den Genossenschaften entgegen, indem er eine Staffelung des anfänglichen Baurechtszinses vorsieht¹. Im Gegenzug äufnen die Genossenschaften jeweils einen Erneuerungsfonds, um die zukünftig notwendigen Erneuerungen und Sanierungen zu finanzieren. Weiter beinhaltet der partnerschaftliche Baurechtsvertrag PLUS wohnpolitische Auflagen. Durch sie stellt der Kanton sicher, dass auf den an Genossenschaften vergebenen Baurechtsparzellen Wohnungen realisiert werden, welche den wohnpolitischen Zielen des Kantons entsprechen – etwa bezüglich Nachhaltigkeit, Architektur und Städtebau, sozialer Durchmischung und Ausbaustandards.

Heute stehen 4'100 Genossenschaftswohnungen in Basel auf Boden des Kantons, dies entspricht rund 40% aller Genossenschaftswohnungen im Kanton. Seit der Einführung des partnerschaftlichen Baurechtsvertrags PLUS wurden fast 400 neue Genossenschaftswohnungen auf Boden des Kantons fertiggestellt und bezogen. Mit rund 300 Wohnungen betrifft der grösste Teil die Arealentwicklungen Kohlistieg in Riehen, Schoren, Bachgraben an der Belforterstrasse und Riehenring, welche zwischen 2017 und 2019 fertiggestellt wurden. Durch weitere Baurechtsabgaben werden nach derzeitigem Stand alleine auf Boden des Kantons weitere rund 1'200 neue Genossenschaftswohnungen entstehen. Dabei sind insbesondere die grossen Baurechtsabgaben wie das sogenannte „Westfeld“ (ehemals Felix Platter-Areal mit ca. 500-600 Wohnungen) oder die Burgfelderstrasse (Stadtrand Nordwest, 126 Wohnungen) zu nennen, welche in der Projektierung bereits weit fortgeschritten sind.

¹ 1. bis 4. Jahr 50% des vereinbarten Baurechtszinses; 5. bis 8. Jahr 75% des vereinbarten Baurechtszinses; 9. und 10. Jahr 100% des vereinbarten Baurechtszinses.

1.2 Rahmenausgabenbewilligung

In Zusammenhang mit dem Wohnraumfördergesetz stimmte das Stimmvolk im 2013 einer Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 20 Millionen Franken für den Erwerb von Grundstücken zugunsten des gemeinnützigen Wohnraumangebots zu. Die Idee hinter der Rahmenausgabenbewilligung war, dass mit diesen Mitteln eine allfällige Differenz zwischen dem Kauf der Immobilie und dem Wert des Baurechts, wie er im Hinblick auf die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum festgelegt werden muss, finanziert wird. Bis heute wurde von der Rahmenausgabenbewilligung jedoch kein Gebrauch gemacht. Dies vor allem, weil dem genossenschaftlichen Wohnungsbau bisher genügend Areale zur Entwicklung zur Verfügung gestellt werden konnten. Auch muss der Kanton darauf achten, dass er mit seinen Kauf-Angeboten seinerseits nicht preistreibend wirkt. Da die Rahmenausgabenbewilligung nie in Anspruch genommen wurde, ist sie mittlerweile gemäss § 28 Finanzhaushaltsgesetz FHG ausser Kraft getreten.

In Anbetracht der bevorstehenden Entwicklung zahlreicher Areale (u.a. sogenannte Transformationsareale) stellt eine Rahmenausgabenbewilligung nach wie vor ein zielführendes Instrument für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum dar. Der Regierungsrat hat daher in Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative „Recht auf Wohnen“ dem Grossen Rat beantragt, einer Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 20 Millionen Franken erneut zuzustimmen.² Dabei soll die neue Rahmenausgabenbewilligung künftig auch für Käufe gelten, die der Kanton zwecks Eigenerstellung von preisgünstigem Wohnraum tätigt (Wohnbauprogramm 1'000+).

Mit der Rahmenausgabenbewilligung verfügt der Kanton über ein vergleichbares Instrument, wie es von den Anzugstellerinnen und Anzugstellern mit dem Fonds de Roulement gefordert wird.

2. Förderung durch den Bund

Gestützt auf die Bundesverfassung fördert der Bund den gemeinnützigen Wohnungsbau. Dabei stehen zwei Förderinstrumente im Vordergrund: Erstens verbürgt der Bund die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW). Zweitens betreibt der Bund einen Fonds, aus dem gemeinnützigen Wohnbauträgern verzinsliche und rückzahlbare Darlehen gewährt werden (Fonds de Roulement).

2.1 Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW

Der Bund verbürgt die Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger **EGW**. Mit den durch Anleihen am Kapitalmarkt aufgenommenen Mitteln gewährt die EGW Darlehen in Form von grundpfandrechtlich gesicherten Hypotheken an gemeinnützige Wohnbauträger. Die Bundesbürgschaft führt zu günstigen Zinskonditionen für eine feste, meist langjährige Dauer. Dies wiederum ermöglicht eine vorteilhafte Finanzierung für gemeinnützige Wohnbauträger im Hinblick auf die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum. Die Finanzierungen der EGW sind wesentlich günstiger als Festhypotheken mit vergleichbarer Laufzeit, es sind jedoch keine Vollfinanzierungen möglich (d.h. die EGW finanziert nur zusätzlich zu einem anderen Geldinstitut). Weiter werden EGW-Mittel prioritär für Erneuerungen, Renovationen und Neubauten eingesetzt.

Aktuell (Januar 2020) sind in der Nordwestschweiz 106 Liegenschaften durch die EGW finanziert, mit einem Gesamtvolumen von über 340 Millionen Franken. Ein Grossteil davon dürfte Liegenschaften gemeinnütziger Wohnbauträger im Kanton Basel-Stadt betreffen.

2.2 Fonds de Roulement

Der mit Bundesgeldern dotierte Fonds de Roulement besteht seit Jahren. Aus dem Fonds werden den gemeinnützigen Bauträgern zinsgünstige Darlehen zur Verfügung gestellt. Diese dienen der Rest- oder Überbrückungsfinanzierung bei Erstellung und Erneuerung oder auch beim Erwerb

² Vgl. Bericht Nr. 20.0183.01 vom 18. März 2020 des Regierungsrates.

von preisgünstigen Liegenschaften. In besonderen Fällen können auch für den Erwerb von Bauland Mittel ausgerichtet werden, wenn darauf preisgünstige Wohnungen realisiert werden. Für die Prüfung und Bewilligung der Gesuche sind die Fondskommissionen der Dachorganisationen der gemeinnützigen Wohnbauträger zuständig, in denen auch das Bundesamt für Wohnungswesen BWO vertreten ist. Die mögliche Darlehenssumme pro Gesuch richtet sich nach der Wohnungszahl. Dabei werden je nach Bedarf, Energiestandard und Vermietungsvorgaben (beispielsweise Belegungsvorschriften) Beträge zwischen 15'000 und 50'000 Franken pro Wohnung gewährt. Der maximale Darlehensbetrag pro Gesuch beträgt 3 Millionen Franken. Zur Vermeidung von Klumpenrisiken kann ein Bauträger mit mehreren Liegenschaften in aller Regel höchstens 10 Millionen Franken beanspruchen.³ Die Laufzeit beträgt je nach Darlehenshöhe maximal 20 oder 25 Jahre. Die jährlich von den Bauträgern zu leistende Amortisationen fliessen zurück in den Fonds und können für neue Projekte verwendet werden.

Die Darlehen aus dem Fonds de Roulement sind für Genossenschaften oftmals eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass für einen Neubau oder den Erwerb überhaupt eine Bankfinanzierung und damit eine Projektrealisierung möglich wird. Dies gilt besonders für junge Bauträger, die noch kaum über Eigenkapital verfügen. Die Darlehen schliessen in diesen Fällen die anfänglichen Finanzierungslücken, die zwischen einer normalen Bankfinanzierung und dem beim Fonds de Roulement minimal geforderten Eigenkapitalanteil von 5% bestehen. Im Laufe der Zeit wird durch die Amortisation des Darlehens Eigenkapital gebildet. Die Darlehen haben somit häufig die Funktion einer Starthilfe.

Seit 2003 wurden mit dem Fonds de Roulement der Bau und die Erneuerung von jährlich 1'500 preisgünstigen Wohnungen unterstützt. Um weiterhin eine Förderung durch den Fonds de Roulement in dieser Grössenordnung zu ermöglichen, beschlossen Bundesrat und Parlament als indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ eine Aufstockung des Fonds um 250 Millionen Franken. Nachdem die Initiative in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2020 vom Souverän abgelehnt wurde, tritt der Bundesbeschluss über die Aufstockung des Fonds de Roulement nun in Kraft. Durch die zusätzlichen 250 Millionen Franken wird gemäss Bundesrat dem absehbaren Finanzierungsbedarf Rechnung getragen, so dass in den nächsten Jahren schweizweit weiterhin über mehr als 1'500 Wohnungen mit Mitteln aus dem Fonds de Roulement gefördert werden können.

Eine Aufstellung des Bundesamtes für Wohnungswesen über die Vergabe der Darlehen aus dem Fonds de Roulement der letzten zehn Jahre zeigt, dass im Kanton Basel-Stadt seit dem Jahr 2014 17 Bau- oder Sanierungsprojekte mit insgesamt über 1'100 Wohnungen durch den Fonds de Roulement unterstützt wurden⁴. Der durchschnittliche Darlehensbetrag pro Wohnung lag jeweils zwischen 30'000 und 40'000 Franken, die Gesamtsumme beläuft sich auf rund 35 Millionen Franken. Fast die Hälfte der aus dem Fonds gesprochenen Darlehen fällt auf das Jahr 2019 mit sieben Projekten und rund 600 geplanten Wohnungen. Die Zahlen widerspiegeln den Aufwind, in dem sich der genossenschaftliche Wohnungsbau zurzeit befindet.

3. Umsetzung der Wohnschutzinitiative und der Initiative „Recht auf Wohnen“

Im Kanton Basel-Stadt gibt es 10'682 Genossenschaftswohnungen (kantonale Wohnbaustatistik 2018). Der Anteil Genossenschaftswohnungen im Kanton beträgt damit rund 11%. Nur auf die Mietwohnungen bezogen sind es knapp 13%. In Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative „Recht auf Wohnen“ hat der Regierungsrat einen Zielwert für den gemeinnützigen Wohnungsbau verabschiedet. Demnach soll der Gesamtanteil von Genossenschaftswohnungen, vergünstigten

³ Das Ausfallrisiko ist aufgrund der umfassenden Gesuchsprüfung und engen Begleitung der Bauträger äusserst gering. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG), also seit 2003, verzeichnete der Fonds de Roulement keine Ausfälle.

⁴ Im Jahr 2010 wurde ein Projekt mit 76 Wohnungen mit einem Darlehensbeitrag unterstützt. In den Jahren 2011 bis 2013 wurden gar keine Mittel gesprochen.

Wohnungen der öffentlichen Hand sowie einer neuen öffentlich-rechtlichen Stiftung am gesamten Mietwohnungsbestand schrittweise auf 25% im Jahr 2050 erhöht werden.

Zur Zielerreichung beitragen sollen insbesondere die Abgabe von Land im Baurecht und künftige grössere Arealentwicklungen. Im kantonalen und behördenverbindlichen Richtplan hat der Regierungsrat festgelegt, dass auf den neuen Wohnbauarealen mindestens ein Drittel des entstehenden Wohnraums preisgünstig sein muss. Die preisgünstigen Wohnungen können zur Erreichung der gewünschten Dynamik sowohl von Genossenschaften oder anderen gemeinnützigen Wohnbauträgern als auch von gewinnstrebigem institutionellen Wohnbauträgern erstellt werden. Zu diesem Zweck wurden für die gewinnstrebigem Wohnbauten maximale Mietpreise pro Quadratmeter und maximale Wohnungsgrössen nach Zimmerzahl definiert. Unter diesen Vorgaben entstehen günstige und flächensparende Wohnungen.

4. Fazit und Antrag

Dem Regierungsrat ist die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus ein grosses Anliegen. Die Strategie der gezielten Abgabe von Land im Baurecht wird weiterhin verfolgt. Darüber hinaus stehen dem gemeinnützigen Wohnungsbau bereits vielfältige und bewährte Instrumente zur Verfügung. Seitens des Bundes stehen mit dem Fonds de Roulement und den Mitteln aus der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EWG bereits zwei bewährte Finanzierungsquellen für gemeinnützige Wohnbauträger zur Verfügung. Davon profitieren sowohl etablierte als auch neugegründete Genossenschaften. Ergänzend dazu fördert der Kanton Basel-Stadt die Schaffung und Erneuerung der Genossenschaften durch Bürgschaften und Projektentwicklungsdarlehen sowie die Abgabe von Land im Baurecht. Mit dem Bericht zur Umsetzung von „Recht auf Wohnen“ hat der Regierungsrat dem Grossen Rat beantragt, einer Rahmenausgabenbewilligung in der Höhe von 20 Millionen Franken für den Erwerb von weiteren Grundstücken zugunsten des gemeinnützigen Wohnungsbaus zuzustimmen. Mit der Rahmenausgabenbewilligung könnte der Kanton geeignete Grundstücke erwerben und anschliessend im Baurecht an gemeinnützige Wohnbauträger abgeben.

Die gemeinnützigen Wohnbauträger werden bereits in vielfältiger Weise durch Bund und Kanton gefördert. Die Schaffung eines weiteren kantonalen Fonds de Roulement ist aus Sicht des Regierungsrates deshalb zum jetzigen Zeitpunkt nicht notwendig.

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Vitelli und Konsorten betreffend «Schaffung eines Unterstützungsfonds für gemeinnützigen Wohnraum (Fonds de Roulement)» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin