



An den Grossen Rat

20.5350.02

PD/P205350

Basel, 16. Dezember 2020.

Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2020.

Schriftliche Anfrage René Brigger betreffend «Senkung des Zweitwohnungsanteils von 12,7%»

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

„Durch das Bundesamt für Raumentwicklung wird für jede Gemeinde in der Schweiz mit dem genannten «Wohnungsinventar» jährlich der Zweitwohnungsanteil erhoben. In der Stadt Basel sind es 12,7% (Stand 31.12.2019). In der Stadt Zürich beispielsweise nur 9,1%. Ab einem Anteil von 20% würde die Stadt Basel dem Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) unterstellt. Dieser Anteil ist in den letzten Jahren gemäss dieser Statistik erstaunlich und erschreckend stark angewachsen. Im Jahre 2000 waren lediglich 7,9% Zweitwohnungen in der Stadt Basel erfasst. Diese massive Steigerung ist hochproblematisch. Aktuell sind allein in der Stadt Basel somit 12'679 der 99'837 Wohnungen Zweitwohnungen. Es kann nur vermutet werden, was der Grund ist. Stichworte hierzu: Airbnb, WochenendaufenthalterInnen in Basel und Wohnsitz in einer anderen (steuergünstigeren) Gemeinde, Umwandlung von Wohnungen in Studios resp. Appartements (hotelmässige Vermietung) etc..

Ich frage daher die Regierung an,

1. Wie sich die 12'679 Zweitwohnungen gemäss Wohnungsinventar des Bundesamtes für Raumentwicklung per Datenstand 31.12.2019 aufteilen (Art der Zweitwohnung) und wo allfällige Erhebungsdifferenzen zum kantonalen Statistischen Amtes liegen?
2. Wie viel Steuersubstrat dieser hohe Zweitwohnungsanteil unseren Kanton kostet?
3. Ob und wie gemäss § 6 WRFG der Kanton die oben geschilderte Entwicklung im Rahmen seiner Richt- und Nutzungsplanungskompetenzen eindämmen will?
4. Ob Z.B. steuerlich bei der Objektsteuer/Steuerwert die Wohnungsmietzinse ohne Vorliegen eines Wohnsitzes rechnerisch stärker gewichtet werden sollen?
5. Ob und wie der Regierungsrat überprüft, ob bei den neu als Zweitwohnungen festgestellten Objekten baulich eine Zweckentfremdung vorliegt oder die Anmeldung des Wohnsitzes unterlassen wurde und entsprechend handelt?

René Brigger“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Vorbemerkungen

Mit der Annahme der Zweitwohnungsinitiative im Jahr 2012 wurde der Bau von Zweitwohnungen in der Schweiz beschränkt. Das Bundesgesetz über Zweitwohnungen (Zweitwohnungsgesetz, ZWG) ist seit 1. Januar 2016 in Kraft. Gemeinden, welche einen Zweitwohnungsanteil von über 20% aufweisen, dürfen keine neuen Zweitwohnungen bewilligen. Zu diesem Zweck veröffentlicht das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) für jede Gemeinde den Anteil Zweitwohnungen.

Eine Erstwohnung im Sinne des ZWG ist eine Wohnung, die von mindestens einer Person genutzt wird, die in der Gemeinde, in der die Wohnung liegt, niedergelassen ist. Weitere Wohnungen können, gemäss dem ZWG, aufgrund ihrer Nutzungsart den Erstwohnungen gleichgestellt werden. Dazu zählen beispielsweise Wohnungen, die zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken dauernd bewohnt werden (Wochenaufenthalter) oder Wohnungen, die durch Personen bewohnt werden, die sich nicht beim Einwohneramt melden müssen (beispielsweise arbeitsrechtlich begründeter Kurzaufenthalt oder Asylsuchende). Es ist den Gemeinden überlassen, den Nachweis der Nutzungsart für diese Wohnungen zu erbringen, damit diese dem Erstwohnungsanteil zugeordnet werden können. Da die Nutzungsart von Wohnungen nicht meldepflichtig ist (es ist uns keine Gemeinde bekannt, die eine solche Meldepflicht kennt), sind entsprechende Abklärungen sehr aufwendig. Ein Nachweis über die den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen ist daher vor allem für jene Gemeinden von Interesse, deren vom Bundesamt für Raumentwicklung publizierter Anteil potenzieller Zweitwohnungen nahe oder über 20% liegt. Dies trifft auf die Stadt Basel nicht zu. Daher wird auf eine Differenzierung nach den einzelnen Nutzungskategorien der Wohnungen beziehungsweise eine exakte Bezifferung der den Erstwohnungen gleichgestellten Wohnungen verzichtet. Es kann aber festgehalten werden, dass die Zahl der effektiven Zweitwohnungen mit Sicherheit weit unter dem vom ARE für Basel vermuteten Anteil von 12,7% Zweitwohnungen liegt, gerade weil der Nachweis der Nutzungsart fehlt.

Ebenfalls ist festzuhalten, dass der Zweitwohnungsanteil von 7,9% aus dem Jahr 2000 das Resultat einer Auswertung der damaligen Volkszählung durch das ARE ist. Die Zahl ist methodisch nicht mit den aktuellen Quoten vergleichbar, die aus amtlichen Registern gewonnen werden. Das Statistische Amt Basel-Stadt verzichtet auf die Publikation dieser Zahl aus dem Jahr 2000, weil daraus keine verlässliche Entwicklung abgeleitet werden kann.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie sich die 12'679 Zweitwohnungen gemäss Wohnungsinventar des Bundesamtes für Raumentwicklung per Datenstand 31.12.2019 aufteilen (Art der Zweitwohnung) und wo allfällige Erhebungsdifferenzen zum kantonalen Statistischen Amtes liegen?*

Das Bundesamt für Statistik (BFS) ermittelt aus den Angaben der kantonalen Einwohner- und der Gebäude- und Wohnungsregister für jede Gemeinde die Anzahl der Wohnungen, welche von mindestens einer Person mit Erstwohnsitz bewohnt ist. Diese Zahlen stellt das BFS dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zur Verfügung. Danach wird eine Liste mit den Anteilen von Erstwohnungen erstellt. Die Stadt Basel hatte 2019 gemäss dieser Liste 87,3% Erstwohnungen. Der Rest, 12'679 Wohnungen (12,7%), waren keine Erstwohnungen. Sie waren entweder unbelegt oder niemand der Bewohnenden hatte den Hauptwohnsitz in der Stadt Basel. Diese Wohnungen werden vom ARE pauschal als Zweitwohnungen bezeichnet.

Es gibt dabei keine grundsätzlichen Erhebungsdifferenzen zum kantonalen Statistischen Amt, die Datengrundlagen sind dieselben. Da allerdings Wohnungen mit Wochenaufenthalten gemäss Art. 2 Abs. 3 ZWG den Erstwohnungen gleichgestellt sind, weist das kantonale Statistische Amt im Gegensatz zum ARE auch Wohnungen als den Erstwohnungen gleichgestellt aus, die durch Wochenaufenthalter bewohnt werden. Deswegen beträgt die Zahl der Wohnungen in Basel, die keine Erstwohnungen sind, in der kantonalen Statistik 2019 rund 11'600 (Quote von 11,6%). Diese Anzahl entspricht der vom Statistischen Amt ausgewiesenen Zahl der unbelegten Wohnungen.

Bei den 11'600 unbelegten Wohnungen in der Stadt Basel ist es wahrscheinlich, dass ein grosser Teil in einer Form genutzt wird. U.a. fallen unter diese unbelegten Wohnungen:

- tatsächliche Zweitwohnungen;
- Wohnungen belegt durch Personen mit arbeitsrechtlich begründetem Kurzaufenthalt (müssen sich beim Einwohneramt nicht anmelden);
- Wohnungen belegt durch Personen, die der Meldepflicht (noch) nicht nachgekommen sind;
- nicht registrierte Wohnungszusammenlegungen;
- Wohnungen belegt durch Personen oder Haushalte mit zweiter Wohnung im Gebäude;
- Zweckentfremdungen;
- tatsächlich unbelegte beziehungsweise leere Wohnungen (auf dem Wohnungsmarkt angeboten oder nicht, unbewohnbare Wohnungen, Bauprojekt noch nicht eingegeben).

Weil nicht erhoben wird, wie diese unbelegten Wohnungen tatsächlich genutzt werden, können keine Angaben zur Häufigkeit der erwähnten Kategorien gemacht werden. Für die Erhebung einer Nutzungsart von Wohnungen besteht zurzeit keine gesetzliche Grundlage. Damit ist die tatsächliche Anzahl Zweitwohnungen unbekannt, sie dürfte aber nur einen kleinen Teil der unbelegten Wohnungen ausmachen; denn fast zwei Drittel dieser Wohnungen sind seit weniger als zwei Jahren unbelegt. Von diesen Wohnungen werden erfahrungsgemäss über 50% innerhalb eines Jahres wieder belegt. Diese Wechsel zwischen «belegt» und «unbelegt» sind Ausdruck der oben genannten, vielfältigen Nutzungsarten dieser Wohnungen.

Seit dem Inkrafttreten der Zweitwohnungsinitiative im Jahr 2016 ist der Anteil der unbelegten Wohnungen in der Stadt Basel gemäss kantonaler Statistik von 10,3% auf 11,6% Ende 2019 gestiegen. Ob ein Teil des Zuwachses an unbelegten Wohnungen auf eine Zunahme an tatsächlichen Zweitwohnungen zurückzuführen ist, kann aus den dargelegten Gründen nicht eruiert werden.

2. Wie viel Steuersubstrat dieser hohe Zweitwohnungsanteil unseren Kanton kostet?

Im Steuerrecht wird im Gegensatz zum ZWG nicht zwischen Erst- und Zweitwohnungen, sondern zwischen persönlich und wirtschaftlich zugehörigen steuerpflichtigen Personen unterschieden.

Als wirtschaftlich zugehörige Person hat eine Eigentümerin beziehungsweise ein Eigentümer einer im Kanton Basel-Stadt liegenden Liegenschaft im Mindesten den Eigenmiet- und Steuerwert der Liegenschaft im Kanton Basel-Stadt zu versteuern. Wird die Liegenschaft einer wirtschaftlich zugehörigen Person zum Beispiel von der Eigentümerin beziehungsweise dem Eigentümer als Ferienwohnung genutzt oder als Ferienwohnung beziehungsweise für einen Kurzaufenthalt, Airbnb etc. vermietet, wird die wirtschaftlich zugehörige Person nicht zu einer persönlich zugehörigen Person.

Eine Person, die ihren Lebensmittelpunkt, das heisst ihren Erstwohnsitz im Kanton Basel-Stadt hat, begründet hier dagegen eine persönliche Steuerpflicht und versteuert mit Ausnahme gewisser Einkommens- und Vermögensbestandteile (z.B. auswärtige Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit, auswärtige Liegenschaften) sämtliche Einkünfte und sämtliches Vermögen im Kanton Basel-Stadt. Die Wohnung, die diese Person bewohnt, gilt gemäss ZWG als Erstwohnung.

Wird eine nicht als Erstwohnung geltende Wohnung in einer gewissen Intensität genutzt (z.B. durch eine Wochenaufenthalterin beziehungsweise einen Wochenaufhalter oder durch Unternehmen zur kurzzeitigen Unterbringung von Personal), kann sie einer Erstwohnung gleichgestellt werden (siehe auch Vorbemerkungen). Dieser Umstand bewirkt jedoch keinerlei Veränderung auf das basel-städtische Steueraufkommen, da entsprechende Nutzerinnen und Nutzer der Wohnung in der Regel keine persönliche steuerliche Zugehörigkeit begründen.

Aus der Qualifikation einer Wohnung als Erst- oder Zweitwohnung kann damit nicht auf eine persönliche oder wirtschaftliche steuerliche Zugehörigkeit und damit auch nicht auf durch Zweitwohnungen verursachte Steuerausfälle geschlossen werden. Eine Zweitwohnung kann, je nach Nutzung, zu einer Erstwohnung mutieren, dieser Umstand hat aber keine Steuermehreinnahmen für

den Kanton Basel-Stadt zur Folge, wenn die nutzende Person im Kanton Basel-Stadt weiterhin keine persönliche Zugehörigkeit begründet. Dass, wie in der Antwort 1 dargelegt, Wochenaufenthalter-Wohnungen in Basel-Stadt neu nicht mehr als Zweit-, sondern als Erstwohnung ausgewiesen werden, hat somit beispielsweise keinen Einfluss auf die Steuereinnahmen. Ob es sich tatsächlich um Wochenaufenthalterinnen beziehungsweise Wochenaufenthalter handelt, wird von der Steuerverwaltung periodisch überprüft (siehe auch Beantwortung der Schriftlichen Anfrage Andreas Ungricht betreffend «Wochenaufenthalter im Kanton Basel-Stadt» vom 13. Juni 2018). Somit können anhand des in der Frage angeführten hohen Zweitwohnungsanteils grundsätzlich keine Schlüsse auf das Steueraufkommen gezogen werden.

Aufgrund des Umstandes, dass die Qualifikation einer Erst- beziehungsweise Zweitwohnung gemäss ZWG nicht mit der steuerrechtlichen Qualifikation der persönlichen beziehungsweise wirtschaftlichen steuerlichen Zugehörigkeit übereinstimmt, wären Berechnungen durch die Steuerverwaltung sehr schwierig, aufwändig und würden zu unpräzisen und unzuverlässigen Schätzungen führen.

3. *Ob und wie gemäss § 6 WRFG der Kanton die oben geschilderte Entwicklung im Rahmen seiner Richt- und Nutzungsplanungskompetenzen eindämmen will?*

In der Richt- und Nutzungsplanung können mit der aktuellen Gesetzgebung keine Massnahmen zur Eindämmung des Zweitwohnungsanteils getroffen werden. Momentan liegt kein Auftrag vor, die gesetzliche Grundlage zu ändern. Die Schaffung allfälliger gesetzlicher Grundlagen wird gesamthaft bei der Beantwortung des Anzugs René Brigger und Konsorten betreffend Ergänzung der Bebauungspläne mit raumplanerischen Zielen beurteilt werden.

4. *Ob z.B. steuerlich bei der Objektsteuer/Steuerwert die Wohnungsmietzinse ohne Vorliegen eines Wohnsitzes rechnerisch stärker gewichtet werden sollen?*

Wie einleitend festgehalten, liegt die Zahl der effektiven Zweitwohnungen mit Sicherheit weit unter dem vom ARE für Basel vermuteten Anteil von 12,7%. Der Regierungsrat sieht daher keine Dringlichkeit, steuerrechtliche Massnahmen zu ergreifen.

5. *Ob und wie der Regierungsrat überprüft, ob bei den neu als Zweitwohnungen festgestellten Objekten baulich eine Zweckentfremdung vorliegt oder die Anmeldung des Wohnsitzes unterlassen wurde und entsprechend handelt?*

Wie in der Antwort zu Frage 1 beschrieben, kann die Annahme, es handle sich um einen Zuwachs von Zweitwohnungen, nicht bestätigt werden. Daher kann die Frage nicht im gewünschten Sinn beantwortet werden. Allerdings verweisen wir gerne auf die Beantwortung des Anzugs René Brigger und Konsorten betreffend «Stopp den Wohnraumfressern» und bestätigen, dass im Falle von Zweckentfremdungen konsequent Baubewilligungsbegehren eingefordert werden und bei abgewiesenen Baubegehren eine Frist zur Rückführung in Wohnraum gesetzt wird. Selbstverständlich stehen Adressaten von ablehnenden Bauentscheiden Rechtsmittel zur Verfügung, die ausgeschöpft werden können. Werden aber abgewiesene Bauentscheide mit Rückführungsfrist rechtskräftig, wird die Rückführung durch die Baukontrolle geprüft und durchgesetzt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin