



An den Grossen Rat

20.1009.02

PD/P201009

Basel, 30. Juni 2021

Regierungsratsbeschluss vom 29. Juni 2021

## Bericht

betreffend

## Kantonale Volksinitiative „JA zum ECHTEN Wohnschutz“

## Inhalt

<b>1. Zusammenfassung und Begehren.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage.....</b>	<b>4</b>
2.1 Wohnraumsituation im Kanton Basel-Stadt.....	4
2.2 Initiativtext.....	7
<b>3. Umsetzung des Wohnraumschutzes im revidierten WRFG und auf Verordnungsebene.....</b>	<b>12</b>
3.1 Umsetzung von § 34 KV im revidierten Wohnraumfördergesetz.....	12
3.2 Ausführungsbestimmungen zum Wohnraumschutz auf Verordnungsebene .....	13
3.2.1 Vorgehen.....	13
3.2.2 Inhalte der Wohnraumschutzverordnung und der Anpassung der Verordnung über die Wohnraumförderung.....	13
3.2.3 Sanierung im bewohnten Zustand .....	16
<b>4. Nachanalyse zur Abstimmung vom 29. November 2020.....</b>	<b>17</b>
<b>5. Auslegung des Begriffes der «Überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung» .....</b>	<b>18</b>
5.1 Gutachten R. Zimmermann .....	19
5.2 Gutachten D. Thurnherr .....	20
<b>6. Beurteilung der Initiative und Abgrenzung zum revidierten WRFG.....</b>	<b>21</b>
6.1 Umwandlung in Stockwerkeigentum (§ 8, Abs. 5-7 (neu)).....	21
6.2 Abbruch von Wohnraum (§ 7 Abs. 3-5 (geändert)).....	22
6.3 Nettomietzinse von Ersatzneubau (§ 8f (neu)) .....	24
6.4 Abgestuftes Prüf- und Bewilligungsverfahren (§§ 8c bis 8e (neu)).....	25
6.5 Ökologische Nachhaltigkeit .....	28
6.6 Ausweitung der Rekursberechtigung (§ 21 Abs. 3 und 4, geändert) und Übergangsbestimmungen (§ 22a, neu).....	29
6.7 Bedürfnisse von älteren und langjährigen Mietparteien (§ 16a (neu)).....	30
<b>7. Finanzielle Auswirkungen .....</b>	<b>30</b>
<b>8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....</b>	<b>31</b>
<b>9. Antrag.....</b>	<b>32</b>

## 1. Zusammenfassung und Begehren

Mit der Annahme der Initiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 wurde § 34 der Kantonsverfassung (KV, SG 111.10) mit Bestimmungen zum Schutz von Wohnraum ergänzt.

Zur Konkretisierung von § 34 KV auf Gesetzesstufe beschloss der Grosse Rat am 23. April 2020 eine Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes. Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen, da der Beschluss des Grossen Rates die ursprüngliche Wohnschutzinitiative bzw. § 34 KV nicht adäquat umsetze. Im Sinne eines Gegenentwurfs zum Grossratsbeschluss reichten die Initiantinnen und Initianten gleichzeitig die Gesetzesinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" ein. Die Initiative beinhaltet ebenfalls eine Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes, geht aber in verschiedener Hinsicht deutlich weiter, als die vom Grossen Rat beschlossene und in der Volksabstimmung vom 29. November 2020 angenommene Gesetzesrevision. So möchte die Initiative die Abbruchbestimmungen generell deutlich verschärfen, mit wenigen Ausnahmen alle Mietwohnungen als bezahlbar definieren und in Zeiten von Wohnungsnot für den Ersatzneubau und für sämtliche Sanierungs- und Umbaumassnahmen an bezahlbarem Mietwohnraum eine Bewilligungspflicht mit Mietzinskontrolle einführen – unabhängig davon, ob diese im bewohnten oder unbewohnten Zustand erfolgen.

Damit die bereits beschlossene und vom Volk angenommene Gesetzesänderung durch den Regierungsrat in Kraft gesetzt werden kann, sind ergänzende Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe erforderlich. Die entsprechende Verordnung (Verordnung über den Schutz von Wohnraum, Wohnraumschutzverordnung WRSchV sowie Änderung weiterer Verordnungen) wurde vom Regierungsrat zeitgleich mit diesem Bericht beschlossen. Das revidierte Wohnraumförderungsgesetz und die entsprechende Verordnung treten per 1. Januar 2022 in Kraft.

Die Teilrevision des Wohnraumförderungsgesetzes zur Umsetzung des Wohnschutzes wurde durch die Stimmbevölkerung an der Urne angenommen. Daraus entsteht aus Sicht der Regierung die Verpflichtung, das beschlossene Wohnraumförderungsgesetz in Kraft zu setzen. Mit dem teilrevidierten Wohnraumförderungsgesetz und der Wohnraumschutzverordnung kann der in der Verfassung verankerte Wohnraumschutz nun zeitnah umgesetzt werden. Bevor weitere gesetzliche Änderungen in Erwägung gezogen werden, möchte der Regierungsrat zudem zunächst deren Wirkung auf den Mietwohnungsmarkt abwarten. Die Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" enthält zahlreiche unbestimmte Begriffe, die in ihrer Umsetzung erst noch geklärt werden müssten. Der damit verbundene politische und rechtliche Prozess würde den Wohnraumschutz verzögern und zu anhaltenden grossen Unsicherheiten führen. Somit erfüllt die vorgelegte Wohnraumschutzverordnung in Verbindung mit dem teilrevidierten Wohnraumförderungsgesetz die Funktion eines sinngemässen indirekten und rasch umsetzbaren Gegenvorschlags des Regierungsrates zur vorliegenden Gesetzesinitiative. In diesem Sinne wurden auch verschiedene Anliegen der Gesetzesinitiative, die der Regierungsrat unterstützt, in geeigneter und angepasster Weise in die Wohnraumförderungsverordnung aufgenommen, namentlich betreffend den Schutz von älteren Mieterinnen und Mietern sowie Mieterinnen und Mietern mit Behinderung.

Der Regierungsrat möchte jedoch nicht von seiner grundsätzlichen Auffassung abweichen, dass für die Wohnbevölkerungsanteile mit geringeren finanziellen Möglichkeiten eine höhere Schutzbedürftigkeit besteht als für Personen in besseren finanziellen Verhältnissen. Diese Auffassung liegt der an der Urne beschlossenen Teilrevision des Wohnraumförderungsgesetzes zugrunde und charakterisiert sie in wesentlichen Bestandteilen, indem für die preisgünstigere Hälfte des Mietwohnraumbestandes bei Sanierung und Umbau eine Bewilligungspflicht sowie eine Mietzinskontrolle vorgeschrieben ist.

Die Gesetzesinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» hingegen geht davon aus, dass grundsätzlich sämtliche Wohnungen hinsichtlich des Mietpreises sowie der Art der Wohnung auf dem Mietwohnungsmarkt erhalten bleiben müssen. Eine Regulierung, wonach grundsätzlich sämtlicher Wohnraum zu schützen sei, geht dem Regierungsrat zu weit, da er Massnahmen zugunsten nicht schutzbedürftiger Wohnbevölkerungsanteile als nicht zweckmässig erachtet. Konkret sollen Wohnungen im unteren Preissegment gemäss den im revidierten Wohnraumförderungsgesetz definierten und durch die Wohnraumschutzverordnung konkretisierten Massnahmen geschützt werden. Im Wesentlichen werden dadurch – als Schutz vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhung – die Mietzinserhöhungen begrenzt und andererseits Sanierungen limitiert bzw. deren Attraktivität indirekt beschränkt.

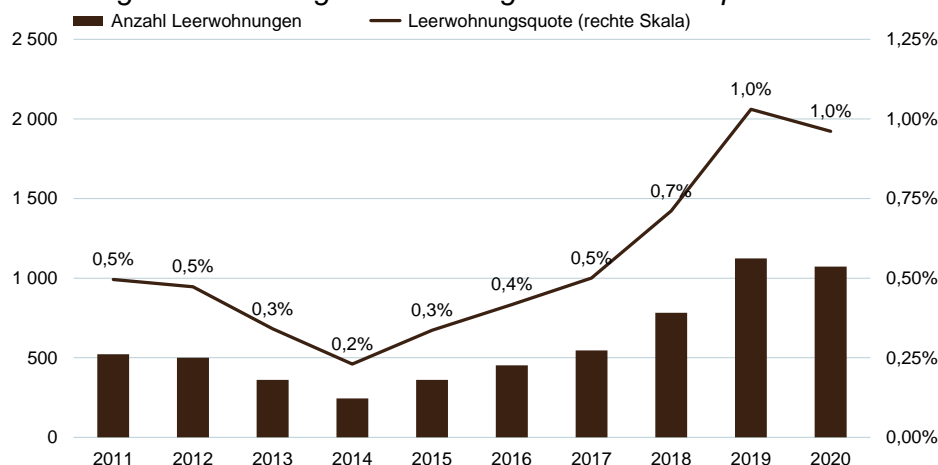
Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen daher, die formulierte Initiative „Ja zum ECHTEN Wohnschutz“ der Gesamtheit der Stimmbevölkerung mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne formellen Gegenvorschlag vorzulegen.

## 2. Ausgangslage

### 2.1 Wohnraumsituation im Kanton Basel-Stadt

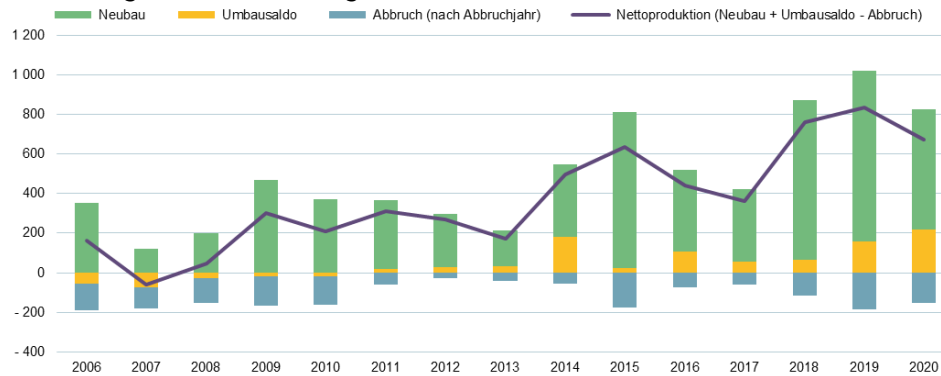
Wie in allen grösseren Städten der Schweiz hat der Druck auf den Wohnungsmarkt im Kanton Basel-Stadt in den vergangenen Jahren zugenommen. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass nach den von der Stadtflicht geprägten 1980er- und 1990er-Jahren die Schweizer Städte in den letzten 20 Jahren eine regelrechte Renaissance erlebt haben und das Wohnen in der Stadt aus verschiedenen Gründen wieder an Attraktivität gewonnen hat. Seit 2008 ist die Bevölkerung im Kanton Basel-Stadt stetig gewachsen. Die Wohnbautätigkeit konnte mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten. Der Bevölkerungsdruck war zeitweise so hoch, dass die Leerwohnungsquote im Jahr 2014 beispielsweise bis auf 0,2 Prozent sank. Seither haben Leerwohnungsbestand und -quote dank einer hohen Wohnbautätigkeit wieder zugenommen. Insbesondere in den letzten drei Jahren wurde mit einer Nettoproduktion von zwischen 650 und 800 Wohnungen pro Jahr der langjährige Durchschnitt übertroffen.

Abbildung 1: Entwicklung Leerwohnungsbestand und -quote im Kanton Basel-Stadt



Quelle: Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt

Abbildung 2: Wohnbautätigkeit im Kanton Basel-Stadt

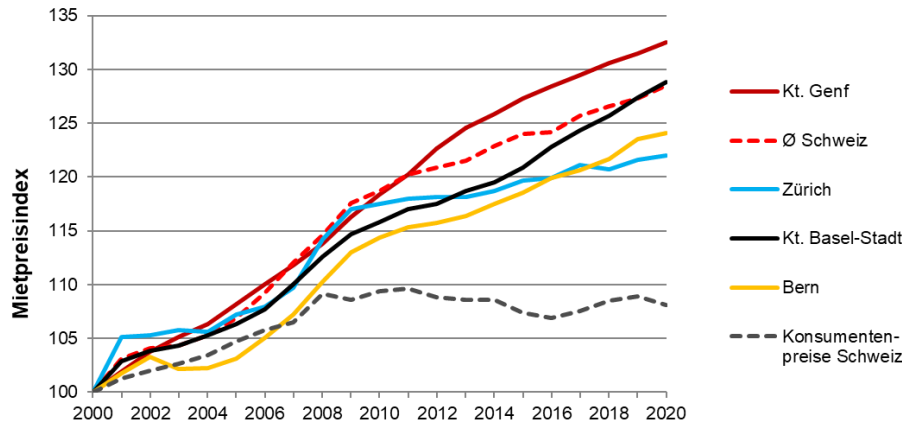


Quelle: Statistisches Amt Kanton Basel-Stadt

Über die letzten 15 Jahre betrachtet war die Wohnbautätigkeit im Verhältnis zu Arbeitsplatzaufbau und Bevölkerungswachstum insgesamt gleichwohl zu gering, womit der Nachfragedruck auf den Wohnungsmarkt zugenommen hat. Dazukommt, dass im aktuellen Tiefzinsumfeld der Anlagedruck zugenommen hat. Da Liegenschaften nach wie vor als relativ sichere und lohnende Anlage mit angemessener Rendite angesehen werden, investieren insbesondere auch institutionelle Anleger vermehrt direkt in Immobilien oder indirekt über Immobilienfonds oder Anlagestiftungen. Dies erfolgt umso mehr in Städten wie Basel, wo die Nachfrage nach Mietwohnraum hoch und eine Investition somit besonders erfolversprechend ist. Je weniger Möglichkeiten dabei zum Kauf oder Neubau von Liegenschaften bestehen, desto eher werden die Anlagegelder in die bestehenden Liegenschaften investiert. Dies führt dazu, dass Sanierungen teilweise vorzeitig oder mit einem vergleichsweise deutlich höheren Standard durchgeführt werden. Diese Sanierungen und Umbauten sind teilweise mit Massenkündigungen verbunden oder mit einer markanten Erhöhung der Mietzinsen, sodass die bestehende Mieterschaft sich die sanierten Wohnungen nicht mehr leisten kann. Solchen Entwicklungen soll mit der Umsetzung des Wohnraumschutzes gemäss der an der Urne beschlossenen Ergänzung von Art. 34 der Kantonsverfassung und der entsprechenden Teilrevision des WRFG entgegengetreten werden.

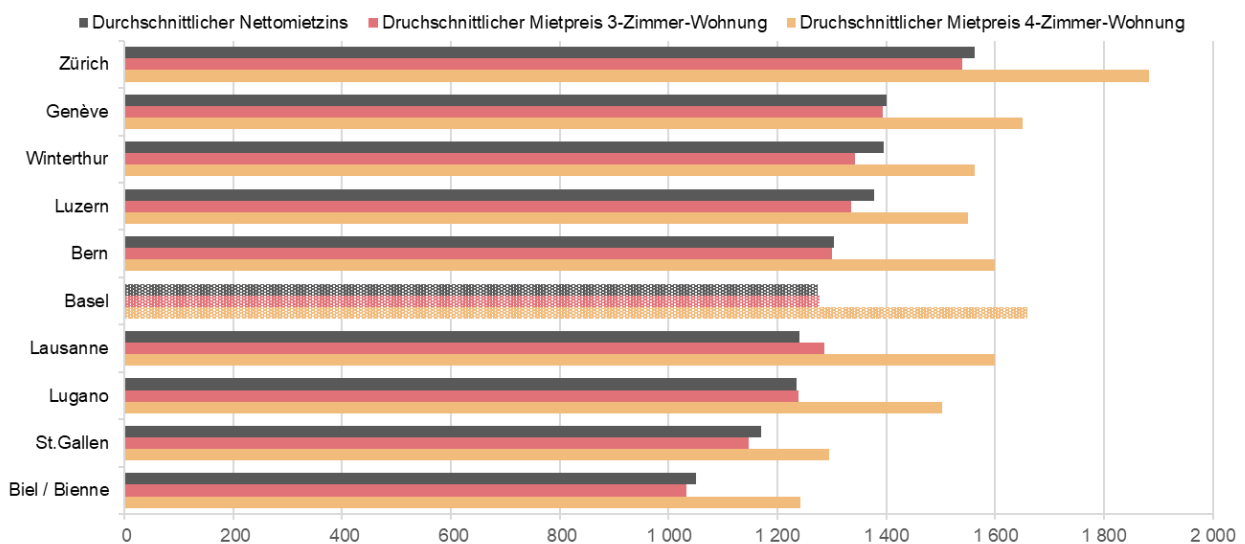
Auch wenn es nach wie vor viele günstige Wohnungen im Kanton Basel-Stadt gibt, sind als Folge des zunehmenden Nachfrage- und Anlagedrucks seit längerem steigende Mietzinse zu beobachten. Gemäss kantonalem Mietpreisindex sind die Mieten seit dem Jahr 2000 um mehr als ein Viertel angestiegen. Damit entspricht der Mietpreisanstieg dem schweizerischen Durchschnitt. Weniger angestiegen sind die Mieten in der Stadt Zürich oder der Stadt Bern. Daten aus der Strukturerhebung des Bundes zeigen aber, dass das Mietpreinsniveau in der Stadt Basel weiterhin deutlich unter jenem von Zürich liegt und vergleichbar mit Bern ist. Je nach Zimmerzahl zeigen sich jedoch Unterschiede. So sind beispielsweise die Mieten von 4-Zimmerwohnungen im Kanton Basel-Stadt verhältnismässig hoch.

Abbildung 3: Mietpreisentwicklung seit 2000



Quelle: Bundesamt für Statistik sowie kantonale und städtische Statistikämter 2021

Abbildung 4: Nettomietzinse in Franken für die 10 grössten Städte der Schweiz



Quelle: Strukturerhebungen 2016-2018 kumuliert, Bundesamt für Statistik 2021

Steigende Mietzinse und Kündigungen infolge von Sanierungen führen dazu, dass immer mehr Haushalte Probleme haben, passenden Wohnraum zu finden. Insbesondere bei günstigen Wohnungen kommt es seltener zu Wohnungswechseln und wenn, dann werden die frei werdenden Wohnungen meist nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern direkt vergeben.

Durch das bisher bestehende System der Subjekthilfe werden einkommensschwache Personen bei Bedarf durch den Kanton zielgerichtet auf dem Wohnungsmarkt unterstützt. Der Vorteil der Subjekthilfen liegt darin, dass die Wohnung frei gewählt werden kann und auch nicht verlassen werden muss, wenn die Einkommens- und Vermögenssituation sich verbessert. Deshalb wird an den Subjekthilfen weiterhin vollumfänglich festgehalten. Darüber hinaus besteht jedoch ein unbestrittener Handlungsbedarf auf der Objektseite. Durch die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt mit steigenden Mietzinsen in Verbindung mit einer gestiegenen Wohnungsnachfrage haben viele Wohnungssuchende ohne oder trotz Subjekthilfe grosse Mühe, eine passende Wohnung zu erlangen. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, betreibt der Regierungsrat seit längerem eine aktive Bodenpolitik und gibt zur Förderung des preisgünstigen Wohnraumangebots gezielt Land im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften ab. Im Rahmen der Umsetzung der Verfassungsinitiative "Recht auf Wohnen" wird die Objekthilfe und das preisgünstige Wohnraumangebot im Eigentum oder unter Mitwirkung der öffentlichen Hand weiter ausgebaut. Entsprechende vom Regierungsrat erarbeitete Massnahmen wurden vom Grossen Rat beschlossen, u.a. ein Kredit in der Höhe von 35 Millionen Franken zur Gründung einer öffentlich-

rechtlichen Wohnbaustiftung, die den Erhalt und die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum bezweckt.

Weiter setzt der Regierungsrat auch auf Arealentwicklungen und insbesondere auf die Areale in Transformation. Das wirksamste Mittel gegen Wohnungsnot ist nämlich die Ausweitung des Angebots mit dem Bau von zusätzlichen Wohnungen. Basel befindet sich in der vorteilhaften Situation, mit den Transformationsarealen über grosse Entwicklungsgebiete zu verfügen, auf denen ohne Abbruch oder Umbau von bestehenden Wohnungen zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden kann. Durch das Vorantreiben entsprechender Arealentwicklungen, wie beispielsweise VoltaNord, Dreispitz, Walkeweg oder klybeckplus, sollen Investitionen in den Neubau erfolgen und damit der Bestand entlastet werden. Damit auch private Wohnungsanbieter einen Beitrag zu einer vielfältigen Wohnraumentwicklung leisten, hat der Regierungsrat im kantonalen Richtplan festgehalten, dass auf neuen Wohnbauarealen mindestens ein Drittel des realisierten Wohnraums preisgünstig sein muss. Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass das beste Mittel gegen steigende Mietzinse ein hohes Wohnungsangebot ist.

Gleichzeitig wird nun mit der Umsetzung des Wohnraumschutzes im WRFG und mit der vom Regierungsrat am 15. Juni 2021 beschlossenen Wohnraumschutzverordnung ein Teil des Mietwohnraums reguliert. So werden Mietzinsaufschläge nach Sanierung und Umbau begrenzt und es gelten Mietzinsobergrenzen bei Ersatzneubau. Damit sind jedoch auch Risiken verbunden, indem sich allenfalls zu tief angelegte Investitionsrichtwerte negativ auf die Erneuerung und den Unterhalt der Liegenschaften und somit auch die Erreichung energetischer Ziele durch Sanierungen auswirken. Solche Fehlwirkungen gilt es zu vermeiden. Die Herausforderung liegt darin, dass der Wohnungsmarkt eine Vielzahl von Ansprüchen erfüllen muss, die sich teilweise konkurrenzieren (Zielkonflikte). Es geht letztlich um das Ausbalancieren sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte.

Die Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» (vgl. Initiativtext nachfolgend) geht mit den Eingriffen in den Wohnungsmarkt wesentlich weiter. Der Regierungsrat akzeptiert das Resultat der Volksabstimmung vom 29. November 2020 und möchte – im Gegensatz zur Initiative – spezifisch preisgünstigen Wohnraum schützen. Zudem möchte er zuerst die Wirkung und die Wirksamkeit im Sinne der beschlossenen und per 1. Januar 2022 in Kraft tretenden neuen Bestimmungen abwarten, bevor bereits wieder weitergehende Eingriffe zur Diskussion gestellt und zur Abstimmung gebracht werden sollen. Verschiedene Anliegen der Gesetzesinitiative, die der Regierungsrat unterstützt, wurden in geeigneter und angepasster Weise bereits in die Wohnraumförderungsverordnung aufgenommen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass mit der Teilrevision des WRFG und der Anpassung der entsprechenden Verordnungen eine wesentliche Akzentverschiebung zugunsten des Wohnschutzes und damit der übergeordneten gesellschaftlichen Anliegen in diesem Bereich erfolgt.

## 2.2 Initiativtext

Am 11. Juli 2020 hat die Staatskanzlei durch Verfügung festgestellt, dass die kantonale Initiative „JA zum ECHTEN Wohnschutz“ mit 3'247 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist. An seiner Sitzung vom 9. Dezember 2020 hat der Grosse Rat die Initiative für rechtlich zulässig erklärt und sie dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert sechs Monaten überwiesen.

Die Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» legt einen ausformulierten Gesetzestext vor und verlangt detaillierte Änderungen des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG) vom 5. Juni 2013. Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 17. Januar 1991 reichen die unterzeichneten, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative ein:*

Das Gesetz über die Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetz, WRFG) vom 5. Juni 2013 wird wie folgt geändert:

§1 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu)

<sup>1</sup> Dieses Gesetz bezweckt den Erhalt und die Schaffung von vielfältigem, unterschiedlichen Ansprüchen genügendem, insbesondere familiengerechtem, bezahlbarem wie auch preisgünstigem Wohnraum.

<sup>2</sup> In Zeiten von Wohnungsnot bezweckt es gemäss den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung zudem deren wirksamen Schutz, insbesondere für die langjährigen und älteren Mietparteien, vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen.

§2 Abs. 1, 2 (geändert)

<sup>1</sup> Wohnraumförderung besteht gleichrangig in der Förderung des Wohnungsbaus wie in der Erhaltung und Sicherung von bestehendem bezahlbarem (leistbarem) sowie von preisgünstigem Wohnraum.

<sup>2</sup> Im Rahmen der Wohnraumförderung sollen insbesondere

- a) der Erhalt von bestehendem bezahlbarem Wohnraum gefördert werden,
- b) die Nachhaltigkeit in Bezug auf Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und eine ausgewogene Gesellschaftsstruktur begünstigt werden,
- c) das verdichtete Bauen unterstützt werden,
- d) Ressourcen und Umwelt geschont werden, und
- e) Flexibilität für mittelfristige Entwicklungen des Wohnraums bewahrt werden.

§ 3a (neu) Wohnschutzkommission

<sup>1</sup> Die Wohnschutzkommission ist Teil der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten und untersteht administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des zuständigen Departements. In ihrer Tätigkeit ist sie unabhängig. Ihre Entscheide sind für die Bewilligungsbehörden verbindlich. Sie erhält ausreichend Ressourcen zur Wahrung der Fristen gemäss Bau- und Planungsgesetz.

<sup>2</sup> Sie setzt sich paritätisch aus drei Mitgliedern der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten zusammen. Den Vorsitz führt ein Mitglied, das Gewähr für eine unabhängige Behandlung der Verfahren bietet.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat wählt die Mitglieder und die notwendigen Ersatzmitglieder. Wählbar ist, wer den Wohnsitz in der Schweiz hat. Der Regierungsrat berücksichtigt bei der Wahl den Bezug zum Kanton Basel-Stadt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre.

<sup>4</sup> Er wählt eine Person als Schreiberin oder Schreiber. Die a.o. Schreiberinnen und Schreiber werden mit Genehmigung des zuständigen Departements von der Staatlichen Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten ernannt. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre.

§ 4 Abs. 4-6 (neu)

<sup>4</sup> Wohnungsnot besteht bei einem Leerwohnungsbestand von 1,5 Prozent oder weniger.

<sup>5</sup> Der geschützte bezahlbare Mietwohnraum umfasst allen bestehenden Mietwohnraum. Ausgenommen sind für höchstens drei Monate gemietete Wohnungen, luxuriöse Wohnungen gemäss Art. 253b Absatz 2 OR sowie Fälle von nur ein bis drei Wohnungen.

<sup>6</sup> Mit bezahlbar (leistbar) sind Mietzinse gemeint, die in Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung geeignet sind, den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse zu bewahren.

§ 7 Abs. 3-5 (geändert)

<sup>3</sup> Vorbehältlich der Einhaltung der nutzungsplanerischen Vorschriften zum Wohnanteil kann die Abbruchbewilligung ausnahmsweise erteilt werden, wenn



a) der Ersatzneubau mindestens 20% mehr Wohnraum umfasst, sofern eine Aufstockung im Bestand technisch nicht möglich oder nach ökologischen Kriterien auch unter Berücksichtigung des Aspekts der grauen Energie nicht sinnvoll erscheint und der Ersatzneubau ökologischen Kriterien vollumfänglich entspricht,

b) der Ersatzbau mindestens 40% mehr Wohnraum umfasst, sofern die ökologischen Kriterien nicht erfüllt werden,

c) und die gesicherte Finanzierung nachgewiesen ist.

<sup>4</sup> In Zeiten der Wohnungsnot kann eine Ausnahmegewilligung gemäss Abs. 3 zudem nur erteilt werden, sofern die Kriterien von §§ 8a bis 8e erfüllt sind.

<sup>5</sup> Die Abbruchbewilligung kann auch in Zeiten der Wohnungsnot erteilt werden, wenn

a.) der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann, es sei denn, dieser Aufwand ist auf eine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts zurückzuführen;

b.) mit der Ersatzbaute mehrheitlich gewerblichen Zwecken dienende Räume oder Verwaltungsräume geschaffen werden sollen und die Voraussetzungen erfüllt sind, eine Zweckentfremdung der betroffenen Wohnräume zu bewilligen.

§ 8 Titel (geändert), Abs. 5-7 (neu) Zweckentfremdung und Umwandlung in Stockwerkeigentum

<sup>5</sup> Die Begründung von Stockwerkeigentum bei bereits gebauten Liegenschaften mit vier oder mehr Wohnungen ist in Zeiten der Wohnungsnot bewilligungspflichtig. Die Eigentümerschaft hat gegenüber der Wohnschutzkommission den Nachweis zu erbringen, dass die ganze Liegenschaft im Zeitpunkt der Stockwerkeigentumsbegründung einen für Stockwerkeigentum angemessenen Standard aufweist.

<sup>6</sup> Die Wohnschutzkommission prüft innerhalb von vier Monaten, ob eine Bewilligung im Sinne von Abs. 5 erteilt werden kann.

<sup>7</sup> Bewilligungen können befristet, auf Widerruf, unter Bedingungen oder mit Auflagen erteilt werden. Befristungen und Widerrufsvorbehalte können im Grundbuch angemerkt werden.

§ 8a (neu) Sanierung, Renovation und Umbau in Zeiten der Wohnungsnot

<sup>1</sup> Sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, unterliegen in Zeiten der Wohnungsnot einer Bewilligungspflicht gemäss §§ 8d und 8e. In den Fällen von § 8c genügt eine Meldepflicht. Dies gilt für das ordentliche, vereinfachte und generelle Baubewilligungsverfahren sowie für das Meldeverfahren und Kanalisationsbegehren.

<sup>2</sup> Keiner Bewilligung gemäss Abs. 1 bedürfen Umbau, Renovation und Sanierung, die aufgrund einer rechtskräftigen behördlichen Verfügung oder im Interesse von öffentlichen Bauten und Anlagen oder des gemeinnützigen Wohnungsbaus erforderlich sind.

<sup>3</sup> Die Bewilligung wird erteilt, wenn in der Folge

a) den Mietparteien das Recht zur Rückkehr in die sanierte oder umgebaute Liegenschaft zusteht, und

b) die gemäss §§ 8b bis 8e festgelegten Mietzinse eingehalten werden.

§ 8b (neu) Überwiegende Bedürfnisse der Wohnbevölkerung und Bewahrung des aktuellen Wohnbestands

<sup>1</sup> Mietzinse für Wohnraum, der gestützt auf eine Bewilligung gemäss diesem Gesetz ersetzt, umgebaut oder saniert wurde, unterliegen während fünf Jahren von der definitiven Nutzungsfreigabe an einer amtlichen Beschränkung der Mietzinsaufschläge und einer Mietzinskontrolle. Diese ist im Grundbuch von der zuständigen Behörde anmerken zu lassen. Ausgenommen ist der im Rahmen eines Ersatzneubaus zusätzlich geschaffene Wohnraum.

<sup>2</sup> Die Massnahmen, insbesondere jene in § 8e, haben zum Zweck, die Mietzinse so zu gestalten, dass sie den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und so den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse schützen und bewahren.

#### § 8c (neu) Einfaches Prüfungsverfahren

<sup>1</sup> Für Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand, welche zu keinen Mietzinsanpassungen führen, besteht ein einfaches Meldeverfahren.

<sup>2</sup> Die Wohnschutzkommission stellt der beantragenden Vermieterschaft nach einfacher Prüfung eine Verfügung zu, welche die Parteien, den vom Vorhaben betroffenen Wohnraum sowie die Feststellung enthält, dass keinerlei Mietzinsanpassung erfolgt. Eine vollständige Kopie geht an die Mieterschaften.

#### § 8d (neu) Vereinfachtes Bewilligungsverfahren

<sup>1</sup> Für ein Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand besteht ein einfaches Bewilligungsverfahren, sofern es einen monatlichen Mietzinsaufschlag zur Folge hat, der sich in einer Bandbreite von zwischen 0 und 80 Franken für Wohnungen mit ein oder zwei Zimmern, von zwischen 0 und 120 Franken für Wohnungen mit drei Zimmern und von zwischen 0 und 160 Franken für Wohnungen mit vier und mehr Zimmern bewegt.

<sup>2</sup> Diese Pauschalen können reduziert werden, wenn sich unter Bezugnahme auf verlässliche Statistiken oder vergleichbare Dokumente ergibt, dass sie die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung nicht oder nicht genügend wiedergeben. Eine Erhöhung der Pauschale ist auf gleiche Art nachzuweisen. Eine Bezugnahme auf das Basler Mietpreistraster genügt hierbei nicht.

<sup>3</sup> Die Wohnschutzkommission prüft anhand der eingereichten Unterlagen inklusive einer Kostenzusammenstellung, ob die Wohnungen nach Umbau, Renovation oder Sanierung in derselben Kategorie verbleiben wie zuvor und den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen. Sie stellt der beantragenden Vermieterschaft eine Verfügung zu. Diese hat die Parteien des Mietvertrags, das Vorhaben sowie das Ausmass des bewilligten Mietzinsaufschlags zu enthalten. Eine vollständige Kopie geht an die Mieterschaften.

#### § 8e (neu) Umfassendes Bewilligungsverfahren

<sup>1</sup> Mit begründetem Antrag kann verlangt werden, dass Sanierungsvorhaben nicht gemäss §§ 8c und 8d beurteilt werden. Die Wohnschutzkommission unterzieht die Unterlagen, wenn sie vollständig vorliegen, einer Vorprüfung. In der Regel findet ein Augenschein statt. In Abwägung aller Umstände und nach Anhörung der Parteien legt sie fest, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Mietzinsaufschlag nach Abschluss des Vorhabens zulässig ist.

<sup>2</sup> Gemäss diesem Verfahren kann sie eine Bewilligung erteilen, wenn die Wohnungen nach Abschluss des Vorhabens in derselben Kategorie verbleiben wie zuvor, den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und so den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse schützen und bewahren.

<sup>3</sup> Das Vorhaben entspricht insbesondere dann den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung, wenn es auch nach Auffassung von Fachorganisationen

a) notwendig ist, weil der Lebenszyklus einzelner Bauteile oder Einrichtungen abgelaufen ist,

b) standardisiert vorgenommen wird, indem bei Mehrfamilienhäusern von mindestens sechs Wohnungen die Arbeitsvorgänge nach einfachen fachlichen Kriterien durchgeführt werden,

c) schonend vorgenommen wird, indem die bestehende Baustruktur sowie der bisherige Standard des Wohnraums belassen werden, und

d) nachweislich zu bedeutenden Energieeinsparungen insbesondere bezüglich grauer Energie führt.

<sup>4</sup> Zur Festlegung der Mietzinse nach Umbau, Renovation oder Sanierung dürfen nur solche Investitionskosten berücksichtigt werden, welche direkt den Zielen nach Abs. 3 lit. a bis d dienen, die Wohnungen nach Abschluss des Vorhabens in derselben Kategorie belassen und den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen.

<sup>5</sup> Soweit erschwerte bauliche Bedingungen vorliegen, welche trotz standardisiertem Vorgehen im Sinne des Abs. 3 Mehrkosten verursachen, können diese bei der Bewilligungserteilung mitberücksichtigt werden, soweit dies mit Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung angemessen erscheint.

<sup>6</sup> Dasselbe gilt für unvermeidliche Mehrkosten aufgrund besonders wertvoller ökologischer Sanierungsvorhaben, soweit sie nicht durch Ausschöpfung sämtlicher Förderbeiträge und entsprechender weiterer Kostenträger ohne Rückgriff auf die Mieterinnen und Mieter ausgeglichen werden können.

<sup>7</sup> Vorbehalten bleiben besondere Nachweise im Rahmen des Bundesrechts, soweit die Bauherrschaft Antrag stellt und sie im Detail belegt.

<sup>8</sup> Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

#### § 8f (neu) Ersatzneubau

<sup>1</sup> Bei Ersatzneubau werden pro Wohnung nach Zimmerzahl maximale Netto-Mietzinse festgelegt, welche sich an preisgünstigen Neubauwohnungen orientieren und gewährleisten, dass sie den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und den aktuellen Wohnbestand bewahren.

<sup>2</sup> Dies ist im Grundbuch von der zuständigen Behörde anmerken zu lassen.

#### § 8g (neu) Gebühren

<sup>1</sup> Für die Prüfung von Gesuchen gemäss diesem Gesetz kann eine Gebühr bis Fr. 1'000 erhoben werden.

#### § 12 Abs. 1 (geändert)

<sup>1</sup> Für die Schaffung von neuem und die Sanierung sowie den Um- und Ausbau und Erwerb von bestehendem Mietwohnraum kann der Regierungsrat Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus unter Auflagen Bürgschaften bis höchstens 94% der anerkannten Anlagekosten gewähren.

#### § 16a (neu) Bedürfnisse von älteren und langjährigen Mietparteien

<sup>1</sup> Der Kanton verpflichtet Investoren, bei geplanten Vorhaben ergänzend zu den Vorgaben dieses Gesetzes in einer sehr frühen Planungsphase Massnahmen für unterschiedliche Zielgruppen von älteren und langjährigen Personen zu ergreifen. Hierzu gehören auch Wohnungsangebote aus dem Portfolio, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Angebote für bezahlbare Wohnungen im bisherigen Wohnquartier sowie darüber hinaus Massnahmen für finanzielle Härtesituationen.

<sup>2</sup> Der Kanton kann benachteiligten Personen bei Bedarf Beratung und Unterstützung bei der Suche nach geeignetem Wohnraum anbieten.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann geeignete Institutionen mit dieser Aufgabe betrauen.

#### § 17a (neu) Kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung

<sup>1</sup> Die kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung legt die Ziele der Wohnraumentwicklung und die entsprechenden Massnahmen fest.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat legt dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme alle vier Jahre eine kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung vor.

#### § 20 (geändert)

<sup>1</sup> Mit Busse bis zu CHF 100'000 wird bestraft, wer vorsätzlich

- a) durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise zu Unrecht eine Bewilligung bzw. staatliche Leistungen nach diesem Gesetz erwirkt oder
- b) Bedingungen oder Auflagen missachtet, die mit einer Bewilligung bzw. staatlichen Leistung verbunden sind oder
- c) als Eigentümerschaft ihre Mitwirkungspflichten verletzt.

§ 21 Titel (geändert), Abs. 1-4 (geändert) Besondere Bestimmungen

<sup>1</sup> Für Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung, welche ohne die erforderliche Bewilligung oder in wesentlicher Abweichung von einer Bewilligung vorgenommen wurden, gelten die Abwehrmassnahmen des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999.

<sup>2</sup> Das Verwaltungsgericht prüft auch die Angemessenheit von Entscheiden der Baurekurskommission betreffend Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung von Wohnraum.

<sup>3</sup> Zur Rekurerhebung gegen Entscheide betreffend Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung von Wohnraum ist die betroffene Mieterschaft, unabhängig vom Fortbestand des Mietverhältnisses, befugt, wenn das Mietverhältnis beim Einreichen des Rekurses noch bestand.

<sup>4</sup> Private kantonale Organisationen im Kanton, die seit mindestens zehn Jahren statutengemäss die Interessen der Mieterschaft wahren, sind in jedem Verfahren betreffend Abbruch, Umbau, Renovation, Sanierung oder Zweckentfremdung rekursberechtigt. Die Wohnschutzkommission informiert sie über die eingehenden Gesuche und ermöglicht ihnen, ihr Rekursrecht im Bedarfsfall auszuüben.

§ 22a (neu) Übergangsbestimmung gemäss Grossratsbeschluss vom [Beschlussdatum eingeben]

<sup>1</sup> Bei Inkrafttreten der neuen Vorschriften hängige Verfahren unterstehen bis zum Abschluss der jeweiligen Verfahrensstufe dem bisherigen Recht. Daran anschliessende Rechtsmittelverfahren unterstehen dem neuen Recht.

<sup>2</sup> Das Gesetz tritt sechs Monate nach Annahme der Initiative in Kraft.

### **3. Umsetzung des Wohnraumschutzes im revidierten WRFG und auf Verordnungsebene**

Mit der Annahme der Initiative "Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)" in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 wurde § 34 der Kantonsverfassung (KV, SG 111.10) mit Bestimmungen zum Schutz von Wohnraum ergänzt. Konkret hat der Staat den Erhalt von bestehendem bezahlbarem Wohnraum zu fördern und in Zeiten von Wohnungsnot dafür zu sorgen, dass die Wohnbevölkerung und insbesondere die ältere und langjährige Mieterschaft vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen geschützt werden. Dazu sind ergänzend zum bundesrechtlichen Mieterschutz weitere kantonale Massnahmen im Sinne eines Objektschutzes zu ergreifen. Explizit festgehalten ist die befristete Einführung einer Bewilligungspflicht verbunden mit einer Mietzinskontrolle bei Renovation, Umbau und Abbruch von bezahlbaren Mietwohnungen.

#### **3.1 Umsetzung von § 34 KV im revidierten Wohnraumfördergesetz**

Zur Konkretisierung von § 34 KV auf Gesetzesstufe beschloss der Grosse Rat am 23. April 2020 eine Änderung des Wohnraumfördergesetzes. Neu ist im Gesetz festgehalten, dass Sanierung, Umbau und Abbruch von bezahlbarem Wohnraum nur bewilligt werden, wenn danach die durch die sogenannte «Paritätische Kommission für Mietwohnraum» geprüften Mietzinsaufschläge ein-

gehalten werden. Als bezahlbar gilt grundsätzlich die günstigere Hälfte der Mietwohnungen im Kanton (gemessen am Nettomietzins und differenziert nach Zimmeranzahl), um ein preisgünstiges Wohnraumangebot für Geringverdienende zu gewährleisten. Die teurere Hälfte der Mietwohnungen untersteht demzufolge keiner zusätzlichen Bewilligungspflicht nach dem revidierten WRFG. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind gemeinnützige Wohnungen sowie alle Einfamilienhäuser und Liegenschaften mit fünf oder weniger Wohnungen. Für Sanierung und Umbau im bewohnten Zustand braucht es ebenfalls keiner Bewilligung.

Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 29. November 2020 wurde die Vorlage des Grossen Rates angenommen. Bevor die Teilrevision WRFG durch den Regierungsrat in Kraft gesetzt werden kann, sind ergänzende Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe erforderlich.

### **3.2 Ausführungsbestimmungen zum Wohnraumschutz auf Verordnungsebene**

Die Anpassung WRFG betrifft sowohl den Wohnraumschutz als auch die «weiteren Fördermassnahmen» im WRFG. Für die Ausführungsbestimmungen zum Wohnraumschutz wurde eine separate Verordnung über den Schutz von Wohnraum (Wohnraumschutzverordnung WRSchV) geschaffen, während für den angepassten § 16a WRFG die Verordnung über die Wohnraumförderung (WRFV, SG 861.520) mit einem neuen § 21a ergänzt wurde. Die Änderungen auf Verordnungsebene hat der Regierungsrat am 29. Juni 2021 beschlossen. Die Inkraftsetzung folgt per 1. Januar 2022.

#### **3.2.1 Vorgehen**

Im Rahmen der Erarbeitung der Verordnung über den Schutz von Wohnraum führte die Kantons- und Stadtentwicklung (PD) Gespräche mit einzelnen Vertreterinnen und Vertretern des Initiativkomitees der Gesetzesinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz», um die Anliegen und Überlegungen der Gesetzesinitiative eingehender verstehen zu können – dies auch vor dem Hintergrund des knappen Ausgangs der Abstimmung zur Anpassung des Wohnraumfördergesetzes, zu der die Kantons- und Stadtentwicklung eine Nachanalyse in Auftrag gab. So zeigte die Nachanalyse unter anderem, dass eine "unheilige" Allianz von Befürchtungen zum gewichtigen Nein-Stimmenanteil beigetragen haben. Die Hauptgründe, gegen die Vorlage zu stimmen, waren einerseits die Sorge vor mehr Bürokratie und andererseits die Ansicht, dass die Gesetzesrevision zu wenig Wohnraum schütze. Gleichzeitig zeigte sich aber sowohl bei Befürwortenden der Teilrevision des WRFG als auch bei denjenigen, die sie ablehnten, dass ihnen die energetische Nachhaltigkeit wichtig ist und sie diese in der Teilrevision erfüllt sehen. Für weitere Ausführungen zu den Ergebnissen der Nachanalyse wird auf das nachfolgende Kapitel 4. Nachanalyse zur Abstimmung vom 29. November 2020 verwiesen.

Damit auch denjenigen Stimmen Rechnung getragen werden kann, denen die Anpassung des Wohnraumfördergesetzes zu wenig weit ging, wurden im Rahmen des an der Urne beschlossenen gesetzlich Möglichen, gezielt Elemente und Anliegen der Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" bei der Erarbeitung der Wohnraumschutzverordnung, respektive bei der Ergänzung der Wohnraumförderverordnung berücksichtigt.

#### **3.2.2 Inhalte der Wohnraumschutzverordnung und der Anpassung der Verordnung über die Wohnraumförderung**

Für die detaillierte Auseinandersetzung mit den Bestimmungen sowie Inhalten des Wohnraumschutzes wird auf die neue Wohnraumschutzverordnung und die Anpassung der Wohnraumförderverordnung und die Anpassung weiterer Verordnungsbestimmungen sowie die entsprechenden Erläuterungen verwiesen.

Zusammengefasst enthält die neue Verordnung über den Schutz von Wohnraum vier Kapitel. An den Beginn der Verordnung wurde das Kapitel 1. Allgemeine Bestimmungen gestellt, in welchem

der Gegenstand der Verordnung, die beteiligten Vollzugs- und Bewilligungsbehörden sowie Begriffe von allgemeiner Bedeutung behandelt werden. Anschliessend folgt Kapitel 2. Bewilligung bei Abbruch und Zweckentfremdung von Wohnraum. Hier wurden mehrheitlich die Bestimmungen aus der Verordnung über den Abbruch und die Zweckentfremdung von Wohnraum übernommen. Während die Bestimmungen der Kapitel 1. und 2. (und 4.) unabhängig einer allfälligen Wohnungsnot im Kanton gelten, werden die Bestimmungen in Kapitel 3. Bewilligung und Mietzinskontrolle bei Abbruch, Sanierung und Umbau von bezahlbarem Wohnraum in Zeiten der Wohnungsnot nur angewendet, wenn im Kanton Wohnungsnot herrscht. Kapitel 3 ist unterteilt in nachfolgende Unterkapitel:

- 3.1 Grundlagen, Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der Paritätischen Kommission für Mietwohnraum, beinhaltet Bestimmungen allgemeiner Natur;
- 3.2 Bewilligungsverfahren bei Abbruch, Sanierung und Umbau, definiert den bestehenden bezahlbaren Mietwohnraum, regelt das Rückkehrrecht der Mieterschaft und ordnet sowohl das Verfahren wie auch die Berechnung des maximal zulässigen Mietzinsaufschlags bzw. des Nettomietzins bei Ersatzneubauten sowie
- 3.3 Mietzinskontrollverfahren, welches sich zur Kontrolle sowie Rechte und Pflichten der Beteiligten äussert.

Abschliessend enthält Kapitel 4. Weitere Bestimmungen, eine Norm zur Wirkungsevaluation.

Der Vollzug des revidierten WRFG sowie der Verordnung obliegt grundsätzlich dem Bau- und Gastgewerbeinspektorat sowie – zu Zeiten der Wohnungsnot – ergänzend der Paritätischen Kommission für Mietwohnraum. Die Verordnung unterscheidet in Zeiten der Wohnungsnot zwischen dem Bewilligungs- und dem Kontrollverfahren, was sich auch durch eine unterschiedliche Ausgestaltung des Rechtsmittelweges verdeutlicht.

Das Bewilligungsverfahren ist in das Baubewilligungsverfahren integriert und knüpft nahtlos an dieses an. Die Paritätische Kommission für Mietwohnraum erlässt auf Grundlage der Gesuchsunterlagen in die Bewilligung aufzunehmende Auflagen, wie beispielsweise die Mietzinskontrolle, das Rückkehrrecht der Mieterschaft sowie die maximal zulässigen Mietzinsaufschläge beziehungsweise die maximal zulässigen Nettomietzinse bei Ersatzneubauten. Nach Rechtskraft der Bewilligung sowie Bauvollendung ist die Gesuchstellerin beziehungsweise der Gesuchsteller verpflichtet, der Paritätischen Kommission für Mietwohnraum die konkreten Baukosten aufgeschlüsselt mitzuteilen, damit gegebenenfalls eine angepasste Verfügung mit den maximalen Mietzinsaufschlägen erlassen werden kann. Die maximal zulässigen Mietzinsaufschläge unterstehen in der Folge für fünf Jahre, gerechnet ab der (provisorischen) Nutzungsfreigabe, einer jährlichen Mietzinskontrolle durch die Paritätische Kommission für Mietwohnraum. Während dieser Kontrollphase verfügt die Mieterschaft über ein Auskunftsrecht, durch welches sie selbstständig in Erfahrung bringen kann, ob maximale Mietzinsaufschläge bestehen und eruieren kann, ob diese auch tatsächlich eingehalten werden.

Die Berechnung der zulässigen Mietzinsaufschläge orientiert sich an der in der Praxis geläufigen Berechnungsformel des Mietzinsaufschlags, die bei umfassender Erneuerung in der Regel eine Überwälzung von 50 bis 70 Prozent der Investitionskosten vorsieht (sogenannter wertvermehrender Anteil). Damit eine effektive und restriktive Praxis der Höhe von Mietzinsaufschlägen im Sinne des Wohnschutzes erreicht wird, wurde der wertvermehrende Anteil der Investitionskosten bei Sanierung und Umbau auf ein Maximum von 50 Prozent, der jeweils aktuelle Referenzzinssatz um maximal 0.5 zusätzliche Prozentpunkte, die Lebensdauer auf 30 Jahre sowie die Unterhaltungspauschale auf zehn Prozent begrenzt. Von der ermittelten Bruttorendite wurde in der Folge nochmals ein Abzug von zehn Prozent vorgenommen. Diese reduzierte Bruttorendite in der Höhe von zurzeit 4.16 Prozent (bei einem Referenzzinssatz von 1.25 Prozent) dient im Basler Modell grundsätzlich zur Berechnung der Mietzinsaufschläge, ausser bei der Überwälzung von überobligatorischen energetischen Sanierungen. Sofern der wertvermehrende Anteil nach Mietrecht geringer ausfällt, ist dieser tiefere Wert grundsätzlich massgebend. Gleichzeitig wurden Investitionskostenrichtwerte

für eine umfassende Sanierung normiert. Sie begrenzen die Höhe der Investition so, dass eine zweckmässige Sanierung mit normalem Standard möglich ist, aber vorzeitige Sanierungen oder Luxussanierungen reduziert werden. Unter diesem Richtwert wird der wertvermehrende Anteil der Investitionskosten mit der reduzierten Bruttorendite zur Berechnung der maximal zulässigen Mietzinsaufschläge verwendet. Werden die Investitionskostenrichtwerte überschritten, so ist der maximal zulässige Mietzinsaufschlag auf die in den Anhängen der Verordnung normierten Mietzinsaufschläge begrenzt, d.h. darüber hinausgehende Investitionskosten berechtigen zu keinem zusätzlichen Mietzinsaufschlag. Unter Berücksichtigung der vorherstehenden Ausführungen und Berücksichtigung eines wertvermehrenden Anteils von 50 Prozent ergeben sich die maximalen Mietzinsaufschläge (bei einem aktuellen Referenzzinssatz von 1.25 Prozent) gemäss Tabelle 1.

*Tabelle 1: Richtwert Investitionskosten und maximaler Mietzinsaufschlag bei Sanierung und Umbau nach Zimmeranzahl bei einem wertvermehrenden Anteil von 50%*

Wohnungstyp	1-Zimmer-Wohnung	2-Zimmer-Wohnung	3-Zimmer-Wohnung	4-Zimmer-Wohnung	5-und-mehr-Zimmer-Wohnung
<b>Maximaler monatlicher Mietzinsaufschlag, reduziert (in CHF)<sup>1</sup></b>	<b>109.–</b>	<b>153.–</b>	<b>191.–</b>	<b>246.–</b>	<b>279.–</b>
Richtwert Investitionskosten (in CHF)	63'000.–	88'000.–	110'000.–	142'000.–	161'000.–
Wertvermehrender Anteil der Investitionskosten von 50%	31'500.–	44'000.–	55'000.–	71'000.–	80'500.–

Für vor Sanierung und Umbau von Wohnungen, deren Wohnfläche mindestens 20 Prozent über dem Median liegt, gelten um zehn Prozent höhere Investitionskostenrichtwerte und maximale Mietzinsaufschlagsbeträge.

Unter bestimmten vorgegebenen Voraussetzungen können zusätzliche Mietzinsaufschläge gesprochen werden, sofern Massnahmen der Hindernisfreiheit, der Erdbebentüchtigkeit oder der Denkmalpflege vorgenommen werden und diese den Grund für die Überschreitung der Investitionskostenrichtwerte darstellen. Überobligatorische energetische Investitionen wiederum sind von den pauschalen maximalen Mietzinsaufschlägen ausgenommen und können gemäss den Grundsätzen des Mietrechts auf den Mietzins überwältzt werden. Grundrissanpassungen, welche gleichzeitig eine Veränderung der Zimmerzahl wie auch der Wohnungsgrösse bewirken sowie Dachstockausbauten, welche die vorgenannten Voraussetzungen erfüllen, verfügen über eigenständige zugeschnittene Regelungen bzgl. des Mietzinsaufschlags, namentlich werden die Kosten der Grundrissanpassung bei der Berechnung berücksichtigt bzw. beim Dachstockausbau der maximal zulässige wertvermehrende Anteil auf 70 statt 50 Prozent begrenzt.

Bei einem Ersatzneubau werden in der Verordnung differenziert nach Zimmerzahl feste maximale Nettomietzinse fixiert, welche ebenfalls für fünf Jahre verbindlich sind und der Mietzinskontrolle unterstehen. Sie sind gleich hoch wie die maximalen Nettomietzinse für den preisgünstigen Neubau. Die Mietzinsmaxima sind in Tabelle 2 abgebildet.

*Tabelle 2: Maximale Nettomietzinse bei Ersatzneubau nach Zimmeranzahl*

<sup>1</sup> Wertvermehrender Anteil maximal 50% und reduzierte Rendite von 4.16 % bei einem Referenzzinssatz von 1.25%.

Wohnungstyp	1-Zimmer-Wohnung	2-Zimmer-Wohnung	3-Zimmer-Wohnung	4-Zimmer-Wohnung	5-Zimmer-und mehr Wohnung
Maximale monatliche Nettomietzinse (in CHF)	923.–	1'290.–	1'671.–	2'187.–	2'500.–

Die Verordnung sieht auch hier die Möglichkeit von Zuschlägen bei ungünstigen Bauverhältnissen oder der energetischen Ertüchtigung dienenden überobligatorische Massnahmen, welche auf Gesuch durch die Paritätische Kommission für Mietwohnraum geprüft werden. Für Zuschläge aufgrund energetischer Ertüchtigungen ist der Nachweis spezifischer Energiezertifikate (Energie-P-Eco; SIA-Effizienzpfad Energie (2000 Watt-Gesellschaft)) notwendig. ,

In der Wohnraumförderungsverordnung wurde schliesslich noch eine Bestimmung ergänzt, welche in Zusammenhang mit dem neuen § 16a des WRFG (Unterstützung älterer und behinderter Menschen bei der Suche nach geeignetem Wohnraum) steht. Der neue § 21a der WRFV sieht vor, dass der Kanton mit Investorinnen und Investoren vereinbaren kann, dass diese, bestimmte zusätzliche Unterstützungsmassnahmen zugunsten älterer und/oder behinderter Mieterschaft, wie beispielsweise eine Verlängerung der Kündigungsfrist seitens Eigentümerschaft auf 6 bis 18 Monate, eine Reduktion der Kündigungsfrist der Mieterschaft auf 14 Tage oder Vermittlung von mindestens drei geeigneten Mietwohnungen im selben Quartier vornehmen.

### 3.2.3 Sanierung im bewohnten Zustand

Gemäss § 8a WRFG bedarf in Zeiten von Wohnungsnot jeder baubewilligungspflichtige Umbau und jede baubewilligungspflichtige Sanierung einer Bewilligung mit anschliessender Mietzinskontrolle. Von der Bewilligungspflicht befreit sind jedoch unter anderem Sanierungen im bewohnten Zustand. Diesen Ausnahmetatbestand hatte der Ratschlag zur Anpassung des WRFG vom 12. Dezember 2018 nicht vorgesehen. Ausgenommen waren lediglich der gemeinnützige Wohnungsbau sowie Liegenschaften, die nur eine geringe Anzahl von Wohnungen aufweisen (der Grosse Rat präziserte dies mit Einfamilienhäusern und Liegenschaften mit fünf oder weniger Wohnungen, § 8a Abs. 2 lit. b WRFG). In der Grossratsdebatte vom 22./23. April 2020 fand jedoch der Antrag eine Mehrheit, wonach Sanierungen im bewohnten Zustand ebenfalls von der Bewilligungspflicht auszunehmen sind.

Mit der Bewilligungsfreiheit für Sanierungen im bewohnten Zustand wird ein Anreiz zur Sanierung im bewohnten Zustand geschaffen. Welche Wirkung dieser Ausnahmetatbestand letztlich zeitigen wird, ist noch offen. Es erscheint wahrscheinlich, dass dadurch der Kündigungsschutz gestärkt wird, indem nun weniger Leerkündigungen im Hinblick auf Sanierungen erfolgen. Ebenso ist denkbar, dass weniger tiefgehende bauliche Eingriffe stattfinden, als dies bei Leerkündigungen der Fall ist. Es gilt jedoch zu bedenken, dass ohne entsprechende Bewilligungspflicht weder eine Festlegung maximaler Mietzinsaufschläge noch eine Mietzinskontrolle während fünf Jahren entsprechend dem WRFG erfolgen können. Eine Folge davon könnte sein, dass Mieterinnen und Mieter nach Sanierung und Umbau im bewohnten Zustand durch hohe Mietzinsaufschläge aus sanierten Wohnungen vertrieben werden und anschliessend die Mietwohnung zu einem höheren Mietzins auf dem Markt angeboten wird. Es muss aber festgehalten werden, dass zufolge der Bestimmungen des Mietrechts für die Mieterschaft bereits ein privatrechtlicher Schutz besteht, wodurch sich diese gegen eine allfällige Mietzinserhöhung gerichtlich zur Wehr setzen können. Von dieser Möglichkeit wird in der Praxis auch durchaus regelmässig Gebrauch gemacht. Zusätzlich stellt sich die Frage, wie hoch die Belastungen von Sanierungen im bewohnten Zustand für die betroffenen Mieterinnen und Mieter ausfallen dürfen. Die Frage der Unzumutbarkeit wird durch Bundesrecht geregelt. Namentlich hat die betroffene Mieterschaft die Möglichkeit, unzumutbare Zustände während Sanierungsarbeiten zivilrechtlich einzuklagen und beispielsweise Mietzinsherabsetzungen oder Schadenersatz einzufordern. Ein weitergehender Schutz auf Verordnungsebene wäre ohne eine



weitere Ergänzung bzw. Anpassung im WRFG nicht möglich und hätte auch dem Willen des Grossen Rates widersprochen.

Noch sind die konkreten Auswirkungen der Bestimmung, dass Sanierung und Umbau in bewohntem Zustand keiner Bewilligung bedürfen, offen und sollen abgewartet werden. Es wird sich erst mittelfristig zeigen, ob es anstelle von Leerkündigungen vermehrt zu Sanierungen im bewohnten Zustand kommen wird und welche Auswirkungen diese Änderung auf die Mietzinse hat.

#### **4. Nachanalyse zur Abstimmung vom 29. November 2020**

Mit der äusserst knappen Annahme des Wohnraumfördergesetzes hat eine grosse Minderheit der Abstimmenden zum Ausdruck gebracht, dass sie mit der Vorlage nicht einverstanden war. Um das Ergebnis besser interpretieren zu können, beauftragte das Präsidialdepartement das Forschungsinstitut gfs.bern mit einer Nachanalyse zur Abstimmung. Neben den Argumenten für oder gegen die Vorlage interessierte insbesondere die Frage, wie sich der relativ hohe Nein-Anteil erklären lässt. Insgesamt wurden zwischen dem 23. Januar 2021 und dem 13. Februar 2021 rund 1'000 im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigte Personen befragt.

Die Befragung zeigte, dass das Wohnen weit oben auf dem Sorgenbarometer der Bevölkerung steht, obwohl 86 Prozent der Stimmbevölkerung mit der persönlichen Wohnsituation entweder eher oder sehr zufrieden sind. Dennoch attestiert eine grosse Mehrheit, dass die Wohnungssuche im Kanton schwierig ist. Die Problemsicht fokussiert in erster Linie auf die als zu hoch empfundenen Mietzinse und eine zu geringe Zahl an Wohnungsangeboten. Besonders problematisch gestaltet sich die Wohnungssuche für einkommensschwächere Personen. Auf dieser Basis traf die Teilrevision des WRFG auf generelles Wohlwollen. Das Resultat entstand in der Knappheit strukturell deshalb, weil Personen mit Unzufriedenheit gegenüber der eigenen Wohnsituation oder der Politik überdurchschnittlich mobilisiert waren und überdurchschnittlich stark eine Ablehnung an die Urne trugen. Gruppen, die überdurchschnittlich von Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche betroffen sind, haben sich stark am Urnengang beteiligt und die Vorlage verworfen, weil aus ihrer Sicht augenscheinlich nicht der Kern des Problems angegangen wurde.

Ebenfalls zum hohen Nein-Anteil beigetragen haben dürfte die Tatsache, dass es sich um eine komplexe Vorlage gehandelt hat und es Schwierigkeiten bei der Meinungsbildung gab. Einer Mehrheit der Stimmberechtigten, die an der Abstimmung teilgenommen haben, ist es schwergefallen, sich mit den vorhandenen Informationen ein konkretes Bild zum Abstimmungsthema zu machen. Gemäss gfs.bern würden erfahrungsgemäss Personen, welche eine Vorlage bis am Schluss nicht ganz durchschauen, eher für den Status quo und damit gegen die Vorlage entscheiden. Besonders bei nationalen Abstimmungen war in der Vergangenheit mehrfach zu beobachten, dass komplexe Vorlagen bei Volksabstimmungen einen schwierigen Stand haben.

Die Befragung zeigte auch auf, aus welchen Gründen für oder gegen die Revision des Wohnraumfördergesetzes gestimmt wurde. Eine Zustimmung zur Vorlage wurde damit begründet, dass man in der Vorlage eine kluge Fortsetzung der Wohnschutzinitiative sowie eine Verhinderung von Immobilienspekulationen sah und die Verzögerung des Wohnschutzes durch ein Nein fürchtete. Abgelehnt wurde die Vorlage in erster Linie aufgrund von Befürchtungen vor mehr Bürokratie und der Ansicht, dass die Gesetzesrevision nur sehr wenige Mieterinnen und Mieter zusätzlich schütze. Ökologische Argumente wiederum wurden auf beiden Seiten erwähnt. Sowohl die Ja- wie auch die Nein-Stimmenden wollen, dass energetische Sanierungen ermöglicht und nicht verhindert werden.

## 5. Auslegung des Begriffes der «Überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung»

Die Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» enthält unter § 4 folgende Bestimmung:

### § 4 Begriffe

<sup>5</sup> Der geschützte bezahlbare Mietwohnraum umfasst allen bestehenden Mietwohnraum. Ausgenommen sind für höchstens drei Monate gemietete Wohnungen, luxuriöse Wohnungen gemäss Art. 253b Absatz 2 OR sowie Fälle von nur ein bis drei Wohnungen.

<sup>6</sup> Mit bezahlbar (leistbar) sind Mietzinse gemeint, die in Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung geeignet sind, den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse zu bewahren.

Die Kantonsverfassung hält fest, dass der Staat in Zeiten von Wohnungsnot, entsprechend den überwiegenden Bedürfnissen dafür sorgt, dass diese vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhungen wirksam geschützt wird (§ 34 Abs. 3 KV).

Um den überwiegenden Bedürfnisse gerecht zu werden, soll gemäss der Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" sämtlicher bestehender Mietwohnraum als bezahlbarer Mietwohnraum definiert werden und unter die zusätzlichen Schutzbestimmungen fallen. Ausgenommen sind Fälle bis zu drei Wohnungen sowie für höchstens drei Monate gemietete Wohnungen und Luxuswohnungen gemäss Art. 253b Absatz 2 OR. Die Initiative übernimmt damit eine bereits im Rahmen der Grossratsdebatte vom 22. / 23. April 2020 zur Diskussion gestandene Formulierung (unterlegener Antrag der BRK-Mehrheit)<sup>2</sup>.

Demgegenüber orientiert sich im revidierten WRFG die Definition der Bezahlbarkeit von Mietwohnungen am Median der Nettomietzinse differenziert nach Zimmeranzahl im Kanton Basel-Stadt. Dabei gilt grundsätzlich die günstigere Hälfte der Mietwohnungen als bezahlbar und unterliegt bei Sanierung, Umbau oder Abbruch einer zusätzlichen Bewilligungspflicht und Mietzinskontrolle. Von der Bewilligungspflicht ganz ausgenommen sind u.a. Einfamilienhäuser und Liegenschaften mit fünf oder weniger Wohneinheiten sowie der gemeinnützige Wohnraum.

Zum Begriff der überwiegenden Bedürfnisse, zu dessen Auslegung zwischen Vertreterinnen und Vertretern des Initiativkomitees und dem Regierungsrat unterschiedliche Auffassungen bestehen, liegen zwei juristische Gutachten vor. Deren Aussagen nachstehend zusammengefasst werden.

Im Sinne einer vorgezogenen Kurzstellungnahme sei jedoch festgehalten, dass das Gutachten Zimmermann zum Schluss kommt, dass die jetzige Ausgestaltung des revidierten WRFG den Anforderungen von § 34 KV nicht entspricht, während das Gutachten Thurnherr gegenteilig festhält, dass § 34 KV einen erheblichen und weiten gesetzgeberischen Spielraum belasse und die aktuelle Ausgestaltung des revidierten Gesetzes über die Wohnraumförderung (WRFG) sich entsprechend in einem verfassungskonformen Rahmen bewege. Der Regierungsrat möchte nicht von seiner grundsätzlichen Auffassung abweichen, dass für die Wohnbevölkerungsanteile mit geringeren finanziellen Möglichkeiten eine höhere Schutzbedürftigkeit besteht als für Personen in besseren finanziellen Verhältnissen. Diese Auffassung liegt der an der Urne beschlossenen Teilrevision des Wohnraumfördergesetzes zugrunde und charakterisiert sie in wesentlichen Bestandteilen, indem für die preisgünstigere Hälfte des Mietwohnraumbestandes bei Sanierung und Umbau eine Bewilligungspflicht sowie eine Mietzinskontrolle vorgeschrieben ist. Es sei abschliessend darauf hingewiesen, dass die Stimmbevölkerung die durch den Grossen Rat verabschiedete Definition der Bezahlbarkeit von Mietwohnungen und der Orientierung am Median gutgeheissen hat.

<sup>2</sup> Vgl. Bericht BRK vom 1. April 2020 Nr. 18.1529.02.

## 5.1 Gutachten R. Zimmermann

Das vom Mieterinnen- und Mieterverband Basel-Stadt in Auftrag gegebene Kurzgutachten von Dr. Robert Zimmermann, Rechtskonsulent bei Wilhelm Gilliéron Avocats SA in Lausanne, kommt zum Schluss, dass das revidierte WRFG, das für die günstigeren 50 Prozent- des Mietwohnraumbestandes bei Sanierung und Umbau eine Bewilligungspflicht sowie eine Mietzinskontrolle vorsieht, den Anforderungen von § 34 KV nicht entspricht.

Zur Begründung werden zunächst Ausführungen allgemeiner Natur zur Rechtslage im Kanton Genf (Gesetz vom 25. Januar 1996 über Abbruch, Umbau und Renovation von Wohngebäuden (LDTR)) und dem Kanton Waadt (Gesetz vom 10 Mai 2016 über den Erhalt und die Förderung des Mietwohnungsbestandes (LPPPL)) sowie den Unterschieden zwischen den erwähnten kantonalen Gesetzgebungen vorgenommen. Im Kanton Genf seien unter den «überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung» jene Mieten anzusehen, welche für die Mehrheit der Bevölkerung bezahlbar seien. Diese seien durch einen gesetzlich festgelegten Mietpreis pro Wohnraum und Jahr definiert und werde alle zwei Jahre überprüft sowie dem Verlauf des Medians des Steuereinkommens der natürlichen Personen angepasst. In der aktuellen Fassung aus dem Jahr 2011 lägen die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung bei Mieten zwischen CHF 2'536.– und CHF 3'405.– pro Zimmer und Jahr (Anmerkung des Berichtverfassers: Die Küche zählt ebenfalls als Zimmer). Von der Bewilligungspflicht ausgenommen seien im Kanton Waadt u.a. Mietwohnungen, die vom Eigentümer oder seinen Angehörigen bewohnt würden, teurere Wohnungen, die mehr als CHF 750.– pro m<sup>3</sup> kosten sowie Wohnungen mit mehr als 150m<sup>2</sup>. Es würden sodann im Unterschied zum Kanton Genf «nur» die «Bedürfnisse der Wohnbevölkerung» geschützt. Mietzinsaufschläge nach Sanierungen, Umbau und Abbruch seien von einer Renditeberechnung abhängig, die sich an marktüblichen wie auch angemessenen Mietzinsen gemäss bundesrechtlichem System der Wohnraumförderungsverordnung sowie dem Mietrecht anlehnt.

Die Definition der «überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung» im Genfer LDTR sei von der Terminologie her unbefriedigend, in der Realität sei diese vielmehr so zu verstehen, dass Wohnungen, die den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprächen, hinsichtlich des Mietpreises sowie der Art der Wohnung auf dem Mietwohnungsmarkt erhalten bleiben müssen. Um den Erhalt des zu schützenden Mietwohnungsbestandes aufrecht zu erhalten, würde in den Kantonen Genf und Waadt ein Mietmaximum festgelegt, welches für einen bestimmten Zeitraum staatlich kontrolliert werde.

Der nun in Basel eingeschlagene Weg, der die untere Hälfte der bestehenden Wohnungen schütze, bedeutete einen kompletten Strategiewechsel und ginge fälschlicherweise davon aus, dass die Höhe der Mieten unterhalb der Grenze von 50 Prozent der aktuellen Mietzinse den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprächen. Die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung entsprächen jedoch nicht dem Mietzins der günstigsten Mieten, da dieses Kriterium unabhängig von der tatsächlichen finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Mietparteien sei und somit nicht berücksichtigt werde.

Damit die Anforderungen der Verfassungsbestimmung von § 34 KV eingehalten würden, müssten vielmehr sämtliche Mietwohnungen der Bewilligungspflicht unterstellt werden, wobei aber nach der Bewilligung diejenigen Mietwohnungen, die vor den vorgenommenen Arbeiten nicht den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprächen, weil deren Miete nicht bezahlbar gewesen seien, von der Mietzinskontrolle auszunehmen wären. Unter Beibehaltung des gewählten Ansatzpunktes sei davon auszugehen, dass 80 bis 90 Prozent des Mietwohnungsbestandes durch § 34 KV und nicht nur die günstigeren 50 Prozent der Mietzinse zu schützen seien. Ziel von § 34 Abs. 5 KV sei auch der Bestandesehalt, weswegen die Mietzinskontrolle sicherzustellen habe, dass der Mietzins nach den Arbeiten soweit wie nur immer möglich oder sogar ganz auf demselben Niveau wie vor den Arbeiten gehalten werde.

## 5.2 Gutachten D. Thurnherr

Im Gegensatz zum Gutachten Zimmermann, kommt ein vom Präsidialdepartement (Kantons- und Stadtentwicklung) in Auftrag gegebenes Kurzgutachten von Frau Prof. Dr. Daniela Thurnherr, LL.M. (Yale) zum Schluss, dass die Basler Verfassungsbestimmung in § 34 einen erheblichen und weiten gesetzgeberischen Spielraum belasse und die aktuelle Ausgestaltung des revidierten Gesetzes über die Wohnraumförderung (WRFG) sich in einem verfassungskonformen Rahmen bewege.

Mitunter begründet sie dies dergestalt, dass die Formulierung «bezahlbarer Wohnraum» in § 34 Abs. 2, 4 und 5 KV konkretisierungsbedürftig sei. Die «Bezahlbarkeit» oder auch «Erschwinglichkeit» von Wohnraum hänge massgebend von den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Mieteinschaft ab. Je beschränkter die zur Verfügung stehenden finanziellen Möglichkeiten, desto geringer sei der Anteil am effektiv vorhandenen Wohnraum. Entsprechend ergebe sich für Wohnbevölkerungsanteile mit geringeren finanziellen Möglichkeiten eine höhere Schutzbedürftigkeit als für Personen in besseren finanziellen Verhältnissen. Eine Interpretation, wonach sämtlicher Wohnraum zu schützen wäre, sei einerseits nicht zwingend und widerspreche andererseits der Bedeutung des Begriffes «bezahlbar» im allgemeinen Sprachgebrauch.

Auch der Begriff der «Überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung» liesse nicht den Schluss zu, dass sämtliche Massnahmen auf die gesamte Wohnbevölkerung anzuwenden seien, da sich das Adjektiv «überwiegend» auf die «Bedürfnisse» und nicht die «Wohnbevölkerung» beziehe, mithin zum Ausdruck bringen solle, dass die gewichtigen Bedürfnisse der Wohnbevölkerung gemeint seien. Auch enthalte der Begriff Wertungen, welche je nach Gesetzgeber unterschiedlich ausgelegt werden könne und auch den unterschiedlichen Wohnungsmarkt berücksichtigen könne. Zufolge der Annahme des revidierten Gesetzes über die Wohnraumförderung habe sich auch die Mehrheit des Volkes für ein engeres und von der Auslegung im Kanton Genf abweichendes Verständnis der «Überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung» ausgesprochen.

Sodann seien auch aus grundrechtlicher Sicht zufolge der Eingriffe in die Eigentumsgarantie bzw. die Wirtschaftsfreiheit, eine genügende gesetzliche Grundlage, öffentliche Interessen sowie das Gebot der Verhältnismässigkeit zu beachten. Unter dem Titel der Verhältnismässigkeit sei die Erforderlichkeit zu prüfen, weshalb es geboten sei, die Massnahmen nur auf diejenigen Wohnbevölkerungsanteile anzuwenden, die selbst auch schutzbedürftig seien. Massnahmen zu Gunsten nicht schutzbedürftiger Wohnbevölkerungsanteile seien nicht erforderlich. Dies hat insbesondere vor dem Hintergrund zu gelten, dass die Gefahr der in § 34 Abs. 3 KV genannten Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen, bei den Mittel- bis Besserverdienenden nicht bzw. nicht in gleichem Masse wie bei Geringverdienenden bestehe, da es diesen zufolge der finanziellen Möglichkeiten eher möglich wäre, eine Mietzinserhöhung zu tragen. Das grösste Schutzbedürfnis bestehe somit bei Geringverdienenden, weshalb primär Wohnungen im unteren Preissegment durch Massnahmen ins Augenmerk zu nehmen seien. Unter dem Titel der Verhältnismässigkeit sei auch die Zumutbarkeit zu prüfen, bei welcher die öffentlichen Interessen an der konkreten Massnahme den betroffenen privaten Interessen der Eigentümerschaft gegenüberzustellen wären. Unverhältnismässig wäre es, wenn die negativen Wirkungen im konkreten Fall schwerer ins Gewicht fallen als das öffentliche Interesse, das der betreffenden Anordnung zu Grunde liege. Der Umstand, dass das Bundesgericht in Fällen anderer kantonaler Massnahmen, die sich auf sämtliche Wohnräume bezogen hätten, diese als bundesrechtskonform erachtet habe, bedeute nicht, dass eine Gewichtung und stärkere Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Interessen, nicht ebenfalls vertretbar oder sogar geboten sei.

Weiter wird festgehalten, dass die aktuelle Ausgestaltung des Gesetzes über die Wohnraumförderung dem Verfassungstext Rechnung trage, da ein Schutz implementiert werde, der Mietzinserhöhungen begrenze und andererseits Sanierungen limitiere bzw. deren Attraktivität indirekt beschränke und damit vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhung schütze. § 34 KV belasse dem Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsraum bei der Ausgestaltung der Gesetzesbestimmungen, sodass eine Auslegung wie beispielsweise in Genf nicht zwingend sei.

Die Ansetzung der Schutzgrenze beim Median aller Mietzinse differenziert nach Zimmerzahl erscheine, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in Basel-Stadt kaum 50 Prozent der Mieterschaft zu der geringverdienenden Bevölkerungsgruppe zu zählen sei und auch andere öffentliche Interessen sowie Ziele und Anliegen anderer Verfassungsbestimmungen zu berücksichtigen seien, als genügende, dem bestehenden öffentlichen Interesse entsprechende Schutzgrenze.

## 6. Beurteilung der Initiative und Abgrenzung zum revidierten WRFG

Die vorliegende Gesetzesinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" legt zahlreiche Änderungen und Ergänzungen des Gesetzes über die Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; SG 861.500) vom 5. Juni 2013 vor. Die Gesetzesinitiative bezweckt ebenfalls die Konkretisierung von § 34 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV, SG 111.100) auf Gesetzesstufe, jedoch mit weitergehenden Massnahmen, als dies das revidierte Wohnraumförderungsgesetz vorsieht. Insbesondere übernimmt die Initiative einige Bestimmungen aus dem Bericht der BRK-Mehrheit betreffend die Anpassung des Gesetzes über die Wohnraumförderung<sup>3</sup> und dem Genfer Gesetz über Abbruch, Umbau und Renovation (LTDR)<sup>4</sup>.

Nachstehend wird auf einzelne Bestimmungen der Gesetzesinitiative eingegangen und diese werden den Bestimmungen des WRFG und der Wohnraumschutzverordnung respektive der Ergänzung der Wohnraumförderungsverordnung gegenübergestellt. Eine tabellarische Gegenüberstellung der Initiative und der Wohnraumschutzverordnung (WRSchV) und Wohnraumförderverordnung (WRFV) findet sich in der Beilage.

### 6.1 Umwandlung in Stockwerkeigentum (§ 8, Abs. 5-7 (neu))

#### *§ 8 Zweckentfremdung und Umwandlung in Stockwerkeigentum (geänderter Titel)*

<sup>5</sup> Die Begründung von Stockwerkeigentum bei bereits gebauten Liegenschaften mit vier oder mehr Wohnungen ist in Zeiten der Wohnungsnot bewilligungspflichtig. Die Eigentümerschaft hat gegenüber der Wohnschutzkommission den Nachweis zu erbringen, dass die ganze Liegenschaft im Zeitpunkt der Stockwerkseigentumsbegründung einen für Stockwerkeigentum angemessenen Standard aufweist.

<sup>6</sup> Die Wohnschutzkommission prüft innerhalb von vier Monaten, ob eine Bewilligung im Sinne von Abs. 5 erteilt werden kann.

<sup>7</sup> Bewilligungen können befristet, auf Widerruf, unter Bedingungen oder mit Auflagen erteilt werden. Befristungen und Widerrufsvorbehalte können im Grundbuch angemerkt werden.

Die Umwandlung von Mietwohnraum in Stockwerkeigentum stellt grundsätzlich eine Möglichkeit dar, den Wohnraumschutz zu umgehen, da dadurch insgesamt eine höhere Rendite erzielt werden kann, wobei dies auf institutionelle Anleger wie Pensionskassen, die auf langfristige, wiederkehrende Erträge angewiesen sind, weniger zutreffen dürfte.

Diesem Umgehungsrisiko möchte die Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" entgegenwirken, indem durch eine entsprechende Ergänzung der Zweckentfremdungsbestimmungen im WRFG die Umwandlung von Mietwohnraum in Stockwerkeigentum in Zeiten von Wohnungsnot bewilligungspflichtig werden soll. Die Einführung einer Bewilligungspflicht für die Umwandlung von Mietwohnraum in Stockwerkeigentum war bereits Gegenstand der Grossratsdebatte vom 22. / 23. April 2020. Ein im selben Wortlaut formulierter Antrag der BRK-Mehrheit wurde damals vom Parlament abgelehnt. Im Gegensatz zur damals zur Debatte stehenden Bewilligungspflicht für die Umwandlung

<sup>3</sup> Vgl. Bericht der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) Nr. 18.1529.02 vom 1. April 2020.

<sup>4</sup> Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, LDTR, L 5 20 [https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg\\_15\\_20.html](https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_15_20.html).

von Mietwohnraum in Stockwerkeigentum schlägt die Initiative jedoch kein zusätzliches Vorkaufsrecht für den Kanton vor.

Gemäss Initiative würde die Bewilligungspflicht Mehrfamilienhäuser mit vier und mehr Wohnungen betreffen. Deren Eigentümerschaft wäre in ihrer Eigentumsgarantie insoweit tangiert, als dass sie in Zeiten der Wohnungsnot nicht frei über ihre Wohnungen verfügen kann. Wie bereits in seinem Bericht zur rechtlichen Zulässigkeit der Initiative<sup>5</sup> ausgeführt, kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Bestimmung sich als verhältnismässig erweist resp. verfassungskonform ausgelegt werden kann, da die Veräusserung und der Erwerb von Stockwerkeigentum nicht grundsätzlich untersagt sind. Es wird lediglich eine entsprechende Bewilligungspflicht in Zeiten von Wohnungsnot eingeführt. Die Bewilligung wiederum wird erteilt, wenn die Eigentümerschaft den Nachweis erbringt, dass die ganze Liegenschaft im Zeitpunkt der Stockwerkseigentumsbegründung einen für Stockwerkeigentum angemessenen Standard aufweist.

Mit der Bestimmung könnte die Wohnschutzkommission in Zeiten der Wohnungsnot eine Begründung von Stockwerkeigentum verweigern, jedoch nur solange nicht die Voraussetzungen eines für Stockwerkeigentum angemessenen Standards bzw. eine für Stockwerkeigentum angemessene Wohnungsqualität vorliegt. Andere Verweigerungsgründe werden in der Initiative nicht genannt, weswegen eine Verweigerung nur zufolge des nicht angemessenen Standards erfolgen dürfte. Die Bewilligungspflicht würde damit primär bewirken, dass die Käuferschaft besser vor unerwartetem Sanierungsbedarf geschützt wird. Die verkaufswillige Eigentümerschaft müsste also vor dem Verkauf möglicherweise mehr in das Verkaufsobjekt investieren. Dadurch würden die Verkaufspreise steigen, was die Attraktivität der Umwandlung von Mietwohnraum in Stockwerkeigentum vergleichsweise reduziert. Wie stark diese Wirkung wäre, lässt sich zurzeit nicht abschätzen.

## 6.2 Abbruch von Wohnraum (§ 7 Abs. 3-5 (geändert))

### § 7 Abbruch von Wohnraum

<sup>3</sup> Vorbehältlich der Einhaltung der nutzungsplanerischen Vorschriften zum Wohnanteil kann die Abbruchbewilligung ausnahmsweise erteilt werden, wenn

- a) der Ersatzneubau mindestens 20% mehr Wohnraum umfasst, sofern eine Aufstockung im Bestand technisch nicht möglich oder nach ökologischen Kriterien auch unter Berücksichtigung des Aspekts der grauen Energie nicht sinnvoll erscheint und der Ersatzneubau ökologischen Kriterien vollumfänglich entspricht,
- b) der Ersatzbau mindestens 40% mehr Wohnraum umfasst, sofern die ökologischen Kriterien nicht erfüllt werden,
- c) und die gesicherte Finanzierung nachgewiesen ist.

<sup>4</sup> In Zeiten der Wohnungsnot kann eine Ausnahmbewilligung gemäss Abs. 3 zudem nur erteilt werden, sofern die Kriterien von §§ 8a bis 8e erfüllt sind.

<sup>5</sup> Die Abbruchbewilligung kann auch in Zeiten der Wohnungsnot erteilt werden, wenn

- a) der zum Abbruch vorgesehene Wohnraum mit angemessenem Aufwand nicht erhalten werden kann, es sei denn, dieser Aufwand ist auf eine offensichtliche Vernachlässigung des Gebäudeunterhalts zurückzuführen;
- b) mit der Ersatzbaute mehrheitlich gewerblichen Zwecken dienende Räume oder Verwaltungsräume geschaffen werden sollen und die Voraussetzungen erfüllt sind, eine Zweckentfremdung der betroffenen Wohnräume zu bewilligen.

<sup>5</sup> Vgl. Bericht des Regierungsrates Nr. 20.1009.01 vom 14. Oktober 2020, S. 10/11

Nach geltendem Recht wird eine Abbruchbewilligung gemäss § 7 WRFG erteilt, wenn in der Folge gleichviel oder mehr Wohnraum entsteht oder das zulässige Mass der baulichen Nutzung in einem städtebaulich sinnvollen Rahmen ausgeschöpft wird.

Die Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" sieht in mehrfacher Hinsicht Verschärfungen der Voraussetzungen zur Erteilung einer Abbruchbewilligung vor. Abs. 3 hält zunächst fest, dass die Abbruchbewilligung ausnahmsweise erteilt werden kann, sofern weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Anders als bei Abs. 3 des revidierten WRFG handelt es sich um eine Kann-Formulierung, womit grundsätzlich kein Anspruch auf Erteilung einer Abbruchbewilligung besteht, selbst, wenn die (strengen) Voraussetzungen erfüllt sind. Vielmehr verbleibt der Entscheid über die Erteilung der Bewilligung im weiten Ermessen der (im Initiativtext nicht spezifizierten) Bewilligungsbehörde. Die Voraussetzungen unter denen eine Abbruchbewilligung u.U. erteilt werden kann, werden sodann – selbst in Zeiten, in welchen keine Wohnungsnot besteht – wesentlich ausgebaut, indem eine solche nur noch ausnahmsweise erteilt werden kann, wenn in der Folge mind. 20 resp. 40 Prozent mehr Wohnraum entsteht.

Vielerorts ist es, nach Auffassung des Regierungsrates, planungsrechtlich nicht möglich und städtebaulich auch nicht sinnvoll, dass durch einen Ersatzneubau mindestens 20 oder gar 40 Prozent mehr Wohnraum geschaffen wird. Eine Abbruchbewilligung dürfte daher selbst in Zeiten, in welchen keine Wohnungsnot herrscht, praktisch kaum mehr erteilt werden. Wenn grundsätzlich nur noch an Lagen mit einer gewissen Ausnutzungsreserve ein Ersatzneubau bewilligungsfähig wäre, würde auch ein energetisch sinnvoller Ersatz von Wohnungsbauten verunmöglicht und Ungleichheiten zwischen Hauseigentümerinnen und -eigentümern geschaffen. Es stellt sich daher die Frage, ob eine derartige Ausweitung des Abbruchschatzes effektiv im öffentlichen Interesse liegt resp. der damit verbundene öffentlich-rechtlichen Eingriff in die Eigentums- und auch Wirtschaftsfreiheit noch verhältnismässig ist.

In Zeiten der Wohnungsnot müssen gemäss § 7 Abs. 4 der Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden, namentlich die Kriterien von §§ 8a bis 8e. Aus dem allgemein gehaltenen Verweis lässt sich nicht genau ableiten, welche Kriterien zusätzlich erfüllt sein müssen, sind die §§ 8a bis 8e doch auf Sanierung und Umbau ausgelegt und nicht auf den Abbruch einer Liegenschaft. Die zusätzlich einzuhaltenden Kriterien sind somit unklar. Mangels eines Verweises auf § 8f, welcher sich eigentlich mit Ersatzneubauten befasst, ist unklar, wie dieser Paragraph bei der Prüfung der Abbruchbewilligung einzubeziehen ist.

Aus dem Wortlaut von §§ 7 Abs. 3 – 5, 8b sowie 8f wird nicht restlos klar, ob auch in Zeiten, in denen keine Wohnungsnot herrscht, für den Ersatzneubau Nettomietzinsen festzulegen sind und diese für fünf Jahre der Mietzinskontrolle durch die Wohnschutzkommission unterliegen. Gemäss § 7 Abs. 4, der lediglich in Zeiten der Wohnungsnot einen Verweis auf die §§ 8a- 8e (und damit u.U. auch auf die Beschränkung der Mietzinsaufschläge und einer Mietzinskontrolle) festlegt sowie in Anlehnung an den Bericht über die rechtliche Zulässigkeit und zum weiteren Verfahren der Kantonalen Volksinitiative «Ja zum ECHTEN Wohnschutz» vom 14. Oktober 2020 muss aber davon ausgegangen werden, dass die Beschränkung der Mietzinse sowie die Mietzinskontrolle von Ersatzneubauten verfassungskonform lediglich in Zeiten der Wohnungsnot zur Anwendung gelangen kann.

Im Gegensatz zur vorliegenden Initiative sieht das revidierte Wohnraumfördergesetz keine direkte Verschärfung des Abbruchschatzes vor, koppelt aber in Zeiten von Wohnungsnot den Abbruch von bezahlbarem Wohnraum an zusätzliche Kriterien wie beispielsweise die Einhaltung maximaler Nettomietzinse sowie eine Mietzinskontrolle für den ersetzten Wohnraum. Von der Mietzinskontrolle ausgenommen ist der zusätzlich (neu) geschaffene Wohnraum. Für den zu ersetzenden bezahlbaren Wohnraum wiederum gelten gemäss Wohnraumschutzverordnung maximale Nettomietzinse, welche sich grundsätzlich am preisgünstigen gewinnstrebigen Neubau orientieren (vgl. Kapitel 3.2.2 und 6.3). Damit soll im Sinne des Wohnschutzes sichergestellt werden, dass eine Sanierung in der Regel finanziell lohnender ist als ein Ersatzneubau. Die maximalen Mietpreise wurden

so angesetzt, dass sich der Ersatzneubau erst ab einem zusätzlichen Nutzungspotenzial von mindestens 20 Prozent lohnt. Dies fördert die Verdichtung und entspricht den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach Innen. Um energetischen Zielen gerecht zu werden, kann für das Erreichen spezieller energetischer Standards bzw. über das obligatorische gesetzlich vorgesehene Mass hinausgehende, der energetischen Ertüchtigung dienende Massnahmen ein Zuschlag zum Nettomietzins gewährt werden.

### 6.3 Nettomietzinse von Ersatzneubau (§ 8f (neu))

#### *§ 8f Ersatzneubau (neu)*

<sup>1</sup> Bei Ersatzneubau werden pro Wohnung nach Zimmerzahl maximale Netto-Mietzinse festgelegt, welche sich an preisgünstigen Neubauwohnungen orientieren und gewährleisten, dass sie den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und den aktuellen Wohnbestand bewahren.

<sup>2</sup> Dies ist im Grundbuch von der zuständigen Behörde anmerken zu lassen.

Die grundsätzlichen Voraussetzungen für eine Abbruchbewilligung wurden bereits oben erläutert (vgl. Kapitel 6.2). Zusätzlich sollen für den Ersatzneubau gemäss § 8f der Gesetzesinitiative maximale Netto-Mietzinse festgelegt werden, welche sich an preisgünstigen Neubauwohnungen orientieren und gewährleisten, dass sie den überwiegenden Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen. Es ist vorliegend nicht klar, auf welchen preisgünstigen Neubau sich der Initiativtext bezieht, da sich sowohl im kantonalen wie auch im Bundesrecht Regelungen hierzu finden lassen.

Im kantonalen Gesetzesrecht definiert sich der preisgünstige Neubau gemäss noch anzupassender und bereits vorliegender Wohnraumförderverordnung am Wert, der 25% unter dem Median der Mietpreise für Neubauten liegt. Die entsprechenden maximalen Nettomietpreise liegen zurzeit bei 923 Franken für eine 1-Zimmerwohnung, 1'290 Franken für eine 2-Zimmerwohnung, 1'671 Franken für eine 3-Zimmerwohnung, 2'187 Franken für eine 4-Zimmerwohnung sowie 2'500 Franken für eine 5-Zimmerwohnung (vgl. Kap. 3.2.2). Es stellt sich die Frage ob diese damit den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerungen – wie sie von den Initiantinnen und Initianten dem Anschein nach verstanden wird – entsprechen.

Im Bundesrecht bestehen zu dieser Thematik insbesondere das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG, SR 842) sowie die entsprechende Verordnung (WfV, SR 842.1). Diese sehen eine Mietzinsfestsetzung durch das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) für geförderte preisgünstige Mietwohnungen vor. Diese Mietzinsfestsetzung beruht grundsätzlich auf den Berechnungsmechanismen der Kostenmiete nach Mietrecht, wobei nur spezifisch in der Verordnung genannte Anlage- bzw. Liegenschaftskosten miteinbezogen werden können. Es gilt bei diesen Regelungen im Bundesrecht aber zu bedenken, dass diese auf der Idee beruhen, dass eine Förderung durch Mittel des Bundes erfolgt, was in der Initiative nicht vorausgesetzt wird.

Zudem wird davon ausgegangen, dass der im Rahmen des Ersatzneubaus zusätzlich geschaffene Wohnraum von maximalen Netto-Mietzinsen ausgenommen ist, da für diesen gemäss § 8b explizit keine Mietpreiskontrolle gilt.

Das revidierte WRFG koppelt eine Abbruchbewilligung für Liegenschaften mit mehr als fünf Wohnungen in Zeiten von Wohnungsnot ebenfalls an eine Mietzinskontrolle. Davon ausgenommen ist ebenfalls der zusätzlich geschaffene Wohnraum. Die Wohnraumschutzverordnung wiederum definiert die zulässigen Mietzinse des Ersatzneubaus zumindest anfänglich analog der Nettomietzinse beim preisgünstigen Neubau. Weiter ist in der Verordnung festgehalten, dass bei ungünstigen Bauverhältnissen höhere Mietzinse gewährt werden können. Ebenso kann ein Mietzinsaufschlag für



energetisch besonders wertvollen Ersatzneubau gewährt werden. Damit wird sichergestellt, dass höheren energetischen Standards keine Hindernisse in den Weg gestellt werden.

#### **6.4 Abgestuftes Prüf- und Bewilligungsverfahren (§§ 8c bis 8e (neu))**

Im Gegensatz zur bereits beschlossenen Änderung des WRFG sollen mit der Initiative bei Sanierungs- und Umbauvorhaben in Abhängigkeit der damit verbundenen Mietzinsanpassungen verschiedene Verfahren eingeführt werden (§§ 8c, 8d und 8e).

##### *§ 8c Einfaches Prüfungsverfahren (neu)*

<sup>1</sup> Für Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand, welche zu keinen Mietzinsanpassungen führen, besteht ein einfaches Meldeverfahren.

<sup>2</sup> Die Wohnschutzkommission stellt der beantragenden Vermieterschaft nach einfacher Prüfung eine Verfügung zu, welche die Parteien, den vom Vorhaben betroffenen Wohnraum sowie die Feststellung enthält, dass keinerlei Mietzinsanpassung erfolgt. Eine vollständige Kopie geht an die Mieterschaften.

Erfolgt keine Mietzinsanpassung, besteht ein einfaches Prüfungs- oder Meldeverfahren, worauf anschliessend eine entsprechende Verfügung erlassen wird. Dass eine Kopie zu dieser Verfügung auch der betroffenen Mieterschaft zuzustellen ist, ist im bestehenden Baubewilligungsverfahren nicht vorgesehen und somit nicht implementiert. Es stellt sich die Frage, wie die zuständige Behörde (Wohnschutzkommission) zuverlässig feststellen kann, wer die Mieterschaft ist. Hierzu ist sie auf eine ausgeweitete Mitwirkungspflicht der Eigentümerschaft gemäss § 20 WRFG angewiesen.

##### *§ 8d Vereinfachtes Bewilligungsverfahren (neu)*

<sup>1</sup> Für ein Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand besteht ein einfaches Bewilligungsverfahren, sofern es einen monatlichen Mietzinsaufschlag zur Folge hat, der sich in einer Bandbreite von zwischen 0 und 80 Franken für Wohnungen mit ein oder zwei Zimmern, von zwischen 0 und 120 Franken für Wohnungen mit drei Zimmern und von zwischen 0 und 160 Franken für Wohnungen mit vier und mehr Zimmern bewegt.

<sup>2</sup> Diese Pauschalen können reduziert werden, wenn sich unter Bezugnahme auf verlässliche Statistiken oder vergleichbare Dokumente ergibt, dass sie die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung nicht oder nicht genügend wiedergeben. Eine Erhöhung der Pauschale ist auf gleiche Art nachzuweisen. Eine Bezugnahme auf das Basler Mietpreistraster genügt hierbei nicht.

<sup>3</sup> Die Wohnschutzkommission prüft anhand der eingereichten Unterlagen inklusive einer Kostenzusammenstellung, ob die Wohnungen nach Umbau, Renovation oder Sanierung in derselben Kategorie verbleiben wie zuvor und den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen. Sie stellt der beantragenden Vermieterschaft eine Verfügung zu. Diese hat die Parteien des Mietvertrags, das Vorhaben sowie das Ausmass des bewilligten Mietzinsaufschlags zu enthalten. Eine vollständige Kopie geht an die Mieterschaften.

Erfolgen die Massnahmen im bewohnten Zustand und betragen die Erhöhungen maximal 80 Franken bei 1- und 2-Zimmerwohnungen, maximal 120 Franken bei 3-Zimmerwohnungen oder maximal 160 Franken bei Wohnungen mit 4 oder mehr Zimmern, soll ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung gelangen. Die genaue Berechnung innerhalb der Bandbreite wird jedoch nicht erläutert. In Abs. 3 wird lediglich festgehalten, dass die Wohnungen nach den Bauarbeiten in derselben Kategorie verbleiben und den überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung entsprechen müssen. Aus der Bestimmung selber geht aber nicht hervor, was mit der Voraussetzung des Verbleibs in derselben Kategorie gemeint bzw. beabsichtigt ist. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass

in der Initiative sonst keine Definition der Kategorien vorgesehen ist und diese somit unbestimmt bleibt. Je nach Ausgestaltung der Kategorien würde dies bedeuten, dass – entgegen der Grundregel von Abs. 1 – keinerlei Mietzinsaufschlag zulässig ist, da andernfalls ein Kategorienwechsel erfolgen würde. Eine derartige Auslegung würde jedoch den Abs. 1 seines Gehalts und Sinnes entleeren. Insgesamt ist zufolge der Unklarheiten daher wohl davon auszugehen, dass das vereinfachte Verfahren letztlich keine Gewähr dafür bietet, dass überhaupt Mietzinsaufschläge möglich sind.

Absatz 2 erläutert unter Bezugnahme des unbestimmten Rechtsbegriffs der überwiegenden Bedürfnisse einen Anpassungsmechanismus der Pauschalen. Es ist davon auszugehen, dass die Anpassung der Pauschalen in der Kompetenz des Regierungsrates liegt.

#### *§ 8e Umfassendes Bewilligungsverfahren (neu)*

<sup>1</sup> Mit begründetem Antrag kann verlangt werden, dass Sanierungsvorhaben nicht gemäss §§ 8c und 8d beurteilt werden. Die Wohnschutzkommission unterzieht die Unterlagen, wenn sie vollständig vorliegen, einer Vorprüfung. In der Regel findet ein Augenschein statt. In Abwägung aller Umstände und nach Anhörung der Parteien legt sie fest, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang ein Mietzinsaufschlag nach Abschluss des Vorhabens zulässig ist.

<sup>2</sup> Gemäss diesem Verfahren kann sie eine Bewilligung erteilen, wenn die Wohnungen nach Abschluss des Vorhabens in derselben Kategorie verbleiben wie zuvor, den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen und so den Charakter der Quartiere, den aktuellen Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse schützen und bewahren.

<sup>3</sup> Das Vorhaben entspricht insbesondere dann den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung, wenn es auch nach Auffassung von Fachorganisationen

- a) notwendig ist, weil der Lebenszyklus einzelner Bauteile oder Einrichtungen abgelaufen ist,
- b) standardisiert vorgenommen wird, indem bei Mehrfamilienhäusern von mindestens sechs Wohnungen die Arbeitsvorgänge nach einfachen fachlichen Kriterien durchgeführt werden,
- c) schonend vorgenommen wird, indem die bestehende Baustruktur sowie der bisherige Standard des Wohnraums belassen werden, und
- d) nachweislich zu bedeutenden Energieeinsparungen insbesondere bezüglich grauer Energie führt.

<sup>4</sup> Zur Festlegung der Mietzinse nach Umbau, Renovation oder Sanierung dürfen nur solche Investitionskosten berücksichtigt werden, welche direkt den Zielen nach Abs. 3 lit. a bis d dienen, die Wohnungen nach Abschluss des Vorhabens in derselben Kategorie belassen und den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entsprechen.

<sup>5</sup> Soweit erschwerte bauliche Bedingungen vorliegen, welche trotz standardisiertem Vorgehen im Sinne des Abs. 3 Mehrkosten verursachen, können diese bei der Bewilligungserteilung mitberücksichtigt werden, soweit dies mit Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung angemessen erscheint.

<sup>6</sup> Dasselbe gilt für unvermeidliche Mehrkosten aufgrund besonders wertvoller ökologischer Sanierungsvorhaben, soweit sie nicht durch Ausschöpfung sämtlicher Förderbeiträge und entsprechender weiterer Kostenträger ohne Rückgriff auf die Mieterinnen und Mieter ausgeglichen werden können.

<sup>7</sup> Vorbehalten bleiben besondere Nachweise im Rahmen des Bundesrechts, soweit die Bauherrschaft Antrag stellt und sie im Detail belegt.

<sup>8</sup> Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

Resultieren infolge einer Sanierung oder eines Umbaus höhere Mietzinsaufschläge, als dies im vereinfachten Verfahren zulässig ist, oder ist die Sanierung oder der Umbau nicht in bewohntem Zustand durchführbar, besteht gemäss Gesetzesinitiative die Möglichkeit, ein umfassendes Verfahren mit der eingehenden Prüfung durch betroffene Fachstellen zu durchlaufen. Das Verfahren ist sehr umfangreich und dürfte in der Praxis nur mit hohem bürokratischen Aufwand umsetzbar sein.

Auch wird aus dem Initiativtext nicht klar, welche Möglichkeiten bestehen bzw. wie ein Mietzinsaufschlag überhaupt berechnet wird. Der Wortlaut überlässt der Wohnschutzkommission ein sehr weites Ermessen, wodurch Rechtssicherheit sowie Planungssicherheit deutlich beeinträchtigt werden und potentielle Investorinnen und Investoren abschrecken könnte. Wie beim vereinfachten Verfahren bestehen zusätzliche Einschränkungen betreffend die überwiegenden Bedürfnisse und dem Verbleib in derselben Kategorie (Abs. 2). Zusätzlich ist für die Bewilligungserteilung vorausgesetzt, dass der Charakter der Quartiere, der aktuelle Wohnbestand sowie die bestehenden Wohn- und Lebensverhältnisse bewahrt bleiben. Unklarheiten ergeben sich auch durch Abs. 7, der auf besondere Nachweise des Bundesrechts verweist – was damit gemeint ist, wird nicht ausgeführt.

Bis sich zum umfassenden Verfahren eine Praxis entwickelt hat, die eine gewisse Planungssicherheit ermöglicht, wie die Norm angewendet wird und welche Mietzinsaufschläge durch ein umfassendes Verfahren erreicht werden können, dürften viele Eigentümerinnen und Eigentümer das umfassende Verfahren meiden und auch auf notwendige dringende Sanierungen oder Umbauten verzichten bzw. nur noch minimale Massnahmen zur Instandsetzung der Liegenschaften vornehmen.

Das WRFG und die Wohnraumschutzverordnung ermöglichen ebenfalls ein abgestuftes Verfahren. So ist die Sanierung und der Umbau im bewohnten Zustand bewilligungsfrei. Sanierungen im bewohnten Zustand gewinnen gegenüber Sanierungen im unbewohnten Zustand (und damit verbundenen Massenkündigungen) an Attraktivität. Denkbar ist auch, dass es durch die vermehrte Sanierung im bewohnten Zustand zu geringeren Mietzinssteigerungen kommt. Denn in der Praxis werden nach umfassenden Sanierungen mit Kündigungen die Wohnungen oftmals zu höheren Marktmietzinsen ausgeschrieben, was bei Fortbestehen des Mietvertrags und späterem Mieterwechsel (in Kombination mit der Formularpflicht bei Mieterwechseln) nicht möglich ist. Eine dämpfende Wirkung auf die Mietpreissteigerung wäre also grundsätzlich denkbar.

Für Sanierung und Umbau im unbewohnten Zustand wiederum sieht die Verordnung mit dem sogenannten «Basler Modell» für die Beschränkung von Mietzinsaufschlägen nach Sanierung und Umbau und von Mietzinsen bei Ersatzneubau ein abgestuftes System vor. So können Investitionskosten bis zu einem bestimmten Richtwert auf Basis einer reduzierten Rendite zu max. 50 Prozent auf den Mietzins überwältigt werden. Im Gegensatz zum vereinfachten Verfahren der Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" nimmt die Wohnraumschutzverordnung dabei eine grössere Differenzierung nach Zimmerzahl vor, da sich die Kosten für die Sanierung von Ein- und Zweizimmerwohnungen massgeblich unterscheiden, wie auch die Kosten für Sanierungen von Vier- und Mehrzimmerwohnungen. Auch sind die Mietzinsaufschläge im Gegensatz zu den Bestimmungen der Initiative nicht an weitere unbestimmte bzw. auslegebedürftige Kriterien gebunden (Verbleib in der gleichen Kategorie und Erfüllung überwiegender Bedürfnisse). Dies gibt eine höhere Planungssicherheit. Die im Gegensatz zur Initiative etwas höheren maximalen Mietpreisaufschläge in der Wohnraumschutzverordnung begründen sich dadurch, dass sie sich auf umfassende Sanierungen und damit grundsätzlich auf grössere Eingriffen beziehen, welche im unbewohnten Zustand durchgeführt werden. Dagegen bezieht sich das vereinfachte Verfahren gemäss der Initiative explizit nur auf Sanierungen im bewohnten Zustand.

Zudem können gemäss Wohnraumschutzverordnung bei einer hohen Belastung durch Massnahmen der Hindernisfreiheit, der Erdbebenertüchtigung oder der Denkmalpflege (vgl. Ausführungen in Kapitel 3.2.2) die maximalen Mietzinsaufschläge ausnahmsweise überschritten werden. Es sind dies alles Massnahmen, die im öffentlichen Interesse sind und wofür auch eine gesetzliche Pflicht

besteht. Überobligatorische energetische Massnahmen wiederum sind separat überwälzbar und werden somit nicht zusätzlich eingeschränkt.

Abschliessend sei noch festzuhalten, dass sich die Initiative auf sämtliche Bauvorhaben, welche über den einfachen Unterhalt hinausgehen, bezieht, während sich das revidierte WRFG auf den Abbruch und die baubewilligungspflichtigen Sanierungen und Umbauten beschränkt, da namentlich nur dort auch effektiv ein Schutzbedarf besteht. Das revidierte WRFG konzentriert sich somit auf Bauvorhaben, bei welchen die Mieterschaft zu schützen ist und unterstellt nicht tel quel sämtliche Bauvorhaben, welche u.U. gar keine Auswirkung auf den Mietwohnraum bzw. die Mieterschaft hat, der Bewilligungspflicht.

## 6.5 Ökologische Nachhaltigkeit

Es ist unbestritten, dass energetische Sanierungen einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz darstellen. Gerade im Gebäudebereich besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduktion des Energieverbrauchs. Deshalb haben Bund und Kantone Rahmenbedingungen und Förderbeiträge für energetische Sanierungen stetig ausgebaut und verbessert.

Die Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" integriert im Initiativtext energetische Anliegen sowohl in Bezug auf den Abbruch von Wohnraum als auch in Bezug auf Sanierungs- und Umbauvorhaben. So kann eine Abbruchbewilligung nur erteilt werden, wenn eine Aufstockung im Bestand technisch nicht möglich ist oder nach ökologischen Kriterien unter Berücksichtigung der grauen Energie nicht sinnvoll erscheint. Zudem muss ein Ersatzneubau – statt mindestens 20 Prozent – mindestens 40 Prozent mehr Wohnraum aufweisen, wenn er nicht vollständig ökologischen Kriterien entspricht. In Bezug auf Sanierungen wiederum sollen unvermeidliche Mehrkosten aufgrund besonders wertvoller ökologischer Sanierungsvorhaben unter gewissen Bedingungen zur Festlegung der Mietzinse beim umfassenden Bewilligungsverfahren berücksichtigt werden (§ 8e Abs. 3 WRFG). Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Eigentümerschaft nachweisen müsste, dass die entstehenden Mehrkosten unvermeidlich sind. Es fragt sich daher, ob die restriktiven Voraussetzungen die tatsächliche Überwälzung energetischer Sanierungen letztlich nicht administrativ sehr aufwändig und daher auch uninteressant machen. Auch ist aufgrund der Gespräche mit einzelnen Vertreterinnen und Vertretern des Initiativkomitees davon auszugehen, dass die Höhe der Überwälzung einzelfallbezogen festgelegt würde, zumindest bis sich eine entsprechende Praxis entwickelt hätte, was mehrere Jahre in Anspruch nehmen dürfte. Es stellt sich schliesslich auch die Frage, ob sich die Investorinnen und Investoren überhaupt auf das umfassende Verfahren einlassen oder das vereinfachte Verfahren nutzen würden. Dieses sieht jedoch keine bevorzugte Behandlung energetischer Sanierungen vor, sodass zumindest überobligatorische Massnahmen nicht ergriffen werden dürften.

Gesetzliche Anforderungen an den Klimaschutz sind im kantonalen Energiegesetz festgehalten. Darüber hinausgehende Bestimmungen wie die Überwälzbarkeit energetischer Massnahmen auf die Mietzinse bei Sanierung, Umbau oder bei Ersatzneubau hat der Regierungsrat in der Wohnraumschutzverordnung geregelt. Diese sieht vor, dass obligatorische energetische Massnahmen im Rahmen der in der Verordnung festgehaltenen maximalen Mietzinsaufschläge mit einer festgelegten reduzierten Rendite und mit einem wertvermehrenden Anteil von maximal 50 Prozent (als Teil einer umfassenden Sanierung) überwälzt werden können. Überobligatorische energetische Massnahmen hingegen dürfen separat gemäss Mietrecht überwälzt werden. Bei Ersatzneubauten können bei über das gesetzlich obligatorische Mass hinausgehenden, der energetischen Ertüchtigung dienenden Massnahmen, ebenfalls Aufschläge bzw. Erhöhungen zum in der Verordnung vorgesehenen Nettomietzins gewährt werden. Damit wird auf Verordnungsstufe bewusst dem Umwelt- und Klimaschutz Rechnung getragen und eine Balance zwischen sozialen und ökologischen Zielsetzungen angestrebt.

## 6.6 Ausweitung der Rekursberechtigung (§ 21 Abs. 3 und 4, geändert) und Übergangsbestimmungen (§ 22a, neu)

### *§ 21 Besondere Bestimmungen (geänderter Titel)*

<sup>1</sup> Für Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung, welche ohne die erforderliche Bewilligung oder in wesentlicher Abweichung von einer Bewilligung vorgenommen wurden, gelten die Abwehrmassnahmen des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999.

<sup>2</sup> Das Verwaltungsgericht prüft auch die Angemessenheit von Entscheiden der Baurekurskommission betreffend Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung von Wohnraum.

<sup>3</sup> Zur Rekurerhebung gegen Entscheide betreffend Abbruch, Umbau, Sanierung und Ersatzneubau sowie Zweckentfremdung von Wohnraum ist die betroffene Mieterschaft, unabhängig vom Fortbestand des Mietverhältnisses, befugt, wenn das Mietverhältnis beim Einreichen des Rekurses noch bestand.

<sup>4</sup> Private kantonale Organisationen im Kanton, die seit mindestens zehn Jahren statutengemäss die Interessen der Mieterschaft wahren, sind in jedem Verfahren betreffend Abbruch, Umbau, Renovation, Sanierung oder Zweckentfremdung rekursberechtigt. Die Wohnschutzkommission informiert sie über die eingehenden Gesuche und ermöglicht ihnen, ihr Rekursrecht im Bedarfsfall auszuüben.

Die Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" orientiert sich mit diesen besonderen Bestimmungen zu Abbruch, Umbau und Sanierung sowie zur Zweckentfremdung von Wohnraum an der entsprechenden Bestimmung des revidierten WRFG. In Abs. 1, 2 und 3 erfolgen lediglich geringfügige (formelle) Änderungen gegenüber der bereits bestehenden Formulierung, namentlich wird der Ersatzneubau, der im revidierten WRFG nicht ausdrücklich genannt, aber unter dem Begriff des Abbruchs erfasst ist, nun ausdrücklich erwähnt. Abs. 4 sieht hingegen in Erweiterung der bisherigen Bestimmungen vor, dass private kantonale Organisationen im Kanton, die seit mindestens zehn Jahren statutengemäss die Interessen der Mieterschaft wahren, in jedem Verfahren betreffend Abbruch, Umbau, Renovation, Sanierung oder Zweckentfremdung rekursberechtigt sind und durch die Wohnschutzkommission (aktiv) über Gesuche informiert werden müssen. Gleichzeitig soll ihnen die Ausübung des Rekursrechts ermöglicht werden.

### *§ 22a Übergangsbestimmung gemäss Grossratsbeschluss vom [Beschlussdatum eingeben] (neu)*

<sup>1</sup> Bei Inkrafttreten der neuen Vorschriften hängige Verfahren unterstehen bis zum Abschluss der jeweiligen Verfahrensstufe dem bisherigen Recht. Daran anschliessende Rechtsmittelverfahren unterstehen dem neuen Recht.

<sup>2</sup> Das Gesetz tritt sechs Monate nach Annahme der Initiative in Kraft.

Analog zum revidierten WRFG unterstehen hängige Verfahren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dem bisherigen Recht. Abweichend von den Bestimmungen des revidierten WRFG ist jedoch vorgesehen, dass für daran anschliessende Rechtsmittelverfahren das neue Recht anwendbar ist. Obwohl eine derartige Übergangsregelung grundsätzlich als zulässig zu erachten ist, wirft diese dennoch rechtsstaatliche Fragen auf. Bei Änderungen des materiellen Rechts ist üblicherweise das bisherige Recht auch auf Rechtsmittelverfahren anwendbar, da die funktionelle Zuständigkeit der Rechtsmittelbehörde dies begründet, soll doch der Verwaltungsakt auf die Rechtmässigkeit im Zeitpunkt des Erlasses dieses Verwaltungsaktes überprüft werden (vgl. beispielsweise BGE 139 II 263 E 6) und nicht die Anwendung neuen Rechts erzwungen werden. Diese Regelung

könnte so zu einer rechtsmissbräuchlichen Erhebung von Rechtsmittelverfahren führen, damit die neuen Bestimmungen im vorliegenden Gerichtsfall zur Anwendung gelangen. Auch stellt sich diesfalls die Frage, welche Rechte der betroffenen Gesuchstellerin bzw. dem betroffenen Gesuchsteller zustehen, welcher lediglich die zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung für die Prüfung relevanten Unterlagen bzw. Nachweise erbracht hat und sich im gerichtlichen Verfahren durch den von der Initiative vorgesehenen Rechtswechsel mit zusätzlichen Anforderungen bzw. Nachweispflichten konfrontiert sieht.

## 6.7 Bedürfnisse von älteren und langjährigen Mietparteien (§ 16a (neu))

### § 16a *Bedürfnisse von älteren und langjährigen Mietparteien (neu)*

<sup>1</sup> Der Kanton verpflichtet Investoren, bei geplanten Vorhaben ergänzend zu den Vorgaben dieses Gesetzes in einer sehr frühen Planungsphase Massnahmen für unterschiedliche Zielgruppen von älteren und langjährigen Personen zu ergreifen. Hierzu gehören auch Wohnungsangebote aus dem Portfolio, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Angebote für bezahlbare Wohnungen im bisherigen Wohnquartier sowie darüber hinaus Massnahmen für finanzielle Härtesituationen.

<sup>2</sup> Der Kanton kann benachteiligten Personen bei Bedarf Beratung und Unterstützung bei der Suche nach geeignetem Wohnraum anbieten.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann geeignete Institutionen mit dieser Aufgabe betrauen.

Gemäss Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" soll der Kanton Investorinnen und Investoren dazu verpflichten, bei Bauvorhaben spezifische Unterstützungsmassnahmen für unterschiedliche Zielgruppen von älteren und langjährigen Personen zu ergreifen. Explizit aufgezählt werden Wohnungsangebote aus dem eigenen Portfolio, Unterstützung bei der Wohnungssuche und Angebote für bezahlbare Wohnungen im gleichen Wohnquartier sowie Massnahmen für finanzielle Härtesituationen. Die Formulierung wurde offenbar von der Basler Seniorenkonferenz beigetragen und stellt deren zentrale Forderung dar.

Insbesondere grössere Immobilienverwaltungen ergreifen bereits heute bei Sanierungsvorhaben begleitende Unterstützungsmassnahmen. Nur schon um Verzögerungen bei ihren Bauprojekten zu verhindern, unterstützen sie Mieterinnen und Mieter beispielsweise bei der Wohnungssuche. Damit pflegen sie auch ihren Ruf. Die Forderung der Gesetzesinitiative dürfte daher vor allem die kleinen Hauseigentümerinnen und -eigentümer, die nur eine oder wenige Liegenschaften besitzen, besonders treffen. Für sie würde diese Vorgabe erheblichen und kaum stemmbaren Zusatzaufwand bedeuten. Generell ist festzustellen, dass diese verpflichtende Formulierung vor allem die Gefahr mit sich brächte, dass ältere Menschen bei der Wohnungssuche zusätzlich indirekt bzw. informell diskriminiert werden, da die Vermieterschaft aufgrund des ausgebauten Schutzes weniger bereit wäre, älteren Menschen eine Wohnung zu vermieten bzw. andere Bevölkerungsgruppen bevorzugen würde.

Das Anliegen der Gesetzesinitiative wurde in geeigneter Weise in die Wohnraumförderungsverordnung aufgenommen. § 21a WRV sieht nun vor, dass der Kanton mit Investorinnen und Investoren eine Reihe zusätzlicher Unterstützungsmassnahmen vereinbaren kann. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere mit grösseren professionellen Eigentümerinnen und Eigentümer solche Vereinbarungen abgeschlossen werden.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Annahme der Gesetzesinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" würde für sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen Unterhalt hinausgehen,

eine zusätzliche Bewilligungspflicht sowie eine damit verbundene Mietzinskontrolle eingeführt. Der durch das aufwändige Bewilligungsprozedere entstehende finanzielle Aufwand für den Kanton ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschätzbar, da Unklarheiten bei der Verfahrensausgestaltung bestehen und keine Zahlen dazu vorliegen, wie viele bauliche Massnahmen insgesamt im Kanton vorgenommen werden.

Für die Umsetzung der beschlossenen Anpassung des Wohnraumfördergesetzes wurde von einem zusätzlichen Personalaufwand von insgesamt bis zu 330'000 Franken ausgegangen (vgl. Bericht und Ratschlag Nr. 18.1529.01 vom 12. Dezember 2018). Dieser entsteht zum einem beim Bau- und Gastgewerbeinspektorat, dem die Federführung und Koordination für die Baugesuchsprüfung obliegt und zum anderen bei der neu geschaffenen "Paritätischen Kommission für Mietwohnraum", die entscheidet, welcher Wohnraum bezahlbar ist, allfällige Mietzinsaufschläge im Einzelfall prüft und für die Mietzinskontrolle zuständig ist. Hinzu kommen Kosten für Sitzungsgelder der Kommissionsmitglieder.

Indem sich durch eine potenzielle Annahme der Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" die Zahl der vom Gesetz betroffenen Bauvorhaben erhöhen würde, hätte die anschliessende Umsetzung zusätzliche finanzielle Auswirkungen zur Folge. Eine Erhöhung der Anzahl zu prüfender Gesuche im Vergleich zur beschlossenen Revision WRFG lässt sich folgendermassen begründen:

1. Die beschlossene Revision beschränkt sich auf den Abbruch und die baubewilligungspflichtigen Sanierungen und Umbauten. Die Initiative betrifft jedoch sämtliche Bauvorhaben, die über den einfachen Unterhalt hinausgehen.
2. Die Teilrevision beschränkt sich grundsätzlich auf die günstigere Hälfte der Mietwohnungen (gemessen am Nettomietzins und differenziert nach Zimmerzahl). Ausgenommen sind dabei Wohnungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie Wohnungen in Gebäuden mit fünf oder weniger Wohneinheiten. Damit sind schätzungsweise rund ein Drittel aller Mietwohnungen effektiv von der zusätzlichen Bewilligungspflicht betroffen. Die Initiative wiederum betrifft alle bestehenden Mietwohnungen, ausgenommen sind für höchstens drei Monate gemietete Wohnungen sowie Luxuswohnungen sowie Objekte mit bis zu drei Wohnungen und der gemeinnützige Wohnungsbau. Damit würden schätzungsweise rund 80% aller Mietwohnungen unter das Gesetz fallen.
3. Bei der beschlossenen Revision sind die Sanierung und der Umbau im bewohnten Zustand von der zusätzlichen Bewilligungspflicht und Mietzinskontrolle ausgenommen. Die Initiative "Ja zum echten Wohnschutz" betrifft Sanierung und Umbau sowohl im bewohnten als auch unbewohnten Zustand.
4. Die Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" würde eine neue Bewilligungspflicht für die Begründung von Stockwerkeigentum in bereits bestehenden Liegenschaften mit vier oder mehr Wohnungen einführen.

Die Initiative hält ausdrücklich fest, dass die Wohnschutzkommission ausreichend Ressourcen zur Wahrung der Fristen gemäss Bau- und Planungsgesetz erhält. Im Vergleich zu der mit der Revision des WRFG eingeführten Paritätischen Kommission für Mietwohnraum müsste die Kommission aufgrund der mit der Initiative vorgesehenen höheren Anzahl zu prüfender Gesuche voraussichtlich mit mehr Ressourcen ausgestattet werden, damit diese fristgerecht bearbeitet werden können. Weiter kommt hinzu, dass auch das Bau- und Gastgewerbeinspektorat weitere Ressourcen zur Bearbeitung der Gesuche brauchen würde. Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen wird im Falle einer Annahme der Initiative zum gegebenen Zeitpunkt separat vorgenommen.

## **8. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung**

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Eine Annahme der Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" würde zu zusätzlichen Regulierungen des Immobilienmarktes führen und hätte zweifelsohne administrative und kostenmässige Folgen für Immobilienunternehmungen sowie private Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnliegenschaften. Sollte die Initiative angenommen werden, würde im Rahmen der damit verbundenen notwendigen Anpassung der Verordnung wie im Standortförderungsgesetz vorgesehen eine entsprechende Regulierungsfolgenabschätzung vorgenommen werden.

## 9. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

## Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Gegenüberstellung Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz" – Wohnraumschutzverordnung (WRSchV) und Wohnraumförderverordnung (WRFV)



## Grossratsbeschluss

### Kantonale Volksinitiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz"

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

#### I.

Die mit 3'247 gültigen Unterschriften zustande gekommene formulierte kantonale Volksinitiative „JA zum ECHTEN Wohnschutz“ ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Ablehnung zur Abstimmung vorzulegen.

#### II.

Der Beschluss ist zu publizieren.

	Initiative "JA zum ECHTEN Wohnschutz"	Revidiertes Wohnraumfördergesetz WRFG und Wohnraumschutzverordnung WRSchV
<i>Definition Bezahlbarkeit</i>	Sämtliche Mietwohnungen mit einzelnen Ausnahmen sollen als bezahlbar definiert werden und in Zeiten von Wohnungsnot einer zusätzlichen Bewilligungspflicht mit Mietzinskontrolle unterstellt werden. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind der gemeinnützige Wohnungsbau und Liegenschaften mit 1 bis 3 Wohnungen. ➔ Betroffenheit 80-90 Prozent allen Mietwohnraums	Bezahlbarkeit orientiert sich am Median der Nettomietzinse. Die 50% günstigeren Wohnungen, gemessen an ihren Nettomietzinsen und differenziert nach Zimmeranzahl sind von der Bewilligungspflicht erfasst. Ausgenommen sind u.a. der gemeinnützige Wohnungsbau und Einfamilienhäuser und Liegenschaften mit 5 und weniger Wohnungen. ➔ Erfasst wird rund ein Drittel allen Mietwohnraumes
<i>Bewilligungspflicht für die Umwandlung in Stockwerkeigentum</i>	Einführung einer Bewilligungspflicht für die Umwandlung von Mietwohnungen in Stockwerkeigentum	War ursprünglich im Antrag der BRK-Mehrheit enthalten, wurde jedoch anlässlich der Grossratsdebatte vom 22. / 23. April 2020 abgelehnt. Entsprechend ist keine Umsetzung im Gesetz oder Verordnung zulässig.
<i>Verschärfung Abbruchbewilligung und Ersatzneubau</i>	Eine Abbruchbewilligung kann – selbst in Zeiten, in denen keine Wohnungsnot besteht – nur noch ausnahmsweise erteilt werden und nur unter der Voraussetzung, dass in der Folge mindestens 20 respektive 40 Prozent mehr Wohnraum entsteht. Orientierung der Mietzinse des Ersatzneubaus an preisgünstigen Neubauwohnungen (unklar welche Definition der preisgünstigen Neubauwohnungen verwendet wird).	Keine generelle Verschärfung der Abbruchbewilligung. Weiterhin ist eine Abbruchbewilligung zu erteilen, wenn in der Folge mindestens gleichviel Wohnraum entsteht.  Orientierung der Mietzinse des Ersatzneubaus an preisgünstigem gewinnstrebigem Neubau gemäss anzupassender Wohnraumförderungsverordnung (BVD ff.). Mietzinse dergestalt festgelegt, dass Abbruch und Ersatzneubau erst bei einem zusätzlichen Wohnraum von mindestens 20 Prozent hinsichtlich Rendite attraktiver als die Sanierung wird.
<i>Bewilligungspflicht und Mietzinskontrolle</i>	Bewilligungspflicht mit maximalen Mietzinsaufschlägen und Mietzinskontrolle in Zeiten von Wohnungsnot, welche für sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen.	Bewilligungspflicht mit maximalen Mietzinsaufschlägen und Mietzinskontrolle in Zeiten von Wohnungsnot beschränken sich auf baubewilligungspflichtige Bauvorhaben.

		ben. Während Mietzinskontrollverfahren verfügt die Mieterschaft über ein Auskunftsrecht gegenüber der Vermieterschaft.
<i>Umgang mit Sanierung und Umbau im bewohnten Zustand</i>	Bewilligungspflicht gilt unabhängig davon, ob die Bauvorhaben im bewohnten oder unbewohnten Zustand erfolgen.	Die Sanierung und der Umbau im bewohnten Zustand ist gemäss § 8 Abs. 2 lit. c revidiertes WRFG explizit von der Bewilligungspflicht ausgenommen.
<i>Prüfungs- bzw. Bewilligungsverfahren sowie Mietzinsaufschläge</i>	<p>Drei verschiedene Prüfungs- bzw. Bewilligungsverfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meldeverfahren: Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand ohne Mietzinsanpassung;</li> <li>• Vereinfachtes Bewilligungsverfahren: Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in bewohntem Zustand mit vorgegebener Bandbreite an Mietzinsaufschlägen (1- und 2-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 80 Franken; 3-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 120 Franken; 4- und mehr- Zimmerwohnungen zwischen 0 und 160 Franken)</li> <li>• Umfassendes Bewilligungsverfahren: Auf Antrag hin oder bei Umbau-, Renovations- oder Sanierungsvorhaben in unbewohntem Zustand. Höhe der Mietzinsaufschläge unbestimmt.</li> </ul>	<p>Ein – in vorhandene Verfahrensstrukturen integriertes – abgestuftes vorhersehbares Prüfungs- bzw. Bewilligungsverfahren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mietzinsaufschläge berechnen sich innerhalb einer vorgegebenen Bandbreite unter Berücksichtigung der Investitionskosten, mit einem auf (maximal) 50% begrenzten wertvermehrenden Anteil und Verwendung einer reduzierten Rendite (1-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 109 Franken; 2-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 153 Franken; 3-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 191 Franken; 4-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 246 Franken; 5- und mehr-Zimmerwohnungen zwischen 0 und 279 Franken).</li> <li>• Zuschläge bei übergrossen Wohnungen</li> <li>• Zuschlag gemäss Mietrecht bei überobligatorischen energetischen Massnahmen</li> <li>• Unter Umständen Zuschläge bei Massnahmen im Bereich Hindernisfreiheit, Erdbebenertüchtigung und Denkmalpflege</li> <li>• Unter Umständen Zuschläge bei Grundrissanpassungen</li> </ul>
<i>Ökologische Nachhaltigkeit</i>	Berücksichtigung ökologischer Aspekte bei der Erteilung der Abbruchbewilligung und entsprechendem Ersatzneubau sowie unter Umständen im umfassenden Bewilligungsverfahren, nicht jedoch im vereinfachten Verfahren.	Berücksichtigung obligatorischer energetischer Massnahmen im Rahmen der Bandbreiten der Mietzinsaufschläge sowie von überobligatorischen energetischen Massnahmen als Zuschläge. Bei Ersatzneubau erhöhte Nettomietzinse bei besonderen überobligatorischen energetischen Massnahmen.

<i>Bedürfnisse älterer Mietparteien</i>	Zwingende verbindliche Verpflichtung der Investorinnen und Investoren zu Massnahmen für ältere und langjährige Mieterinnen und Mieter.	Einigung zwischen Kanton und Investorinnen und Investoren zu Massnahmen für ältere Mieterinnen und Mieter sowie Mieterinnen und Mieter mit Behinderungen.
---	--	---