



An den Grossen Rat

19.5518.02

PD/P195518

Basel, 26. Januar 2022

Regierungsratsbeschluss vom 25. Januar 2022

Anzug Andreas Zappalà und Konsorten betreffend «urbanes Wohnen – Förderung von alternativen Wohneigentumsmodellen»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. Februar 2020 den nachstehenden Anzug Andreas Zappalà und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

Vor fünf Jahren trat das Wohnraumfördergesetz (WRFG) in Kraft. Seither wurde sowohl genossenschaftliches Wohnen als auch die Schaffung von Wohnraum für besonders benachteiligte Personen aktiv gefördert. Förderideen im Bereich Wohneigentum sucht man hingegen vergeblich, obschon solche in §15 des WRFG explizit erwähnt werden. Dies ist umso erstaunlicher, weil das Gesetz insbesondere der Förderung von familiengerechtem Wohnraum dienen soll.

Die mittelständische Familie - mittlerweile auch der obere Mittelstand - kann sich den Traum vom Eigenheim innerhalb der Stadtgrenze nicht mehr erfüllen und ist aus der Stadt gedrängt worden. Im Hinblick auf eine gesellschaftlich und finanziell durchmischte Stadtbevölkerung ist diese Dynamik schädlich. Bisher wird sie trotzdem geflissentlich übersehen, wenn über Wohnförderung debattiert und entschieden wird.

Innovative Mittelstandsfamilien, die diese kontinuierliche Vernachlässigung durch die Entscheidungsträger nicht mehr einfach hinnehmen wollen, haben nach eigenen Lösungen zu suchen begonnen. Sie schlossen sich zu Haushaltsgemeinschaften von 2-3 Familien zusammen und kauften Eigentum - sei es ein grösseres Einfamilienhaus, das in Wohnung aufgeteilt werden konnte, sei es ein kleineres Einfamilienhaus mit Umschwung, das ausgebaut werden konnte. Dabei wurden kleinere Wohnflächen durch den gemeinsamen Bastelraum, der fehlende Balkon durch den gemeinsamen Garten kompensiert. Kosten für Parkplätze wurden durch "car sharing," Kosten für Kinderbetreuung durch "nanny" und/oder "Teilzeit sharing" minimiert.

Die Grundidee von Wohngemeinschaften ist nicht neu. Im Gegenteil, viele von uns haben als Jugendliche einmal in einer WG gewohnt oder haben einen Sohn oder Tochter, die in einer WG wohnen. Selbstverständlich ist das Aufsetzen und Durchführen einer Eigentums-WG komplexer als einer Miet-WG, aber sowohl finanziell als auch rechtlich sehr wohl machbar.

Dabei muss die Idee nicht auf die traditionelle Familie beschränkt bleiben. Gerade auch für ältere Personen, die durchaus noch fähig sind, allein zu wohnen, aber in einzelnen Lebensbereichen auf Unterstützung angewiesen sind, könnte die Eigentümer-WG eine attraktive Wohnalternative darstellen.

Während der urbane Mittelständler auch als Eigentümer in spe keine staatliche Finanzierungshilfe beanspruchen wird, so müssen seine Wohnpräferenzen - soll die soziale Durchmischung unserer Stadt erhalten bleiben - erstens anerkannt und zweitens aktiv ermöglicht werden. Denkbar ist die Abgabe staatlicher Liegenschaften im Baurecht, zu marktüblichen Konditionen. Ebenso möglich ist die Freihaltung von Flächen bei der Entwicklung von Transformationsarealen.

Konkret sollen Planungsinstrumente - wie ursprünglich vom WRFG angedacht - verschiedene Wohnformen berücksichtigen. Und sollten Quoten für eine Wohnform vorgesehen werden, so haben diese, nicht zwingend im gleichen Umfang, auch für andere Wohnformen zu gelten.

Die Unterzeichneten bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, wie er diese neue Wohnform zu ermöglichen gedenkt und welche raschen Massnahmen er vorsehen wird. Die Unterzeichneten bitten um Behandlung dieses Anzugs innerhalb eines Jahres.

Andreas Zappalà, Erich Bucher, David Jenny, Luca Urgese, Christophe Haller, Christian C. Moesch, Martina Bernasconi, Peter Bochsler, Stephan Mumenthaler, Beat Braun, Mark Eichner

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Die Immobilienpreise sind in den vergangenen Jahren schweizweit und insbesondere in den Städten stark angestiegen. Im Kanton Basel-Stadt haben sich die Transaktionspreise sowohl für Eigentumswohnungen als auch für Einfamilienhäuser in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt¹. Ein sehr starker Anstieg der Preise ist insbesondere seit 2017 zu beobachten. Wohneigentum ist somit für einen grossen Teil der Haushalte und Familien unerschwinglich geworden. Die Eigentumsquote im Kanton Basel-Stadt verharrt seit 2012 unverändert auf rund 15 %. Die Hypothekarzinsen befinden sich seit längerem zwar auf einem historischen tiefen Niveau. Wegen gleichzeitig steigender Immobilienpreise und regulatorischer Vorgaben ist Wohneigentum jedoch für einen grossen Teil der Haushalte und Familien weiterhin unerschwinglich. Die Tragbarkeit (kalkulatorischer Zinssatz 5 %) sowie die fehlenden Eigenmittel stellen für viele Haushalte ein Hindernis dar. Die Eigenmittelvorschriften wurden 2012 zudem verschärft, indem das notwendige Eigenkapital nur noch in einem beschränkten Umfang durch Pensionskassenguthaben zusammengestellt werden darf.

1. Förderung von Wohneigentum durch Bund und Kanton

Es gibt verschiedene Instrumente, mit welchen eine Wohneigentumsförderung betrieben werden kann. Die Wohneigentumsförderung des Bundes gemäss Art. 108 der Bundesverfassung beschränkt sich darauf, dass für den Erwerb von Immobilien Mittel aus der beruflichen Vorsorge oder der Säule 3a verwendet werden dürfen.

Auf kantonaler Ebene gibt es zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums zusätzlich eine spezifische Steuervergünstigung durch einen reduzierten Steuersatz bei der Handänderungssteuer. Die Handänderungssteuer beträgt beim Erwerb von Grundstücken oder Liegenschaften in der Regel 3 %. Im Falle von selbst genutztem Wohneigentum reduziert sich diese auf 1,5 %. Voraussetzung ist, dass die erwerbende Person die Liegenschaft während mindestens sechs Jahren selbst bewohnt.

2. Kollektive Bauträgerschaften / Baugemeinschaften

Eine Baugemeinschaft ist ein Zusammenschluss von Bauherren und Bauherrinnen, welcher der Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum dient. Besonders im städtischen Umfeld gibt es

¹ Quelle: Transaktionspreisindizes Fahrländer Partner

immer mehr Menschen, die sich aus finanziellen oder ideellen Überlegungen mit anderen Interessierten zusammenschliessen und gemeinsam Wohneigentum erwerben oder realisieren möchten. Die Bedeutung von Baugemeinschaften hat in den vergangenen Jahren vor allem in Deutschland zugenommen. In einigen Städten wie beispielsweise Berlin, Hamburg, Freiburg und Tübingen gibt es vielbeachtete solche Projekte.

Der gemeinschaftliche Aspekt ist ein wesentliches Merkmal von Baugemeinschaften, weshalb Baugemeinschaften oft im Kontext von neuen Wohnformen eine Rolle spielen. Die Rechts- und Eigentumsform der Baugemeinschaft kann dabei variieren. Sowohl privates Stockwerkeigentum als auch genossenschaftliches Eigentum kommen in der Praxis vor.

2.1 Zu den Anliegen der Anzugsstellenden: Massnahmen zur Förderung von kollektiven Bauträgerschaften / Baugemeinschaften

Bezugnehmend auf § 15 WRFG² bitten die Anzugsstellerinnen und Anzugsteller den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, wie der gemeinsame Erwerb von Wohneigentum gefördert werden könnte und welche Massnahmen der Regierungsrat umzusetzen gedenkt. Die Prüfung einer Förderung innovativer Formen des Wohneigentums und von Baugemeinschaften war auch Gegenstand der Wohnraumentwicklungsstrategie 2012–2016. In diesem Zusammenhang hat sich die Kantons- und Stadtentwicklung im Rahmen einer Studie mit dem Thema Baugemeinschaften auseinandergesetzt³. Bezugnehmend auf bestehende Erfahrungen und Beispiele vor allem aus Deutschland erwähnt die Studie verschiedene potenziell mögliche Fördermassnahmen. Nebst der von den Anzugsstellenden ebenfalls erwähnten Abgabe von Bauland, werden von der Studie die Informationsvermittlung, die Beratung und Projektbegleitung sowie die finanzielle Unterstützung genannt.

a) Abgabe von staatlichen Liegenschaften im Baurecht an kollektive Bauträgerschaften / Baugemeinschaften

Der Kanton Basel-Stadt betreibt seit langem eine aktive Bodenpolitik und fördert langfristig die Entwicklung des Kantons Basel-Stadt unter anderem als Wohn- und Lebensraum. Dabei konzentriert er sich einerseits auf die Schaffung von Wohnungen für die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung, also ein möglichst breites Angebot, und andererseits auf die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum. Diese Ziele verfolgt er mit Projekten in Eigeninvestition und der Abgabe von Land im Baurecht.

Grosse Areale gibt der Kanton bevorzugt an grosse Bauträgerschaften ab. Gemeinnützige Wohnbauträgerschaften beispielsweise sollen ihre Strukturen professionalisieren und vermehrt zusammenarbeiten oder fusionieren, damit sie die grossen und anspruchsvollen Bauprojekte realisieren können. Es ist hingegen kein Schwerpunkt in der Baurechtsvergabe des Kantons, grössere Areale in kleine Parzellen aufzuteilen und an kleine Genossenschaften oder Baugemeinschaften abzugeben. Angebote in diesem Bereich werden jedoch in Basel von privater Seite verfolgt. Die Stiftung Habitat hat zum Beispiel in den letzten Jahren das 12'400m² grosse Areal Lysbüchel Süd in mehrere kleinere Bauparzellen aufgeteilt und mit dem Ziel einer vielfältigen inhaltlichen Durchmischung den grössten Teil im Baurecht für Genossenschaften, Baugemeinschaften und weitere Gruppen und Institutionen ausgeschrieben.

Der Kanton verfügt aber nebst seinen grossen Entwicklungsarealen auch über kleinere Parzellen, die er nach Möglichkeit zur Abgabe im Baurecht ausschreibt. Kollektive Bauträgerschaften und Baugemeinschaften sind willkommen, sich auf ein solches Baurecht zu bewerben. Die Prüfung der Angebote erfolgt nach verschiedenen Kriterien, wobei nicht nur die finanziellen Aspekte wichtig sind, sondern insbesondere auch die vorgeschlagenen Nutzungs- und Bebauungskonzepte.

² Wortlaut § 15 Abs. 1 WRFG: Der Kanton kann Wohneigentum fördern, indem er beispielsweise Baugemeinschaften oder alternative Wohneigentumsmodelle mit geeigneten Massnahmen unterstützt.

³ Econlab & P/S//P/// (2014): Ansätze und Steuerung zukunftsgerichteter Wohnformen und Wohnraumangebote. Abrufbar unter: <https://www.entwicklung.bs.ch/wohnraum/strategie/daten-analysen.html>

Erfahrungen hierzu konnten bereits gesammelt werden. 2013 wurden zwei Bauparzellen des Kantons gezielt zur Übernahme im Baurecht durch eine kollektive Bauträgerschaft ausgeschrieben.⁴ Der Kanton wollte damals mit Bezug auf das Wohnraumförderungsgesetz das Nachfragepotenzial prüfen. Die Resonanz auf die Ausschreibung war verhalten. Lediglich für eine der beiden Parzellen fand sich schliesslich eine Gruppe, die sich nach dem Zuschlag zu einer Genossenschaft formierte und ein gemeinschaftliches Wohnbauprojekt realisierte.

b) Freihaltung von Flächen in der Entwicklung von Transformationsarealen

Verschiedene bis anhin rein industriell oder gewerblich genutzte Gewerbe-, Industrie-, Bahn- oder Hafenareale werden in den kommenden Jahren schrittweise für Wohnnutzungen geöffnet und entwickelt. So entstehen neue durchmischte Stadtteile mit den dringend benötigten Wohn- und Arbeitsflächen. Grundsätzlich ist es denkbar, dass in diesem Zusammenhang auch Wohneigentum oder Wohnraum für Baugemeinschaften entsteht. Dies hängt von der jeweiligen Eigentümerstrategie ab. Je nach Areal handelt es sich dabei um private Eigentümer, die SBB, die Christoph-Merian-Stiftung oder den Kanton. Der Kanton bzw. die Einwohnergemeinde der Stadt Basel ist im Landeigentum des Areals Walkeweg, einzelner Baufelder des Areals VoltaNord, des Areals Rosental Mitte (Wirtschaftsareal) sowie des Areals Klybeckquai & Westquai (Hafenareal, zurzeit grösstenteils noch im Baurecht an die Schweizerischen Rheinhäfen vergeben). Mit Eigeninvestitionen für das Wohnbauprogramm 1'000+, im Rahmen dessen preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden soll, und der Abgabe von Land im Baurecht an Wohnbauträgerschaften trägt der Kanton dazu bei, dass auf den grossen Entwicklungsarealen ein vielfältiges Wohnraumangebot entsteht und sich diese zu lebendigen und durchmischten Quartieren entwickeln. Für die Abgabe von Land im Baurecht wird vorausgesetzt, dass es sich um Bauträgerschaften handelt, die aufgrund ihrer Grösse und Professionalität ein komplexes Bauprojekt realisieren können. Zudem besteht der Richtplaneintrag, wonach insgesamt mindestens ein Drittel des neu geschaffenen Wohnraums preisgünstig sein soll.

c) Spezifisches Beratungsangebot

In der Praxis scheitern Baugemeinschaften oft auch daran, dass sie über zu wenig Know-how in den Bereichen Bau, Recht oder Finanzierung verfügen. Ein weiteres Problem kann auch fehlendes Konfliktmanagement darstellen. Eine professionelle Projektbegleitung und Beratung erhöht die Erfolgchance einer Baugemeinschaft. Während in Deutschland verschiedene Städte solche auf Baugemeinschaften ausgerichtete Beratungsangebote kennen, ist dies in der Schweiz so nicht vorhanden. Die Stadt Zürich hat im Jahr 2012 in Zusammenhang mit der Umsetzung einer Motion als Pilotbetrieb ein Beratungsangebot für den gemeinsamen Erwerb von zum Kauf stehenden Liegenschaften lanciert (Beratungsstelle "Aproprio"). Bereits nach einem Jahr wurde der Pilot und Betrieb der Beratungsstelle eingestellt bzw. die dafür vorgesehene Mittel gestrichen. Begründet wurde dies mit dem geringen Interesse (nur wenige Beratungen) und dem geringen Erfolg (ein Kauf).

2.2 Überlegungen des Regierungsrates

Der Regierungsrat begrüsst ein vielfältiges Wohnraumangebot im Kanton. Ein willkommener Beitrag dazu stellen alternative Wohneigentumsmodelle dar, wie sie von den Anzugsstellenden erwähnt und beschrieben werden. Stehen geeignete kleinere Parzellen zur Abgabe im Baurecht zur Verfügung, sind auch Angebote von kollektiven Bauträgerschaften willkommen und werden wohlwollend geprüft.

Für den Erwerb von Wohneigentum bestehen steuerliche Vergünstigungen, die auch für im Stockwerkeigentum organisierte Gruppen gelten. Wenn sie sich als Genossenschaft organisieren oder einer Genossenschaft anschliessen, können sie zudem Förderinstrumente wie beispielsweise professionelle Beratungen oder Projektentwicklungsdarlehen in Anspruch nehmen.

Um das Angebot an preisgünstigem Wohnraum zu erhöhen, setzt der Kanton vor allem auf Eigeninvestitionen (Wohnbauprogramm 1'000+) und die Abgabe grösserer Parzellen im Baurecht. Bei

⁴ <https://www.medien.bs.ch/nm/2013-04-05-fd-001.html>

der Abgabe an gemeinnützige Wohnbauträger ist es ein gemeinsames Anliegen von Kanton und dem wbg nordwestschweiz (Regionalverband der gemeinnützigen Wohnbauträger), dass sich die Genossenschaften einerseits professionalisieren und anderseits vermehrt zusammenarbeiten oder fusionieren.

3. Antrag

Aufgrund des vorliegenden Berichts beantragen wir, den Anzug Andreas Zappalà und Konsorten betreffend «urbanes Wohnen – Förderung von alternativen Wohneigentumsmodellen» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin