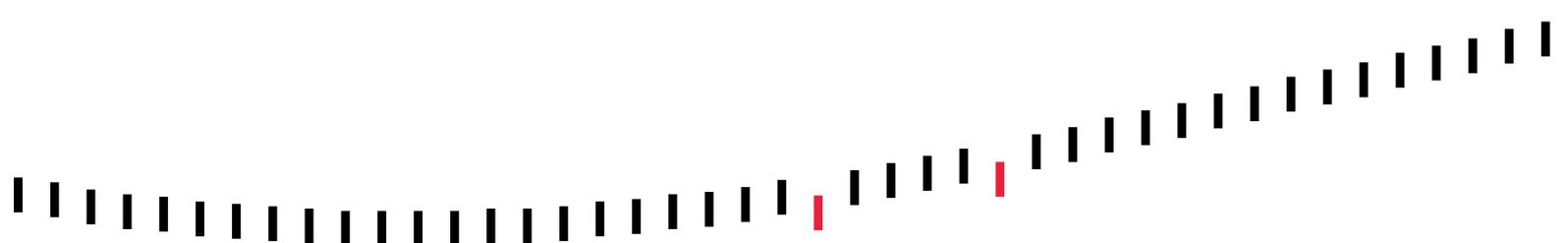


Schlussbericht

Wohnraumschutz im Kanton Basel-Stadt – Auslegeordnung

Auslegeordnung zu den neuen Wohnraumschutzbestimmungen des Kantons Basel-Stadt

Basel, 24.06.2024



Impressum

Auslegeordnung zu den neuen Wohnraumschutzbestimmungen des Kantons Basel-Stadt

Schlussbericht

24.06.2024

Auftraggeberin: Präsidialdepartement des Kantons Basel-Stadt, Kantons- und Stadtentwicklung

Autorinnen/Autoren: Niclas Meyer (Projektleitung), Miriam Frey, Manuel Aepli

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

CH-4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

© 2024 BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Inhalt

Zusammenfassung.....	1
1. Einleitung und Ziel.....	4
2. Gesetzliche Grundlagen und Vollzug	4
2.1 Politische Entwicklung und gesetzliche Grundlagen	4
2.2 Prozesse und Verfahren.....	6
2.3 Zahlen zu Verfahren der WSK.....	12
3. Zielerreichung und Nebenwirkungen	12
3.1 Zielerreichung: Sind die Bestimmungen effektiv?	13
3.2 Nebeneffekte.....	15
4. Auslegung gesetzliche Bestimmungen hinsichtlich ökologischer Kriterien	21
5. Organisation des Vollzugs.....	24
5.1 Optimierung des Verfahrens.....	24
5.2 Zusammenspiel Baurecht und Wohnraumschutz.....	26
5.3 Beteiligte Akteure	28
5.4 Zusammensetzung WSK.....	28
6. Fazit.....	29
7. Empfehlungen	30
A. Anhang.....	32
A.1 Methodik	32
A.2 Leitfragen.....	34
A.3 Berechnungsbeispiel.....	34

| Tabellen

Tabelle 1: Vorgehen der WSK anhand eines fiktiven Beispiels	11
Tabelle 2: Anzahl Verfahren.....	12
Tabelle 3: Gesprächspersonen	32
Tabelle 4: Vorgehen der WSK anhand eines fiktiven Beispiels, ausführliche Darstellung	35

Zusammenfassung

Ziel

Am 28. Mai 2022 traten im Kanton Basel-Stadt neue Wohnraumschutzbestimmungen in Kraft. Sie haben zum Ziel, Mietende in Zeiten von Wohnungsnot vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhungen zu schützen. Die vorliegende Auslegeordnung untersucht die Auswirkungen dieser neuen Regelungen im Wohnraumförderungsgesetz (WRFG). Weiter wird der Vollzug dargestellt und mit Blick auf mögliche Optimierungen analysiert. Zu beachten ist, dass laufende Rechtsmittelverfahren und hängige politische Vorstösse die Grundlagen, den Vollzug und die Auswirkungen substantiell beeinflussen können.

Methodik

Die Auslegeordnung basiert auf einer Dokumentenanalyse – insbesondere der gesetzlichen Grundlagen und 30 Verfügungen der Wohnschutzkommission – sowie 15 Gesprächen mit insgesamt 25 Fachpersonen. Zwei Fachpersonen haben schriftlich Stellung genommen.

Resultate

Mit dem WRFG wurde die Wohnschutzkommission (WSK) geschaffen. Sie beurteilt die Bewilligungsgesuche, die im Rahmen des Wohnraumschutzes von der Vermieterschaft gestellt werden müssen. Je nach Gesuch kommen verschiedene Verfahren zur Anwendung. Die WSK ist paritätisch zusammengesetzt. Per Ende Mai 2024 sind bei der WSK 134 Gesuche eingegangen.

Zielerreichung

Schutz vor Mietzinserhöhungen: Die WSK bewilligt bei Sanierungen und Abbruch/Ersatzneubau die zulässigen Mietzinsaufschläge bzw. die zulässigen Neumieten gemäss den WRFG-Bestimmungen und wendet dabei insbesondere einen reduzierten Überwälzungssatz an. Dadurch verringern die neuen Bestimmungen bei Sanierungen Mietzinserhöhungen direkt. Das ist bis zum 31. Mai bei 65 Gesuchen passiert (wie viele Wohnungen davon betroffen sind, wissen wir nicht). Weiter teilt die Mehrheit der befragten Fachpersonen die Einschätzung, dass es aufgrund der neuen Bestimmungen – und insbesondere aufgrund des reduzierten Überwälzungssatzes – zu weniger Sanierungen mit anschliessenden Mietzinserhöhungen kommt. Das scheint auch aus ökonomischer Sicht plausibel, weil die dabei getätigten Investitionskosten in geringerem Ausmass auf die Mieten überwälzt werden können. Die WRFG-Bestimmungen wirken sich damit auch indirekt dämpfend auf die Mieten aus.

Schutz vor Kündigungen: Gemäss den befragten Personen nehmen auch Totalsanierungen ab. Weil diese in der Regel in unbewohnten Zustand durchgeführt werden, kommt es dadurch zu weniger «Leerkündigungen».

Nebenwirkungen

Auswirkung auf Sanierungs- und Umbautätigkeit: Aktuell zeigt sich eine Abnahme der Sanierungstätigkeit. Quantifizieren können wir den Rückgang nicht. Punktuelle Zahlen, grobe Abschätzungen und Angaben von Fachpersonen weisen jedoch auf eine Reduktion zum heutigen Zeitpunkt hin (wenngleich zu beachten ist, dass auch andere Einflussfaktoren wie z.B. Bauteuerung eine Rolle spielen). Der Rückgang von Sanierungen ist zwar wie oben beschrieben Teil der indirekten Wirkung der Regelungen, potenziell geht er aber über das intendierte Ziel hinaus. Der Rückgang scheint alle Wohnungen zu erfassen, nicht nur «Renditesanierungen» und «Luxussanierungen». Diese Wirkung sowie insb. das Ausmass werden von den verschiedenen Akteursgruppen allerdings unterschiedlich beurteilt. Einige begrüssen ihn als Beitrag zu einer Abkühlung des Immobilien- und Wohnungsmarkts. Davon würden Mietende durch weniger stark steigende Mietzinsen profitieren und es böten sich Kaufmöglichkeiten für andere Eigentübertypen wie Genossenschaft oder Privatpersonen. Andere Fachpersonen betonen die negativen Auswirkungen infolge einer geringen Sanierungstätigkeit. Erwähnt wurden dabei negative Auswirkungen auf das Gewerbe, eine Verschlechterung der Bausubstanz bei gleichbleibenden Mieten, ein zu kleines Wohnungsangebot aufgrund von ausbleibenden Investitionen sowie erschwerte Grundrissanpassungen (und somit eine geringere Anpassungsmöglichkeit an den Bedarf). Zudem mag die Differenz zwischen Angebots- und Bestandsmieten steigen, denn in langfristigen Mietverhältnissen bieten Sanierungen meist die einzige Möglichkeit, Mietzinsen zu erhöhen. Die Bestimmungen gelten zwar auch für Neuvermietungen. Dort bestehen aber noch weitere Möglichkeiten für Mietzinserhöhungen (bspw. Anpassung an Ortsüblichkeit). Damit würden bspw. Anreize für den Verbleib in einer zu grossen Wohnung bestehen. Die Folge davon: eine ineffiziente Nutzung des Wohnraums, höherer Flächenverbrauch und eine Benachteiligung von Neuzuzüger/innen.

Auswirkungen auf energetische Sanierungen: Die Mehrheit der befragten Personen geht von einem Rückgang der energetischen Sanierungen aus, da diese meistens im Rahmen von Gesamtsanierungen erfolgen und die WRFG-Bestimmungen auch die Überwälzbarkeit der Investitionskosten bei energetischen Sanierungen einschränken. Dadurch besteht ein Zielkonflikt zwischen den Wohnraumschutzbestimmungen und einem anderen politischen Entscheid – der Klimaschutzstrategie «Netto-Null-2037». Bei der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich ökologischer Kriterien zeigen sich zudem Herausforderungen resp. offene Fragen im Vollzug.

Wie gross die oben beschriebenen Auswirkungen der neuen Regelungen genau sind, und wie sie sich mittel- bis langfristig entwickeln, ist aus verschiedenen Gründen schwer einzuschätzen. Erstens verfügen viele angefragte Personen zwar über anekdotische Evidenz zu möglichen Wirkungen, belastbare Daten bestehen jedoch kaum. Zweitens dürften sich gewisse Auswirkungen erst in der mittleren oder langen Frist zeigen. Das hängt – drittens – damit zusammen, dass zum heutigen Zeitpunkt Unsicherheit darüber herrscht, wie die neuen Regelungen in der Praxis ausgelegt werden (aufgrund offener rechtlicher Fragen, hängiger Gerichtsverfahren sowie politischer Vorstösse).

Organisation des Vollzugs

Die wichtigsten diskutierten Vorschläge zur Optimierung des Vollzugs sind:

- Mehr Klarheit zu den geltenden Regelungen und deren Umsetzung durch eine verbesserte Kommunikation seitens der Behörden.

- Reduktion des Aufwands für die Gesuchseinreichung und der Dauer der Gesuchsbearbeitung. Die WSK hat bereits dahingehende Schritte unternommen und plant weitere. Einige der befragten Personen schlagen zudem die Einführung einer Bagatellgrenze oder Änderungen beim Zusammenspiel zwischen Baurecht und Wohnraumschutz vor (z.B. parallel laufende Verfahren oder Baubeginn vor WSK-Verfügung).
- Die befragten Personen beurteilen die paritätische Zusammensetzung der WSK kontrovers. Während die einen die hohe Akzeptanz und gute Zusammenarbeit betonen, attestieren die anderen der WSK nur eine «Schein-Unabhängigkeit» und wünschen sich stattdessen eine Verwaltungsstelle.

Optimierungen im Verfahren sind für die befragten Personen, welche die Eigentümerschaft vertreten, zwar wünschenswert. Aus ihrer Sicht ist das Hauptproblem jedoch die verringerte Attraktivität der Sanierungen.

Empfehlungen

Die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der neuen Wohnschutzbestimmungen sollten datenbasiert evaluiert werden. Dafür sind Indikatoren zu ermitteln und zu erheben. Die Evaluation sollte aus methodischer Sicht frühestens in drei bis fünf Jahren erfolgen, wenn genügend Erfahrungswerte bestehen und sich eine gewisse Rechts- und Anwendungspraxis etabliert hat. Zum heutigen Zeitpunkt kann aus fachlicher Sicht lediglich das Potenzial für Prozessoptimierungen aufgezeigt werden. Allfällige weitergehende materielle Anpassungen müssen politisch diskutiert werden. Wichtig erscheint, dass für Anpassungen genügend Zeit und Ressourcen vorgesehen werden und der Kommunikation ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die neuen Regelungen auf beiden Seiten Gewinnerinnen und Verlierer kennen und es nicht *den* Mieter oder *die* Vermieterin gibt.

1. Einleitung und Ziel

Mit Annahme der Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz» durch die Basler Stimmbevölkerung wurden das Wohnraumförderungsgesetz (WRFG) revidiert und eine entsprechende Verordnung (Wohnraumschutzverordnung, WRSchV) erarbeitet. Die neuen Wohnraumschutzbestimmungen traten am 28. Mai 2022 in Kraft und haben zum Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten sowie in Zeiten von Wohnungsnot die Wohnbevölkerung vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhungen zu schützen.

Die Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements des Kantons Basel-Stadt hat BSS Volkswirtschaftliche Beratung mit einer Auslegeordnung zu den neuen Wohnraumschutzbestimmungen beauftragt.

Die Aufgabenstellung umfasst folgende Elemente:

1. Beschreibung des Vollzugs (gesetzliche Grundlagen, Verfahren, Gesuche)
2. Beantwortung von Leitfragen zu Zielerreichung und Nebenwirkungen
3. Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich ökologischer Kriterien
4. Organisation des Vollzugs der Wohnraumschutzbestimmungen

Der vorliegende Bericht ist nach diesen Themen aufgebaut.

Redaktionsschluss für den vorliegenden Bericht ist der 30. Juni 2024. Zu diesem Zeitpunkt sind diverse Aspekte der Wohnschutzbestimmungen Gegenstand von Rechtsmittelverfahren. Zudem sind im Grossen Rat mehrere Motionen zum Thema hängig. Beides kann die Grundlagen und den Vollzug des Wohnraumschutzes in Basel-Stadt massgeblich beeinflussen. Auch die damit verbundenen Auswirkungen können sich dadurch in bedeutendem Ausmass verändern. Der vorliegende Bericht evaluiert die Situation, wie sie sich am 30. Juni 2024 präsentiert.

2. Gesetzliche Grundlagen und Vollzug

2.1 Politische Entwicklung und gesetzliche Grundlagen

Die Bestimmungen zur Wohnraumförderung in Basel-Stadt gehen auf das Jahr 2013 zurück. Damals unterbreitete der Grosse Rat der Bevölkerung einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!». Die Initiative sah eine Ergänzung der Kantonsverfassung vor, um den Kanton zur Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an Mietwohnungen zu verpflichten. Die Annahme des Gegenvorschlags – und die gleichzeitige Ablehnung der Initiative – mündete 2014 im Gesetz über die Wohnraumförderung WRFG.

Im Jahr 2018 stimmten die Basler Stimmbürgerinnen und -bürger vier Initiativen zu, die den Schutz der Mieterinnen und -mieter stärken sollten;¹ darunter die Initiative «Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)». Diese verpflichtete den Kanton, die Bevölkerung im Fall einer Wohnungsleerstandsquote von 1.5% oder weniger besser vor Verdrängung durch Kündigungen und Erhöhungen der Mietzinse zu schützen. Zur Umsetzung dieser Initiative wurde die Kantonsverfassung von Basel-Stadt um den Artikel 34 «Raumplanung und Wohnschutz» ergänzt. Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags stimmte der Grosse Rat im April 2020 Änderungen im WRFG zu, die unter anderem vorsahen, dass Mietzinserhöhungen nach der Sanierung sowie dem Ersatzneubau von «bezahlbaren Mietwohnungen»² amtlich geprüft werden müssten. Die Höhe der dabei erlaubten Mietzinserhöhungen sollten in einer Verordnung festgelegt und von einer paritätischen Kommission für fünf Jahre durchgesetzt werden.

Gegen den Beschluss des Grossen Rates wurde das Referendum ergriffen, gleichzeitig reichte der Mieterinnen und -mieterverband Basel die Gesetzesinitiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz!» ein. Diese sah gegenüber dem Umsetzungsvorschlag des Grossen Rats strengere Regelungen vor. Insbesondere sollten bis auf wenige Ausnahmen (siehe unten) alle Umbauten, Renovationen und Sanierungen, die über den einfachen Unterhalt hinausgehen, der Bewilligungspflicht und der Mietzinskontrolle gemäss WRFG unterstehen. Dabei sollten Mietzinsaufschläge nur dann zulässig sein, wenn die Wohnung in derselben Kategorie verbleibt und auch weiterhin den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entspricht. Die entsprechenden Mietzinsaufschläge werden durch die neu eingerichtete Wohnschutzkommission festgelegt. Die zu bewilligenden Mietzinse bei Neubauten sollten sich an preisgünstigen Neubauwohnungen orientieren und ebenfalls den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung Rechnung tragen. Weiter verlangte die Initiative, dass das Gesetz sechs Monate nach Annahme in Kraft treten muss.³

Am 28. November 2021 nahm die Basler Stimmbevölkerung die Initiative «JA zum ECHTEN Wohnschutz!» an und das neue Wohnraumfördergesetz WRFG trat am 28. Mai 2022 in Kraft. Zudem regelte der Regierungsrat in der Verordnung über den Schutz von Wohnraum WRSchV die Details der Umsetzung.⁴

Die Ziele des WRFG sind:

1. «Erhalt und die Schaffung von vielfältigem, unterschiedlichen Ansprüchen genüendem, insbesondere familiengerechtem, bezahlbarem wie auch preisgünstigem Wohnraum.» (Art. 1 Abs. 1 WRFG)

¹ Die vier Initiativen waren: «Recht auf Wohnen», «Wohnen ohne Angst vor Vertreibung. JA zu mehr Rücksicht auf ältere Mietparteien (Wohnschutzinitiative)», «Mieterschutz beim Einzug (JA zu bezahlbaren Neumieten)» und «Mieterschutz am Gericht (JA zu bezahlbaren Mietgerichtsverfahren)».

² Als «bezahlbarer Wohnraum» wurden beispielsweise 2-Zimmerwohnungen bzw. 4-Zimmerwohnungen mit einem monatlichen Mietzins von 1'020.- bzw. 1'664.- oder weniger definiert. Nicht bewilligungspflichtig sollten ausserdem Wohnungen in Liegenschaften mit fünf oder weniger Wohnungen sein.

³ Für die Initiative im Wortlaut, siehe: <https://www.staatskanzlei.bs.ch/dam/jcr:67ccae6-811d-4089-aeaa-8990bfd62ea/w-a-2021-11-28-erlaeuterungen.pdf>.

⁴ Die entsprechenden Dokumente finden sich hier:
https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/861.500
https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/861.540

2. Schutz der der «überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung, [...] insbesondere für die langjährigen und älteren Mietparteien, vor Verdrängung durch Kündigungen und Mietzinserhöhungen». In der politischen Debatte war in diesem Kontext insbesondere von «Massenkündigungen» und «Renditesanierungen» die Rede, welche durch das Gesetz verhindert werden sollten. (Art. 1 Abs. 2 WRFG)

2.2 Prozesse und Verfahren⁵

2.2.1 Begrifflichkeiten und Definitionen

Folgende Begrifflichkeiten und Definitionen sind für das Verständnis der nachfolgend beschriebenen Prozesse wichtig:

- *Ausnahmen*: Ausgenommen von der Mietzinskontrolle nach WRFG (Bewilligungspflicht WSK) sind namentlich Liegenschaften mit weniger als vier Wohnungen, Liegenschaften des gemeinnützigen Wohnungsbaus, für höchstens drei Monate gemietete Wohnungen sowie luxuriöse Wohnungen gemäss Art. 253b Abs. 2 OR. Ebenfalls ausgenommen sind Sanierungen, die nicht über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen.
- *Überwiegende Bedürfnisse der Wohnbevölkerung*: Die Beurteilung, ob ein Gesuch bzw. eine Sanierung oder ein Umbau den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entspricht, beruht im vereinfachten Bewilligungsverfahren auf einer Gesamtwürdigung. Diese berücksichtigt insbesondere, ob das Vorhaben notwendig ist, weil der Lebenszyklus der Bauteile oder Einrichtungen abgelaufen ist; ob es standardisiert vorgenommen wird; ob es schonend vorgenommen wird, indem die bestehende Baustruktur und der bisherige Standard der Wohnung bestehen bleiben; und ob es zu bedeutenden Energieeinsparungen (insbesondere bezüglich grauer Energie) führt. Im umfassenden Bewilligungsverfahren müssen diese Kriterien kumulativ erfüllt werden.
- *Kategorie*: Die Beurteilung, ob eine Wohnung nach einer Sanierung in derselben Kategorie verbleibt, beruht auf einer Gesamtbetrachtung. Diese berücksichtigt insbesondere den Wohnungstyp, die Zimmeranzahl, die Wohnfläche sowie den aktuellen und künftigen Ausbaustandard.
- *Wohnungsnot*: Wohnungsnot besteht gemäss WRFG bei einem Leerwohnungsbestand von 1.5% oder weniger. Dieser wird jeweils am 1. Juni vom Statistischen Amt für das Folgejahr ermittelt. In Zeiten von Wohnungsnot ist es Aufgabe der WSK, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten, weshalb die unten beschriebenen Verfahren dann zur Anwendung kommen.
- *Zweckentfremdung*: Zweckentfremdung beschreibt die Verwendung von Wohnraum als Verwaltungsräume oder zu gewerblichen Zwecken.
- *Einfacher ordentlicher Unterhalt*: Als einfacher ordentlicher Unterhalt sind Investitionen zu verstehen, die rein werterhaltend sind (Art. 14 VMWG) und für den Erhalt des Mietobjekts in tauglichem Zustand notwendig sind (Art. 256 Abs. 1 OR). Darunter fallen gewöhnliche Aufwendungen bei einem Mieterwechsel, wie das Streichen der Wände (nach einer gewissen Zeit),

⁵ Dieses Kapitel liefert einen zusammenfassenden Überblick über die Verfahren im Zusammenhang mit dem Wohnraumschutz. Massgebend für die hier beschriebenen Verfahren sind die gesetzlichen Grundlagen und die Praxis der zuständigen Behörden.

oder das Ersetzen von Bauteilen nach Ablauf deren Lebensdauer, z.B. das Ersetzen des Parkettbodens nach 30 Jahren. Für solche Investitionen können unter dem WRFG – wie auch gemäss Bundesrecht (OR) - keine Mietzinserhöhungen geltend gemacht werden.

2.2.2 Wohnschutzkommission (WSK)

Die Wohnschutzkommission beurteilt die Bewilligungsgesuche betreffend Wohnraumschutz. Sie wurde im Rahmen der Umsetzung der angenommenen Initiative und den damit verbundenen Änderungen im WRFG geschaffen (WRFG § 3a). Sie besteht aus neun Mitgliedern, drei Mitglieder des Präsidiums sowie je drei Mitglieder der Vertretung der Mieterschaft und der Vermieterschaft, die jeweils für vier Jahre vom Regierungsrat gewählt werden. Aus diesen neun Mitgliedern bilden sich jeweils paritätisch die Spruchkammern der WSK (ein Mitglied aus dem Präsidium und je eines aus Mieterschaft und Vermieterschaft). Hinzu kommt eine Schreiberin oder ein Schreiber. Die WSK ist Teil der Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten (SSM) und bildet zusammen mit der Staatlichen Stelle für Wohnraumschutz (SSW) die Behörde Mietrecht und Wohnraumschutz. Die WSK untersteht administrativ und disziplinarisch der Aufsicht des Präsidialdepartements, soll aber in ihrer Tätigkeit unabhängig sein.

2.2.3 Verfahren

Im Folgenden stellen wir die verschiedenen Verfahren einzeln dar. Wir stützen uns dabei auf das WRFG und die WRSchV sowie auf die Erläuterungen auf der Website der Staatlichen Stelle für Wohnraumschutz. Grundsätzlich gilt, dass das Verfahren zur Begründung von Stockwerkeigentum, die Verfahren bei Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben sowie das Verfahren betreffend Festlegung der maximale Nettomietzinsen bei Abbruch und Ersatzneubau nur in Zeiten von Wohnungsnot und unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Ausnahmen zur Anwendung kommen.

Abbruch und Ersatzneubau

Gesetzliche Grundlagen: § 7 und 8f WRFG, § 17 und 18 WRSchV

Anwendung: Festlegung der maximalen Netto-Mietzinse in Zeiten der Wohnungsnot (mit Ausnahmen)

Akteure: WSK, BGI, Eigentümerschaft, Verbände (Einsprache)

Da der Abbruch von Wohnraum baubewilligungspflichtig ist, muss als erstes ein Baubegehren (inkl. WRFG-Bewilligungsgesuch) beim Bau- und Gewerbeinspektorat (BGI) eingereicht werden. Das BGI stellt das Dossier bei Vollständigkeit der WSK zur Stellungnahme zu. Die WSK bestimmt dann erstens, welche bestehenden Bruttogeschossflächen unter die WRFG-Kriterien fallen und legt zweitens für die Mietwohnungen, die diese ersetzen, die maximal zulässigen Netto-Mietzinse gemäss § 8f WRFG und § 17 WRSchV fest. Dabei orientiert sich die WSK an der Zimmerzahl und

der Landwertkategorie⁶ des Grundstücks sowie den darauf basierenden maximalen Netto-Mietzinsen (WRSchV, Anhang 2). Die Ergebnisse dieser Prüfungen hält die WSK in ihrer Stellungnahme zuhanden des BGI fest.

Diese festgelegten Mietzinse sind für das BGI verbindlich und werden als Auflagen in den Bau- und Einspracheentscheid aufgenommen. Die WSK besorgt die Eintragung der befristeten Mietzinskontrolle im Grundbuch.

Begründung von Stockwerkeigentum

Gesetzliche Grundlagen: § 8 Abs. 5-7 WRFG, § 19 WRSchV

Anwendung: Umwandlung von bestehenden Liegenschaften mit mindestens vier Wohnungen in Stockwerkeigentum

Akteure: Eigentümerschaft, BGI, WSK, Mieterschaftsorganisation (rekursberechtigt)⁷

Für die Begründung von Stockwerkeigentum an bereits gebauten Liegenschaften ist ein Gesuch bei der Staatlichen Stelle für Wohnraumschutz einzureichen. Darauf basierend prüft die WSK, ob die Liegenschaft über einen angemessenen Standard für Stockwerkeigentum verfügt. Dies ist gegeben, wenn die Liegenschaft insbesondere über eine Zentralheizung, sanitäre Einrichtungen in der jeweiligen Wohnungseinheit und die für einen Kochbereich notwendigen Anschlüsse für Energie, Wasser und Abwasser verfügt. Die WSK verfügt, ob eine Bewilligung erteilt werden kann oder nicht.

Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben

Die WRFG-Bestimmungen sehen vor, dass sämtliche Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben von bestehendem Mietwohnraum,⁸ die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, einer Prüfungs- beziehungsweise Bewilligungspflicht durch die WSK unterstehen.

Falls ein Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben ein Baubewilligungs- oder ein Kanalisationsbewilligungsverfahren voraussetzt, ist zunächst dieses Verfahren zu durchlaufen. Danach ist je nach Verfahren das entsprechende Gesuch bei der WSK einzureichen. Die WSK prüft dieses gemäss den im WRFG vorgesehenen Bestimmungen und legt insbesondere den maximal zulässigen Mietzinsaufschlag fest (siehe dazu Kapitel 2.2.4). Die Wohnschutzkommission kann die Erteilung der Bewilligung – und damit die Durchführung der einzelnen baulichen Massnahmen –

⁶ Die Fachstelle Grundstücksbewertung ermittelt die Landwertkategorien für die WSK.

⁷ Mieterinnen- und Mieterverband.

⁸ Als bestehender Mietwohnraum gilt Wohnraum, der bisher vermietet war und auch künftig zur Miete angeboten werden soll (§ 6 Abs. 1 WRSchV). Mietwohnraum behält diesen Charakter auch bei vorübergehenden Leerständen. Ein einmaliges Angebot des Wohnraums zur Miete genügt bereits. Neubauwohnungen, welche erstmals vermietet bzw. erstmals überhaupt zur Miete angeboten werden (sog. Erstbezug), stellen hingegen keinen vom WRFG erfassten Mietwohnraum dar.

nicht verhindern, jedoch verbindlich festlegen, welche Investitionen auf den Mietzins überwält werden können. Der Eigentümerschaft stehen drei unterschiedliche Verfahren offen:⁹

Einfaches Prüfverfahren

Gesetzliche Grundlagen: § 8c WRFG

Anwendung: Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben, die nach WRFG bewilligungspflichtig sind, in bewohntem Zustand durchgeführt werden und zu *keinen Mietzinsanpassungen* führen.

Akteure: Eigentümerschaft, BGI, WSK, Mieterschaftsorganisation (rekursberechtigt)

Das einfache Prüfverfahren ist für Sanierungen, Renovation oder Umbau vorgesehen, welche die Vermietenden nicht für Mietzinserhöhungen nutzen. Auch in diesem Fall ist ein Gesuch bei der WSK einzureichen. Hintergrund: Es soll verhindert werden, dass Sanierungen, Renovationen oder Umbau zu einem späteren Zeitpunkt zu Mietzinserhöhungen führen können bspw. weil die Wohnung mit einer besseren Ausstattung in einer höheren Preiskategorie angeboten werden könnte.

Nach Prüfung des Gesuchs stellt die WSK eine Verfügung aus, in der sie feststellt, dass keinerlei Mietzinserhöhungen erfolgen. Zudem verfügt die WSK, wer die betroffenen Parteien sind und welches der vom Vorhaben betroffene Wohnraum ist. Diese Verfügung wird den Gesuchstellenden, den betroffenen Mietparteien sowie den rekursberechtigten privaten kantonalen Mieter-schaftsorganisationen zugestellt.

Vereinfachtes Bewilligungsverfahren

Gesetzliche Grundlagen: § 8a und § 8d WRFG, § 20-24 WRSchV

Anwendung: Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben, die nach WRFG bewilligungspflichtig sind, in bewohntem Zustand (auch bei durch Mieterschaft ausgelösten Leerständen) erfolgen und *Mietzinsaufschläge innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Höchstbeträgen* liegen

Akteure: Eigentümerschaft, BGI, WSK, Mieterschaftsorganisation (rekursberechtigt)

Die WSK prüft das von der Grundeigentümerschaft eingereichte Formular und legt die maximal zulässigen Mietzinsaufschläge fest (siehe Kapitel 2.2.4). Dabei dürfen gewisse Maximalwerte nicht überschritten werden. Diesen bewilligten Mietzinsaufschlag hält die WSK zusammen mit den betroffenen Mietparteien und dem Bauvorhaben in einer Verfügung zuhanden der Grundeigentümerschaft fest. Diese Verfügung der WSK schliesst das WRFG-Bewilligungsverfahren ab, tritt sie in Rechtskraft kann mit den Sanierungs-, Renovations- und Umbauarbeiten begonnen werden.

⁹ Siehe Checkliste Verfahrenswahl, um zu bestimmen, ob ein WSK-Verfahren zur Anwendung kommt, und falls ja, welches: <https://www.wohnraumschutz.bs.ch/verfahren/Checkliste-Verfahrensauswahl.html>.

Die befristeten Mietzinskontrollen werden von der WSK im Grundbuch eingetragen.

Anschliessend unterstehen die Mietwohnungen während fünf Jahren ab definitiver Nutzungsfreigabe beziehungsweise – bei nicht baubewilligungspflichtigen Vorhaben – ab der Mitteilung des Abschlusses der Bauarbeiten an die Wohnschutzkommission - einer Mietzinskontrolle. Danach kann die Eigentümerschaft bei der WSK die Löschung der Mietzinskontrolle beantragen, welche die WSK prüft und gegebenenfalls beim Grundbuch- und Vermessungsamt veranlasst. Dies gilt auch für das umfassende Bewilligungsverfahren (siehe unten).

Umfassendes Bewilligungsverfahren

Gesetzliche Grundlagen: § 8a und § 8e WRFG, § 20-23 und 25 WRSchV

Anwendung: Sanierungs-, Renovations- und Umbauvorhaben, die nach WRFG bewilligungspflichtig sind, in bewohntem oder unbewohntem Zustand erfolgen und *Mietzinsaufschläge* zur Folge haben, die über den gesetzlich vorgegebenen Höchstbeträgen liegen

Akteure: Eigentümerschaft, BGI, WSK, Mieterschaftsorganisation (rekursberechtigt)

Auf begründeten Antrag der Grundeigentümerschaft findet ein umfassendes Bewilligungsverfahren statt. Dieses besteht aus einer schriftlichen Anhörung der Parteien und kann zusätzlich einen Augenschein vor Ort beinhalten. Anschliessend bestimmt die WSK pro Wohnung die maximal zulässigen Mietzinsaufschläge im Rahmen der gesetzlichen Kriterien (siehe Kapitel 2.2.4). Eine gesetzliche Obergrenze gibt es dabei im umfassenden Bewilligungsverfahren nicht. Die maximal bewilligten Mietzinsaufschläge hält die WSK zuhanden der Grundeigentümerschaft in einer Verfügung fest.

Eine Besonderheit des umfassenden Bewilligungsverfahrens ist die spezielle Berücksichtigung von besonders wertvollen ökologischen Sanierungsmassnahmen. Dabei entstehende Mehrkosten können bei der Berechnung des Mietzinsaufschlags berücksichtigt werden, soweit dies mit Bezug auf die überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung angemessen erscheint (WRFG § 8e Abs. 6).

2.2.4 Festlegung Mietzinsaufschlag

Nachfolgend beschreiben wir das Vorgehen der WSK zum Festlegen des zulässigen Mietzinsaufschlags. Dieses kommt sowohl im vereinfachten wie im umfassenden Bewilligungsverfahren vor. Dabei ist es Aufgabe der WSK, die Überwälzbarkeit der Investitionskosten zu bemessen und unter Anwendung des reduzierten Überwälzungssatzes den zulässigen Mietzinsaufschlag je Wohnung festzulegen. Wir illustrieren dies mit einem fiktiven Beispiel, welches sich an die von der WSK publizierten Musterverfügungen anlehnt.¹⁰ Die Erläuterungen sollen eine Übersicht zum Vorgehen geben. Im Anhang findet sich eine ausführliche Tabelle zu diesem Beispiel, in welchem die einzelnen Schritte noch ausführlicher dargestellt werden.

¹⁰ Musterbeispiele von erlassenen Verfügungen der WSK: <https://www.wohnraumschutz.bs.ch/praxis.html>.

Tabelle 1: Vorgehen der WSK anhand eines fiktiven Beispiels

Vorgehen WSK	Beispiel
1. Formale Prüfung (Zuständigkeit, Geltungsbereich, Verfahren)	Vgl. Anhang
2. Zusammenstellung der Grundlagen (Vollständigkeit)	<p>Gemäss Offerte fallen je Wohnung folgende Investitionskosten an:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Malerarbeiten: 5'000.- - Sanierung Badezimmer: 30'000.- - Einbau neue Küche: 25'000.- <p><i>Totale Investitionskosten: 60'000.- pro Wohnung</i></p>
3. Konformität mit den überwiegen- den Bedürfnissen der Wohnbevöl- kerung	<ul style="list-style-type: none"> - Die Sanierungen der Badezimmer werden als not- wendig eingestuft. Die Kosten sind überwälzbar. - Diejenige der Küchen nicht. Die damit verbunde- nen Kosten sind nicht überwälzbar. - Für nähere Ausführungen vgl. Anhang. <p><i>Überwälzbare Investitionskosten: 35'000.- pro Wohnung</i></p>
4. Verbleib der Wohnung in dersel- ben Kategorie	Ist erfüllt. 35'000 Franken können somit, als über- wälzbare Investitionskosten geltend gemacht wer- den (vgl. Anhang).
5. Bestimmung des wertvermehren- den Anteils der Investitionskosten	<ul style="list-style-type: none"> - Die WSK qualifiziert die Malerarbeiten als ordent- liche Unterhaltsarbeiten. Ihr wertvermehrender Anteil beträgt 0%. - Für die übrigen als überwälzbar eingestuften Sa- nierungsarbeiten erachtet die WSK den maxima- len wertvermehrenden Anteil von 50% als ange- messen. Nach Abzug der Kosten für die Malerar- beiten (5'000 Franken), sind für die Berechnung des maximalen Mietzinsaufschlags demzufolge 30'000 Franken massgebend. <p><i>Wertvermehrender Anteil der überwälzbaren In- vestitionskosten: 15'000.- (50% von 30'000.-)</i></p>
6. Berechnung des reduzierten Über- wälzungssatzes	<ul style="list-style-type: none"> - Referenzzinssatz: 1.75% - Überwälzungssatz: 2.452% <p><i>Reduzierter Überwälzungssatz</i></p> $= 0.5 * \left(\frac{\text{Referenzzinssatz} + 0.5}{2} + \frac{100}{30} * 1.1 \right)$
7. Berechnung pro Monat	Mietzinsaufschlag 368.- pro Jahr bzw. von 31.- pro Monat (vgl. Anhang)

Vorgehen WSK	Beispiel
8. Mietzinskontrolle	Vgl. Anhang

2.3 Zahlen zu Verfahren der WSK

Stand 31. Mai 2024 sind bei der WSK 134 Gesuche eingegangen. Nicht alle sind davon sind bereits abgeschlossen (teilweise aufgrund von Rekursen, zudem sind einige Gesuche bei der WSK hängig). Die Zahl der gestellten Gesuche scheint zu steigen. Im ersten Halbjahr 2024 sind schon genauso viele Gesuche eingegangen wie im ganzen Jahr 2023.

Tabelle 2: Anzahl Verfahren

Verfahren	Anzahl	Anzahl Rekurse
Einfaches Meldeverfahren	52	0
Vereinfachtes Bewilligungsverfahren	47	8
Umfassendes Bewilligungsverfahren	15	2
Umwandlung in Stockwerkeigentum	17	0
Abbruchgesuche	3 ¹¹	2

Quelle: Angaben SSW, Stand: 31. Mai 2024

3. Zielerreichung und Nebenwirkungen

Im vorliegenden Abschnitt beantworten wir die Leitfragen, die vom Regierungsrat für die Auslegeordnung im Hinblick auf Zielerreichung und Nebenwirkungen definiert wurden:

1. Sind die neuen Wohnraumschutzbestimmungen effektiv?
 - 1.1 Verhindern respektive reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen Mietzinserhöhungen?
 - 1.2 Reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen Kündigungen?
2. In welchem Umfang reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen die Sanierungen und den Umbau?
3. Reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen ökologische Sanierungen?
4. Welche weiteren Nebeneffekte haben die Wohnraumschutzbestimmungen? Sind die Immobilien in Basel-Stadt auf dem Markt unattraktiver geworden, werden bspw. weniger Wohnungen errichtet respektive geplant?

Allen Fachpersonen wurden die gleichen Fragen gestellt.

¹¹ Alle bisher eingegangen Gesuche zu Abbruch und Ersatzneubau sahen die Schaffung von mindestens 40% zusätzlichem Wohnraum vor. Dadurch müssen die ökologischen Kriterien nicht erfüllt werden (§ 7 WRFG).

3.1 Zielerreichung: Sind die Bestimmungen effektiv?

Die erste Leitfrage ist, ob die Bestimmungen effektiv sind. Mit Effektivität ist gemeint, ob die Ziele, die mit den Bestimmungen verfolgt werden, erreicht werden. Durch die Initiative wurden im Zweckartikel ergänzt erstens der Erhalt und die Schaffung von bezahlbarem wie auch preisgünstigem Wohnraum, sowie zweitens der Schutz vor Verdrängung durch «Massenkündigungen» und «Renditesanierungen» – insbesondere für die langjährigen und älteren Mietparteien (Art. 1 WRFG).

3.1.1 Leitfrage 1a: Verhindern respektive reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen Mietzinserhöhungen?

Wir sehen zwei mögliche Wirkungskanäle, durch welche die Bestimmungen aus dem WRFG Mietzinserhöhungen potenziell reduziert kann:

1. Direkter Wirkungskanal: Wollen Vermietende sanieren, müssen sie wie in Abschnitt 2.2 beschrieben ein Gesuch bei der WSK einreichen. Die WSK kann das Sanierungsgesuch zwar nicht ablehnen, kann dabei aber limitieren, inwieweit Vermietende die Sanierungskosten auf ihre Mietenden überwälzen dürfen. Der in der Verordnung definierte Überwälzungssatz und die Weise, auf die die WSK die überwälzbaren Kosten bestimmt, setzen der Überwälzung der Sanierungskosten auf die Mietenden deutlich engere Grenzen als das OR.
2. Indirekter Wirkungskanal: Zudem ist denkbar, dass Vermietende den Weg über die WSK nicht gehen wollen, sondern stattdessen auf Sanierungen verzichten. So sinkt die Zahl der Sanierungen, und Mietzinserhöhungen können insgesamt seltener mit Sanierungen begründet werden.

Inwieweit kann mit empirischer Evidenz belegt werden, dass die Bestimmungen tatsächlich entlang dieser beiden Wirkungskanäle wirken?

Direkter Wirkungskanal: Stand 31. Mai 2024 hat die WSK 134 Gesuche erhalten und dabei für die betroffenen Wohnungen Mietzinserhöhungen limitiert (wir wissen nicht, wie viele Wohnungen betroffen sind). Es ist zu erwarten, dass die Gesuchstellenden höhere Mietzinserhöhungen angestrebt hatten als von der WSK bewilligt wurden. Eine stichprobenhafte Auswertung von 30 WSK-Verfügungen bestätigt dies. In den betroffenen Fällen haben die Bestimmungen also dazu geführt, dass Mietzinserhöhungen nach Sanierungen tiefer ausfielen.

Allerdings gibt es rund 118'000 Wohnungen in Basel, von denen rund 72'000 Wohnungen in den Geltungsbereich des WRFG fallen. So scheint das WRFG direkt bislang einen geringen Einfluss auf die Mietzinsentwicklung insgesamt gehabt zu haben. Je mehr Gesuche bei der WSK künftig gestellt werden, desto grösser wird der Einfluss der Bestimmungen auf die Mietzinsentwicklung.

Allerdings stellt sich die Frage, ob alle Sanierungen tatsächlich der WSK gemeldet werden. Mehrere Personen, die für die Auslegeordnung befragt wurden, äusserten die Vermutung, dass ohne Bewilligung bzw. ohne Meldung saniert werde. Grössere Sanierungsvorhaben, für die eine Baubewilligung nötig ist, würden sich dabei kaum verheimlichen lassen. Es sei aber möglich, dass kleinere Sanierungsvorhaben wie bspw. Küchen- und Badsanierungen durchgeführt würden, ohne der WSK gemeldet zu werden. Eine Quantifizierung ist dabei allerdings nicht möglich, denn wir wissen weder wie viele nicht-baugesuchspflichtige Sanierungen durchschnittlich pro Jahr

durchgeführt werden noch wie viele nach Einführung der Bestimmungen tatsächlich durchgeführt wurden.

Wäre nicht zu erwarten, dass diese Sanierungen von den Mietenden zur Anzeige gebracht würden? Mietzinserhöhungen in Folge ohne Bewilligung durchgeführter Sanierungen liessen sich von der Mieterschaft leicht anfechten. Allerdings werden nicht alle Mietenden die Bestimmungen kennen und manche werden die Konfrontation mit den Vermietenden scheuen. Und in den Fällen, in denen die Mietzinse nicht erhöht werden, haben die Mietenden kein Interesse die ohne Bewilligung durchgeführte Sanierung zur Anzeige zu bringen. Gleiches gilt für Fälle, in denen Sanierungen (auch mit Mietzinserhöhungen) im Interesse der Mietenden sind (bspw. wenn die Vermietende auf Wunsch der Mieterschaft eine neue Küche einbaut oder das Bad saniert). Denn der Wohnraumschutz ist nicht deckungsgleich mit dem Schutz einzelner Mietenden. Daher ist es möglich, dass ohne entsprechende Bewilligung saniert wird. Ist das der Fall, würde dies die Wirksamkeit der Bestimmungen limitieren.

Indirekter Wirkungskanal: Eine grössere Wirkung scheint aktuell über den zweiten Wirkungskanal (siehe oben) zu entstehen. Denn wie wir in Abschnitt 3.2.1 unten noch weiter ausführen werden, hat die Einführung der Bestimmungen dazu geführt, dass zum heutigen Zeitpunkt deutlich weniger saniert wird als zuvor (die mittelfristige Entwicklung ist jedoch offen).

In welchem Umfang die Zahl der Sanierungen zurückgegangen ist, lässt sich Stand heute aus zwei Gründen nicht präzise sagen:

1. Mangelnde Datengrundlage:

1.1 In der Vergangenheit wurden nur Sanierungen amtlich erfasst, für welche ein Baugesuch gestellt werden muss. Im Geltungsbereich des WRFG liegen jedoch zusätzlich auch Sanierungen, für die kein Baugesuch gestellt werden muss wie bspw. Küchen- und Badsanierungen.

1.2 Wir wissen nicht, wie viel ohne Bewilligung saniert wird.

1.3 Wir wissen nicht, wie viele Eigentümerinnen und Eigentümer vor Einführung der Bestimmungen Sanierungsprojekte durchgeführt haben, um die Bestimmungen nicht erfüllen zu müssen. Deswegen mag der Rückgang, auf den wir in Abschnitt 3.2.1 näher eingehen, aktuell grösser erscheinen als er tatsächlich ist.

1.4 Auch ist unklar, wie viele «Renditesanierungen» vor Einführung der Bestimmungen durchgeführt wurden (resp. welche Sanierungen darunter zu zählen sind).

2. Rechtliche Unsicherheiten: Stand heute scheint nicht ausgeschlossen, dass die Gerichte Bestimmungen aus dem WRFG kassieren und die Auslegung grundlegend ändern könnten. Einige Rekurse gegen Entscheide der WSK, des BGI und der BRK sind hängig. Neben offenen rechtlichen Fragen gibt es weitere Unsicherheiten (z.B. hohe Komplexität der Regelungen).

Wie wir in Abschnitt 3.2.1 darlegen werden, spricht jedoch aktuell vieles für einen Rückgang.

Für den Moment bedeutet dieser Rückgang, dass aufgrund von Sanierungen seltener Mietzinserhöhungen durchgeführt worden sind. Wie wir in Abschnitt 3.2.1 weiter ausführen, handelt es sich aber nur um eine Momentaufnahme. Es kann daher sein, dass – sobald Rechtssicherheit besteht – mittelfristig wieder mehr saniert wird.

3.1.2 Leitfrage 1b: Reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen Kündigungen?

Ursprünglich enthielt das WRFG ein Rückkehrrecht für Mietende, denen in Folge einer Totalsanierung gekündigt wurde. Dieses Rückkehrrecht wurde vom Bundesgericht kassiert. Dadurch kann das WRFG Kündigungen nicht mehr direkt verhindern.

Es gibt aber noch einen zweiten Wirkungskanal, durch den Kündigungen reduziert werden könnten. Wird aufgrund der Bestimmungen weniger totalsaniert, was meist nur in unbewohntem Zustand möglich ist, kommt es zu weniger Leerkündigungen. Und tatsächlich wurden seit Inkrafttreten des WRFG nur drei Gesuche betreffend Festlegung der maximalen Nettomietzinsen bei Abbruch und Ersatzneubau bei der WSK eingereicht – diese Zahl ist deutlich geringer als die Anzahl Abbrüche in der Vergangenheit.

3.2 Nebeneffekte

Vom Regierungsrat wurden uns auch eine Reihe von Fragen zu möglichen Nebeneffekten mitgegeben. Dabei geht es insbesondere um nicht-intendierte und negative Nebeneffekte. Der erste Nebeneffekt, der auch in der politischen Debatte eine grosse Rolle spielt, ist, dass weniger saniert wird, was sich langfristig negativ auf die Bausubstanz Basels auswirken würde. Aus Sicht der Befürworterinnen und Befürworter der neuen Bestimmungen ist dieser Nebeneffekt möglicherweise jedoch durchaus erwünscht. Denn weniger saniert oder umgebaut wird, werden auch seltener die Mietzinsen aufgrund von Sanierungen, Renovationen oder Umbauten erhöht.

3.2.1 Leitfrage 2: In welchem Umfang reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen die Sanierungen und den Umbau?

Seit Einführung der Bestimmungen scheint weniger saniert und umgebaut zu werden als zuvor. Klar belegen können wir den Rückgang nicht. Punktuell gibt es jedoch Zahlen und Hinweise, dass tatsächlich weniger saniert wird:

1. In den Jahren 2021 und 2022, vor Inkrafttreten des WRFG, wurden jährlich rund 200 Baugesuche für Sanierungen gestellt. Weil auch zusätzliche – nicht baubewilligungspflichtige – Sanierungen bei der WSK eingereicht werden müssen, rechnete eine im Rahmen der Finanzplanung gemachte Grobschätzung mit rund 750 Gesuchen pro Jahr.¹² Bei der WSK sind in zwei Jahren jedoch lediglich rund 134 Gesuche eingegangen. Wengleich für die Schätzung wichtige Datengrundlagen fehlten, ist die Diskrepanz zwischen der Anzahl bei der WSK eingegangenen Gesuche und den Erwartungen hoch. Erste Auswertungen des statistischen Amts in diesem Zusammenhang bestätigen den Rückgang der Anzahl Sanierungen nach Einführung der neuen Wohnraumschutzbestimmungen.
2. Wenn wir annehmen, dass ein Bad oder eine Küche alle 30 Jahre saniert wird, müssten von den 72'000 Wohnungen im Geltungsbereich pro Jahr für 2'400 Sanierungen Gesuche bei der WSK eingereicht werden. Würde nur alle 40 saniert, wären es 1'800 pro Jahr, bzw. 3'600,

¹² Siehe Kommissionsbeschluss 22.5527.01 der Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt. Dabei handelt es sich lediglich um Prognosen aufgrund von Zahlen zu Baugesuchen und Kanalisationsbewilligungen. Diese sind mit diversen Unsicherheiten behaftet.

wenn alle 20 Jahre saniert würde. Die Zahl der bei der WSK eingegangenen Gesuche ist also sehr niedrig. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass in einem Gesuch häufig mehrere Wohnungen (teils mehr als 100) behandelt werden.

3. Die von uns befragten Eigentümerinnen und Eigentümer berichten, dass sie weniger oder gar nicht mehr sanieren. Grössere Investorinnen und Investoren mit überregionalen Immobilienportfolios berichten, dass sie in Basel-Stadt geplante Sanierungsprojekte auf Eis gelegt haben und stattdessen Sanierungsprojekte ausserhalb des Kantons vorziehen.
4. Das Gewerbe berichtet von einem starken Auftragsrückgang – gerade auch im Zusammenhang mit Bad- und Küchensanierungen, für die kein Baugesuch gestellt werden muss.
5. Schliesslich ist es aus ökonomischer Sicht eindeutig, dass der Anreiz für Sanierungen reduziert wird, wenn die Sanierungskosten nur noch in geringerem Umfang auf die Mieten überwälzt werden dürfen.

Für eine abschliessende Bewertung der mittel- und langfristigen Auswirkungen ist es jedoch auch hier noch zu früh. Das hat folgende Gründe:

1. Noch besteht grosse Rechtsunsicherheit: Die Vermietenden wissen noch nicht, wie die Bestimmungen von der WSK und den Gerichten ausgelegt werden. Viele warten deshalb ab, bis mehr Klarheit besteht.
2. Einige Vermietende scheinen die Bestimmungen nicht vollständig verstanden zu haben. Beispiele dafür sind Schwierigkeiten bei der Definition des Begriffs «bewohnter Zustand» oder zum Geltungsbereich des WRFG.
3. Manche erwarten auch, dass es auf politischer Ebene noch zu Veränderungen kommen wird, dass bspw. der Regierungsrat die Verordnung anpasst.
4. Wir wissen nicht, welchen Einfluss die Zinswende und der Bauteuerung haben. Möglicherweise gibt es weitere Einflussfaktoren, die noch nicht erkannt sind.

Wenn klar ist, wie die Bestimmungen ausgelegt werden, wenn Rechtssicherheit besteht und sich die neuen Bestimmungen etabliert haben, haben wir eine neue Situation, in der möglicherweise andere Wirkungen entstehen.

Für den Moment ist jedoch festzustellen: Auch wenn wir den vollen Umfang nicht präzise bestimmen können, ist aktuell von einem klaren Rückgang auszugehen.

3.2.2 Leitfrage 3: Reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen ökologische Sanierungen?

Einschätzung Interviewpersonen

Die Mehrheit der befragten Personen sieht einen Zielkonflikt zwischen den Bestimmungen zum Wohnraumschutz und den Klimazielen des Kantons Basel-Stadt. Ihre Argumentation:

- Energetische Sanierungen würden meist im Rahmen von Gesamtsanierungen resp. gemeinsam mit anderen Bauteilen erfolgen. Wenn die übrigen Sanierungen abnehmen resp. später stattfinden, sei auch eine Reduktion der energetischen Sanierungen zu erwarten. Künftig werde wahrscheinlich eher in kleinen Schritten saniert (z.B. Fensterersatz anstatt der Gebäudehülle gesamthaft).

- Energetische Sanierungen werden im WRFG nicht bevorzugt behandelt. Durch die Einschränkungen bezüglich der Überwälzung werden auch Investitionen in energetische Sanierungen unattraktiver (im Vergleich zur Situation ohne diese Einschränkungen). Dies ist aus Sicht verschiedener Interviewpersonen wenig nachvollziehbar. Inwieweit eine besondere Behandlung energetischer Sanierungen (z.B. Ausnahme solcher Sanierungen von den Regelungen des Wohnraumschutzes) zu einer Erhöhung energetischer Sanierungen führen würde, wird aber unterschiedlich beurteilt. Einerseits würden energetische Sanierungen im Rahmen von Gesamtsanierungen erfolgen (s.o.), andererseits seien Fehlanreize und Ineffizienzen möglich (z.B. würden nur ausgenommene Sanierungen durchgeführt, auch wenn die gleichzeitige Erneuerung anderer Bauteile sinnvoll wäre).
- Zudem wurde von Fehlanreizen berichtet, abzureissen und neu zu bauen, statt im Bestand aufzustocken. Letzteres sei aus ökologischer Sicht fast immer besser, insbesondere unter Berücksichtigung der grauen Energie. Nachverdichtung bedeute häufig, dass auf Bestandsgebäude weitere Stockwerke gebaut würden. Dies erfordere in der Regel aber Grundrissanpassungen in den darunterliegenden Bestandeswohnungen, da neue Schächte gesetzt werden müssten, welche die Versorgungsleitungen für die neuen Wohnungen führten. Aus wirtschaftlicher und bauphysikalischer Sicht mache es bei derartigen Bauvorhaben meist auch Sinn, eine umfassende Sanierung der Bestandeswohnungen durchzuführen. Allerdings sei dies durch die erschwerte Überwälzung von Grundrissänderungen auf den Mietzins finanziell wenig rentabel. Dies mache eine Sanierung (mit Aufstockung) unattraktiver als einen Abriss / Ersatzneubau (bei denen die genannten Einschränkungen nicht gelten würden). Eine mögliche Lösung könne sein, ein entsprechendes Sanierungsvorhaben mit ggf. Aufstockung als bedeutende Einsparung von grauer Energie geltend machen zu können (vgl. dazu den Vorschlag in Kapitel 5).

Vereinzelt gab es auch Gegenstimmen zu den Einschätzungen: Tatsächlich nachhaltige Sanierungen würden weiterhin stattfinden. Was abnehmen werde, sei reines Green-Washing, dies sei zu begrüßen. Die Wohnraumschutzbestimmungen würden innovative Projekte unterstützen.

Daten und Erhebungen

Die Auswahl der Interviewpersonen war begrenzt auf einige wenige Akteure. Entsprechend werden die Einschätzungen durch bestehende Daten und Informationen ergänzt.

Neben Einschätzungen und Erwartungen interessieren die effektiven Entwicklungen. Hier liegen Zahlen zu den Förderbeiträgen für energetische Sanierungen vor (Quelle: AUE).

Hier zeigen sich aktuell keine Veränderungen:

- Einzelbauteilsanierungen MFH im Jahr 2023: rund 250 (zum Vergleich: im Jahr 2019 waren es ähnlich viele)
- Gesamtsanierungen MFH im Jahr 2023: 10 (zum Vergleich: im Jahr 2019 waren es 11)
- Die tatsächliche Umsetzung ist bis 3 Jahre nach Zusicherung möglich, die Abschlussquoten liegen allerdings im üblichen Bereich.

Auch diese Auswertungen sind jedoch mit Vorbehalt zu betrachten. Denn zunächst beinhalten die oben genannten Zahlen Wohnungen im Geltungsbereich des WRFG und solche ausserhalb. Daher werden Effekte möglicherweise überlagert. Zudem sind längerfristige Entwicklungen offen.

Diverse Einzelbauteilsanierungsmassnahmen als auch Fördergesuche sind zudem nicht an das Baubewilligungsverfahren gebunden. Einige förderberechtigten Sanierungsmassnahmen erfordern weder eine Baubewilligung noch ein Meldeverfahren. Sie werden nur bei Eingabe des Fördergesuchs bekannt, welches spätestens vor Baubeginn beim AUE zu erfolgen hat.

Zwischenfazit

Negative Effekte auf Anzahl, Zeitpunkt und Ausmass von energetischen Sanierungen sind aus konzeptioneller Sicht zu erwarten: Durch den reduzierten Überwälzungssatz werden energetische Sanierungen finanziell unattraktiver im Vergleich zu früher. Zudem gibt es im Vergleich Abbruch – Aufstockung Fehlanreize im Gesetz. Eine negative Auswirkung in der Praxis lässt sich mit den verfügbaren Daten zum heutigen Zeitpunkt allerdings nicht belegen.

3.2.3 Leitfrage 4: Welche weiteren Nebeneffekte haben die Wohnraumschutzbestimmungen?

Die befragten Fachpersonen haben verschiedene Nebenwirkungen der Wohnraumschutzbestimmungen genannt, die sie vermuten oder in ihrer Tätigkeit beobachten.

Weniger Sanierungen

Alle Fachpersonen gehen davon aus, dass die Wohnraumschutzbestimmungen zu weniger Sanierungen führen,¹³ und erwähnten verschiedene damit verbundene Nebeneffekte:

- Wenn weniger saniert wird, kommt es zu weniger Mietzinserhöhungen nach Sanierungen. Dadurch zahlen Personen in diesen Wohnungen weniger für ihre Mieten. Weil Mieten grundsätzlich an die quartiers- und ortsüblichen Mieten angepasst werden können, wirken sich solche ausbleibende Mietzinserhöhungen potenziell dämpfend auf den gesamten Mietwohnungsmarkt aus.
- Verschiedene Fachpersonen berichten über einen deutlichen Rückgang der Aufträge für das Gewerbe (z.B. Küchenbau, Sanitärbetriebe) in Basel-Stadt (s.o.). Wenn es aufgrund der Wohnraumschutzbestimmungen zu weniger Sanierungen kommt, ist es plausibel, dass dies das Gewerbe in Form eines tieferen Auftragsvolumen spürt.
- Diverse Fachpersonen äussern Bedenken, dass sich die Bausubstanz in Basel-Stadt infolge von ausbleibenden Sanierungen schleichend verschlechtert. Bei gleichbleibenden Mieten sprechen diese Fachpersonen von «versteckten Mieterhöhungen». Einige Fachpersonen waren allerdings der Meinung, dass bisher «zu viel» saniert wurde. So seien teils Badezimmer alle zehn Jahre renoviert worden, was sich für die Eigentümerschaften insbesondere dank Steuerabzügen und Mietzinserhöhungen lohnte, aber zu höheren Mieten für die Mietenden führte.

¹³ In Kapitel 3.1 beschreiben wir den Effekt der Wohnraumschutzbestimmungen auf Sanierungen und ordnen diesen ein.

Wertberichtigung von Immobilien

Verschiedene Fachpersonen berichten, dass momentan insbesondere institutionelle Anleger ihre Immobilien im Kanton Basel-Stadt abtosseln. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass diverse weitere Faktoren einen solchen Entschluss beeinflussen können (z.B. strategische oder regulatorische Vorschriften bezüglich der Portfoliozusammensetzung von Versicherungen und Pensionskassen). Folgende Nebeneffekte aufgrund von Wertberichtigungen von Immobilien beschreiben die befragten Fachpersonen:

- Teils sehen Fachpersonen die Wertberichtigungen als willkommene Abkühlung in einem überhitzten (Immobilien-)Marktumfeld. Tiefere Immobilienpreise ermöglichen anderen Akteuren (z.B. Genossenschaften, Privaten) Zukäufe. Es ist denkbar, dass dadurch mehr und günstiger Genossenschaftswohnungen entstehen. Zudem nimmt der Preis für (privates) Wohneigentum ab.
- Andere Fachpersonen sehen die Attraktivität des Wirtschafts- und Investitionsstandorts Basel gefährdet. Dadurch entfällt ein Anreiz, in Immobilien in Basel-Stadt zu investieren. Das betrifft laut diesen Fachpersonen auch das Erstellen von Neubauten.
- Sinkende Immobilienpreise betreffen auch Privatanleger und Genossenschaften. Wenn ihre Immobilien weniger Wert haben, nimmt ihr Vermögen ab und sie dürften Investitionen zurückfahren.

Erschwerte Grundrissanpassungen

Gemäss den Wohnraumschutzbestimmungen können Mietzinsanpassungen infolge von Sanierungen nur vorgenommen werden, wenn die Wohnung in derselben Kategorie bleibt, wozu insbesondere die Zimmerzahl beizubehalten ist. Zudem ist die schonende Vornahme von Bauvorhaben ein Kriterium, das im Rahmen der überwiegenden Bedürfnisse der Wohnbevölkerung zu berücksichtigen ist. Dies erschwert Grundrissanpassungen.

- Einerseits ist dies eine intendierte Wirkung der Wohnraumschutzbestimmungen, mit welcher beispielsweise verhindert werden soll, dass aus einfachen Vierzimmer-Wohnungen luxuriöse Zweizimmer-Wohnungen entstehen. Gewisse Fachpersonen begrüssen das insbesondere, weil Mietende im Hochpreissegment aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten ohnehin eine für sie passende Wohnung finden würden.
- Andere Fachpersonen weisen in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass sich das Wohnungsangebot so weniger gut an eine sich veränderte Nachfrage – zum Beispiel durch eine Zunahme von Single-Haushalten – anpassen kann. Dies hat eine schlechtere Flächennutzung zur Folge.

Weniger (passendes) Wohnraumangebot

Verschiedene Fachpersonen erwarten, dass sich das Angebot an Wohnraum aufgrund von bereits oben beschriebenen möglichen Nebeneffekten verringert (z.B. weniger Investitionen im Immobilienmarkt Basel-Stadt, weniger Verdichtungen oder eine ineffiziente Flächennutzung).

- Falls dies bei gleichbleibender oder steigender Nachfrage nach Wohnraum passiert – und sich gleichzeitig andere Faktoren nicht verändern –, ist zu erwarten, dass sich die noch angebotenen

Wohnungen verteuern. Dies hat einen finanziellen negativen Effekt auf die Personen, die eine Wohnung in Basel-Stadt suchen (müssen).

- Zum Teil befürchten die Fachpersonen, dass Zuzügerinnen und Zuzüger bei der Wohnungssuche vermehrt ins nahe Ausland oder in Nachbarkantone ausweichen. Damit verliert der Kanton Basel-Stadt Steuersubstrat.
- Falls sich die Mietzinse von angebotenen Wohnungen gegenüber den Mietzinsen in bestehenden Mietverhältnissen verteuern (d.h. die Differenz zwischen Angebots- und Bestandesmiete grösser wird), verlieren Personen, die eigentlich eine neue Wohnung beziehen möchten, den Anreiz dazu. Es besteht die Gefahr, dass bestehende Wohnflächen dadurch ineffizient genutzt werden, beispielsweise wenn alleinstehende Personen in grossen Wohnungen verbleiben.

Wahrnehmung des Kantons

In den Medien wurde regelmässig über die Bestimmungen berichtet. Der Wohnschutz wurde teilweise als überbordender Eingriff in den Markt, nicht zielführend und zu bürokratisch dargestellt. Die negative Berichterstattung mag sich darauf abfärben, wie der Kanton wahrgenommen wird. Einige Fachpersonen sehen die Attraktivität des Wirtschaftsstandort Basel gefährdet.

3.2.4 Unsicherheiten bezüglich Nebeneffekte

Es war kaum möglich, die obigen Aussagen zu den Nebeneffekten mit konkreten Zahlen zu belegen oder eine quantitative Einordnung vorzunehmen. Dies hat insbesondere folgende Gründe:

- Kurzer Zeitraum: Die Wohnraumschutzbestimmungen sind seit rund zwei Jahren in Kraft. Mögliche Nebenwirkungen konnten sich daher erst teilweise materialisieren.
- Unbekanntes Ausgangsniveau: Oft ist unklar, wie sich die entsprechenden Kennzahlen vor der Einführung der Wohnraumschutzbestimmungen präsentierten. Qualifizierte Vorher-Nachher-Vergleiche sind so nicht möglich.
- Unbekannte Einflussfaktoren: In den letzten Jahren haben sich auch andere Faktoren, die den Bau- und Immobilienbereich betreffen, verändert. Dazu gehören insbesondere das Zinsumfeld und die (Bau-)Teuerung. Alle Fachpersonen nannten diese Einflussfaktoren, ob beobachtete Entwicklungen eher von diesen oder von den veränderten Wohnraumschutzbestimmungen beeinflusst wurden, war umstritten.
- Mangelnder Detaillierungsgrad der Daten: Viele Fachpersonen verfügen über anekdotische Evidenz, allerdings nicht über Kennzahlen, die mögliche Nebenwirkungen der Wohnraumschutzbestimmungen auf einer genug detaillierten Ebene beschreiben. Um gesicherte Aussagen zu machen, müssten Daten speziell für den Kanton-Basel Stadt vorliegen. Zudem müssten diese Daten separat für Liegenschaften vorliegen, die von den Wohnraumschutzbestimmungen betroffen sind.

4. Auslegung gesetzliche Bestimmungen hinsichtlich ökologischer Kriterien

In Zusammenhang mit der Beurteilung der ökologischen Kriterien bittet die WSK das AUE i.d.R. bei den umfassenden Bewilligungsverfahren um Stellungnahme. Allerdings gab es erst sehr wenige dieser Fälle.¹⁴ Entsprechend liegen noch kaum Erfahrungen vor. Das AUE weist jedoch auf Klärungsbedarf und offene Punkte hin. Nachfolgend sind diese Themen sowie die aktuelle Handhabung der WSK im Überblick dargestellt.

Herausforderung 1: widersprüchliche Bestimmungen

§ 8e WRFG umfassendes Bewilligungsverfahren

³ 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.

Herausforderungen aus Sicht AUE:

- Zu § 8e Abs. 3 lit. a und d fehlen klare Vollzugsangaben, welche Nachweise erbracht werden müssen und wie diese beurteilt werden sollen (vgl. dazu Herausforderung 4). Ein Sanierungsvorhaben kann zudem verschiedene Massnahmen umfassen (z.B. Gebäudehülle, Gebäudetechnik, Einzelbauteile). Es ist unklar, ob die Sanierungsmassnahmen einzeln nach lit. a bis lit. d oder gesamthaft zu beurteilen sind resp. falls gesamthaft, wie diese zu gewichten sind.
- § 8e Abs. 3d ist grundsätzlich widersprüchlich: Eine Sanierung wie bspw. eine neue Küche erfordert immer graue Energie in der Herstellung, auch wenn der Energieverbrauch im Betrieb gegenüber der alten Küche kleiner ausfällt. Auch eine energetische Sanierung der Gebäudehülle, welche die Betriebsenergie reduziert, erfordert den Einsatz grauer Energie (vgl. dazu Herausforderung 4).
- § 8e Abs. 3a und § 8e Abs. 3d können nicht gemeinsam erfüllt werden: Auch wenn die Notwendigkeit einer Sanierung besteht, wird dadurch graue Energie nicht eingespart, sondern aufgewendet.

¹⁴ Beispiel Abbrüche: Aktuell kamen die gesetzlichen Bestimmungen zu den ökologischen Kriterien noch nicht zur Anwendung, da erst wenige Gesuche für einen Abbruch eingereicht wurden und diese mehr als 40% zusätzlichen Wohnraum umfassten (d.h. die ökologischen Kriterien nicht erfüllt werden mussten).

Handhabung WSK: Das AUE und die WSK sind aktuell daran, Praxis und offene Punkte sowie erforderliche Dokumente / Nachweise zu klären.

In Bezug auf § 8e Abs. 3 lit. d prüft die WSK vorwiegend, inwiefern mit einer baulichen Massnahme künftige Energieeinsparungen erzielt werden können. Auch die Gesuchstellenden verweisen in der Regel auf künftige Energieeinsparungen (und nicht auf die graue Energie). Dabei wird nicht jede Sanierungsmassnahme einzeln betrachtet, sondern es wird darauf abgestellt, ob die Sanierung in der Gesamtliegenschaft zu bedeutenden Energieeinsparungen führt. Diese Handhabung hat auch der Regierungsrat in den Erläuterungen zur WRSchV so vorgesehen (S. 23). Werden insgesamt bedeutende Energieeinsparungen nachgewiesen, gilt § 8e Abs. 3 lit. d somit für sämtliche der Sanierungsmassnahmen bzw. Investitionskosten als erfüllt. Darunter fallen auch bspw. Kosten für eine Küchensanierung, selbst wenn dies für sich allein zu keinen bedeutenden Energieeinsparungen führt. Als Nachweis für eine Energieeinsparung in der Gesamtliegenschaft erachtet die WSK etwa einen GEAK-Plus Bericht als ausreichend.¹⁵ Wenn keine Energieeinsparung über das gesamte Gebäude vorhanden ist, können die Sanierungskosten im umfassenden Bewilligungsverfahren grundsätzlich nicht überwältigt werden; ausser es liegen Mehrkosten vor aufgrund besonders ökologischer Massnahmen (§ 8e Abs. 6 WRFG).

Herausforderung 2: Variantenvergleich

§ 7 WRFG Abbruch von Wohnraum

³ 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

[...]

Herausforderungen aus Sicht AUE: Zur Beurteilung, ob eine «Aufstockung im Bestand nicht sinnvoll erscheint» (§ 7 Abs. 3a), müsste ein Vergleich zwischen dem Ersatzneubau (wie er gem. Gesuch vorgesehen ist) und einer Aufstockung im Bestand (als mögliche Alternative) erfolgen. Der Variantenvergleich ist mit Mehraufwand verbunden – für die Eigentümerschaft (Ausarbeitung der Alternative) und für die Vollzugsbehörden (Aufwand zu deren Prüfung). Es gibt dabei keine Vorgaben, welche Nachweise erbracht werden müssen.

¹⁵ Die WSK fände es zielführend, solche Präzisierungen zu § 8 Abs. 3 lit. d in der Verordnung (WRSchV) festzuhalten. Es wäre erstens ein positives Signal. Zudem würde es die Regelung klar und transparent festlegen; das gibt auch Rechtssicherheit bei künftiger personeller Fluktuation (in der WSK).

Herausforderung 3: Anwendung von § 8e Abs. 3 (Umfassende Bewilligung bei Sanierung, Renovation und Umbau) auf § 7 Abs. 4 (Abbruch von Wohnraum)

§ 7 WRFG Abbruch von Wohnraum

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

Herausforderungen aus Sicht AUE: Mit § 7 Abs. 4 WRFG wird Bezug auf § 8a bis e genommen. § 8a bis e macht Vorgaben zu Sanierungsvorhaben, § 7 handelt hingegen von Abbruch und Neubau. Insbesondere § 8e, Abs.3 lit. a bis d lassen sich im Falle eines Abbruchgesuches nicht anwenden. In diesem Sinne ist die gesetzliche Vorgabe nicht praxistauglich.

Herausforderung 4: fehlende Vollzugsangaben

§ 25 WRSchV Umfassendes Bewilligungsverfahren

⁶ [...] Investitionskosten können bei der Berechnung des Mietzinsaufschlags gleichwohl berücksichtigt werden, wenn sie als besonders wertvolle ökologische Massnahme anzusehen sind. Die Beurteilung erfolgt anhand folgender Kriterien:

- a) Zertifikate für nachhaltiges beziehungsweise ökologisches und energieeffizientes Bauen;
- b) Reduktion grauer Treibhausgasemissionen und Energie;
- c) Verlängerung der Lebensdauer von Bauteilen und -materialien;
- d) Wiederverwendung von Bauteilen und Einsatz von Recyclingmaterial;
- e) Einsatz biogener Materialien als temporäre Kohlenstoffspeicher

§ 10 WRSchV Beurteilung der ökologischen Kriterien

¹ Die ökologische Effizienz der Aufstockung sowie des Ersatzneubaus beurteilen sich in einer Gesamtbeurteilung nach folgenden Kriterien:

- a) Zertifikate für nachhaltiges beziehungsweise ökologisches und energieeffizientes Bauen;
- b) Reduktion grauer Treibhausgasemissionen und Energie;
- c) Verlängerung der Lebensdauer von Bauteilen und -materialien;
- d) Wiederverwendung von Bauteilen und Einsatz von Recyclingmaterial;
- e) Einsatz biogener Materialien als temporäre Kohlenstoffspeicher.

Herausforderungen aus Sicht AUE: Es gibt weder wissenschaftliche Grundlagen noch rechtliche Vorgaben, die genügend erläutern, wie «ökologischen Kriterien» beurteilt und «graue Energie» bilanziert werden. Es fehlen klare Vollzugsvorgaben resp. Beurteilungskriterien. Das Energiegesetz macht bspw. nur energetische Vorschriften, es bestehen aber keine Vorgaben zu ökologischen Kriterien und zum Thema graue Energie. In § 10 und § 25 WRSchV sind zwar Beurteilungskriterien genannt, die aber als zu unpräzise für den Vollzug eingeschätzt werden.

5. Organisation des Vollzugs

In Bezug auf die Organisation des Vollzugs werden nachfolgend die Einschätzungen der Interviewpersonen zu folgenden Fragen aufgeführt:

1. Kann das Verfahren gestrafft und vereinfacht werden?
2. Sollen die baurechtlichen und wohnraumschutzrechtlichen Verfahren kombiniert werden?
3. Soll die umfassende Koordinations-, Vorprüfungs- und Entscheidungskompetenz einer einzigen Verwaltungseinheit zugewiesen werden?
4. Soll die WSK zu einer reinen Fachinstanz (ohne Bezug zu Mieter- und Vermieterorganisationen) umgestaltet werden? Wo soll sie angegliedert sein?
5. Sollen sämtliche WRFG-Entscheide aus einer Hand erfolgen (Zusammenlegung WSK und WRFG-Prüfstelle beim BGI)? Anmerkung: Die Fragen 3 und 5 werden gemeinsam diskutiert (Abschnitt 5.3).

5.1 Optimierung des Verfahrens

Die Interviewpersonen wurden jeweils nach Optimierungsmöglichkeiten gefragt. Die Vorschläge lassen sich in verschiedene Themenbereiche unterteilen. Diese sind nachfolgend aufgeführt.

Ergänzend dazu wurde in mehreren Interviews die Anpassung des Überwälzungssatzes angesprochen resp. gefordert. Da es sich hierbei nicht um eine Optimierung des Verfahrens, sondern eine materielle Änderung hin zu einer weniger restriktiven Regelung handelt, wird an dieser Stelle nicht vertieft darauf eingegangen, sondern auf die übrigen Kapitel des Berichts verwiesen. Es ist aber zu betonen, dass Optimierungen im Verfahren für die befragten Personen, welche die Eigentümerschaft vertreten, zwar wünschenswert sind, sie jedoch den Kern des Problems in einer verringerten Attraktivität der Sanierungen sehen, also die Regelung inhaltlich kritisieren.

Transparenz, Information und Kommunikation (Ebene: Vollzug)

Mehrere Interviewpersonen sprechen den Bedarf nach mehr Klarheit und Transparenz an, woran eine verstärkte Kommunikation und Informationen einen Beitrag leisten kann. Dazu zählen folgende Rückmeldungen:

- Durch Praxisbeispiele könnte mehr Klarheit geschaffen werden. Anmerkung: Dies ist bereits teilweise umgesetzt. Nachdem erste Erfahrungswerte vorlagen, hat die WSK nämlich begonnen, mehr zu kommunizieren und Musterverfügung zu veröffentlichen.
- Die Behörden sollten besser und offensiver kommunizieren und die neuen Bestimmungen als Chance für Innovationen und wichtige Schritte für den ökologischen und sozialen Wohnungsbau nutzen. So könnte man die Investoren «mitnehmen».
- Die WSK sollte Informationen zu energetischen Sanierungen bereitstellen resp. zu den zuständigen Fachstellen und Energie-Spezialisten (AUE, IWB, Stadtgärtnerei, BGI etc.) vermitteln und deren Angebote bekannter machen. Der Kanton sollte beratend wirken. Auch Best-Practice Beispiele wären zielführend.

Dauer der Gesuchsbearbeitung (Ebene: primär Vollzug)

Einfache Prüfungsverfahren dauern gem. Angaben von SSW / WSK einen Tag bis wenige Tage. Bei den vereinfachten Bewilligungsverfahren sind es i.d.R. mehrere Wochen bis zum Verfügungs-erlass. Dabei hänge die Dauer der Verfahren auch mit der Vollständigkeit der Unterlagen zusammen: Bei Nachforderungen komme es zu Verzögerungen. Nach der Aufbauphase habe sich nun allerdings eine Routine bei gewissen Verfahren entwickelt. Die WSK strebt daher mit kommissi-onsinternen Massnahmen eine Verkürzung der Verfahrensdauer an.

Beispielsweise sollen einfache Fälle ohne grössere materielle Diskussionspunkte (z.B. standardi-sierte Küchenanierung) künftig auf dem Zirkularweg entschieden werden. Damit muss nicht der nächste Sitzungstermin abgewartet werden und die Dauer der Gesuchsbearbeitung wird verkürzt.

Die Dauer der Gesuchsbearbeitung wurde auch in mehreren Interviews kritisiert. Zwei Personen äusserten sich in Bezug auf die aus ihrer Sicht angemessene Dauer und sprachen von max. vier Wochen.

In einem Gespräch wurde des Weiteren der Vorschlag eingebracht, dass die WSK nur schwierige Fälle bearbeiten würde (bspw. Grundrissveränderungen). Einfache Fälle könnten auf Stufe SSW erledigt werden. Eine solche Änderung wäre wahrscheinlich mit einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen verbunden.

Neben der Dauer der Gesuchsbearbeitung durch die WSK selbst, stellt die Dauer des gesamten Verfahrens mit den sequenziellen Abläufen bezüglich Baurecht und Wohnraumschutz eine Her-ausforderung dar. Darauf wird in Abschnitt 5.2 eingegangen.

Aufwand für Gesuchstellende / Formulare (Ebene Vollzug)

Der grundsätzliche Aufwand für die Gesuchstellenden sowie insb. die Formulare wurden mehr-fach thematisiert. Zwei exemplarische Aussagen dazu:

«Das Gesuch in einem einfachen Verfahren für 12 Wohnungen war am Ende 380 Seiten. Zudem gab es sehr viel Arbeitsaufwand. Allein dieser kostete 3x so viel wie der verfügte jährliche Mietzinsaufschlag.»

«Es ist eine Formularflut und auch ein Architekt oder Immobilienfachmann kann die Formulare nicht ohne Rückfragen korrekt ausfüllen.»

Die WSK hat hier bereits reagiert resp. sieht Änderungen vor:

- Formulare: Das Gesuchsformular für das vereinfachte Bewilligungsverfahren wurde gekürzt und kürzlich auf der Webseite der WSK publiziert. Auch die Kürzung des Formulars für das einfache Prüfungsverfahren ist vorgesehen.
- Kostenbelege: Im vereinfachten Verfahren genügt i.d.R. eine Auflistung der Gesamtkosten in Form einer Kostenschätzung (keine Einzelofferten).

Ein spezifisches Element des Aufwands betrifft die Gebühren, die in einem Interview ebenfalls als zu hoch sowie deren Erhebung als intransparent wahrgenommen wurden. In einem Vergleich der Gebühren zu den zulässigen Mietzinsaufschlägen wurde aufgezeigt, dass die Gebühr erst nach 1.5

Jahren durch die erhöhten Mietzinseinnahmen kompensiert werden können.¹⁶ Ebenfalls kritisiert wurde die Anmerkung der Mietzinskontrolle im Grundbuch, da dies mit Aufwand und Kosten verbunden sei. Geprüft werden solle ein einfacheres Verfahren.

Bagatellgrenze (Ebene: Verordnung)

Ein weiterer Vorschlag zur Vereinfachung der Verfahren ist eine Bagatellgrenze. Deren Ausgestaltung könnte unterschiedlich erfolgen:

- Eine konkrete Variante schlägt die WSK in Bezug auf den ordentlichen Unterhalt vor (dessen Definition oftmals zu Verständnis- und Abgrenzungsschwierigkeiten führt): Neu bewilligungsfrei wären sämtliche Massnahmen, die einen bestimmten Investitionskostenhöchstbetrag nicht überschreiten (z.B. 10'000 Franken pro betroffener Wohnung, angepasst an die Kostenentwicklung) und die zu keiner Mietzinserhöhung führen.
- Eine andere Variante wäre, dass Sanierungen mit Mietzinserhöhungen bis zu x% nicht bewilligt werden müssten.

Es gibt aber auch Interviewpersonen, welche eine Bagatellgrenze kritisch sehen, da sie eine zusätzliche Regelung darstellt – die wiederum Abgrenzungsfragen und Aufwand mit sich bringt.

Weitere Vorschläge

In Ergänzung zu den obigen Themen wurden punktuell weitere Vorschläge eingebracht:

- Die WSK soll Fragen verbindlich und schriftlich beantworten (Rechtssicherheit).
- Der Referenzzinssatz muss nachträglich (d.h. nach Vorliegen der Verfügung) angepasst werden können.
- Eine umfassende Sanierung mit Grundrissanpassungen sollte ggf. als Ersatzneubau mit bedeutender Einsparung von grauer Energie eingegeben werden können. Dies, weil Grundrissanpassungen in den Sanierungsverfahren nur sehr restriktiv auf den Mietzins überwälzt werden könnten und somit die Gefahr bestehe, dass Bauherrschaften vermehrt Abbrüche vornehmen würden, obwohl eine – aus ökologischer Sicht vorzuziehende – Sanierung möglich wäre. Aktuell sei dies nicht möglich, da ein solches Vorhaben im Rahmen der Baubewilligung als Sanierung eingestuft würde und die WSK das Gesuch in Bezug auf die Mietzinsfestlegung nicht anders behandeln könne. Hierfür seien Anpassungen der gesetzlichen Bestimmungen nötig. Anmerkung: Zu weiteren Themen im Bereich der ökologischen Kriterien, welche einzelne Gesetzesbestimmungen betreffen, vgl. Kapitel 4.

5.2 Zusammenspiel Baurecht und Wohnraumschutz

In den Interviews wurden verschiedene Anpassungsvorschläge diskutiert, welche die Dauer des gesamten Prozesses reduzieren könnten.

¹⁶ Gem. § 8g WRFG resp. § 29 WRSchV kann die WSK folgende Gebühren erheben: Bis zu 1'000 Franken für die Prüfung von WRFG-Bewilligungsgesuchen sowie die Festlegung der maximalen Netto-Mietzinse bei Abbruch und Ersatzneubau und zwischen 150 CHF und 1'000 CHF für die Mietzinskontrolle.

Parallele Verfahren Baurecht / Wohnraumschutz

Gemäss WRSchV ist die Gesucheingabe bei der WSK erst nach erhaltener Bau- bzw. Kanalisationsbewilligung möglich (Art. 23 Abs. 1). Dies führt zu einer Verlängerung des Gesamtprozesses und die Eigentümerschaft kann die Rentabilität einer Sanierung erst spät beurteilen.

Sowohl die WSK als auch die Interviewpersonen auf Seiten der Gesuchstellenden schlagen vor, dass eine Gesuchseingabe bei der WSK unabhängig vom Baubewilligungsprozess erfolgen sollte, d.h. die Verfahren würden parallel und nicht sequenziell durchgeführt. Vorteil davon wären eine Beschleunigung und Aufwandsreduktion des Gesamtprozesses. Dadurch würden Terminverschiebungen und damit verbundene höhere Kosten reduziert. In diesem Zusammenhang müsste allerdings geprüft werden, inwiefern die Anpassung mit dem baurechtlichen Koordinationsgebot gemäss Bundesrecht vereinbar wäre. Diese Frage ist derzeit Gegenstand in hängigen Rekursverfahren.

Vorprüfung durch die WSK

Mit der obigen Anpassung wären die möglichen Mietzinserhöhungen zwar früher bekannt, aber gem. verschiedener Interviewaussagen immer noch nicht früh genug. Denn durch die Bewilligungspflicht wurden – neben der bereits bestehenden Unsicherheit auf Kostenseite – auch Unsicherheiten auf Einnahmenseite für den Investitionsentscheid geschaffen. Damit zusammenhängend folgen Unsicherheiten bei der Finanzierung (z.B. stützen sich Banken bei definitiven Zusagen auf die Verfügung der WSK ab). Entsprechend besteht der Wunsch resp. Bedarf nach einer frühzeitigen Information zu den möglichen Mietzinserhöhungen.

Als Idee genannt wurde eine Vorprüfung durch die WSK. Es wäre damit möglich, eine Voranfrage zur Mietzinserhöhung zu stellen, welche die WSK z.B. mittels Bandbreite beantwortet. Auf dieser Grundlage kann der Investitionsentscheid getroffen werden. Der definitive Entscheid der WSK erfolgt nach dem Bau resp. gestützt auf die Bauabrechnung.

Dieser Vorschlag würde noch ein anderes Problem lösen, das in den Interviews ebenfalls kritisiert wurde. Aktuell wird die Mietzinserhöhung aufgrund einer Schätzung festgelegt, die Baukosten sind gem. Interviewaussage dann aber oftmals höher. Aus unserer Sicht ist auch der gegenteilige Fall relevant: Aktuell besteht ein (Fehl-)Anreiz, die Kostenschätzung möglichst hoch anzusetzen.

Des Weiteren gilt gem. einer Fachperson zu berücksichtigen, dass bei der Mietszinsaufschlagberechnung Subventionsbeiträge von den Investitionskosten abgezogen werden. Energetische Sanierungsmassnahmen, wie beispielsweise Fenstersanierungen, Ersatz eines Wärmereizgeräts (Fernwärme, WP, Erdwärmesonden etc.) sind jedoch nicht baubewilligungspflichtig. Diese Vorhaben erfolgen teilweise nur im Meldeverfahren. Der Antrag auf Förderbeiträge erfolgt spätestens vor Baubeginn und somit sind auch die für die Mietzinsberechnung ausschlaggebenden provisorischen Zusagen für Förderbeiträge erst vor Baubeginn dem AUE bekannt. Entsprechend sind gem. Interviewaussage die Organisation des Vollzugs sowie die einzureichenden Unterlagen zu überdenken.

Baubeginn vor WSK-Verfügung

Gemäss § 23 Abs. 8 WRSchV darf mit der Ausführung baulicher Massnahmen erst nach Rechtskraft der WSK-Verfügung begonnen werden. Dies führt zu einem verlängerten Prozess und Leerständen. Da die WSK nicht die baulichen Massnahmen bewilligt, sondern nur deren Auswirkung auf die entsprechenden Mieterhöhungen, schlägt die WSK eine Anpassung vor. So sollten die baulichen Massnahmen auch vor Abschluss des Verfahrens der WSK möglich sein – die Mietzinserhöhung selbst dürfte allerdings erst nach Vorliegen der rechtskräftigen Verfügung der WSK erfolgen. Das Risiko liegt daher bei der Eigentümerschaft (ggf. können geringere Mietzinserhöhungen erfolgen als vorgesehen). Zu beachten ist, dass die Regelung von § 28 Abs. 8 WRSchV in einem hängigen Rekursverfahren Thema ist und dementsprechend ggf. gerichtlich beurteilt wird.

5.3 Beteiligte Akteure

Aktuell sind verschiedene Departemente und Stellen am gesamten Prozess beteiligt, insb. PD (SSW /WSK) und BVD (primär BGI, aber auch andere Ämter wie z.B. das Grundbuch- und Vermessungsamt, das Amt für Denkmalpflege oder das Tiefbauamt), ergänzend das WSU (AUE).

Die befragten Akteure berichten zwar, dass die Zusammenarbeit grundsätzlich gut funktioniert und sich – nach einer Anfangsphase – gut etabliert habe. Allerdings sei der Abstimmungsaufwand substantiell, was u.a. daran liege, dass die unterschiedlichen Departemente auch unterschiedliche Prozesse, Organisationskulturen resp. Strukturen hätten.

Mehrheitlich sind sich die Prozessbeteiligten einig, dass es grundsätzlich Vorteile bringen könnte, die Aufgabe in einer Verwaltungseinheit zu konzentrieren. Dagegen spricht: Die Kompetenzen sind über mehrere Verwaltungseinheiten verteilt. Die Departemente sind zurückhaltend, fachfremde Kompetenzbereiche bei sich anzusiedeln.

5.4 Zusammensetzung WSK

Paritätische Zusammensetzung

Insgesamt besteht die WSK aus neun Mitgliedern, die sich paritätisch zusammensetzen.

Ein Gesuch wird jeweils von drei Mitgliedern behandelt. Dabei wird das Präsidium durch ein unabhängiges Mitglied geführt, dazu kommen je ein Mitglied von Seiten Mieterschaft resp. Vermieterschaft. Dies ist im WRFG geregelt (§ 3a Abs. 2).

Ein Vorteil der Parität ist die höhere Akzeptanz, die mit den Entscheidungen verbunden sein kann. Eine wichtige Grundvoraussetzung für einen Erfolg der paritätischen Zusammensetzung stellt gem. Interviewaussagen aber die Fachkompetenz dar – diese sei zwingend für die Akzeptanz, v.a. von Seiten Eigentümerschaft. Dies ist nach Ansicht der WSK aktuell erfüllt. Sie nimmt die paritätische Arbeit als konstruktiv und zielführend wahr. Im Unterschied zu einer reinen Fachinstanz, die in eine Behörde integriert würde, könne die Unabhängigkeit zudem durch die Kommission sichergestellt werden. Eine Dienststelle wäre hingegen der Weisungsbefugnis des Regierungsrats unterstellt.

Die Zusammensetzung und Organisation der WSK wird jedoch auch kritisch betrachtet. So sei Parität für eine Schlichtungsbehörde zwar entscheidend, aber die WSK habe keinen Schlichtungsauftrag. Die Parität könne auch nicht verhindern, dass die Parteien danach vor Gericht gehen. Zudem wurde die Unabhängigkeit der WSK in einem Gespräch als «Schein-Unabhängigkeit» bezeichnet, da der Regierungsrat die Mitglieder wähle (§ 3a Abs. 3). Eine Verwaltungsstelle sei für die vorliegenden Aufgaben daher besser geeignet. Weitere Vorteile davon wären: Für eine reine Fachinstanz sei es einfacher, das Personal zu finden und zu halten. Entsprechend verbessere sich auch das Wissensmanagement. Zudem sei der Koordinationsaufwand niedriger.

Ansiedlung WSK

Die WSK ist bei der SSM angesiedelt (§ 3a WRFG). Dies weist gem. Interviewaussagen Vorteile auf. Insbesondere profitiere die WSK von Kompetenzen und Image der SSM. Allerdings bestehen auch gewichtige Nachteile: Während die SSM auf eine kooperative und konsensorientierte Streitbeilegung ausgelegt ist, verfügt die WSK hoheitlich zwischen Privaten und dem Staat und kann Strafverfahren einleiten. Dies sind zwei unterschiedliche Arbeitsweisen und Rechtsgebiete. Konflikte könnten die Folge davon sein. Insbesondere könnte die SSM als weniger neutral wahrgenommen werden. Auch ist die Ansiedlung der WSK bei der SSM mitverantwortlich daran, dass die unterschiedlichen Rechtsbereiche in der Öffentlichkeit vermischt werden (vgl. dazu die Ausführungen zur Vermischung zwischen Wohnraumschutz gem. WRFG und Mietrecht OR).

6. Fazit

Am 28. Mai 2022 traten neue kantonale Wohnraumschutzbestimmungen in Kraft, mit dem Ziel, bezahlbaren und preisgünstigen Wohnraum zu schaffen und zu erhalten sowie in Zeiten von Wohnungsnot die Wohnbevölkerung vor Verdrängung durch Kündigung und Mietzinserhöhungen zu schützen.

Diese Bestimmungen und deren Auswirkungen werden in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aktuell kontrovers diskutiert. Dies zeigen zahlreiche Medienberichte, politische Vorstösse im Grossen Rat und mehrere hängige Gerichtsverfahren.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Standortbestimmungen fundierte Grundlagen zur Verfügung stellen: Kann das Ziel die Basler Wohnbevölkerung vor «Rendite-Sanierungen» und «Massenkündigungen» zu schützen, erreicht werden (Sicht Befürworterinnen und Befürworter)? Oder «verlottert» der Wohnraum in Basel und energetische Sanierungen werden nicht mehr getätigt (Sicht Gegnerinnen und Gegner)?

So wichtig diese Fragen sind, so schwer sind sie zu beantworten: Erstens ist der Zeitrahmen noch sehr kurz und zweitens führen offene rechtliche Fragen und antizipierte politische Anpassungen zu einem Abwarten. Die aktuell hängigen Rechtsmittelverfahren und politischen Vorstösse können die Grundlagen und den Vollzug dabei massgeblich ändern und in der Folge auch die Auswirkungen des Wohnraumschutzes in Basel-Stadt substanziell beeinflussen. Aktuell können aus unserer Sicht vier wichtige Punkte festgehalten werden:

- Zum heutigen Zeitpunkt wird weniger saniert als vor Inkrafttreten des WRFG. Konzeptionell ist dies plausibel: Im Vergleich zu einer Situation ohne Wohnraumschutzbestimmungen werden Sanierungen finanziell unattraktiver.
- Noch besteht Rechtsunsicherheit, viele Investorinnen und Investoren warten ab. Mittelfristig mag sich das ändern, es wird evtl. wieder mehr saniert werden. In welchem Ausmass aber mittel- und langfristig saniert würde, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht sagen. Wie eine Abnahme zu werten ist, müsste zudem politisch und gesellschaftlich diskutiert und definiert werden. Denn einerseits trägt eine Reduktion zur Erreichung der Ziele bei (keine Mietzinserhöhungen aufgrund von Sanierungen, keine Leerkündigungen). Andererseits sind Sanierungen auch wichtig für den Erhalt und die Weiterentwicklung von Wohnraum.
- In Bezug auf die energetischen Sanierungen besteht ein Zielkonflikt. Einerseits möchte man diese fördern – auch dies ein politischer und gesellschaftlicher Entscheid (Klimaschutzstrategie «Netto-Null 2037») – andererseits werden diese Sanierungen unattraktiver. Energetische Sanierungen finden dabei oftmals im Rahmen von Gesamtsanierungen statt. Wenn weniger Gesamtsanierungen durchgeführt werden oder diese später stattfinden, sinkt mittel- und langfristig auch die Anzahl energetischer Sanierungen. Zudem gibt es aus unserer Sicht klare Fehlansätze bei Nachverdichtungen im Bestand. Hier geben die Bestimmungen einen Anreiz abzureissen und neu zu bauen, statt im Bestand nachzuverdichten.
- Schliesslich verringern die Regelungen aus ökonomischer Sicht die Anpassungsfähigkeit des Marktes und – sofern die Differenz zwischen Angebots- und Bestandsmieten grösser wird – es kommt zu einer suboptimalen Allokation. Inwieweit das in der Praxis aber auch tatsächlich zu unerwünschten Effekten führt, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

7. Empfehlungen

1. Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Bestimmungen sollten unbedingt evaluiert werden. Dazu sollten spezifische Indikatoren definiert werden, die regelmässig erhoben und publiziert werden. Das erlaubt es zu überprüfen, inwieweit die Ziele erreicht werden und ob allenfalls nicht-beabsichtigte Nebeneffekte auftreten. Wir empfehlen jedoch, erst dann zu evaluieren, wenn genügend Erfahrungswerte gesammelt werden konnten und eine gute Informationsbasis geschaffen worden ist. Die mittel- und langfristigen Wirkungen können auch erst dann bewertet werden, wenn Rechtssicherheit geschaffen und die Bestimmungen für zwei bis drei Jahre angewandt werden konnten. Dies dürfte frühestens in drei bis fünf Jahren der Fall sein.
2. Uns wurden zahlreiche Vorschläge zur Anpassung der Bestimmungen und des Vollzugs präsentiert. Eine Mehrheit der Stimmbevölkerung hat sich jedoch für die Bestimmungen ausgesprochen. Deswegen muss auf politischer Ebene über Anpassungen des Gesetzes und der Verordnung entschieden werden. Wir können diesbezüglich keine Empfehlungen machen. Aus fachlicher Sicht können wir lediglich Prozessoptimierungen vorschlagen.
3. Wir empfehlen künftig stärker zu berücksichtigen, dass sowohl die Mieter- als auch die Vermieterseite sehr heterogen ist und dass es auf beiden Seiten Gewinner und Verlierer gibt. Die politische Auseinandersetzung zu den Bestimmungen darf nicht Konflikt zwischen *dem* Mieter und *der* Vermieterin missverstanden und dargestellt werden.

4. Wir empfehlen, die Kommunikation von Seiten Kanton zu stärken und aktiv zu gestalten (bspw. Kommunikationsmassnahmen der WSK und der SSW, ggf. unterstützt durch Rechtsgutachten, Erläuterungen und Grundlagenstudien zu den ökologischen Kriterien, Verhältnis zu Bestimmungen OR).
5. Die Verordnung musste unter grossem Zeitdruck erarbeitet werden. Gleiches gilt für die Einrichtung der WSK. Wir empfehlen, dass für allfällige Anpassungen künftig genügend Zeit und Ressourcen vorgesehen werden.

A. Anhang

A.1 Methodik

Zur Erarbeitung dieser Auslegeordnung analysierten wir erstens die relevanten Dokumente und führten zweitens Fachgespräche.

A.1.1 Dokumentenanalyse

Im Rahmen der Dokumentenanalyse haben wir die gesetzlichen Grundlagen aufbereitet und analysiert. Zudem haben wir weitere Quellen beigezogen, um die Wirkungsmechanismen der Wohnraumschutzbestimmungen zu verstehen und die Argumentation der Fachpersonen einzuordnen.

- Die gesetzlichen Grundlagen umfassen das Gesetz über die Wohnraumförderung (WRFG) und die Verordnung über den Schutz von Wohnraum (WRSchV). Diese Aufarbeitung dieser Grundlagen diente dem allgemeinen Verständnis.
- Um den Vollzug der Wohnraumschutzbestimmungen durch die WSK besser zu verstehen und adäquat abbilden zu können, haben wir 30 anonymisierte Verfügungen der WSK ausgewertet. Zudem stützten wir uns auf die von der WSK publizierten Musterbeispiele und zogen die Erläuterungen des Regierungsrats zum WRSchV bei (PD/P220025) bei.
- Eine Analyse von 35 Medienartikeln diente dazu, die Standpunkte und Argumentationen der verschiedenen betroffenen Gruppen zu verstehen. Diese vertieften wir in den anschliessenden Fachgesprächen mit Akteurinnen und Akteuren dieser Gruppen weiter.

A.1.2 Interviews

Wir führten 15 Fachgespräche mit insgesamt 25 Fachpersonen durch. Zwei Fachpersonen haben schriftlich Stellung genommen. Darunter waren Personen aus der Verwaltung und von verschiedenen betroffenen Gruppen. Die Fachpersonen wurden vom Regierungsrat und dem Lenkungsausschuss vorgeschlagen. Der Lenkungsausschuss setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Departemente zusammen. Wir protokollierten die Gespräche und die Interviewpersonen konnten das Protokoll gegenlesen. Zwei Personen bzw. Organisationen beantworteten die Leitfragen schriftlich.

Tabelle 3: Gesprächspersonen

	Organisation
1	WSK-Präsidium
2	SSW
3	AUE
4	BGI

Organisation	
5	BGI und WSK-Präsidium
6	Staatskanzlei
7	Mietrechtsanwältin, MV Schweiz
8	Arbeitsgruppe Wohnraumschutz von Casafair Nordwest Schweiz
9	Immobilien Basel-Stadt
10	HEV, SVIT
11	Wohnstadt (Wohngenossenschaft)
12	Bâloise
13	UBS
14	Raiffeisen
15	Ein weiteres Finanzinstitut
16	Pensionskassen Basel-Stadt (schriftlich)
17	Gewerbeverband Basel-Stadt (schriftlich)

Gerne hätten wir auch mit dem Mieterinnen- und Mieterverband Basel-Stadt (MV BS) gesprochen. Leider lehnte dieser ein Gespräch aus den folgenden Gründen ab:

- Der MV BS findet, dass (noch) nicht genügend Material/Daten für eine Auslegeordnung vorhanden sind. Entsprechend zweifelt er an der Methodik dieser Auslegeordnung.
- Die Leitfragen sind aus Sicht des MV BS nicht neutral und ergebnisoffen formuliert und würden die Kritik der Investorensseite am Wohnraumschutz aufnehmen.
- Der MV BS zeigt sich irritiert, dass die WSK [*Anmerkung BSS: das WSK-Präsidium*] und die Staatskanzlei als Fachpersonen befragt wurden und dabei auch Sachverhalte beurteilen sollten.

A.2 Leitfragen

Die Gespräche wurden anhand von Leitfragen durchgeführt, die den Interviewpersonen im Vorfeld gestellt wurden. In der Regel fanden die Gespräche persönlich vor Ort statt (auf Wunsch der Interviewpersonen war auch ein Teams-Gespräch möglich).

Nachfolgend sind die Leitfragen für die Gespräche aufgeführt:

1. Sind die neuen Wohnraumschutzbestimmungen effektiv?
 - 1.1 Sind Mieterinnen und Mieter besser vor übermässigen Mietpreiserhöhungen geschützt?
 - 1.2 Reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen Kündigungen? Wie hat sich die Zahl der Kündigungen entwickelt?
2. In welchem Umfang reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen die Sanierungen und den Umbau?
3. Reduzieren die Wohnraumschutzbestimmungen energetische Sanierungen?
4. Welche weiteren Nebeneffekte haben die Wohnraumschutzbestimmungen? Sind die Immobilien in Basel-Stadt auf dem Markt unattraktiver geworden, werden bspw. weniger Wohnungen errichtet respektive geplant?
5. Waren Sie bereits direkt an einem Verfahren beteiligt? Falls ja, wie beurteilen Sie dieses?
6. Wie könnte der Vollzug optimiert werden?
7. Welche weiteren Anliegen haben Sie?

A.3 Berechnungsbeispiel

Nachfolgend dargestellt ist ein Berechnungsbeispiel zum Verständnis der Verfahren und Abläufe der Prüfung durch die WSK. Es handelt sich um ein fiktives Beispiel.

Tabelle 4: Vorgehen der WSK anhand eines fiktiven Beispiels, ausführliche Darstellung

Vorgehen WSK	Beispiel
A) Grundlagen	
<p>8. Formale Prüfung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die WSK prüft, ob sie zuständig ist. Gemäss § 8a Abs. 1 WRFG unterliegen sämtliche Umbau-, Renovations- und Sanierungsvorhaben, die über den einfachen ordentlichen Unterhalt hinausgehen, in Zeiten der Wohnungsnot einer Bewilligungspflicht. Die WSK prüft, welches Verfahren zur Anwendung kommt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Per 1. Juni 2023 (zu diesem Zeitpunkt ermittelt das statistische Amt den Wert für das Folgejahr) lag der Leerwohnungsbestand im Kanton Basel-Stadt bei 1.1%. Damit herrscht Wohnungsnot gemäss WRSchV § 3. - Es handelt sich um eine Liegenschaft mit mehr als drei Wohnungen. Diese sollen in bewohntem Zustand umgebaut werden. - Falls die angestrebten Mietzinsanpassungen unter den Höchstwerten (gemäss WRFG § 8d) liegen, kann ein vereinfachtes Bewilligungsverfahren durchgeführt werden, sonst ein umfassendes (die Berechnung der zulässigen Mietzinsaufschläge unterscheidet sich dabei nicht wesentlich).
<p>9. Zusammenstellung der Grundlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> - WSK prüft, ob die von der Eigentümerschaft vorgelegten Investitionskosten vollständig und plausibel aufgeführt sind. 	<p>Gemäss Offerte fallen je Wohnung folgende Investitionskosten an:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Malerarbeiten: 5'000.- - Sanierung Badezimmer: 30'000.- - Einbau neue Küche: 25'000.- <p><i>Totale Investitionskosten: 60'000.- pro Wohnung</i></p>
B) Bestimmung der relevanten Investitionskosten	
<p>10. Konformität mit den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung (WRFG § 8d Abs. 3 bzw. § 8e)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Keine der vorgesehenen baulichen Massnahmen verändert die bestehende Baustruktur oder den bisherigen Standard des Wohnraums. Die

Vorgehen WSK	Beispiel
<ul style="list-style-type: none"> - Die WSK prüft, ob die Wohnung nach der Sanierung den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung entspricht. - Bauliche Massnahmen, die diesen Kriterien zuwiderlaufen, werden für die Berechnung des Mietzinsaufschlags nicht berücksichtigt. 	<p>Massnahmen gelten deshalb als schonend und sind überwälzbar (WRFG § 8e Abs. 3 lit. c).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Sanierungen der Badezimmer werden als notwendig (nach WRFG § 8e Abs. 3 lit. a) eingestuft, weil der Lebenszyklus der Bauteile von 30 Jahre (gemäss paritätischer Lebensdauertabelle) überschritten ist. Die damit verbundenen Kosten von 30'000.- je Wohnung sind deshalb überwälzbar. - Die Küchen sind noch funktional. Deshalb entspricht ihr Ersatz nach Auffassung der Wohnschutzkommission in einer Gesamtwürdigung nicht den überwiegenden Bedürfnissen der Wohnbevölkerung gemäss WRSchV § 5 Abs. 1. Die damit verbundenen Kosten sind somit nicht überwälzbar. <p style="text-align: right;"><i>Überwälzbarer Investitionskostenanteil: 35'000.- pro Wohnung</i></p>
<p>11. Verbleib in derselben Kategorie (§ 8d Abs. 3 WRFG):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Für die Überwälzbarkeit der Investitionskosten ist es erforderlich, dass die Wohnung nach der Sanierung in derselben Kategorie verbleibt. - Dabei berücksichtigt die WSK im Rahmen einer Gesamtbetrachtung insbesondere den Wohnungstyp, die Zimmeranzahl, die Wohnfläche sowie den aktuellen und künftigen Ausbaustandard (WRSchV § 22). 	<ul style="list-style-type: none"> - Das vorliegende Bauvorhaben wirkt sich weder auf den Wohnungstyp, die Zimmeranzahl noch auf die Fläche der Wohnung aus. Ein wesentlich veränderter Ausbaustandard liegt ebenfalls nicht vor. - Daher steht keine der als überwälzbar eingestuften baulichen Massnahmen dem Verbleib der Wohnung in derselben Kategorie entgegen. Die betroffene Wohnung verbleibt daher in derselben Kategorie im Sinne von § 22 Abs. 1 WRSchV. - Die überwälzbaren Investitionskosten können somit geltend gemacht werden.
<p>12. Bestimmung des wertvermehrenden Anteils der Investitionskosten</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Die WSK qualifiziert die Malerarbeiten als ordentliche Unterhaltsarbeiten. Diese Massnahmen erhöhen nicht den Wert der Wohnung, sondern

Vorgehen WSK

- Die WSK bestimmt welche baulichen Massnahmen wertvermehrend sind und welche werterhaltend sind.
- Rein werterhaltende bauliche Massnahmen werden für die Mietzinsanpassung nicht berücksichtigt bzw. fliessen mit einem Anteil von 0% in deren Berechnung ein.
- Wertvermehrende bauliche Massnahmen werden für die Mietzinsanpassung berücksichtigt. Dabei ist der wertvermehrende Anteil auf maximal 50% beschränkt.

Beispiel

- dienen lediglich dem Werterhalt der vorhandenen Bausubstanz. Ihr wertvermehrender Anteil beträgt 0%.
- Der wertvermehrende Anteil der Investitionskosten ist auf maximal 50% beschränkt (§ 24 Abs. 5 WRSchV). Für die übrigen als überwälzbar eingestuft Sanierungsarbeiten erachtet die WSK den maximalen wertvermehrenden Anteil von 50% als angemessen. Nach Abzug der Kosten für die Malerarbeiten (5'000 Franken), sind für die Berechnung des maximalen Mietzinsaufschlags demzufolge 30'000 Franken massgebend.

*Wertvermehrender Anteil der überwälzbaren Investitionskosten: 15'000.-
(50% von 30'000.-)*

C) Berechnung des Mietzinsaufschlags und Kontrolle

13. Berechnung des reduzierten Überwälzungssatzes gemäss § 24 Abs. 5 WRSchV
- Basierend auf dem aktuell gültigen Referenzzinssatz und der in Anhang 1 der WRSchV beschriebenen Formel berechnet die WSK den Überwälzungssatz. Die Formel lautet:

$$\begin{aligned} & \text{Reduzierter Überwälzungssatz} \\ & = 0.5 * \left(\frac{\text{Referenzzinssatz} + 0.5}{2} + \frac{100}{30} * 1.1 \right) \end{aligned}$$

- Der massgebliche Referenzzinssatz zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung liegt bei 1.75% (Stand 23.05.2024).
- Gemäss der Formel liegt der Überwälzungssatz entsprechend bei 2.452%.

14. Berechnung des Mietzinsaufschlags pro Monat
- Der wertvermehrende Anteil der überwälzbaren Investitionskosten wird in die Formel eingesetzt.
 - Dies ergibt den maximal zulässigen Mietzinsaufschlag pro Jahr.

- Es ergibt sich eine maximal zulässige Mietzinsanpassung von 368.- pro Jahr bzw. von 31.- pro Monat.

Vorgehen WSK

15. Mietzinskontrolle
- Die fünfjährige Mietzinskontrolle beginnt ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Eigentümerschaft über den Abschluss der Bauarbeiten (§ 26 Abs. 1 WRSchV).
 - Nach Eintritt der Rechtskraft dieser Bewilligung lässt die WSK die Mietzinskontrolle überdies im Grundbuch anmerken (§ 8b Abs. 1 WRFG, §23 Abs. 7 WRSchV).
 - Während der fünfjährigen Mietzinskontrollfrist kontrolliert die WSK die Einhaltung der Bewilligungsaufgaben stichprobenartig oder auf entsprechende Mitteilung hin (§ 26 Abs. 2 WRSchV).
 - Nach dem Ende der Mietzinskontrolle kann die Eigentümerschaft bei der WSK die Löschung der Mietzinskontrolle aus dem Grundbuch beantragen.

Beispiel

- Die Eigentümerschaft ist verpflichtet, die SSW zuhanden der WSK umgehend schriftlich über den Abschluss des Bauvorhabens zu informieren.

