



An den Grossen Rat

12.5209.02

BVD/P125209

Basel, 17. September 2014

Regierungsratsbeschluss vom 16. September 2014

## **Anzug Remo Gallacchi und Konsorten betreffend „mehr Wohnraum und Wohnqualität durch verdichtetes Bauen“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24.10.2012 den nachstehenden Anzug Remo Gallacchi und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Basel-Stadt hat während Jahrzehnten Einwohner verloren dadurch, dass die Bewohner mehr Wohnraum pro Person beanspruchten und dass durch restriktivere Bauvorschriften die bauliche Nutzungsmöglichkeit wiederholt reduziert wurde. Eine geringere bauliche Nutzung in der Stadt und damit verbunden eine geringere Bevölkerungszahl führte dazu, dass sich die Überbauungen immer weiter ins Umland hinaus entwickelt haben. Das hatte zur Konsequenz, dass es für die Stadtbewohner immer schwieriger wurde, in grüne Erholungsräume zu gelangen, und dass gleichzeitig der Pendlerverkehr in die Stadt enorm zunahm. Erst in letzter Zeit hat sich eine leichte Änderung ergeben.

Basel-Stadt versucht jetzt, am Stadtrand verschiedene neue Wohngebiete zu entwickeln, was grundsätzlich zu unterstützen ist. Weniger positiv erscheint, wenn laufend dem Gewerbe Flächen entzogen werden, sei es etwa durch die geringere Nutzungsmöglichkeit im Hinterland, sei es durch eigentliche Umwandlungen von Gewerbegebieten in Wohnzonen oder Grünflächen. Diese letzte Entwicklung ist mit klaren Nachteilen verbunden, indem das lokale Gewerbe in die Umgebung abgedrängt wird und längere Fahrten auf sich nehmen muss.

Ein zusätzlicher Aspekt für mehr Wohnraum - bei gleichzeitig hoher Lebensqualität - muss beachtet werden: Die Verdichtung nach innen. Während Jahrzehnten hat Basel-Stadt versucht, die bauliche Nutzung in der Stadt zu reduzieren. Dies erfolgte durch laufende Veränderungen in der Baugesetzgebung, ebenso durch stete Reduktion bezüglich der Nutzungszonen. Dabei besteht seit einigen Jahren in der Schweizer Raumplanung die Forderung, die bestehenden Baugebiete zu verdichten. Damit sollen die noch nicht überbauten Flächen als solche erhalten werden, dies für landwirtschaftliche wie Erholungs-Zwecke. Auch Doris Leuthard forderte vor kurzem, verdichtetes Bauen solle möglich und salonfähig gemacht werden - in der Fläche, in der Höhe, in der Qualität. In diesem Sinne muss Basel prüfen, in den bereits überbauten und der baulichen Nutzung zugewiesenen Flächen mehr Nutzung für Wohnzwecke zu erreichen: durch zusätzliche Bauten in grösseren Hinterlandflächen, durch den Rückbau von überholtem Wohnraum und den Ersatz durch hochstehenden neuen und grösseren Wohnungsbau, sowie durch das vermehrte Bauen in die Höhe. Ein verdichtetes Bauen bringt eine grössere Wohnbevölkerung in die Stadt, was zu mehr Sicherheit und Lebensqualität führt, ebenso wird der Pendlerverkehr in die Stadt reduziert. Eine Verdichtung ist möglich bei gleichzeitig hohem Qualitätsanspruch an den Wohnraum.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

- Kann durch massvolle Veränderungen der Baugesetzgebung erreicht werden, dass in bestimmten Gebieten zusätzliche Wohnflächen erstellt werden können?
- Kann an einzelnen Orten eine höhere Zoneneinteilung zugunsten von mehr Wohnraum vorgesehen werden?
- Wie kann der Abbruch von überholtem und unattraktivem Wohnraum unterstützt, respektive die Erstellung von neuem und hochstehendem Wohnraum unterstützt werden?

Remo Gallacchi, Lukas Engelberger, Markus Lehmann, Oswald Inglin, Pasqualine Balmelli-Gallacchi, Helen Schai-Zigerlig, Rolf von Aarburg, André Weissen, Felix Meier“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Seit 2005 wächst die Einwohnerzahl der Stadt Basel jährlich um über 1'000 Personen und Wohnraum wird immer knapper. Die aktuelle mittlere Prognose des Bundesamtes für Statistik rechnet für den Kanton alleine für die nächsten 10 Jahre mit einer Zunahme um 14'000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Auch die Anzahl Arbeitsplätze ist seit 2005 um über 14'000 gestiegen. Dabei ist in der Stadt Basel wie auch in der Schweiz insgesamt ein anhaltender Strukturwandel von der Produktion hin zu Dienstleistungen, Forschung und Administration zu verzeichnen. Dies führt zu erheblichen Nutzungsverdichtungen auch innerhalb der bisherigen Industrie- und Gewerbegebiete, die inzwischen auch als Büroflächen genutzt werden. Eigentliche Brachflächen gibt es in der Stadt Basel nicht mehr.

Trotz des enormen Mehrbedarfs an Wohnungen können und sollen deshalb Industrie- und Gewerbegebiete nur in einem sehr begrenzten Rahmen umgenutzt werden. Stadtrandentwicklungen und Nachverdichtungen bestehender Wohngebiete sind somit unerlässliche weitere Bausteine zur Sicherung von ausreichend Wohnraum für die Bevölkerung.

Bezüglich der Wirkung auf das Gewerbe ist in diesem Zusammenhang zweierlei zu bedenken:

Erstens kann auch die Nachverdichtung in den Quartieren in Konflikt zum Schutz von Gewerbe stehen. Immerhin befinden sich rund 9'000 der 14'000 gewerblichen KMU-Arbeitsplätze<sup>1</sup> nicht in der Industrie- und Gewerbezone, sondern in den Wohn- und Mischgebieten der Quartiere. Konflikte können insbesondere dann entstehen, wenn Nachverdichtungsmöglichkeiten für neue Wohnbauten in bisher gewerblich genutzten Innenhöfen realisiert werden.

Zweitens wird im gut erschlossenen Agglomerationskern Basel das klassische Gewerbe auch innerhalb reiner Industrie- und Gewerbegebiete durch wertschöpfungsintensivere Arbeitsnutzungen wie Labors und Forschung konkurrenziert.

Basel ist verglichen mit anderen Städten bereits dicht bebaut. Das Potenzial des bestehenden Zonenplans wird zu 85 Prozent ausgeschöpft. In der Stadt Zürich sind es zum Vergleich trotz hoher Bautätigkeit nur 75 Prozent<sup>2</sup>. Trotz der bereits hohen Dichte fördert der Kanton zusätzliches verdichtetes Bauen in den Quartieren mit Bebauungsplänen, Aufzonungen und mit dem neuen

<sup>1</sup> Betriebszählung 2011: 31'000 Beschäftigte im Produzierenden Sektor, davon 17'000 in ausgewählten weltweit tätigen Gross-Unternehmen und 14'000 in übrigen produzierenden Betrieben.

<sup>2</sup> Stadt Zürich, 2013: Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich, Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV

Wohnraumfördergesetz. Die Nachverdichtungsmöglichkeiten in den Quartieren genügen jedoch nicht, um das prognostizierte Bevölkerungswachstum aufzufangen und preistreibender Wohnraumknappheit vorzubeugen. Weitere zentrale Massnahmen sind deshalb die punktuelle Stadt- randentwicklungen und die Umnutzungen einzelner Industrie- und Infrastrukturf lächen. Die Stadt- randentwicklungen Süd, Ost, Nordwest und Walkeweg, die sich weitgehend im Landeigentum des Kantons befinden, sind dabei die einzige Möglichkeit, den Zeitpunkt neuen Wohnungsbaus durch den Kanton selbst zu steuern.

## **2. Zum Inhalt des Anzugs**

### **2.1 Räumlich differenzierte Verdichtungsstrategien als Alternative zu Veränderungen der Baugesetzgebung**

Für Gesetzesänderungen, die auf eine Verdichtung bereits bebauter Gebiete abzielen, kommen insbesondere folgende Aspekte des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes in Frage: Die Anhebung der zulässigen baulichen Ausnutzung, der Gebäudehöhe und der Anzahl Geschosse, die Senkung der Mindeststandards für Frei- und Grünraumanteile auf den Parzellen sowie die Senkung der Mindest-Gebäudeabstände und der entsprechenden Mindeststandards für Tageslicht in den Wohnräumen.

Änderungen der Baugesetzgebung gelten immer für den gesamten Kanton respektive für alle Flächen eines Zonentyps im ganzen Kanton. Sie ermöglichen deshalb nur eine räumlich undifferenzierte Vergrösserung der theoretischen baulichen Verdichtungsmöglichkeiten. Diese pauschale Ausrichtung kann zu fehlender Wirksamkeit oder zu unerwünschten Wirkungen wie dunklen Wohnungen oder Mangel an Spielflächen für Kinder führen.

So hemmen in vielen Stadtgebieten weniger die bau- und zonenrechtlichen Vorgaben, sondern die gewachsenen Bebauungsmuster, ungünstige kleine Parzellenzuschnitte oder nicht alleine an der Maximierung der baulichen Ausnutzung orientierte Nutzungsziele der Eigentümerschaft eine dichtere Bauweise. Dies betrifft vor allem die Randquartiere der Stadt, wo die zulässige bauliche Nutzung schon heute oft nicht ausgeschöpft wird.

In den bereits sehr dicht bebauten inneren Stadtteilen, wo die zonenrechtlichen Möglichkeiten weitestgehend ausgeschöpft sind, würde eine pauschale Abkehr von den gesetzlichen Mindeststandards für Freiräume, Tageslicht und Grenzabstände von Gebäuden die auch vom Anzugsteller eingeforderte Sicherung der Wohnqualität gefährden.

Aufzonungen sind für eine Erhöhung der zulässigen baulichen Dichte in Verbindung mit einer grösseren zulässigen Geschoszahl der einfachere und räumlich besser differenzierbare Weg als Gesetzesänderungen. Auch bei einer Aufzonung werden jedoch noch recht pauschale Regeln angewendet, die nur in einem geeigneten Umfeld die gewünschte Wirkung erzielen (siehe auch Kapitel 2.2 Möglichkeiten für Aufzonungen).

An manchen Standorten sind nur bei einer besonders geschickten Anordnung von Baukörpern, bei optimalen Sichtbeziehungen und durchdachten Nutzungen qualitätsvolle Verdichtungen möglich, bei denen Tageslicht und Privatsphäre in den Wohnungen gesichert sind, für die Bewohner nutzbare Aussenräume entstehen und störende Immissionen vermieden werden. Dies erfordert dann eine sorgfältige Planung, welche die spezifischen Verhältnisse vor Ort berücksichtigt. Für solche massgeschneiderten Lösungen sind Bebauungspläne das geeignete Instrument. Bebauungspläne werden in der Regel nicht auf Vorrat beschlossen, sondern dann dem Grossen Rat vorgelegt, wenn die lokalen Eigentümer ein konkretes Entwicklungsinteresse haben. Der Kanton nutzt das Instrument der Bebauungspläne für zahlreiche Verdichtungsprojekte. Neuere Beispiele reichen von den Überbauungen am Lautergarten, der Gellert-Garage oder der Wildensteinerstrasse über den Magnolienpark, Schoren, und das Wohnhochhaus Markthalle bis zum Clarturm.

## 2.2 Möglichkeiten für Aufzonungen

Flächige Aufzonungen sind dort sinnvoll, wo die Eigentümerschaften dank ausreichend grosszügigen Strassen- und Parzellenzuschnitten mit vertretbarem Aufwand auch tatsächlich grössere Gebäude realisieren können. Solche Flächen finden sich z. B. im Lehenmattquartier, im südöstlichen Hirzbrunnen im Bereich Wittlingerstrasse/Magdenstrasse und bei grösseren Flächen, die im Besitz eines oder weniger Eigentümerschaften sind. Für Areale mit übersichtlicher Eigentümersstruktur ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine Aufzonung oder ein massgeschneiderter Bebauungsplan besser geeignet ist, die baulichen Verdichtungsmöglichkeiten zu realisieren. Dies betrifft insbesondere auch Genossenschaftsareale, wo es eventuell praktikabler ist, mit einem Bebauungsplan punktuell einzelne höhere Neubauten zu errichten, als pauschal alle Bestandsbauten eines Areals einer Totalsanierung bzw. einem Abriss und Neubau zu unterziehen.

Nicht sinnvoll sind pauschale Aufzonungen dort, wo bereits heute die bauliche Ausnutzung so hoch ist, dass weitere Verdichtungen aufgrund von Mindest-Qualitätsanforderungen für Tageslicht in Wohnräumen oder für Freiraumanteile in den Gevierten gar nicht umgesetzt werden könnten. Wenig wirkungsvoll sind Aufzonungen auch in sehr klein parzellierten Gebieten mit (Reihen-) Einfamilienhäusern. Dort bestehen nämlich bereits heute grosse Nutzungsreserven, die kaum ausgeschöpft werden, weil die vor Ort wohnenden Eigentümerschaften gar keine zusätzlichen Wohnungen auf ihrer Parzelle wünschen und weil der schmale Parzellenzuschnitt den Wechsel vom Einfamilienhaus zum Geschosswohnungsbau äusserst schwierig gestaltet.

Generell werden zusätzliche Nutzungsreserven durch Aufzonungen – ähnlich wie die schon bestehenden Nutzungsreserven im heutigen Zonenplan – nur teilweise und langsam genutzt. Auswertungen zeigen, dass in den Stadtgebieten, in denen der Zonenplan bereits heute erhebliche bauliche Verdichtungen zulassen würde, nur etwa 8% dieser Verdichtungspotenziale pro Dekade tatsächlich genutzt werden.

Bei optimistischer Schätzung besteht für solche Aufzonungen in den Quartieren bis im Jahr 2030 ein Mobilisierungspotenzial von zusätzlicher baulicher Dichte für theoretisch rund 1'000 Einwohnerinnen und Einwohner. In diesem Zusammenhang muss aber Folgendes in Betracht gezogen werden: Gerade bei Nachverdichtungen mit den zugehörigen Sanierungen, Abrissen und Neubauten sind erhebliche Investitionen der Liegenschaftseigentümerschaften erforderlich, so dass der neue Wohnraum in der Regel teurer ist als der ersetzte oder sanierte alte Wohnraum. Damit geht oft auch ein Komfortgewinn mit grösseren Wohnflächen pro Person einher, der einen Teil des baulichen Verdichtungseffektes wieder aufzehrt. Die Erhöhung der Bevölkerungsdichte fällt dann geringer aus als der theoretische Wert der Erhöhung der baulichen Dichte.

Aufzonungen sind also ein Instrument zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums. Sie sind aber nur in einigen Stadtgebieten sinnvoll und die Wirkung erfolgt nur graduell und langsam. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat mit dem zweiten Ratschlag zur Zonenplanrevision konkrete Vorschläge für Aufzonzungsgebiete unterbreiten.

## 2.3 Unterstützung der Erneuerung des Wohnungsbestandes

Das am 22. September 2013 von der Stimmbevölkerung angenommene neue Wohnraumförderungsgesetz unterstützt die Erneuerung des Wohnungsbestandes und die Mobilisierung von Verdichtungsreserven: Von der zwingenden Bewilligungserteilung für Abbruch von Wohnhäusern bei Schaffung von mindestens gleich viel Wohnraum und von der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens profitieren besonders diejenigen Liegenschaftseigentümerschaften, die ihr vorhandenes Geschossflächenpotenzial voll ausschöpfen wollen. Die Erfahrung zeigt, dass Nachverdichtung im Bestand primär über Abriss und Neubau erfolgt. Die Wohnungsbilanz der Um- und Ausbauten war sogar negativ, weil diese offenbar überwiegend zur Vergrösserung bzw. Zusammenlegung von Wohnungen genutzt werden.

Die Verteilung der Nutzungsreserven zeigt, dass die bestehenden Verdichtungsmöglichkeiten dort wenig genutzt werden, wo die Eigentümerinnen und Eigentümer die Liegenschaften selbst nutzen. Dies sind vor allem die Einfamilienhausgebiete und die Genossenschaftsareale. Für Selbstnutzer kann der „Ertrag“ eines Grundstücks nämlich nicht nur aus dem monetären Gewinn durch eine möglichst intensive bauliche Nutzung bestehen, sondern auch aus anderen Vorteilen wie grosszügigen privaten Freiräumen oder geringen Wohnkosten. Während in den (Reihen-) Einfamilienhausgebieten die kleinteilige Parzellenstruktur einen Übergang zu dichteren Bebauungen ohnehin erschwert, wären viele grosse Parzellen von Genossenschaften eigentlich gut geeignet für eine bauliche Verdichtung. Die Kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung und das neue Wohnraumförderungsgesetz bieten hier mit Bürgschaften und Projektentwicklungsdarlehen gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften gezielte Unterstützung an.

## 2.4 Fazit

Der Kanton fördert verdichtetes Bauen in den Quartieren bei Wahrung der Wohnqualität primär mit Bebauungsplänen, Aufzonungen und mit dem neuen Wohnraumförderungsgesetz. Die realistischen Nachverdichtungsmöglichkeiten in den Quartieren reichen aber bei Weitem nicht aus, um das prognostizierte Bevölkerungswachstum aufzufangen und preistreibender Wohnraumknappheit vorzubeugen. Der Kanton braucht deshalb alle drei raumplanerischen Säulen zur Schaffung von Wohnraum: Bauliche Verdichtung in den Quartieren, punktuelle Stadtrandentwicklungen und einzelne begrenzte Umnutzungen von Industrie- und Infrastrukturflächen. Die Stadtrandentwicklungen Süd, Ost, Nordwest und Walkeweg, die sich weitgehend im Landeigentum des Kantons befinden, sind dabei die einzige Möglichkeit, den Zeitpunkt neuen Wohnungsbaus durch den Kanton selbst zu steuern. Der Regierungsrat nutzt diese Gelegenheit, um im Bebauungsplan für die Stadtrandentwicklung Ost erstmals einen Mindestanteil an gemeinnützigen Wohnungen festzusetzen.

Gerade diese breite Fächerung der Massnahmen ermöglicht es, die einzelnen Massnahmen zielgerichtet in einem realistischen Ausmass und in verträglicher Weise einzusetzen: Nachverdichtung bestehender Wohngebiete an geeigneten Flächen muss die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner wahren und wenn möglich sogar steigern. Umnutzungen von Industrie- und Infrastrukturflächen sollen in Zusammenarbeit mit den Arealeigentümerschaften und unter Berücksichtigung des notwendigen Entwicklungsspielraums für die lokale Wirtschaft entwickelt werden. Punktueller neuer Wohnraum am Stadtrand ist sinnvoll, wenn gleichzeitig die Naherholungsqualität verbessert und der Naturschutz berücksichtigt wird.

## 3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Remo Gallacchi und Konsorten betreffend „mehr Wohnraum und Wohnqualität durch verdichtetes Bauen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin