



An den Grossen Rat

23.5310.02

PD/P235310

Basel, 6. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2023

## Interpellation Nr. 78 Adrian Iselin betreffend «Umnutzung leerstehender Büroflächen in Wohnraum»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 7. Juni 2023)

«Durch die Konzentration von Büro-Arbeitsplätzen in Neubauten, z. B. durch Roche, Baloise und andere Firmen, sind Büroflächen frei geworden, die in absehbarer Zeit nicht mehr der angedachten Funktion dienen. Nicht alle bisher als Büro benutzten Räume eignen sich für eine Umnutzung in Wohnraum. Es gibt im Kanton bereits gelungene Transformationen von Büro- zur Wohnnutzung. Der Kanton hat dazu auch Studien in Auftrag gegeben, die allerdings die neuesten Entwicklungen nicht erfassen. In einer Studie von 2013 wird von ca. 400 Wohnungen ausgegangen, welche durch Umnutzung von Büroflächen erstellt werden könnten.

Mit Blick auf den aktuellen und prognostizierten Mangel an Wohnraum, macht es Sinn, jetzt leerstehende Bürofläche auf ihre Tauglichkeit zur Umnutzung in Wohnfläche systematisch zu prüfen. Es braucht zusätzlichen Wohnraum im Kanton, auch um die Preise durch ein genügend grosses Angebot zu stabilisieren.

Der Kanton verfügt in diversen Amtsstellen wohl über alle Informationen, die nötig sind, um die Tauglichkeit einer Umnutzung zu prüfen. Fehlende Informationen können leicht eingeholt werden. Das Bewilligungsverfahren für solche Umnutzungen ist leider zu zeitaufwändig und kompliziert, es braucht Vereinfachungen. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Gibt es im Kanton eine aktuelle systematische Erhebung über leerstehende Büroräume?
2. Gibt es bereits eine konkrete Triage, welche leerstehenden Büroräume sich in naher Zukunft für eine Umnutzung in Wohnraum eignen?
3. Stellen die geltenden Gesetzesvorschriften ein Hindernis dar, Bürofläche in Wohnraum umzugestalten?
4. Werden Eigentümerschaften von verfügbaren Büroräumen, die geeignet sind für eine Umnutzung, vom Kanton angefragt, ob Bereitschaft zu entsprechenden Massnahmen besteht?
5. Ist es denkbar, Anreize für umnutzungswillige Eigentümerschaften anzubieten, damit der Wohnungsbestand im Kanton rasch erfolgen kann?

Adrian Iselin»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

## 1. Vorbemerkungen

Der Wohnraum im Kanton Basel-Stadt ist schon seit längerem knapp. Eine anhaltende positive Bevölkerungsentwicklung, bedingt durch eine anhaltende Zuwanderung aufgrund der wirtschaftlichen Prosperität im Kanton und der Region, führen zu einer hohen Nachfrage nach Wohnraum. Auch wenn die Nachfrage in den vergangenen fünf Jahren durch eine hohe Wohnbautätigkeit weitgehend aufgefangen werden konnte, bleibt das Angebot knapp.

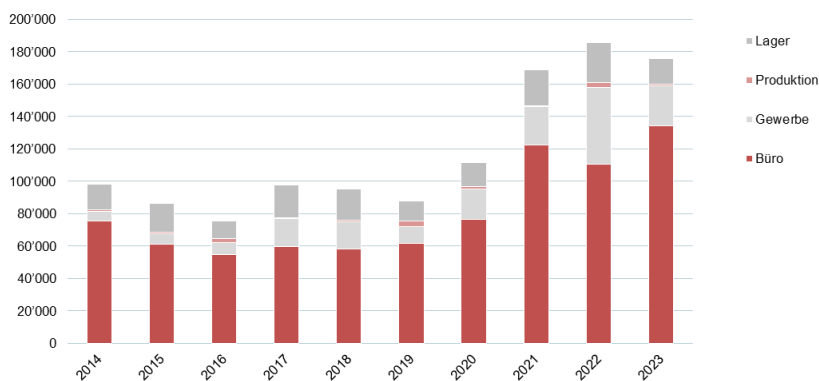
Ziel des Regierungsrates ist es, dass die Wohnraumnachfrage im Kanton möglichst befriedigt werden kann. Aufgrund der begrenzten Kantonsfläche ist der Kanton dabei auf die Potenziale im bestehenden Siedlungsgebiet angewiesen. Die Umnutzung von leerstehenden Büroflächen zu Wohnraum stellt dabei einen kleinen Beitrag zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum dar. In den letzten zehn Jahren entstanden meist zwischen 5 und 25 Wohnungen pro Jahr, die auf Büroumnutzungen zurückzuführen sind. Nur in den Jahren 2014, 2019 und 2021 war der Anteil solcher Wohnungen aufgrund grösserer Umnutzungsprojekte höher. Wie vom Interpellanten festgestellt, eignen sich Büroflächen nicht automatisch als Wohnraum und sind oftmals grössere und kostspielige Umbauprojekte notwendig, wird eine Umnutzung angestrebt. Ein weitaus grösseres Potenzial zur Schaffung von Wohnraum bergen die Arealentwicklungen (insbesondere die Transformationsareale), in Aufzungsgebieten und generell Nachverdichtungen.

Aufgrund der Fertigstellung von Neubauprojekten und der Verdichtung von Büro-Arbeitsplätzen verschiedener Grossunternehmen ist die Verfügbarkeit von Büroflächen, auch von grossen Objekten, in den vergangenen Jahren gestiegen. Dabei darf aber nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Verfügbarkeit von Wirtschafts- und Büroflächen ein wichtiger Standortvorteil und eine elementare Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons darstellen. Unternehmen, die expandieren oder sich neu in Basel niederlassen wollen, brauchen eine Auswahl an Objekten und Flächen in unterschiedlichen Grössen und mit verschiedenen Lagequalitäten und Ausbaustandards. Generell wird deshalb eine Angebotsquote von 5 % als eine gesunde Grössenordnung für die Flächenverfügbarkeit gesehen. Bis 2020 war der Büroflächenmarkt in Basel ausgetrocknet, was die Expansion von grösseren Unternehmen im Kanton erschwert hat.

## 2. Zu den einzelnen Fragen

### 1. Gibt es im Kanton eine aktuelle systematische Erhebung über leerstehende Büroräume?

Im Rahmen der jährlichen Leerstandserhebung publizieren die Statistischen Ämter Basel-Stadt und Basel-Landschaft aktuelle Daten zu leerstehenden Büroflächen, die durch den Schweizerische Verband der Immobilienwirtschaft beider Basel (SVIT beider Basel) erhoben werden.

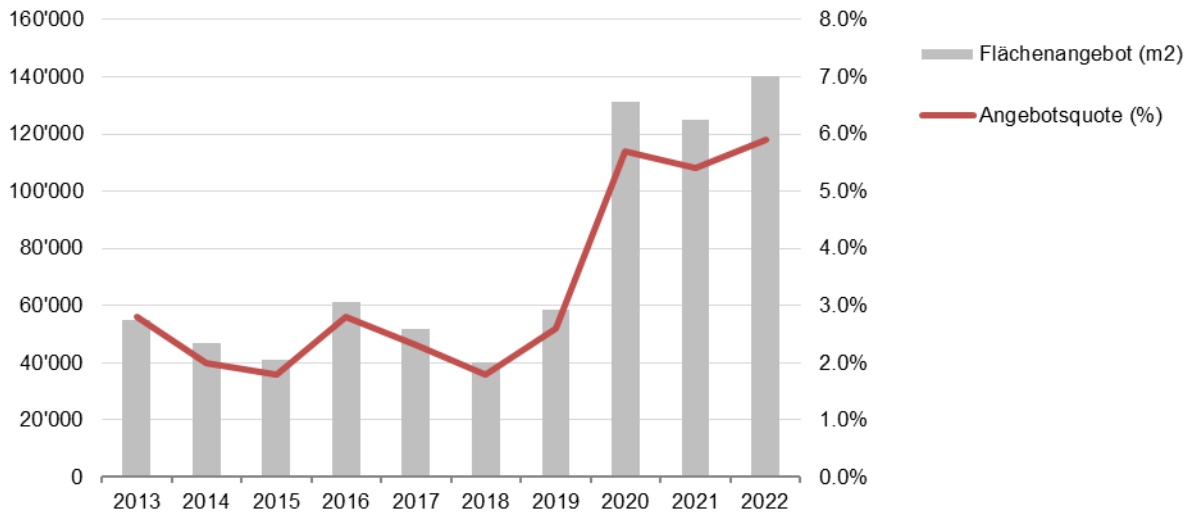


Leerstandentwicklung von Wirtschaftsflächen in Basel-Stadt in Quadratmeter (Statistisches Amt Basel-Stadt)

Es zeigt sich, dass es zwischen 2020 und 2021 bei den leerstehenden Büroflächen einen sprunghaften Anstieg gegeben hat. Nachdem der Leerstand zwischenzeitlich leicht rückläufig war, wurde

per 1. Juni 2023 ein erneuter Sprung auf rund 134'300 m<sup>2</sup> Leerstand festgestellt. Die einzelnen Objekte mit leerstehenden Flächen werden nicht separat ausgewiesen.

Darüber hinaus fasst die Standortförderung Basel-Stadt jährlich die wichtigsten Indikatoren und Entwicklungen auf dem Wirtschaftsflächenmarkt Basel in einem Bericht zusammen und veröffentlicht diesen auf der Website des Amtes für Wirtschaft und Arbeit<sup>1</sup>. Die Daten der öffentlichen Statistik werden hier mit weiteren aggregierten Daten von privaten Forschungsinstituten und Immobiliendienstleisterinnen und -dienstleistern ergänzt.



Flächenangebot (m<sup>2</sup>) und Angebotsquote (%) für Büroflächen in Basel (JLL Büromarkt Schweiz 2023)

Für Unternehmen, die expandieren oder sich neu im Kanton Basel-Stadt niederlassen möchten, sind weniger die leerstehenden Flächen relevant als die effektiv angebotenen Flächen, die sich in der Angebotsquote widerspiegeln. Gemäss der Studie Büromarkt Schweiz 2023 von JLL lag diese bis 2019 unter 3 % und stieg dann ebenfalls sprunghaft auf über 5 % an. Der Grund für diese Angebotszunahme liegt in der Konsolidierung von Roche im Wettstein-Quartier. Dadurch wurden laut JLL über 30'000 m<sup>2</sup> Büroflächen frei, zum grössten Teil in der Innenstadt. Zudem sind zeitgleich verschiedene Neubauten auf den Markt gekommen, wo noch zahlreiche Einheiten unvermietet sind.

Die aktuellen Leerstände auf dem Büromarkt bewegen sich sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich jedoch in einer gesunden Bandbreite. Aus Sicht des Regierungsrates überwiegen die positiven Auswirkungen einer guten Verfügbarkeit von Flächen für Unternehmen auf Raumsuche. Eine Auswahl an attraktiven Flächen ist eine wichtige Grundvoraussetzung dafür, dass sich Unternehmen im Kanton entwickeln oder neu ansiedeln können. Der Verbleib von Sandoz im Kanton durch die Anmietung von grossen Büroflächen im Elsässertor am Bahnhof SBB ist ein gutes Beispiel für diese positiven Auswirkungen.

2. *Gibt es bereits eine konkrete Triage, welche leerstehenden Büroräume sich in naher Zukunft für eine Umnutzung in Wohnraum eignen?*

Der Regierungsrat sieht es nicht als kantonale Aufgabe an, sich in die strategische Ausrichtung und Immobilienstrategien privater Unternehmen oder Eigentümerschaften einzumischen. Die privaten Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer kennen ihre Liegenschaften am besten und können die jeweilige Immobilienstrategie besser beurteilen als der Kanton.

<sup>1</sup> <https://www.awa.bs.ch/standortfoerderung/basler-wirtschaft-in-zahlen/wirtschaftsflaechen.html>

3. *Stellen die geltenden Gesetzesvorschriften ein Hindernis dar, Bürofläche in Wohnraum umzugestalten?*

Zonenrechtlich bestehen meist keine Einschränkungen, da sich die meisten Bürogebäude in Bauzonen bzw. innerhalb des Siedlungsgebietes in Zonen befinden, die sowohl Arbeits- als auch Wohnnutzungen zulassen und wo auch der Wohnanteilplan keine Einschränkungen vorsieht. Einzig bei Gebäuden in der Zone 7 (Industrie- und Gewerbezone) ist eine Wohnnutzung untersagt. Bei einer Umnutzung von Büroflächen in Wohnraum handelt es sich jedoch um eine wesentliche Nutzungsänderung, die gemäss § 26 der Bau- und Planungsverordnung (BPV) unter die Baubewilligungspflicht fällt.

Die Lage und entsprechende Lärmbelastung spielen eine zentrale Rolle bei der Beurteilung, ob sich eine Büroräumlichkeit grundsätzlich zum Wohnen eignet. Einschränkend wirken dabei allenfalls die Vorgaben zum Lärmschutz (Bundesgesetzgebung). Nebst der Lagequalität sind es verschiedene bauliche Herausforderungen (Objektqualität), die eine Umnutzung ermöglichen oder verunmöglichen und individuell im Baubewilligungsverfahren geprüft werden müssen. Wichtige Faktoren sind beispielsweise:

- Gebäudetiefe: Eine Wohnnutzung bedingt gesetzlich Licht (§ 63 Bau- und Planungsgesetz). Dabei gilt es zu beachten, dass Bürogebäude oft über grössere Gebäudetiefen verfügen, was die Einhaltung von Normen betreffend Tageslicht und der gesetzlichen Vorgaben zum Verhältnis Fenster- zu Bodenfläche erschwert.
- Tragstruktur: Grosszügige tragende Strukturen ermöglichen eine freiere Raumeinteilung, kleinteilige Tragstrukturen schränken Anpassungen ein.
- Tragfähigkeit und Statik: Der Einbau von kleinteiligen Wohnungsstrukturen bringt tendenziell mehr Lasten ins Gebäude.
- Versorgungsschächte: Anzahl und Position definieren die Lage von Sanitärinstallationen und Küchen bzw. den Umbauaufwand.
- Erschliessung: Aus Brandschutzgründen und weil Wohngebäude meist aus kleineren Einheiten bestehen als Bürokomplexe erfordert die Erschliessung oft zusätzliche Treppenhäuser.
- Fassadenstruktur: Der Aussenbezug von Wohnungen ist grösser und bedarf im Vergleich zu Büros beispielsweise den Anbau von Balkonen und Loggien.
- Weitere Faktoren: Eine Umnutzung in Wohnraum bedingt die Erfüllung weiterer baurechtlicher Bedingungen wie insbesondere die Schaffung von Abstellräumen, Veloabstellplätzen und Kinderspielplätzen.

Letztlich ist es vor allem die Frage der Wirtschaftlichkeit, die über eine mögliche Umnutzung von Büroflächen zu Wohnraum entscheidet. Die nötigen baulichen Massnahmen, um Büroflächen in Wohnraum zu verwandeln, können hohe Kosten verursachen. Als Richtwert wird bei solchen Projekten von rund 75 bis 80 Prozent der Neubaukosten ausgegangen.

4. *Werden Eigentümerschaften von verfügbaren Büroräumen, die geeignet sind für eine Umnutzung, vom Kanton angefragt, ob Bereitschaft zu entsprechenden Massnahmen besteht?*

Siehe Antwort zu Frage 2. Die meisten Bürogebäude befinden sich im Besitz von institutionellen Anlegerinnen und Anlegern, die die Marktsituation kennen und gut einschätzen können, ob sich eine Umnutzung lohnt. Letztlich geht es um ein Abwägen zwischen Umbaukosten und potenziellen Mehrerträgen durch Mietwohnungen.

5. *Ist es denkbar, Anreize für umnutzungswillige Eigentümerschaften anzubieten, damit der Wohnungsbestand im Kanton rasch erfolgen kann?*

Ausserhalb zentraler Standorte erzielen Wohnungen oftmals höhere Mieterträge pro Quadratmeter als Büroflächen. Aufgrund der aktuellen Marktlage gibt es bereits starke Anreize, Büroflächen zu Wohnungen umzuwandeln. Davon zeugen verschiedene Umnutzungen in den letzten Jahren oder

die Bestrebungen vieler Projektentwicklerinnen und -entwickler, den Wohnanteil in Bauprojekten zu erhöhen.

Für Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer geht es um ein Abwägen von potenziell höheren künftigen Erträgen infolge einer Umnutzung gegenüber den aufzubringenden Projekt- und Umbaukosten. Der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Quadratmeterpreisen für Mietwohnungen und für Büroflächen hat sich gemäss Marktdaten von WüestPartner in den vergangenen zehn Jahren nochmals vergrössert. Der Regierungsrat sieht derzeit keinen Anlass, mit zusätzlichen Anreizen direkt oder indirekt in den Markt einzugreifen, zumal die Verfügbarkeit von Gewerbe- und Büroflächen einen wichtigen Standortfaktor darstellt und in dieser Hinsicht sich der Büroleerstand nach wie vor in einem gesunden Bereich bewegt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin