



An den Grossen Rat

23.5549.02

Petitionskommission
Basel, 29. Januar 2024

Kommissionsbeschluss vom 29. Januar 2024

Bericht der Petitionskommission

zur Petition P470 «Umnutzung leere Bürogebäude zu Wohnraum»

1. Wortlaut der Petition

Umnutzung leere Bürogebäude zu Wohnraum

5 Jahre Recht auf Wohnen in Basel – Umsetzung lässt auf sich warten

Die kantonale Initiative „Recht auf Wohnen“ wurde am 10. Juni 2018 mit 25'596 zu 19'004 Stimmen (57.4 %) angenommen. Wenn wir die Statistik der Meldeadressen für Menschen ohne festen Wohnsitz anschauen, wird schnell klar: Mit einem Rückgang um nicht mal 20 % ist der Auftrag des Stimmvolkes bei weitem nicht umgesetzt! **Am 10. Juni 2023 waren 321 Menschen als wohnungslos gemeldet.**

Dabei wären die benötigten Kubikmeter bereits gebaut:

- Um- und weiterbauen im Bestand ist nicht nur klimaschonender als die Planung auf der grünen Wiese, oder Abriss und Neubau, sondern vor allem auch viel schneller zu realisieren und dabei kostengünstiger.
- 2022 wurden gut 200'000 m² leere Geschäftsflächen gemeldet (dreimal so viel wie 2015), 110'000 m² davon entfallen auf ehemalige Büroflächen. Das entspricht 22 Fussballfeldern oder rund 3'000 1-Zimmer-Wohnungen. Eine Trendwende ist hier nicht zu erwarten (Stichworte: Home Office und raumsparende Co-working-spaces).
- Neben den Büros sind vor allem auch Ladenlokale und Warenhäuser interessant. Auch wenn in Basel gerade der altehrwürdige Globus umgebaut wird, ist absehbar, dass in den nächsten Jahren der Bedarf an Verkaufsflächen rückläufig sein wird. In Berlin werden zum Beispiel grosse Kaufhäuser umgebaut (Kombinationen von Popup-Stores, sozialen Einrichtungen und Wohnraum), was letztlich auch der schleichenden Verödung der Innenstädte entgegenwirkt.
- Mit der Umnutzung des ehemaligen Hauptsitzes des Amtes für Umwelt und Energie oder der geplanten Umnutzung des ehemaligen Novartis-Bürohochhauses sind positive Beispiele.

Wir fordern deshalb, dass der Kanton Basel-Stadt unter Einbezug von Liegenschaftsbesitzer:innen unverzüglich eine Offensive startet zur Umnutzung leerstehender Gebäude zu Wohnraum, der für alle bezahlbar ist.

Er darf sich dabei nicht hinter Ausreden wie „falsche Bauzone“ oder „ungeeignete architektonische Grundraster“ verstecken.

Die weiterhin herrschende Wohnungsnot erfordert mutige und kreative Schritte. Probleme lassen sich lösen – wenn der politische Wille da ist.

2. Kommissionsberatung

2.1 Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Petition P470 «Umnutzung leere Bürogebäude zu Wohnraum» an seiner Sitzung vom 8. November 2023 der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Am 18. Dezember 2023 hörte die Kommission im Rahmen eines Hearings eine Vertretung der Petentschaft sowie als Vertreterin des Präsidialdepartements die Leiterin der Fachstelle Wohnraumentwicklung in der Kantons- und Stadtentwicklung an.

2.2 Anliegen der Petentschaft

Die Vertreter der Petentschaft empfinden die vom Basler Stimmvolk im Jahr 2018 angenommene Volksinitiative «Recht auf Wohnen» als bisher nur ungenügend umgesetzt. Die Zahl der im Kanton Basel-Stadt als wohnungslos gemeldeten Personen habe seit Annahme der Initiative nur um etwa 20 Prozent abgenommen und liege immer noch bei rund 320. Es gebe in Basel deutlich zu wenig

bezahlbaren und zugänglichen Wohnraum. Mit Einreichung der Petition solle ein Anstoss gegeben werden, damit sich daran etwas ändert.

Dass es in einer dicht bebauten Stadt wie Basel nicht einfach ist, neuen und vor allem günstigen Wohnraum zu schaffen, ist der Petentschaft bewusst. Eine Möglichkeit sieht sie in der Umnutzung von Bürogebäuden in Wohnungen. Auf den vom Kanton per 1. Juni 2022 ausgewiesenen 110'000 Quadratmetern nicht genutzter Bürofläche liessen sich theoretisch etwa 3'000 bescheidene Einzimmerwohnungen realisieren. Es sei nicht zu erwarten, dass die leerstehenden Büroflächen in Zukunft wieder ihrem ursprünglichen Zweck gemäss genutzt werden, sondern eher von einer weiteren Zunahme an leerstehenden Büroflächen auszugehen.

Die Petentschaft hat Beispiele von durch Private und Genossenschaften umgenutzten Gebäuden genannt. Der Kanton hat das ehemalige Felix Platter-Spital umgenutzt und baut derzeit das ehemalige Gebäude des Amtes für Umwelt und Energie an der Hochbergerstrasse um. Dort entstünden allerdings keine preisgünstigen, sondern eher hochwertige Wohnungen.

In der Umnutzung von Bürogebäuden erkennt die Petentschaft Potenzial zur Schaffung von Wohnraum. Sie bittet den Kanton, einerseits geeignete eigene Liegenschaften umzunutzen und andererseits Anreize zu schaffen, damit Private nicht mehr genutzte Bürogebäude zu Wohnraum umwandeln. Dafür spreche, dass mehr Wohnraum benötigt wird und bei den Büroflächen ein Überangebot besteht. Es handle sich dabei nicht um ein «linkes Anliegen», wie der vom Grossen Rat am 15. November 2023 an den Regierungsrat überwiesene *Anzug Adrian Iselin und Konsorten betreffend Umnutzung Büroflächen zu Wohnraum* beweise.

Als Gruppe, die von der Umnutzung von Bürogebäuden in Wohnraum besonders profitieren würde, haben die Vertreter der Petentschaft junge Erwachsene erwähnt, die am Übergang zwischen Schule und Beruf stehen oder trotz Arbeitstätigkeit auf Sozialleistungen angewiesen sind. Bezahlbarer Wohnraum sei für diese, aber auch für andere Menschen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen oder mit Defiziten in der Finanz- und Wohnkompetenz absolute Mangelware.

Auf Nachfrage aus der Kommission haben die Vertreter der Petentschaft erklärt, die von ihnen vertretenen Menschen ohne festen Wohnsitz suchten in den allermeisten Fällen eine Wohnung für sich allein. Gefragt sind also in erster Linie kleine Wohnungen. Wichtig ist wohnungslosen Menschen ein Dach über dem Kopf bzw. ein eigenes Bett, eine Nasszelle und eine Kochgelegenheit. Nur ein kleiner Teil der Menschen ohne festen Wohnsitz (sogenannte «rough sleepers») wolle gar nicht konventionell wohnen.

2.3 Stellungnahme Präsidialdepartement

Die Vertreterin des Präsidialdepartements hat zum einen dargelegt, wie die Umnutzung von Bürogebäuden in Wohnraum von der Kantons- und Stadtentwicklung grundsätzlich beurteilt wird, zum anderen, welche Massnahmen der Kanton zu Gunsten wirtschaftlich schwächerer Menschen auf dem Wohnungsmarkt ergriffen und geplant hat.

Der Büroleerstand hat sich im Kanton Basel-Stadt in den letzten Jahren erhöht. Die Angebotsquote lag lange bei etwa 3 Prozent, stieg im Zuge des Zusammenschlusses der Büroarbeitsplätze der Roche auf deren eigenem Areal aber auf über 5 Prozent an. Bei Wirtschaftsflächen wird ein Leerstand in dieser Grössenordnung allerdings als «gesund» eingestuft; zuziehende Firmen können unter verschiedenen Objekten auswählen.

Die Nachfrage nach Büroflächen sinkt durch Flächenoptimierung und das vermehrte Homeoffice. Dem steht aber das Beschäftigungswachstum entgegen: Bis 2035 soll es im Kanton Basel-Stadt 220'000 Arbeitsplätze geben, und durch die Tertiärisierung steigt der Anteil der in Büros arbeitenden Menschen.

Der Kanton ist gemäss der Vertreterin des Präsidialdepartements im Jahr 2014 basierend auf einer Potenzialstudie davon ausgegangen, dass infolge der erwähnten Absichten der Roche bis 2021 durch Umnutzung von Büros 400 bis 600 zusätzliche Wohnungen entstehen könnten. Rückblickend lässt sich feststellen, dass innerhalb von acht Jahren 450 Wohnungen entstanden sind, allerdings

kaum preisgünstige. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur von Büro- und Wohnhäusern sind Nutzungsänderungen mit hohen Umbaukosten verbunden. Sie liegen im Schnitt bei etwa 80% der Kosten von Neubauten. Wirtschaftlicher als bei reinen Bürogebäuden dürften Umnutzungen bei zum Wohnen gebauten, später aber in Büros oder Arztpraxen umfunktionierten Gebäuden sein. Solche wieder ihrem ursprünglichen Zweck zuzuführen ist einfacher, da die Grundstruktur auf das Wohnen ausgerichtet ist.

Verworfen hat der Regierungsrat die Umnutzung von Bürogebäuden in Zusammenhang mit der notwendigen Bereitstellung von Wohnraum für die aus der Ukraine in die Schweiz geflüchteten Menschen auch aufgrund baurechtlicher und brandschutzrelevanter Hürden. Die meist privaten Eigentümerinnen und Eigentümer von Büroliegenschaften gehen zudem meist davon aus, leerstehende Räumlichkeiten früher oder später wieder vermieten zu können. Die Zahl der Umnutzungen ist deshalb eher gering.

Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags – dem Ausbau des Angebots an preisgünstigen Wohnungen – hat der Regierungsrat verschiedene Massnahmen ergriffen. Seit 2014 existiert die Objekthilfe bei Genossenschaftswohnungen. Mit der Abgabe von Baurechten an Genossenschaften mit einer breiten Mieterschaft werden diese Bemühungen weiter verstärkt. IBS hat das ebenfalls auf eine breite Mieterschaft ausgerichtete Wohnbauprogramm 1000+ lanciert. Wer die Einkommenskriterien erfüllt und die Wohnung entsprechend belegt, erhält einen Mietzinsbonus. Die Einrichtung einer mit 35 Mio. Franken ausgestatteten öffentlich-rechtlichen Stiftung für preisgünstigen Wohnraum ist vom Grossen Rat beschlossen worden. Sie soll mit dem Kauf von Wohnungen in Bestandesbauten zum Erhalt von günstigem Wohnraum beitragen. Die Sozialhilfe vermietet gemäss § 16 des Wohnraumförderungsgesetzes Wohnungen an Personen, die trotz Anspruch auf Subjekthilfe keine finden (wegen z.B. Herkunft, Familiengrösse oder Suchtproblematik). Schliesslich verfügt der Kanton über eine gewisse Zahl an Notwohnungen.

Für obdachlose Personen sucht das Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt nach Wohnungen. Das Pilotprojekt «Housing First» für wohnungs- und obdachlose Menschen mit geringer Wohnkompetenz soll weitergeführt und ausgebaut werden. Die Koordinationsstelle für prekäre Wohnverhältnisse schützt Menschen mit kleinem Einkommen und teilweise geringer Wohnkompetenz, die in Liegenschaften in hygienisch, baulich oder feuerpolizeilich bedenklichem Zustand wohnen, vor Ausbeutung. Darlehen aus dem bei der Stiftung für preisgünstigen Wohnraum angesiedelten Fonds zum Erwerb von Genossenschaftsanteilscheinen sollen Genossenschaften zu einer stärkeren sozialen Durchmischung in ihren Liegenschaften animieren.

Um weitere Angebotslücken zu schliessen, hat der Regierungsrat am 21. Juni 2023 den *Ratschlag Soziales Wohnen Basel-Stadt* publiziert. Darin sind Zielwerte für preisgünstigen Wohnraum bei Liegenschaften im Finanzvermögen des Kantons, öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Genossenschaftswohnungen formuliert. Der Anteil der preisgünstigen Wohnungen soll von 13.5% im Jahr 2018 auf 25% im Jahr 2050 steigen. Der Grosse Rat hat den Ratschlag am 13. September 2023 der Gesundheits- und Sozialkommission zur Vorberatung überwiesen.

Als für den Kanton kaum möglich bezeichnet hat es die Vertreterin des Präsidialdepartements, leerstehende Wohnhäuser zu kaufen und die Wohnungen an besonders benachteiligte Menschen zu vermieten. Auch die von der Stiftung für preisgünstigen Wohnraum erworbenen Gebäude sind in der Regel bewohnt. Eine Herausforderung ist es auch, einzelne Wohnungen für das «Housing First» zu finden. Im Rahmen von «Housing First Plus» möchte der Regierungsrat eine Immobilie kaufen, die ausschliesslich und mit Betreuung wirtschaftlich benachteiligten Menschen mit unzureichender Wohnkompetenz zur Verfügung steht. Im Fokus steht dabei ein nicht mehr genutztes Hotel. Voraussetzung dafür ist die Bewilligung der dafür beantragten Ausgaben durch den Grossen Rat. Im *Ratschlag Soziales Wohnen Basel-Stadt* schlägt der Regierungsrat auch die Schaffung einer Kompetenzstelle vor, die zusammen mit weiteren Akteuren die geeignete Unterstützung für die verschiedenen Anspruchsgruppen finden soll.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission geht mit der Petentschaft einig darin, dass es in Basel mehr bezahlbaren und zugänglichen Wohnraum für wenig begüterte Menschen braucht. Sie anerkennt gleichzeitig das Bestreben des Regierungsrats, die Situation zu verbessern. Dass in Basel über 300 Menschen als wohnungslos gemeldet sind, stuft sie allerdings als Alarmzeichen ein. Dies lässt auf Defizite in der Wohnraumpolitik schliessen. Nach einer mit ihren finanziellen Möglichkeiten vereinbaren Wohnung suchen notabene nicht nur die als wohnungslos gemeldeten Personen, sondern auch viele weitere.

Ein Fragezeichen setzt die Kommission hinter den von der Petentschaft ins Spiel gebrachten Lösungsvorschlag, ist doch mit der Umwandlung von Büro- in Wohngebäude noch kein günstiger Wohnraum geschaffen. In der Tendenz dürfte die Umnutzung von grossen Büroflächen in – wie von der Petentschaft gefordert – kleine Wohneinheiten sogar überproportional aufwändig und teuer sein, braucht es doch für jede einzelne Wohnung eine Grundinfrastruktur (Nasszelle, Küche). Für obdachlose Einzelpersonen sind aber Wohnungen im untersten Preissegment gesucht. Die Idee, zu deren Beherbergung ein nicht mehr genutztes Hotel zu übernehmen, überzeugt die Kommission deshalb mehr. Der Umbaubedarf dürfte bei einem Hotel deutlich geringer sein als bei einem Bürogebäude. Zudem stünde ein leerstehendes Hotel im Gegensatz zu einem Wohnhaus mit vermieteten Wohnungen rasch zur Verfügung.

Mit Blick über die Zielgruppe der Petition hinaus kann sich die Petitionskommission durchaus vorstellen, dass die Umnutzung von Büroräumlichkeit zur Minderung der Wohnungsknappheit beitragen kann. Dass sich aufgrund der Umbaukosten nicht jedes Bürogebäude dafür eignet, kann sie nachvollziehen. Die Umwandlung von Büro- in Wohnraum sollte aber nicht auf das Ziel der Schaffung von günstigem Wohnraum reduziert und die Idee deshalb weiterverfolgt werden. Je mehr Wohnraum zur Verfügung steht, desto einfacher wird es auch für Leute mit kleinem Budget, eine Wohnung zu finden. Unter Einbezug des Aspekts der grauen Energie könnte sich zudem die Wirtschaftlichkeit von Umnutzungen künftig erhöhen.

Da am Hearing einige Fragen offengeblieben sind, beantragt die Petitionskommission dem Grossen Rat, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten zu überweisen. Sie bittet um Beantwortung der folgenden Fragen:

- Gemäss Verfassungsauftrag trifft der Kanton die notwendigen Massnahmen, damit im Kanton wohnhafte und angemeldete Personen sich einen ihrem Bedarf entsprechenden Wohnraum beschaffen können, dessen Mietzins oder Kosten ihre finanzielle Leistungsfähigkeit nicht übersteigt. Verfügt der Regierungsrat über ein Gesamtkonzept zur Umsetzung dieses Auftrags – differenziert nach den verschiedenen armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen?
- Stuft der Regierungsrat die Umnutzung von Büroflächen in preisgünstigen Wohnraum als realistisch ein? Wenn nein, welches sind aus seiner Sicht bessere Alternativen zur Gewährleistung des verfassungsmässigen Rechts auf Wohnen?
- Verfügt der Kanton über Liegenschaften im Verwaltungsvermögen, die sich zur Umnutzung in Wohngebäude eignen?
- Wie vielen der als wohnungslos gemeldeten Personen könnte mit dem im *Ratschlag Soziales Wohnen Basel-Stadt* neu vorgeschlagenen Konzept «Housing First Plus» ein Dach über dem Kopf angeboten werden? Und welches weitere Potenzial besteht beim Konzept «Housing First»?

4. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat mit 12:0 Stimmen, die Petition «Umnutzung leere Bürogebäude zu Wohnraum» an den Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten zu überweisen. Sie hat den Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Petitionskommission

Christian C. Moesch
Kommissionspräsident