



An den Grossen Rat

18.5360.02

PD/P185360

Basel, 9. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 8. Dezember 2020

Anzug Katja Christ und Konsorten betreffend «erste Tiny House Siedlung in Basel»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Dezember 2018 den nachstehenden Anzug Katja Christ und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

"Tiny House" ist der Begriff für eine neue Wohnform, bei der sich die Bewohner auf ein Minimum an Wohnfläche beschränken. Dieser Wunsch kann aus ideellen oder wirtschaftlichen Gründen entstehen. Die Tiny-House-Bewegung stammt ursprünglich aus den USA, erreichte dann Skandinavien und dieses Jahr die Schweiz. Im Frühjahr 2018 gründete sich der Verein "Kleinwohnformen", der sechs Monate nach seiner Gründung bereits über 400 Mitglieder zählt. Etliche davon leben und arbeiten in der Region Basel.

Tiny Houses - oder allgemeiner Kleinwohnformen - stehen für ein Leben auf "kleinern Fuss", eine Fokussierung auf das Wesentliche. Aufgrund der geringen Quadratmeterzahl ist der Ressourcenverbrauch tiefer als bei normalen Wohnungen. Es gibt Modelle, die sich stapeln lassen, um eine begrenzte Fläche optimal ausnützen zu können. Zudem werden temporäre Nutzungen ermöglicht, da Kleinwohnformen ohne Unterkellerung und mit minimaler Erschliessung funktionieren. Bereits heute gibt es Tiny House Modelle, die weitgehend energie-autark sind (Trockentoilette, Photovoltaik und Wasserkreislaufsystem) (<http://tiny-houses.de/autark-wohnen-im-wohnwagon/>).

Sowohl private wie auch öffentlich-rechtliche Grundeigentümer wie die SBB zeigen sich offen gegenüber der Idee einer Tiny House Siedlung, beispielsweise als Zwischennutzung leerstehender Areale (<https://www.bzbasel.ch/basel/baselstadtAA/weniger-ist-mehr-verein-will-mit-minihaeusern-das-unerfahrene-baselerobern-132798189>). Doch die Umsetzung eines solchen Projekts ist aufgrund der ungeklärten rechtlichen Situation schwierig. Die meisten Gelände, bei denen eine entsprechende Zwischennutzung in Frage käme, befinden sich in Industriezonen. In Industriezonen sind Wohnnutzungen jedoch nicht vorgesehen. In Wohnzonen wäre die Umsetzung einfacher, doch dort gelten Vorschriften wie für grosse Wohnhäuser - Bedingungen, die auf Kleinwohnformen nicht anwendbar sind. Es ist klar: In unseren Bau- und Zonenordnungen ist der Fall der Minihäuser (noch) nicht vorgesehen.

Basel-Stadt hätte die Chance, sich als Innovator zu positionieren: Als schweizweit erster Kanton, der eine Tiny House Siedlung ermöglicht. Diese Pionierrolle passt auch in die Smart City Strategie des Kantons, denn das Potenzial für smarte Einsatzgebiete von Kleinwohnformen ist gross. So bekämpft beispielsweise die schwedische Universitätsstadt Lund ihren Wohnungsmangel mit 22 Minihäusern für Studenten (<https://www.treehugger.com/tiny-houses/compact-student-housing-sweden-fair-companies.html>). Ein Projekt, das durchaus auch in Basel denkbar wäre, beispielsweise mit stapelbaren Tiny Houses beim Hochschulstandort Dreispitz.

Der Regierungsrat soll daher prüfen und berichten, ob

1. ein Areal identifiziert werden kann, das sich für ein Pilotprojekt "Tiny House"-Siedlung eignen würde.
2. auf diesem Areal erleichterte Bedingungen für das Aufstellen sowie das Bewohnen von Kleinwohnformen gewährt werden können (u.a. in Form von Sonderbewilligungen)
3. bei positivem Verlauf des Pilotprojekts die Erweiterung auf andere Areale geprüft und die dafür nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden können.

Katja Christ, David Wüest-Rudin, Christian C. Moesch, Thomas Gander, Andreas Zappalà, Thomas Grosenbacher, Sebastian Kölliker, Jeremy Stephenson, Balz Herter, Tonja Zürcher, René Brigger, Michael Wüthrich"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Wie in vielen europäischen Metropolen und Schweizer Städten stellt Wohnraum im Kanton Basel-Stadt ein knappes Gut dar. Eine Ausweitung der besiedelten Fläche für die Schaffung von benötigtem Wohnraum steht für Basel-Stadt jedoch ausser Diskussion. Konzepte mit einer Verdichtung und einer Bereitstellung von Wohnraum in den vorhandenen Arealen sind eindeutig vorzuziehen. Aktuell befinden sich im Kanton Basel-Stadt mehrere Areale in der Transformation von einer rein gewerblichen oder industriellen hin zu einer gemischten Nutzung. Diese Flächen könnten sich in einer Anfangsphase für temporäre Wohnformen anbieten. In Form stapelbarer Wohnmodule erscheinen dabei Kleinwohnformen attraktiv als Initial-Wohnnutzungen. Idealerweise können temporäre Kleinwohnformen in dieser aggregierten Form der angespannten Wohnsituation entgegenwirken oder vorübergehende Bedürfnisse abdecken. Sie könnten bei grösseren Arealen auch den stufenweisen Aufbau nachbarschaftlicher Netzwerke unterstützen.

1. Grundsätzliches zu Kleinwohnformen

«Tiny Houses» gehören, wie im Anzug erwähnt, zu den Kleinwohnformen. Sucht man im Internet nach dem Begriff «Tiny House», so stösst man auf Texte, die sich auf freistehende kleine oder Mini-Wohnobjekte für *einen* Haushalt beziehen. Meistens werden «Tiny Houses» als Wohnwagen im Grünen visualisiert. Die im Anzugstext ebenfalls erwähnten stapelbaren «Tiny Houses» entsprechen nicht der gängigen Vorstellung dieser Wohnform. Der Anzug meint aber offensichtlich nicht nur die freistehenden kleinen oder Mini-Häuser, sondern generell Kleinwohnformen. Deshalb beziehen sich die nachstehenden Ausführungen auf Kleinwohnformen, von denen ein Teil «Tiny Houses» sind. Spezifisch ist von «Tiny Houses» nachfolgend nur die Rede, wenn ausschliesslich freistehende kleine oder Mini-Wohnobjekte gemeint sind.

Gemeinsam ist den Kleinwohnformen die geringe Gesamtwohnfläche, die auch im Anzugstext erwähnt wird. Der darin ebenfalls genannte Verein für innovative Kleinwohnformen gibt als Obergrenze eine Wohnfläche von 40 Quadratmetern an (vgl. Positionspapier in https://kleinwohnformen.ch/wp-content/uploads/2019/04/KWF_Positionspapier.pdf). Der Bedarf an derartigem Wohnraum wird im Kanton Basel-Stadt teilweise in Form kompakter normaler Wohnungen bereits bedient. Da die Wohnfläche einer der Treiber für die Miete ist, können Kleinwohnformen generell vergleichsweise günstig angeboten werden. Bau- und planungsrechtlich sind Kleinwohnungen allen anderen Wohnformen gleichgestellt, wie die nachstehenden Antworten auf die Fragen der Anzugstellerin aufzeigen. Sie werden im Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt auch nicht gesondert definiert.

Ebenfalls wird im Anzug die Möglichkeit temporärer Angebote respektive von Zwischennutzungen im Zusammenhang mit Kleinwohnformen genannt. Teilweise sind diese mobil, beispielsweise in Form von Wohncontainern oder Wohnwagen, manche sind sogar autark. Bei temporären Kleinwohnformen kann die kurze Nutzungsdauer jedoch die Rentabilität und Nachhaltigkeit verschlechtern. In jedem Fall muss jedoch geklärt sein, wo Wohnwagen oder Wohnmodule später weiterverwendet werden können.

Das im Anzugstext mehrfach angeführte Kriterium, Kleinwohnformen seien ressourcen- und energieschonend gilt nur teilweise für «Tiny Houses». Zwar kann durch Reduktion der Wohnfläche

Energie eingespart und bei temporärer Umsetzung flexibel auf eine sich verändernde Nachfrage eingegangen werden, was ebenfalls Ressourcen schont. Jedoch fällt bei freistehenden Wohneinheiten mit tiefer Geschosshöhe der Bodenverbrauch pro Person in der Regel höher aus als bei regulären Wohnbebauungen. Dies zeigt unter anderem das im Anzug dargestellte Beispiel der Wohnwagons (<http://tiny-houses.de/autark-wohnen-imwohnwagon/>). In diesem Sinne entsprechen vor allem permanente «Tiny Houses» nicht den Zielen des Raumplanungsgesetzes (RPG), welches eine Siedlungsentwicklung nach innen beziehungsweise innere Verdichtung anstrebt. Auch ist bei «Tiny Houses» das Verhältnis zwischen dem zu dämmendem Raumvolumen und der Hüllfläche sehr ungünstig. Werden Kleinwohnformen zudem in bereits bebauten Gebieten platziert, z.B. im Innenhof von Blockrandbebauungen, erhöht sich auch häufig das Konfliktpotenzial in den Erdgeschossen. Gerade im Kanton Basel-Stadt mit seiner knappen Fläche erscheinen deshalb «Tiny Houses» als freistehende Kleinwohnformen wenig sinnvoll. Deshalb sollen «Tiny Houses» auch keine spezielle Förderung durch den Kanton erfahren. Hingegen wären dichte Klein-Wohneinheiten, welche als stapelbare Module im Aussenraum und auch in bestehenden Bauten (z.B. umgenutzten Hallen) errichtet werden können, innovativ und zu befürworten.

2. Zu den einzelnen Anliegen

2.1 Kann ein Areal identifiziert werden, das sich für ein Pilotprojekt «Tiny Houses»-Siedlung eignen würde?

Allgemein sind Kleinwohnformen, wie im Anzug formuliert, dort möglich, wo gemäss Zonenrecht bereits eine Wohnnutzung zulässig ist oder über eine Zonenänderung neu zugelassen wird. Diese Frage muss jeweils aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen einzelner Parzellen auf interessierenden Arealen beurteilt werden, und sie stellt sich ebenso für temporäre Nutzungen respektive Zwischennutzungen, inklusive mobile Kleinwohnformen. Auch für Pilot- und Initial-Wohnprojekte gilt, dass sie in einer Wohnzone stehen müssen.

Geeignete Zeitfenster im Planungs- und Realisierungsprozess für Zwischen- oder Initialnutzungen auf Entwicklungsarealen zu finden, ist jedoch herausfordernd, da sicherheitsrelevante Vorschriften erfüllt sein müssen. Dies schränkt die Auswahl möglicher Areale für eine Wohnnutzung grundsätzlich ein.

Hinsichtlich der Eignung einzelner Areale für eine Initial-Wohnnutzung prüfte der Kanton vor dem Hintergrund des vorliegenden Anzugs eingehend die Stadtentwicklungsgebiete Klybeckquai (Hafen) sowie klybeckplus (ehemaliges Fabrikationsareal BASF und Novartis). Gegenstand war neben der Frage der zonenrechtlichen Möglichkeiten auf beiden Arealen auch die Identifikation konkreter Parzellen für eine zeitnahe Realisierung von Wohnangeboten. Aktuell sind sowohl der Klybeckquai wie auch das Areal klybeckplus der Zone 7 «Gewerbe- und Industriezone» zugewiesen. Ohne Umzonung oder Erteilung einer Ausnahmegewilligung (s. Kapitel 2.2) kann dort keine Wohnnutzung realisiert werden. Im Fall des Klybeckquais ist eine vorgezogene Wohnnutzung zudem durch die laufenden Betriebsarbeiten der Hafenbahn Schweiz sowie Gefahren- und Lärmquellen (z.B. Verkehr, Altlasten, Luftverschmutzung, Störfall) im baulichen Transformationsprozess ausgeschlossen. Im klybeckplus sind experimentelle Wohnformen und Initialnutzungen im Wohnbereich geplant, wie in der unlängst vorgestellten Vision «klybeckplus» der Planungspartner festgehalten ist. Die Grundeigentümer können grundsätzlich konkrete Parzellen, auf denen sie die Bedingungen für Kleinwohnformen erfüllt sehen, durch den Kanton für eine solche Wohnnutzung prüfen lassen.

Auch auf weiteren Arealen im Eigentum des Kantons Basel-Stadt entstehen Wohnzonen beziehungsweise sind bereits Wohnnutzungen zulässig (z.B. Am Walkeweg, Volta Nord, Lysbüchel). In der Regel werden dort einzelne Baufelder im Baurecht an Interessenten vergeben, die als Planungsauftrag Projektwettbewerbe für ihren Arealteil durchführen. Hier könnten ebenfalls Kleinwohnformen als Zwischennutzung entstehen, vorausgesetzt, die Baurechtsnehmenden sind interessiert daran. An der Hochbergerstrasse 158 (derzeitiger Standort des AUE) plant Immobilien

Basel-Stadt ein Projekt mit Kleinstwohnungen in der Kombination mit gemeinschaftlich nutzbaren Flächen, z.B. für Co-Working.

2.2 Können auf diesem Areal erleichterte Bedingungen für das Aufstellen sowie das Bewohnen von Kleinwohnformen gewährt werden (u.a. in Form von Sonderbewilligungen)?

In welcher Form eine Vereinfachung des Baubewilligungsprozesses im Kanton Basel-Stadt für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum möglich wäre, wurde in einem Rechtsgutachten geprüft, das die Basis für den Bericht BVD vom 19. August 2019 zur Motion der Bau- und Raumplanungskommission betreffend Vereinfachung des Baubewilligungswesens (P185155) bildete. Die Ergebnisse des Gutachtens wurden zwar mit Blick auf die Realisierung von preisgünstigem Wohnraum formuliert, sie gelten jedoch für alle Wohnnutzungen und somit auch für Kleinwohnformen.

Demnach gilt erstens, dass Kleinwohnformen inklusive «Tiny Houses», auch wenn sie als Zwischen- oder Initialnutzung funktionieren, ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben darstellen. Das Bundesrecht regelt abschliessend, dass es den Kantonen untersagt ist, Bauten und Anlagen, die von Bundesrecht wegen baubewilligungspflichtig sind, von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Gemäss BGE 113 Ib 314, E. 2b ist ein ordentliches oder vereinfachtes Bewilligungsverfahren Pflicht «für mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen [...], die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen». In diesem Sinne bedürfen auch Kleinwohnformen einer Baubewilligung, da Realisierung, Betrieb oder Auswirkungen der Anlage wichtige räumliche Folgen oder Einschränkungen für die Öffentlichkeit oder die Nachbarn haben kann. Auch bei temporären, inklusive mobilen und autarken Kleinwohnformen ist eine Bewilligung auf Grund potenzieller räumlicher Folgen oder Einschränkungen für die Öffentlichkeit notwendig. Ausgenommen von dieser Bewilligungspflicht sind i.d.R. nur geringfügige Vorgänge wie Unterhaltsarbeiten, Reparaturen, Renovationen und Arbeiten im Gebäudeinnern.

Der Kanton Basel-Stadt kann diese bundesrechtlichen Vorgaben lediglich konkretisieren. Dies erfolgt in der Bau- und Planungsverordnung Basel-Stadt: Gemäss BPV § 26 Abs. 1 und 2 ist eine Baubewilligung erforderlich für die Erstellung, die Veränderung, die Erweiterung, den Wiederaufbau und die Beseitigung ober- und unterirdischer Bauten und Anlagen, für den Abbruch von Wohnraum sowie für wesentliche Zweckänderungen von Bauten und Anlagen. Eine gänzliche Aufhebung der Baubewilligungspflicht stellt folglich keinen Ansatzpunkt dar, der kantonalrechtlichen Vereinfachungen zugänglich wäre. Vereinfachungen einzelner Verfahrensabschnitte im Bewilligungsprozess, konkret der Verzicht auf ein Einspracheverfahren sowie die Verkürzung der Rechtsmittelfrist, wären, gemäss Gutachten, zwar möglich, stellen jedoch eine unwesentliche Verkürzung des gesamten Bewilligungsverfahrens dar.

Eine Sonderbehandlung von Kleinwohnformen gegenüber herkömmlichen Bauten im Baubewilligungsprozess, etwa durch die Schaffung erleichterter Bedingungen oder die Anwendung einer Sonderbewilligung, ist nicht möglich. Die Prüfung, ob für bestimmte Bauvorhaben ein spezielles, rascheres oder priorisiertes Verfahren geschaffen werden könnte, ergab, dass für die Einführung einer solchen Ungleichbehandlung sachliche und vernünftige Gründe oder erhebliche tatsächliche Unterschiede vorzuweisen sein müssten. Um eine Erleichterung des Bewilligungsprozesses zu erreichen, müssten diese Kriterien zudem eindeutig und einfach anzuwenden sein. Eine trennscharfe Abgrenzung von Kleinwohnformen gegenüber anderen Wohnformen ist jedoch nicht möglich (vgl. Kap. 1). Selbst der Umstand eines erhöhten öffentlichen Interesses könnte die genannten Kriterien nicht abschliessend erfüllen, da demnach auch Spitäler, Schulhäuser, Spielplätze, Altersheime, Theater, Busdepots, Kläranlagen etc. – unabhängig einer privaten oder öffentlichen Bauherrschaft – eine raschere Behandlung erfahren müssten.

Zweitens untersucht das Rechtsgutachten die Möglichkeiten zur beschleunigten Schaffung von Zonenkonformität für Wohnnutzungen. Bebauungspläne oder Teilbebauungspläne, die zonenkonform Wohnnutzungen inmitten von Industriezonen zulassen, können dabei nur im speziellen Einzelfall

erteilt werden. Dies, da im Umfeld der Industrienutzung oft noch Emissionen entstehen. Letztere müssen gemäss bundesrechtlichem Grundsatz der Planbeständigkeit in Industriezonen uneingeschränkt gewährt werden, gefährden aber die Wohnverträglichkeit. Denkt man über Teil-Umzonungen von Arealen nach, gilt, dass je kleiner die einzelnen Zonen ausfallen, desto schwieriger es ist, die unterschiedlichen Auflagen (Lärm, Verkehr, Umweltschutz, Zufahrt, etc.) zu erfüllen. Parzellenscharfe Umzonungen einzelner Grundstücke, etwa von einer Gewerbe- und Industriezone in eine Wohnzone, sind zwar möglich, wenn die Kriterien einer Umzonung erfüllt sind, aber nur dann sinnvoll, wenn sich die unterschiedlichen Nutzungen und die damit verbundenen Auflagen langfristig nicht gegenseitig beschneiden. Kleinere Umzonungen dürften allerdings künftig substanziell beschleunigt werden, da Bebauungspläne für Grundstücke bis 8'000 Quadratmeter (statt wie heute bis 4'000 Quadratmeter) mit einfachem Regierungsrats- oder Gemeinderatsbeschluss genehmigt werden können sollen. Der entsprechende Ratschlag (19.1369.01) wurde am 16. Oktober 2019 an die Bau- und Raumplanungskommission (BRK) überwiesen. Diese Beschleunigung gilt für energetisch und raumplanerisch sinnvolle Sanierungen, Umbauten oder Neubauten. In diesem Sinne könnten z.B. Kleinwohnformen ein Anwendungsfeld der Vereinfachung darstellen.

Trotz des dargestellten, generellen Erfordernisses der Zonenkonformität können im Spezialfall auch zonenfremde Nutzungen bewilligt und damit langwierige Umzonungsverfahren umgangen werden. Die gesetzliche Grundlage für die Anwendung von befristeten Ausnahmebewilligungen liefert § 80 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes BPG, wonach die für die Baubewilligung zuständige Behörde Abweichungen zulassen kann, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Gestützt auf diese Ausnahmebestimmung bewilligte die Baurekurskommission u.a. am 29. März 2017 das Generelle Baubegehren zur Einrichtung einer Kindertagesstätte an der Dornacherstrasse 400 in einer Zone 7. Das Erteilen der Ausnahmebewilligung wurde dadurch begründet, dass die umgebungstypische, villenähnliche Liegenschaft unmittelbar am Rand der Industriezone liegt. In der Umgebung gibt es nur mässige Emissionen. Andererseits wurde argumentiert, dass das Gebäude bereits einmal als Wohnraum genutzt worden war. Die Liegenschaft selbst wäre mit einem Garten gut für eine Kindertagesstätte geeignet. Ausserdem stelle diese keine eigentliche Wohnnutzung dar, sondern eine gewerbliche Nutzung, die als wohnähnlich zu bezeichnen sei. Der Rückgriff auf § 80 zur Bewilligung von zonenfremdem Wohnen, wie im Fall Dornacherstrasse 400, ist demnach als Sonderfall mit begrenzter Übertragbarkeit einzustufen. Für eine Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser materiellen Gesetzesgrundlage in der Bewilligungspraxis des BGI fehlt gegenwärtig der politische Auftrag.

2.3 Können bei positivem Verlauf des Pilotprojekts die Erweiterung auf andere Areale geprüft und die dafür nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden?

Wie unter Frage 1 dargelegt, muss die Eignung von Arealen für Kleinwohnformen auf Grund der spezifischen Rahmenbedingungen im Einzelfall beantwortet werden. Bei erfolgreicher Umsetzung von Prototypen auf einem Areal könnten die Erkenntnisse jedoch auf weitere Areale übertragen werden. Im Regelfall ist eine Realisierung, gemäss aktuellem Stand der Gesetzgebung, nur in einer Wohnzone möglich.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Katja Christ und Konsorten betreffend «erste Tiny House Siedlung in Basel» abzuschreiben.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

E. Ackermann

Elisabeth Ackermann
Präsidentin

B. Schüpbach-Guggenbühl

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin