



An den Grossen Rat

23.5473.02

PD/P235473

Basel, 12. November 2025

Regierungsratsbeschluss vom 11. November 2025

Anzug Adrian Iselin und Konsorten betreffend «Umnutzung Büroflächen zu Wohnraum»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. November 2023 den nachstehenden Anzug Adrian Iselin und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Der Kanton Basel-Stadt befindet sich in einer Wohnungsnot. Die Bevölkerung wächst, die Nachfrage nach Wohnraum steigt. Gleichzeitig stehen Büroflächen leer. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Homeoffice funktioniert. Dies könnte zu einem geringeren Bedarf an Büroflächen führen. Die Industrie rechnet bereits heute nicht mehr mit einem Mitarbeitendem pro Arbeitsplatz, sondern mit 1.4 bis 1.8 (je nach Branche). Desk Sharing und Homeoffice könnten den Bedarf an Büroflächen noch weiter verringern.

Der Staat sollte in Zeiten von Wohnungsnot die richtigen Fragen stellen und gemeinsam mit den verschiedenen Akteuren Lösungsansätze entwickeln. Investoren werden durch die Rendite-Deckelung abgeschreckt. Ein Programm zur Umnutzung von Büroflächen könnte das Vertrauen der Investoren zurückgewinnen.

Aus genannten Überlegungen ersuchen die Anzugstellenden die Regierung darum, zu prüfen und zu berichten, wie sich die Leerstände von Büroräumlichkeiten in Zukunft entwickeln und wie gross das zukünftige, zusätzliche Potential in Bezug auf die Umnutzung von Büroflächen zu Wohnraum sein könnte.

Adrian Iselin, Michael Hug, Raoul I. Furlano, Gabriel Nigon, Nicole Kuster, Nicole Strahm-Lavanchy, Daniel Albiets, Annina von Falkenstein, Bruno Lötscher-Steiger, Franz-Xaver Leonhardt, Luca Urgese, Olivier Battaglia, Tim Cuénod, Catherine Alioth, Jo Vergeat, André Auderset, René Brigger, Christian C. Moesch, Andrea Strahm, Tobias Christ, Joël Thüring, Niggi Daniel Rechsteiner»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Der Wohnraum im Kanton Basel-Stadt ist seit mehreren Jahren knapp. Ein seit 2006 anhaltender Bevölkerungszuwachs führt zu einer hohen Nachfrage nach Wohnraum. Auch wenn der Druck in den letzten Jahren zeitweise durch eine hohe Wohnbautätigkeit etwas aufgefangen werden konnte, bleibt das Angebot knapp – aktuell liegt die Leerwohnungsquote im Kanton Basel-Stadt bei 0.9 Prozent. Zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum ist der Kanton auf die unterschiedlichen Potenziale im bestehenden Siedlungsgebiet angewiesen. Dazu gehört auch die Umnutzung leerstehender Büroflächen. Dabei scheint eine Win-Win-Situation möglich, indem leerstehende Büros grundsätzlich die ungedeckte Nachfrage nach Wohnraum auffangen könnten.

Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Beantwortung der Interpellation Nr. 78 betreffend «Umnutzung leerstehender Büroflächen in Wohnraum» in seinem Schreiben 23.5210.02 vom 6. September 2023 bereits zum Thema geäußert und dabei darauf hingewiesen, dass das Angebot von Büroflächen in den Jahren zuvor gestiegen war und dass die Verfügbarkeit solcher Flächen einen wichtigen Standortvorteil darstellt.

Mit Schreiben vom 28. August 2024 beantwortete der Regierungsrat Fragen der Petitionskommission zur Petition P470 «Umnutzung leere Bürogebäude zu Wohnraum» (23.5549). Diese Petition fordert die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum im Sinne der Initiative «Recht auf Wohnen». Ihr Anliegen ist insbesondere eine Offensive zur Umnutzung leerstehender Gebäude zu Gunsten von obdach- und wohnungslosen Menschen. Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Dezember 2024 – dem Antrag der Petitionskommission folgend – die Petition P470 dem Regierungsrat zur abschliessenden Behandlung im Rahmen der Beantwortung des vorliegenden Anzugs Adrian Iselin überwiesen. Nachstehend wird daher auch auf das Anliegen der Petitionskommission eingegangen.

Nachfolgend werden die aktuelle Situation des Büroflächenmarkts im Kanton Basel-Stadt und seine Zukunftsperspektiven beleuchtet. Dabei ist es zwar möglich, aufzuzeigen, wie gross in etwa das Potenzial der Bereitstellung von Büroflächen ist. Dieses Potenzial kann auch mit den in der Vergangenheit bereitgestellten Flächen verglichen werden. Eine Voraussage über den künftigen Leerstand ist jedoch kaum möglich.

Ebenfalls wird auf die bisherige Umnutzung von Büros in Wohnraum eingegangen. Schliesslich werden Schlussfolgerungen zum allfälligen Handlungsbedarf des Kantons im Sinne des Anzugstellenden gezogen.

1. Büroflächenmarkt Basel-Stadt

1.1 Datenlage

Im Gegensatz zur Datenerfassung beim Wohnraum zählt das Erheben von Büroflächen nicht zum Grundauftrag der Kantone. Deshalb pflegt das Statistische Amt Basel-Stadt seit vielen Jahren die Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Verband der Immobilienwirtschaft SVIT beider Basel. Dieser erfasst den jährlichen Leerstand, nicht aber den Gesamtbestand an Büroflächen. Auch wird im kantonalen Gebäude- und Wohnungsregister die Bürofläche nicht von anderen gewerblichen Zwecken unterschieden. Entsprechend lässt sich auch aus den Registerdaten kein Gesamtbestand an Büroflächen ableiten. Deshalb veröffentlichen Kanton und SVIT keine Angebotsquote.

Die nachfolgenden Zahlen des Statistischen Amtes und des SVIT, des Immobiliendienstleisters JLL und von WüestPartner fallen aufgrund unterschiedlicher Methoden und Stichdaten naturgemäss divers aus. Dies veranschaulicht, dass die Datengrundlage für den Kanton Basel-Stadt unvollständig ist.

1.2 Aktuelles Büroflächenangebot

Der Umfang der leerstehenden Büroflächen stieg zwischen den Jahren 2020 und 2021 sprunghaft an. Nachdem der Leerstand im Jahr 2022 leicht rückläufig war, wurde per 1. Juni 2023 ein erneuter Sprung – auf 134'300 Quadratmeter leerstehende Büroflächen – festgestellt. Es folgte ein weiterer markanter Anstieg auf 175'000 Quadratmeter per 1. Juni 2024. Dies ist das Ergebnis hoher Bautätigkeit von 2020 bis 2023, durch welche rund 200'000 Quadratmeter Bürofläche neu auf den Markt kamen (vgl. Abbildung 1). Wesentlich zum Büroflächenzuwachs haben der zweite Roche-Turm sowie andere Büroneubauten beigetragen. Per 1. Juni 2025 sanken die Leerstände mit 132'700 Quadratmetern wieder etwa auf das Niveau von 2023. Denkbar ist, dass sich dies per Ende Jahr auch mit einem Rückgang der Angebotsquoten von JLL und WüestPartner zeigen wird.

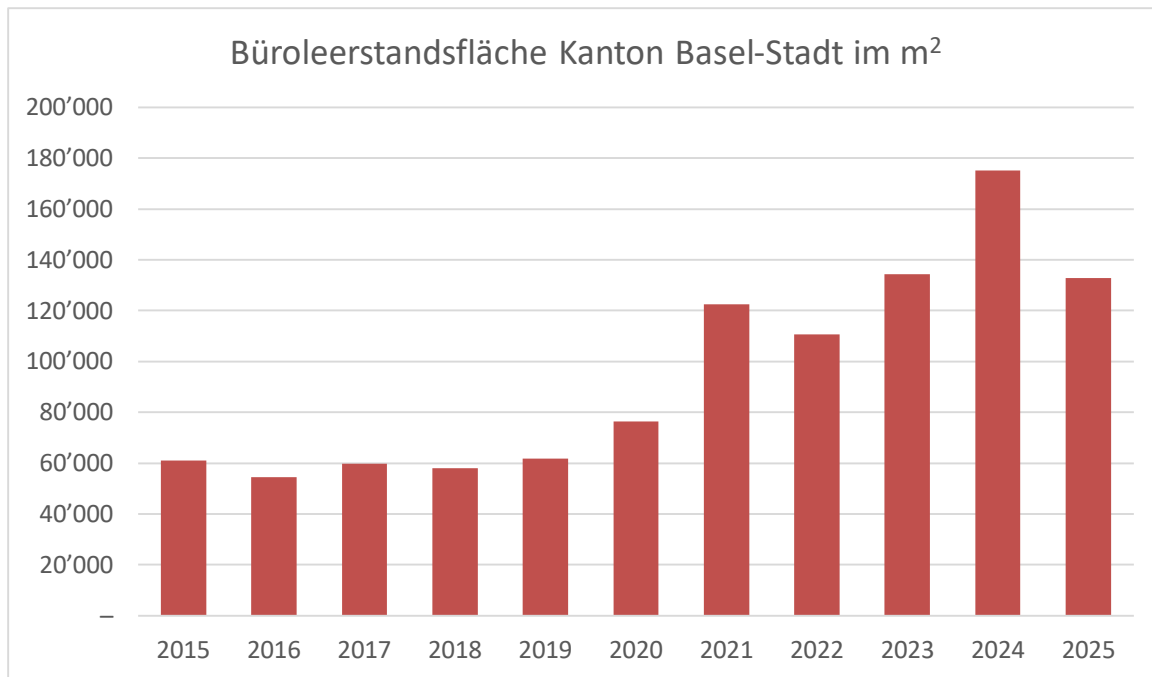


Abbildung 1 - Flächenangebot (m²) für Büroflächen in Basel, jeweils per 1. Juni des entsprechenden Jahres (Statistisches Amt Basel-Stadt)

JLL Schweiz weist in ihrem aktuellen Büromarktbericht bei einem Büroflächenangebot von 154'000 Quadratmetern ¹ (vgl. Abbildung 2) eine Angebotsquote von 6.4 Prozent aus. Diese liegt über dem Durchschnitt von 5 Prozent der grössten Schweizer Büromärkte (Basel, Bern, Genf, Lausanne, Zürich). Besonders in der Basler Innenstadt ist der Leerstand mit einer Angebotsquote von 9.2 Prozent deutlich höher als in anderen Schweizer Stadtzentren.

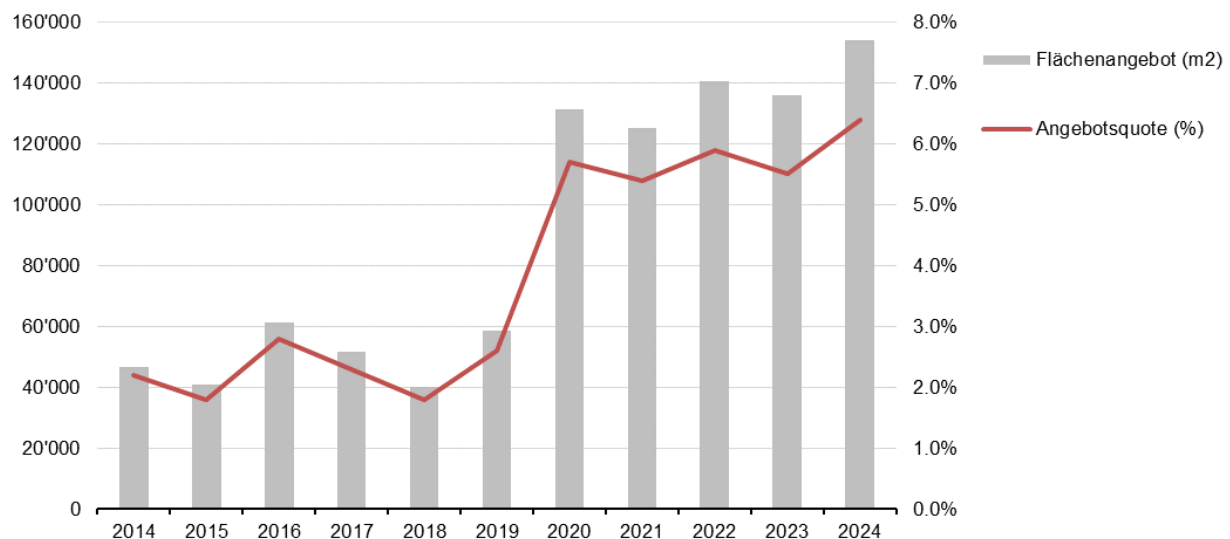


Abbildung 2 - Flächenangebot (m²) und Angebotsquote (%) für Büroflächen in Basel (JLL Büromarkt Schweiz 2025)

Allerdings ist die Angebotsquote nicht nur Basel angestiegen (+0.9 Prozentpunkte), sondern auch in anderen Wirtschaftszentren wie Genf (+0.1 Prozentpunkt) oder Zürich (+0.5 Prozentpunkte) (vgl. Abbildung 3).

¹ JLL berücksichtigt nur Angebote, die in den nächsten 6 Monaten bezugsbereit sind. Das mag die tiefere Zahl erklären.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

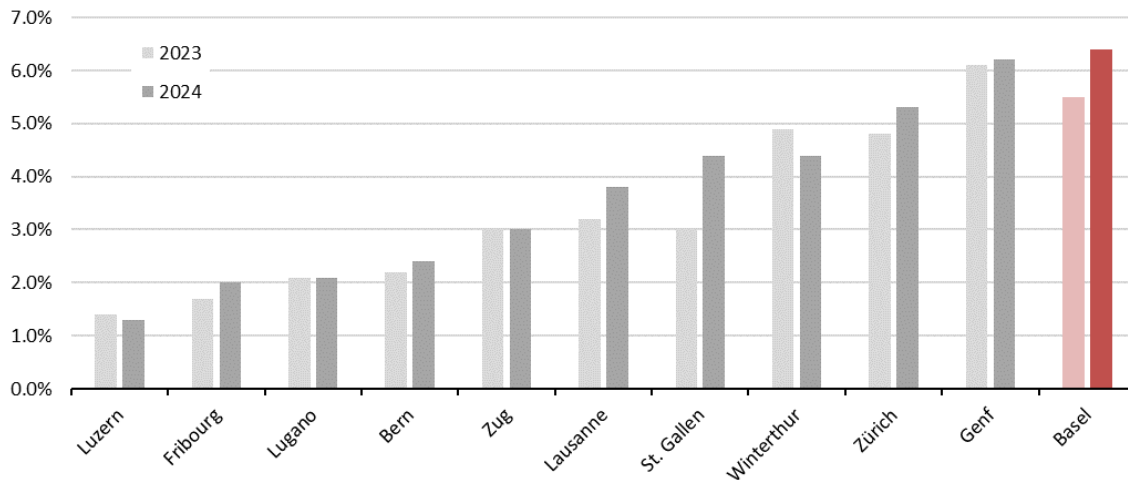


Abbildung 3 - Angebotsquoten für Büroflächen in Schweizer Städten 2023 und 2024 (JLL Büromarkt Schweiz 2025)

Auch präsentiert sich das Angebot von Büroflächen in Basel im internationalen Vergleich gemäss JLL weiterhin in einer gesunden Grössenordnung. Die Leerstände in Basel liegen deutlich unterhalb des internationalen Durchschnitts und gleichauf mit dynamischen Wirtschaftsregionen wie München, Lyon, Oslo und Amsterdam (vgl. Abbildung 4).

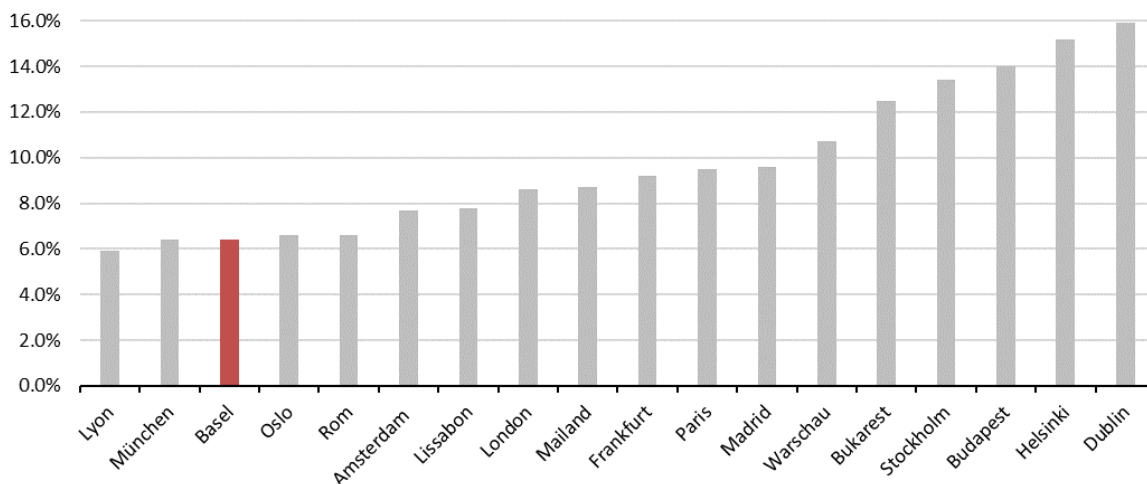


Abbildung 4 - Angebotsquoten für Büroflächen in europäischen Städten 2024 (JLL Büromarkt Schweiz 2025)

WüestPartner hingegen weist für Basel per Ende 2024 eine Angebotsquote von lediglich 4.6 Prozent aus, was deutlich unter dem Durchschnitt für die gesamte Schweiz (5.7%) und von Standorten wie Zürich (4.8%) oder Genf (6.7%) liegt (vgl. Abbildung 5)². So sieht Wüest Partner für Basel einen ausgeglicheneren Markt als JLL. Jedoch zeigt sich auch bei JLL, dass Basel im internationalen Vergleich eine geringere Angebotsquote aufweist.

² Wüest Partner, Immobilienmarkt Schweiz 2025, Januar 2025.

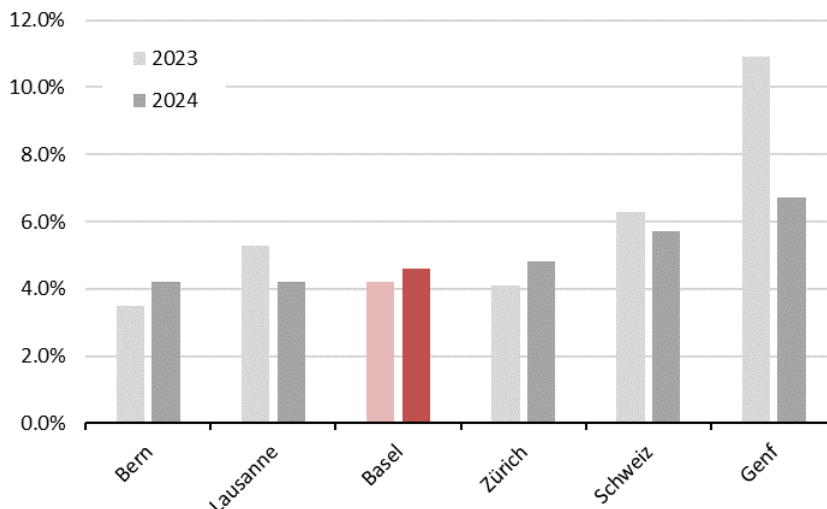


Abbildung 5 - Angebotsquoten für Büroflächen in Grosszentren und der Schweiz 2023 und 2024 (Wüest Partner 2025)

Aus den verschiedenen Quellen resultiert folglich ein etwas unklares Bild, welche Angebotsquote der Büroflächenmarkt im Kanton Basel-Stadt wirklich aufweist. Ob die aktuelle Situation einen zu hohen, einen optimalen oder gar einen zu geringen Leerstand darstellt, lässt sich nicht eindeutig feststellen.

Eindeutiger ist, dass eine Angebotsquote von mindestens vier bis fünf Prozent als gute Voraussetzung für einen funktionierenden und der Nachfrage entsprechenden Markt gilt. Dieser Wert leitet sich aus der Erfahrung ab, dass Unternehmen ihre Flächenbedürfnisse in Märkten mit geringerer Angebotsquote nicht mehr optimieren können und in ineffizienten Liegenschaften verbleiben («Lock-in-Effekt»). Bei geringem Angebot haben Unternehmen zudem den Anreiz, leere Räumlichkeiten nicht aufzugeben, um diese als strategische Reserve zu halten. Dies kann eine unerwünschte Folge von zu tiefen Leerständen sein. Aus Sicht der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist die kurzfristige Verfügbarkeit von Flächen jedoch ein wichtiger Standortvorteil, um neue Unternehmen anzusiedeln.

Die oben genannten Angebotsquoten bewegen sich je nach Datengrundlage zwischen 4.6 und 6.4 Prozent, was etwa im Rahmen des Zielbereichs von vier bis fünf Prozent liegt. Diese können als temporärer Leerstand betrachtet werden, weil die Grundeigentümerschaften durchaus Investitionen in die leerstehenden Flächen tätigen, um diese marktfähig zu gestalten. Sollten Objekte über längere Zeit leer stehen und mangels Nachfrage keine Investitionen seitens Grundeigentümer mehr erfolgen, wäre von einem strukturellen Leerstand auszugehen. Ein derartiger, aktuell nicht bestehender Zustand eines strukturellen Leerstands wäre für den Kanton ein Standortnachteil. Dies würde seitens des Kantons einen noch intensiveren Austausch mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erfordern, um allfällige Optionen zur Reduktion eines strukturellen Leerstands auszuloten.

1.3 Zukünftige Potenziale

Mittelfristig (2025 bis 2027) wird das Volumen neuer Büroflächen gemäss JLL deutlich geringer ausfallen als in den Vorjahren. Dennoch dürften die aufgebauten Kapazitäten zu gross sein, um kurzfristig absorbiert werden zu können.

Die Büro- und Laborarbeitsplatzpotenziale auf den Transformationsarealen für die nächsten zwei Jahrzehnte sind nachstehend per Ende 2024 aufgelistet (vgl. Tabelle 1). Dabei ist davon auszugehen, dass es sich mehrheitlich um Büroarbeitsplätze handelt. Bei Laborarbeitsplätzen wären

die baulichen Hürden für eine Umnutzung in Wohnraum im Übrigen aufgrund der Gebäudetiefe höher als bei Büroarbeitsplätzen.

<i>Areal</i>	<i>Büro- und Laborarbeitsplatz-Potenziale</i>
Lehenmatt Süd	518
Dreispitz	1'330
Wolf	464
Aeschenplatz 6	- 305
Rosental	2'613
Klybeckplus	3'949
Hafen- und Stadtentwicklung Klybeck-Kleinhüningen	2'328
Lonza Hochhäuser	266
Heuwaage Hochhaus	-23
Areal Helvetia	-110
Grosspeter (BP 168)	451
Walkeweg	250
Wolf	1'217
BIZ	1'800
Nauentor	1'287
Volta Nord	825
Novartis Campus	10'900
Roche Nord	370
Erlenmatt	18
Areal Messe, Rosentalturm	73
Science Park Basel (Stücki)	833
<i>Total Basel-Stadt</i>	<i>29'054</i>

Tabelle 1 – Büro- und Laborarbeitsplatzpotenziale auf den Transformationsarealen, Ende 2024

Auf der Basis von 30 Quadratmetern pro Büro-/Laborarbeitsplatz (inkl. Nebennutzungen wie Veloabstellplätze) ergibt sich für die kommenden zwei Jahrzehnte ein Potenzial von rund 900'000 Quadratmetern. Dabei handelt es sich bei einem Drittel um eine strategische Wachstumsreserve auf dem Areal Novartis. Zum Vergleich: Von 2020 bis 2023 wurden insgesamt rund 200'000 Quadratmeter neue Büroflächen geschaffen (siehe oben).

Das globale wirtschaftspolitische Umfeld ist von vielen Unsicherheiten gekennzeichnet. Es ist deshalb nicht möglich, über die vorhandenen Überlegungen hinaus generelle verbindliche Vorhersagen über die Entwicklung leerstehender Büroflächen zu machen. Fest steht, dass Investoren aus Renditeüberlegungen kein Interesse an ungenutzten Büroflächen haben, daher besteht der monetäre Anreiz, nicht «zu viel» zu bauen oder leer stehen zu lassen. Auch ist der Kanton im Austausch mit Anbietenden von Büroflächen und führt einen Überblick über grössere leerstehende Wirtschaftsflächen, um das Angebot für potenzielle neue Unternehmen proaktiv zu präsentieren.

1.4 Büroflächennachfrage

Eine realistische Einschätzung des zukünftigen Büroflächenbedarfs bezieht auch die veränderten Rahmenbedingungen seit der Coronapandemie mit ein. Im Vergleich zu früher wird heute bei vielen Unternehmen pro neue Arbeitsstelle weniger zusätzliche Fläche benötigt, da ein bedeutender Anteil der Arbeit im Homeoffice erbracht wird und parallel dazu das Konzept des Desk-Sharing eingeführt wurde. Gemäss Studien liegt der durchschnittliche Homeoffice-Anteil aktuell bei 32 Prozent,

und für die Zukunft werden ähnliche Werte erwartet.³ Der Trend bei Büroflächen geht deshalb hin zu modularen Bauten und Adaptierbarkeit/Unterteilbarkeit von Flächen. Zudem hat im Zuge von «New Work» der Bedarf nach qualitativ hochwertigen Gemeinschaftszonen für den informellen Austausch zugenommen. Diese Flächen zeichnen sich üblicherweise durch hohe Aufenthaltsqualität (Lounge-Möbel, Kaffee-Ecke, Spielmöglichkeiten) aus und sind eher grosszügig bemessen.

Auch in Basel wurden diverse Büroflächen (z. B. ehemaliger Ciba-Sitz im Klybeck-Areal) in moderne Co-Working- und andere gemeinsam genutzte Flächen umgenutzt. Dies bedeutet, dass Investoren und Unternehmen sich flächensparend verhalten und nur so viel Fläche erwerben oder anmieten, wie sie wirklich benötigen.

Der Regierungsrat analysiert in regelmässigen Abständen die strategische Nutzungsverteilung zwischen Arbeiten und Wohnen. In seinem Bericht «Stossrichtung zur Nutzungsverteilung zwischen Arbeiten und Wohnen auf den Arealen in Transformation: Überprüfung 2020/21» hat der Regierungsrat seine Strategie bestätigt, auf den Arealen in Transformation insgesamt ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Arbeiten und Wohnen in Bezug auf den Boden zu verfolgen. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, dass im Jahr 2026 eine Aktualisierung der Strategie erfolgen wird. Dabei werden die Potenziale für Büro- und Wohnflächen detailliert geprüft und der entsprechenden Nachfrage gegenübergestellt. Somit wird gewährleistet, dass neuere Erkenntnisse bei der Bewirtschaftung des kantonalen Richtplans und der konkreten Nutzungsplanung auf den Arealen berücksichtigt werden können.

2. Umnutzung von Büros zu Wohnraum

Wie JLL in ihrem aktuellen Büroflächenbericht festhält, führt die derzeit anspruchsvolle Vermietungssituation im Basler Büromarkt dazu, dass vermehrt Umnutzungsprojekte geprüft und umgesetzt werden. Grundsätzlich stellt die Umnutzung von Büroflächen in Wohnraum einen willkommenen Beitrag zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum dar. In der Praxis zeigt sich aber, dass eine Umnutzung von Büro- oder Gewerbeflächen in Wohnraum in der Regel mit hohen Umbaukosten verbunden ist. Büro- und Gewerbegebäude müssen unterschiedliche Anforderungen und Normen erfüllen. Wichtige Faktoren sind beispielsweise die Gebäudetiefe, die Tragstruktur, die Tragfähigkeit und Statik, die Versorgungsschächte, die Erschliessung und die Fassadenstruktur sowie die Erfüllung weiterer baurechtlicher Bedingungen wie die Einhaltung von Brandschutzvorschriften oder die Schaffung von Abstellräumen, Veloabstell- und Kinderspielplätzen.

So trug die Umwandlung von Büros zu Wohnraum von 2008 bis 2024 zur Nettowohnungsproduktion wie folgt bei: in elf einzelnen Jahren jeweils weniger als einen Zehntel, in fünf weiteren Jahren bis zu einem knappen Viertel, im Jahr 2024 war es gut die Hälfte aller Wohnungen. Dabei handelt es sich jedoch um ein Ausnahmejahr, da die Zahl der Umnutzungen hoch und der Wohnungsneubau gleichzeitig der tiefste war seit 1997 (vgl. Tabelle 2). Teilweise handelt es sich dabei um Umnutzungen zu möblierten Wohnungen oder Businessapartments. In den Jahren 2022 und 2023 ist auf den Transformationsarealen (Lysbüchel, Westfeld) viel neuer Wohnraum entstanden. Dies zeigt, dass Innenverdichtung und Transformationsareale den grösseren Hebel zur Schaffung von neuem Wohnraum darstellen als Umnutzungen.

³ WüestPartner (22.04.2025): Büroflächennachfrage in Zeiten struktureller Veränderungen

Jahr	Nettowohnungs- produktion NWP	Durch Umwandlung von Büros entstandene Wohnungen	Durch Umwandlung aus Büros entstan- dene Wohnungen an NWP in %
2008	48	11	23
2009	399	34	9
2010	208	7	3
2011	311	17	5
2012	270	34	13
2013	171	4	2
2014	496	110	22
2015	635	7	1
2016	443	26	6
2017	364	8	2
2018	760	16	2
2019	837	116	14
2020	672	25	4
2021	977	156	16
2022	1'169	21	2
2023	865	11	1
2024	511	280	55

Tabelle 2 – Durch Umnutzung von Büro in Wohnraum entstandene Wohnungen seit 2008

Gemäss einer Studie von WüestPartner vom April 2025⁴ eignen sich in der Schweiz theoretisch rund 20 Prozent der im Gebäude- und Wohnungsregister erfassten Bürogebäude für eine Umnutzung in Wohnflächen. Das grösste Umnutzungspotenzial liegt demzufolge in urbanen Regionen, weil dort der Wohnraum knapp und die Baureserven begrenzt sind. Eine Umnutzung lohnt sich jedoch vor allem dort, wo die Wohnungsmieten mindestens 100 Franken pro Quadratmeter und Jahr über den Büromieten liegen, was gerade in Grossstädten weniger der Fall ist. In den Grossstädten sind Büroflächen nach wie vor sehr attraktiv und damit teuer.

In Basel lohnt sich eine Umnutzung von Büros in Wohnraum zudem kaum, da damit der Renditezuwachs deutlich kleiner ist als beispielsweise in Zürich oder Genf, wo die Preise für Mietwohnungen deutlich höher liegen. Dennoch zeigen erfolgreich umgesetzte Projekte der letzten Jahre, dass im Einzelfall diese Transformation möglich und sinnvoll ist.

Konkret sind an der Klybeckstrasse 190 in einem ehemaligen Verwaltungsgebäude der Ciba im Jahr 2020 rund 80 neue Wohnungen entstanden, darunter 1.5-Zimmer-Wohnungen, Ateliers und spezielle WG-Wohnungen. Ebenfalls wurden in einem ehemaligen Hotel im Stücki Wohnungen erstellt. Im Jahr 2024 entstanden in Gundeldingen in einer ehemaligen Büroliegenschaft gut 190 möblierte Wohnungen. In der Altstadt Kleinbasel ergab ein ähnliches Projekt rund 80 neue möblierte Logis.

Am Aeschenplatz 6 in Basel entstehen bis 2030 im ehemaligen Bürogebäude der UBS bis 2030 rund 200 Wohnungen in unterschiedlichen Grössen. Die Wohnungen richten sich an verschiedene Generationen und Bevölkerungsgruppen, von Studios für Einzelpersonen bis zu Familienapartments. Ein Drittel der Wohnungen wird preisgünstig sein.

An zentraler Lage zwischen Bahnhof SBB und Heuwaage entstehen im ehemaligen «Swisscom-Haus» zudem 105 Kleinwohnungen. Zu Gunsten der Nachhaltigkeit wurde die bestehende Bausubstanz erhalten.

⁴ Handelszeitung (09.04.2025): Umnutzungspotenzial von Büros ist begrenzt.

Solche Projekte tragen dazu bei, Büroleerstände zu reduzieren und Wohnraum zu schaffen, und dies erst noch auf nachhaltige Weise.

Auch der Kanton ging beziehungsweise geht das Thema Umnutzungen aktiv an. Beispiele dafür sind die ehemaligen Räumlichkeiten des Amts für Umwelt und Energie an der Hochbergerstrasse 158, die zu preisgünstigem Wohnraum umgenutzt wurden, eine Umnutzung freierwerdender Flächen des Sozialversicherungsgerichts an der Birsigstrasse 43, 45 / Viaduktstrasse 60 (Rialto) und die Umnutzung der ehemaligen Büros der Kinder- und Jugendpsychiatrie an der Alemannengasse 60. Weiter werden fünf Gebäude an der Maulbeerstrasse und ein Eckgebäude an der Sandgrubenstrasse, die als Büro genutzt wurden, wieder in Wohnungen umgewandelt.

Bei freierwerdenden Liegenschaften im Verwaltungsvermögen prüft Immobilien Basel-Stadt im Rahmen der künftigen Nutzung (Objektstrategie) standardmässig auch die Eignung einer Umnutzung zu Wohnraum. Ebenso prüft Immobilien Basel-Stadt potenzielle Kaufgelegenheiten immer auch im Hinblick auf eine Umnutzung zu Wohnraum. Beispielsweise sieht die Arealstrategie für die Anfang 2020 erworbene Messehalle 3 die Realisierung von 150-200 Wohnungen im Programm 1'000+ vor. Derzeit laufen die Vorbereitungen für eine Konkretisierung der Wohnnutzung.

In anderen Städten mit Wohnungsnot wie Zürich oder Bern gibt es ebenfalls verschiedene Beispiele für die Umnutzung von Büroflächen zu Wohnraum. Generell kann man feststellen, dass das Know-how betreffend Nutzungsalternativen bei Büroleerstand schweizweit und in Basel vorhanden ist und in den Überlegungen von Eigentümerschaften von Wirtschaftsflächen eine Rolle spielt.

3. Anliegen der Petition

Die Petition P470 «Umnutzung leere Bürogebäude zu Wohnraum» fordert die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum im Sinn der Initiative «Recht auf Wohnen». Insbesondere soll dies durch die Umnutzung leerstehender Gebäude zu Gunsten von obdach- und wohnungslosen Menschen erreicht werden.

3.1 Umsetzung von «Recht auf Wohnen»

Zur Umsetzung der Initiative «Recht auf Wohnen» und der entsprechenden Bestimmungen in der Kantonsverfassung (§ 11 Abs. 2 lit. c) hat der Regierungsrat eine Reihe konkreter Massnahmen ergriffen.

Mit seinem Portfolio im Finanzvermögen ist der Kanton ein wichtiger Partner der gemeinnützigen Wohnbauträger. Durch Abgabe von Land mit dem partnerschaftlichen «Baurechtsvertrag Plus» wird die Schaffung von neuen Wohnungen durch Wohnbaugenossenschaften aktiv unterstützt. Derzeit liegen rund 40 Prozent der Genossenschaftswohnungen auf Land des Kantons. Dank einer Initiative des Kantons zur Förderung der Genossenschaften besteht mit den laufenden und geplanten Baurechtsabgaben das Potential, die Zahl der Genossenschaftswohnungen in den kommenden Jahren deutlich zu erhöhen. Auf dem «Westfeld» (ehemals Felix Platter-Areal) sind mittlerweile die meisten der rund 530 geplanten neuen Wohnungen fertiggestellt, weitere sind beispielsweise auf den Arealen Volta Nord und Walkeweg geplant.

Im Jahr 2019 lancierte der Kanton das Wohnbauprogramm 1'000+. Im Rahmen dieses Programms können benachteiligte Personen Wohnungen im Finanzvermögen des Kantons zu Mieten übernehmen, die 20 Prozent unter der Marktmiete liegen, wenn sie die Kriterien über die Belegung (Suffizienz), das Einkommen und Vermögen erfüllen.

Zudem beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat 35 Millionen Franken für die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung für preisgünstigen Wohnraum sowie 1,8 Millionen Franken für

die Errichtung eines Fonds zur Finanzierung von Anteilscheinen für einkommensschwache Haushalte. Den Beschlüssen stimmte der Grosse Rat in der Folge zu. Die Stiftung hat bis heute 147 preisgünstige Wohnungen und drei Gewerbeeinheiten realisiert. Damit liegt sie über dem durch den Regierungsrat formulierten Ziel. Der Fonds zur Finanzierung von Anteilscheinen wurde nach einer Aufbauphase dieses Jahr aktiv.

Spezifisch für armutsbetroffene Bevölkerungsgruppen führte der Kanton die Pilotprojekte «Koordinationsstelle Prekäre Wohnverhältnisse» und «Housing First» durch. Beide Pilotprojekte haben sich bewährt und werden, teilweise in anderer Form, weitergeführt. Sie richten sich an von Obdachlosigkeit betroffene oder gefährdete Menschen. Mit «Housing First» werden gezielt private Vermieterinnen und Vermieter angesprochen. Durch die angebotene Wohnbegleitung der Mieterschaft soll das Risiko von Mietausständen und fehlender Wohnkompetenz verringert werden. Es bleibt aber anspruchsvoll, auf dem privaten Wohnungsmarkt geeigneten Wohnraum zu akquirieren. Unterdessen ist «Housing First» bekannter, und dank dem Engagement der Leistungserbringerin Heilsarmee gelingt es immer wieder, angemeldete Personen in private Wohnungen zu vermitteln. Nachdem der Grosse Rat im März 2024 der Weiterführung von «Housing First» zugestimmt hat, wurde der Leistungsauftrag in leicht angepasster Form ausgeschrieben. Die Heilsarmee hat diesen für weitere vier Jahre übernommen, mit dem Ziel jährlich acht bis zehn neue Vermittlungen zu erreichen.

Ergänzt werden die beiden Projekte mit «Housing First Plus». Dieses richtet sich an Personen, die in ihrer Wohnkompetenz stark eingeschränkt sind und eigentlich eine enge Wohnbegleitung brauchen, aber entsprechend strukturierte, institutionelle Angebote ablehnen oder keine Betreuung wünschen. Für sie sucht der Kanton zurzeit eine geeignete Liegenschaft mit kleinen Studios.

Eine wichtige Unterstützung finanziell benachteiligter Haushalte dürfte zudem auch die Erweiterung des Angebots von Mietzinsbeiträgen auch auf Haushalte ohne Kinder darstellen, die vom Grosse Rat bereits gutgeheissen wurde.

Diese Angebote waren auch Teil des Ratschlags «Soziales Wohnen», der auf einem vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen gleichnamigen Gesamtkonzept beruht.⁵ Der Grosse Rat bewilligte am 6. März 2024 knapp 4.5 Millionen Franken für die Jahre 2024–2027 zur Unterstützung des sozialen Wohnens und Umsetzung des Gesamtkonzepts. Dies umfasst unter anderem die Schaffung einer neuen «Kompetenzstelle Soziales Wohnen», die auch die Aufgaben der vorherigen «Koordinationsstelle Prekäre Wohnverhältnisse» übernimmt. Die Kompetenzstelle ist im Zugang niederschwellig und Ansprechpartnerin sowohl für Einzelpersonen und Organisationen, die für ihre Zielgruppe Unterstützung suchen, als auch für Vermietende. Weiter ist mit dem Beschluss des Grossen Rates auch die Finanzierung für unterstützende Massnahmen, wie Mietzinsgarantien, Übernahme von Doppelmieten und Wohnbegleitungen sowie die Durchführung der Projekte Housing First und Housing First Plus gesichert. Im Juni 2025 hat die Kompetenzstelle Soziales Wohnen ihre Arbeit aufgenommen.

Zudem hat sich der Regierungsrat zum Ziel gesetzt, das Angebot an Genossenschaftswohnungen, preisgünstigen Wohnungen im Finanzvermögen (v. a. durch das Wohnbauprogramm 1'000+) und Wohnungen der Stiftung im Kanton von derzeit knapp 14 Prozent substanziell auf 25 Prozent im Jahr 2050 zu erhöhen. Zu diesem Ziel trägt auch die im Wohnraumförderungsgesetz neu verankerte Drittelsquote für gemeinnützigen Wohnraum auf den Transformationsarealen bei (Gegenvorschlag «Basel baut Zukunft»).

3.2 Umnutzung von Büroflächen in preisgünstigen Wohnraum

Die Umnutzung von Büroflächen in Wohnraum leistet einen willkommenen Beitrag zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass eine Umnutzung von Büro- oder

⁵ Gesamtkonzept und Ratschlag abrufbar unter: <https://grosserrat.bs.ch/dokumente/100405/000000405172.pdf>

Gewerbeflächen in Wohnraum in der Regel mit hohen Umbaukosten verbunden ist, wie bereits oben beschrieben wurde.

Die Petition bringt auch allenfalls leerstehende Laden- und Warenhausflächen ins Spiel, um zusätzlichen Wohnraum für benachteiligte Menschen zu gewinnen. Ebenfalls wird dabei auf die Vorteile solcher Umnutzungen zur Belebung von Innenstädten verwiesen. Bei Laden- und Warenhausflächen ergeben sich jedoch dieselben Herausforderungen wie bei der Umnutzung von Büroräumlichkeiten – wobei sich bei der Gebäudetiefe die Herausforderungen als noch ausgeprägter darstellen, weil Warenhäuser in der Regel grosse Flächenanteile aufweisen, die nicht natürlich belichtet werden. Gemäss Bau- und Planungsgesetz (BPG) sind für Wohnnutzungen Mindestgrössen für Fensterflächen einzuhalten. Die erforderlichen Anpassungen, um diese Anforderungen einzuhalten, erfordern strukturelle Eingriffe, die wiederum Kosten verursachen. Von der Belegung bzw. Ablösung von Ladenflächen im Erdgeschoss ist zudem abzuraten, da hier das öffentliche Interesse an einer Belebung des städtischen Raums dem Bedarf an Privatsphäre diametral entgegensteht.

Tendenziell dürfte die Umnutzung von Büro- und Gewerbeflächen aus diesen Gründen eher nicht zu preisgünstigem respektive für armutsbetroffene Personen bezahlbarem Wohnraum führen, sondern zu Wohnraum im mittleren bis hohen Preissegment.

4. Weitere Überlegungen und Fazit

Der Anzugsteller weist daraufhin, dass die Wohnschutzbestimmungen Investoren abschrecken und ein Programm zur Umnutzung von Büroflächen das Vertrauen der Investoren zurückgewinnen könnte.

Der Regierungsrat hat im Juni 2025 die Wohnraumschutzverordnung revidiert. Ziel der Teilrevision ist es, Gebäudesanierungen sowie ökologische Massnahmen unter Wohnschutzbedingungen attraktiver zu gestalten und so das Investitionsklima zu verbessern. Der Grosse Rat hat seinerseits im September 2025 bei drei Motionen – dem Antrag des Regierungsrates folgend – die Frist zur Bearbeitung verlängert und damit bestätigt, dass auch beim Wohnraumfördergesetz in mehreren Punkten nach wie vor Anpassungsbedarf besteht.

Generell dürfte die Wirkung nichtmonetärer Anreize zur Umnutzung von Büroflächen, etwa im Sinne von Sensibilisierungskampagnen, auf das Verhalten von Akteuren relativ gering sein. Letztlich muss die Wirtschaftlichkeit von Umnutzungsprojekten stimmen. Eine wirksame Umnutzungsförderung könnte daher beispielsweise über finanzielle Anreize erfolgen. Der Regierungsrat sieht es jedoch nicht als zielführend an, die Umnutzung von Büros zu subventionieren. Nicht zuletzt stellt die Verfügbarkeit von Gewerbe- und Büroflächen einen wichtigen Standortfaktor dar. Wie aufgezeigt werden konnte, bewegt sich der Büroleerstand nach wie vor in der üblichen Bandbreite.

Eine grundsätzliche Aussage zur Entwicklung der Leerstände zu machen, die für eine Umnutzung in Frage kommen würden, ist nicht möglich. Jedoch wird der Regierungsrat im Jahr 2026 die Analyse zur strategischen Nutzungsverteilung zwischen Arbeiten und Wohnen auf den Transformationsarealen aktualisieren.

Generell mangelt es nicht an Pilotprojekten und erfolgreichen Beispielen der Umnutzung. So wurden an verschiedenen Standorten Büroräumlichkeiten in Wohnungen umgewandelt, die kurzfristig genutzt werden können. Die kurzfristige Vermietung von Wohnungen zählt grundsätzlich als gewerbliche Nutzung.

Ebenfalls steht das Amt für Wirtschaft und Arbeit im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt bereits heute im Austausch mit Eigentümerschaften, deren Wirtschaftsflächen leer stehen, und

weist sie auf alternative Nutzungsmöglichkeiten hin. Dazu gehört auch die Möglichkeit der Umnutzung von Büroräumlichkeiten zu Wohnraum. Von weiteren Aktivitäten des Kantons zur Förderung der Umnutzung von Büros zu Wohnraum wird jedoch abgesehen. Hingegen prüft der Kanton bei allenfalls zum Verkauf stehenden Gewerbegebäuden auch deren Nutzbarkeit für Wohnen.

Wohnungsangebote für obdach- und wohnungslose Menschen werden in Basel-Stadt im Rahmen verschiedener Massnahmen zur Umsetzung des «Rechts auf Wohnen» gefördert beziehungsweise bereitgestellt. Da Büroumnutzungen in der Regel nicht preisgünstig möglich sind, steht dieses Potenzial für benachteiligte Menschen nicht im Fokus.

5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Adrian Iselin und Konsorten betreffend «Umnutzung Büroflächen zu Wohnraum» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin