



An den Grossen Rat

16.5323.02

BVD/P165323

Basel, 17. Oktober 2018

Regierungsratsbeschluss vom 16. Oktober 2018

## Anzug Tim Cuénod und Konsorten betreffend „Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Aufstockungen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20.10.2016 den nachstehenden Anzug Tim Cuénod und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Seit 2013 liegt die Leerwohnungsquote im Kanton Basel-Stadt unter 0,5%. Während die Zahl der Arbeitsplätze in den letzten 10 Jahren rasant gestiegen ist (von 171'743 Beschäftigten im Jahr 2005 auf 190'055 im Jahr 2013), hat die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt mit dieser Dynamik nicht standgehalten. In den Jahren 2005 bis 2015 ist die Zahl der Wohnungen gerade einmal um 3'185 gestiegen (von 104'614 auf 107'979). Die Folge: Die Zahl der Zupendler mit Arbeitsort im Stadtkanton steigt von Jahr zu Jahr an. Diese Dynamik führt zu einer zunehmenden Verkehrsbelastung und einem Aufwärtsdruck auf die Wohnungs- und Mietpreise. Ohne Zweifel unternimmt der Regierungsrat viel, um den Bau zusätzlicher Wohnungen zu fördern. Allerdings hat sich gezeigt, dass die Ankurbelung des Wohnungsbaus politisch nicht einfach zu bewerkstelligen ist. Zunehmende Interessenkonflikte um bestehende und neu zu entwickelnde Areale lassen sich ebenso wenig leugnen wie die erhebliche Skepsis der Basler Bevölkerung gegenüber der Überbauung von Frei- und Grünflächen sowie dem Bau von Wohnhochhäusern. Beim Kampf gegen die Wohnungsknappheit gilt es auch neue Wege einzuschlagen. Nebst der Entwicklung neuer Areale wäre es aber auch sinnvoll, die Aufstockung bestehender Wohnliegenschaften stärker als bisher zu fördern. Aufstockungen wären aus sozialen und ökologischen Gründen in vielen Fällen vorteilhafter als der Abriss bestehender Wohngebäude und ihr Ersatz durch zonenprofilfüllende Ersatzneubauten. Bei Aufstockungen wird kein billiger Wohnraum vernichtet und keine graue Energie zerstört. Für viele Liegenschaftsbesitzer (überwiegend Privatpersonen) sind Investitionen in Aufstockungen bestehender Liegenschaften aus baurechtlichen Gründen erschwert. Aufstockungen sind durch die im Zonenplan festgelegte maximal zulässige Ausnutzungsziffer (=Bruttogeschossfläche/ Parzellenfläche) sowie durch weitere Bestimmungen (maximale Firsthöhe, Lichteinfallswinkel usw.) limitiert. Im Kanton Genf beispielsweise gibt es keine maximale Ausnutzungsziffer, sondern nur eine Regelung, die den Lichteinfallswinkel (Strassenprofil) betrifft, wobei die Bestimmung zum Lichteinfallswinkel dahingehend modifiziert worden ist, dass in gewissen Stadtteilen eine Aufstockung um zwei Geschosse (6 m) ermöglicht worden ist. Dadurch hat man in Genf wesentlich mehr Möglichkeiten als in Basel, durch Aufstockungen die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum zu ermöglichen. Die Mieterinnen und Mieter werden dadurch geschützt, dass die Kosten für die Aufstockungsinvestitionen nicht auf die Mieten bestehender Wohnungen abgewälzt werden dürfen. Neu erstellte Dachstockflächen sind zwingend der Wohnnutzung vorbehalten.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichnenden den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

1. Ob nicht die Berechnung der Bruttogeschossfläche und damit der maximal zulässigen Ausnutzungsziffer so modifiziert werden kann, dass Dachgeschosse der Bruttogeschossfläche in verringerter Masse angerechnet werden könnten.

2. Ob die in § 26 des Bau- und Planungsgesetzes festgelegte maximale Firsthöhe von Gebäuden (in Abhängigkeit der Bauzone) nicht ersatzlos gestrichen werden sollte.
3. Ob die in § 23 desselben Gesetzes festgelegten Bestimmungen zum Lichteinfallswinkel in gewissen städtebaulichen Situationen nicht zu rigide erscheinen
4. Ob es evt. möglich wäre, an gewissen, aus Sicht des Regierungsrates städtebaulich besonders geeigneten Lagen (z.B. entlang der Ringstrassen, an Parkrändern, Eisenbahntrassess, am Rheinufer) eine Aufzonung geprüft werden könnte.
5. Inwiefern gesetzlich verhindert werden kann, dass Investitionen für Liegenschaftsaufstockungen durch die Erhöhung der Mieten bestehender Wohnungen mitfinanziert werden.
6. Wie gewährleistet werden kann, dass durch den Ausbau ausschliesslich neuer Wohnraum geschaffen wird. .
7. Inwiefern zur Gewährleistung der Erdbebensicherheit vom Kanton eine neue Methode zur Berechnung im Häuserverbund (Reihenbebauung) entwickelt werden könnte. Heute werden Häuser, als stünden sie auf der grünen Wiese, statisch beurteilt.

Tim Cuénod, Sarah Wyss, Martina Bernasconi, Tobit Schäfer, René Brigger, Jörg Vitelli, Conradin Cramer, Pascal Pfister, Salome Hofer, David Wüest-Rudin, Roland Lindner, Thomas Grossenbacher, Rudolf Rechsteiner, Kerstin Wenk, Talha Ugur Camlibel, Christian von Wartburg, Martin Lüchinger, Remo Gallacchi, Pasqualine Gallacchi, Helen Schai-Zigerlig, Oswald Inglin, Christian Griss, Felix Meier, Andrea Elisabeth Knellwolf, Beatrice Isler“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Das Wohnungsangebot in Basel kann mit der starken Zunahme der Arbeitsplätze nicht Schritt halten. Dies führt zu Wohnungsknappheit, steigenden Mieten und mehr Pendlerverkehr. Die Bevölkerung hat bei der Abstimmung vom Juni 2018 über die vier Wohninitiativen nochmals verdeutlicht, was seit Längerem klar ist: Basel braucht mehr Wohnraum. Zusätzliche Wohn- und Wirtschaftsflächen können grundsätzlich nur in den bereits bebauten Gebieten der Stadt realisiert werden. Das grösste Potenzial dafür liegt bei schwach genutzten Industrie-, Gewerbe- und Bahnarealen wie VoltaNord, Klybeck oder dem Hafensareal. Solche Areale sollen stärker genutzt werden, um zusätzliche Wohn- und Arbeitsflächen zu schaffen.

Ein weiteres Potenzial zur Schaffung von Wohnraum ist die Innenverdichtung im Bestand, u.a. durch Aufstockungen. Bereits der heutige Basler Zonenplan beinhaltet ausserhalb der grossen Entwicklungsareale noch theoretische Reserven zur Innenverdichtung für über 20'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Erfahrungswerte zeigen aber, dass diese kleinteiligen Potenziale innert 10 Jahren nur zu rund 8% mobilisiert wurden. Besonders wenig wurden die bestehenden Reserven bisher in Reiheneinfamilienhausgebieten sowie bei Genossenschaftsarealen genutzt. Der Regierungsrat geht davon aus dass diese Spielräume auch bei weiteren Massnahmen zur Erleichterung der Innenverdichtung nur teilweise und langsam genutzt werden. Auch wenn der erwartete Effekt somit begrenzt ist, unternimmt der Kanton weitere Anstrengungen, um die Spielräume für die Innenverdichtung und Aufstockungen weiter zu vergrössern.

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

### **Zu Pkt. 1 und 2: Verringerte Anrechnung von Dachgeschossen und Verzicht auf maximale Firsthöhen**

Mit der Änderung der Dachbauvorschriften (Ratschlag betreffend Vereinfachung und Liberalisierung der Dachbauvorschriften zur Förderung der inneren Verdichtung; Änderung des Bau- und Planungsgesetzes (BPG), Nr. 16.1208.01) die der Grosse Rat am 11. Januar 2017 beschlossen hat, wurde ein "freies" zweites Dachgeschoss eingeführt, welches nicht an die Bruttogeschossfläche angerechnet werden muss.

Im gleichen Rahmen wurden auch die maximalen Firsthöhen aufgehoben: Heute wird die Gebäudehöhe nur noch durch die Wandhöhe und die Dachprofilinie von 45° begrenzt. Bei einer Bautiefe im Blockrand von 15m haben darin gut zwei Dachgeschosse Platz.

### **Zu Pkt. 3: Erleichterungen beim Lichteinfallswinkel**

Das Bau- und Verkehrsdepartement untersucht aktuell Möglichkeiten, wie durch Vereinfachungen und Lockerungen des Bau- und Planungsgesetzes zusätzlich zur Zonenplanrevision und zu einzelnen Arealentwicklungen ein Beitrag an die vom Bundesrecht geforderte Verdichtung nach innen geleistet werden kann. Allfällige Ergebnisse dieser Untersuchung werden dem Grossen Rat zu gegebener Zeit zum Beschluss vorgelegt werden.

### **Zu Pkt. 4: Aufzonungen**

Mit dem kürzlich vom Regierungsrat überwiesenen Ratschlag zum zweiten Teil der Zonenplanrevision wurden dem Grossen Rat Vorschläge für Aufzonungen und Bebauungsplanänderungen mit einem Potenzial für rund 5'000 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner unterbreitet. Die Massnahmen betreffen vor allem grosszügige Strassenräume (z.B. St. Alban Anlage, Spalenring, Kleinhüningeranlage, Nauenstrasse), Ränder zu Freiräumen (z.B. Birsufer, Nordseite Schützenmattpark, beim Tschudi-Park, Umrahmung des Landhofs) und Gebiete mit geeigneten grosszügigen Parzellenzuschnitten (z.B. Breite, Gebiet um die Wittlingerstrasse, nördliches Gellert, Gebiet um die Grienstrasse, Gebiet um die Kaysersbergerstrasse).

### **Zu Pkt. 5: Verbot von Mieterhöhungen für bestehende Wohnungen bei Aufstockungen**

Der Regierungsrat prüft aktuell verschiedene Massnahmen und erarbeitet Vorschläge für die Umsetzung der vier Mietrechtsinitiativen, die von der Basler Stimmbevölkerung im Juni 2018 angenommen wurden. Angesichts der laufenden Umsetzungsarbeit legt der Regierungsrat Wert darauf, die Massnahmen in der Wohnthematik aufeinander abzustimmen und gemeinsam zu planen. Diese sorgfältig zu erarbeitenden Massnahmen könnten allenfalls die Rahmenbedingungen bei Aufstockungen beeinflussen. Allfällige Gesetzesanpassungen rund um die Wohnschutzinitiative werden dem Grossen Rat zu gegebener Zeit zum Beschluss unterbreitet.

Der Regierungsrat möchte aber bereits jetzt auf ein Dilemma bei dem von den Anzugstellenden gewünschten Verbot hinweisen: Aufstockungen erfordern je nach Struktur und Zustand der bestehenden Bausubstanz nicht selten auch Eingriffe in den Bestand (z.B. wegen Statik, behinderten- und altengerechter Erschliessung, Erdbeben- und Brandschutz, Auslösung von Sanierungspflichten bei Ver- und Entsorgungsleitungen). Oft sind ohnehin anstehende Änderungen an der bestehenden Bausubstanz der Auslöser, zusätzliche Investitionen in eine Aufstockung überhaupt in Erwägung zu ziehen. In diesen Fällen wird beim Einfrieren des Ertrags aus den geschützten bestehenden Wohnungen der Druck zunehmen, die gesamthaften Investitionskosten durch umso höhere Mieten aus den neuen, aufgestockten Wohnungen zu kompensieren. Wenn eine Mieterhöhung am Markt nicht durchsetzbar ist, sinkt zudem der Anreiz, überhaupt in eine Aufstockung zu investieren. Es besteht ein Dilemma, dass diese Art von konservierendem Schutz zwar denjenigen zu Gute kommt, die bereits eine passende Wohnung haben. Die Lage wird aber für diejeni-

gen erschwert, die noch eine passende Wohnung suchen, weil die Anreize für eine Ausweitung des Wohnungsangebots verringert werden und auf die neuen, nicht geschützten Wohnungen ein umso stärkerer Preisdruck entsteht.

### **Zu Pkt. 6: Ausbau nur zugunsten von neuem Wohnraum**

Bei den in Pkt. 4 genannten Aufzonengebieten wird die zulässige Anzahl der Geschosse erhöht. Die gemäss Wohnanteil maximal zulässige Anzahl Geschosse für Arbeitsnutzungen bleibt aber konstant. Das vergrösserte Ausnutzungspotenzial kommt damit dem Wohnen zu Gute. Lediglich bei der vorgeschlagenen Aufzoning Aeschengraben / Nauenstrasse, wo gegenwärtig kein Wohnanteil definiert ist und bereits heute etliche Geschäftsliegenschaften bestehen, bleibt die Nutzungsart der zusätzlichen Geschosse offen.

Auch bei Aufstockungen in nicht von Aufzonungen betroffenen Gebieten kann in der Regel von neuem Wohnraum ausgegangen werden. Ausserhalb der Industriezonen und in nicht von Geschäftsliegenschaften geprägten Gebieten bestehen in der gesamten Stadt im Wohnanteilplan Obergrenzen für die maximal zulässige Anzahl von Arbeitsgeschossen, die auch bei einer Aufstockung unverändert bleiben.

### **Zu Pkt. 7: Neue Methode zur Berechnung der Erdbebensicherheit in Basel bei Reihenbauungen**

Die Überprüfung der Erdbebensicherheit von Gebäuden richtet sich nach den gesamtschweizerisch angewandten Normen des Schweizerischen Ingenieur und Architektenverbandes (SIA). Es ist nicht sinnvoll, einen kantonalen Sonderweg zu beschreiten und von den anerkannten Regeln der Technik und der Baukunde mit neuen Normen abzuweichen. Dies gilt umso mehr, als die Verbundwirkung von Bauten sehr einzelfallspezifisch und entsprechende Forschungsarbeit noch zu leisten ist. Eine einzelfallweise Beurteilung ist schon heute möglich und der Kanton hat mit den Basler Erdbebenkursen die Verbreitung entsprechender Kenntnisse in Fachkreisen gefördert. Dabei ist es aber ein Nachteil der Berechnung der Erdbebensicherheit für mehrere Gebäude im Verbund, dass der einzelne Hauseigentümer zur Gewährleistung seiner Sicherheit darauf angewiesen ist, dass seine Nachbarn künftig keine Änderungen an statisch relevanten Teilen ihrer Gebäude vornehmen. Dies erfordert entsprechende nachbarrechtliche Zusicherungen im Grundbuch.

Generell stufen die Ausführungsbestimmungen zur kantonalen Bau- und Planungsverordnung Umbauten inklusive Aufstockungen gemäss §36 Abs. 5 als keine Massnahmen auslösende Bagatelldfälle bei der Erdbebenertüchtigung ein, wenn bauliche Eingriffe nicht mehr als 10% des Gebäudeversicherungswertes ausmachen oder die Gesamtsanierungskosten 1 Mio. Franken nicht überstiegen. Dies dürfte bei etlichen Aufstockungen der Fall sein.

## **3. Fazit**

Das Thema der baulichen Verdichtung im Bestand bleibt aktuell und der Kanton unternimmt auf allen Ebenen entsprechende Anstrengungen. Die realistischen kleinteiligen Nachverdichtungsmöglichkeiten in den Quartieren reichen aber nicht aus, um das prognostizierte Bevölkerungswachstum aufzufangen und die preistreibende Wohnraumknappheit vorzubeugen. Der Regierungsrat stützt sich deshalb weiterhin auf alle drei raumplanerischen Säulen zur Schaffung von Wohnraum: Erhöhung der Spielräume für bauliche Verdichtung in den Quartieren, die beschlossenen punktuellen Stadtrandentwicklungen sowie die Arealentwicklungen auf bisher unternutzten Industrie- und Infrastrukturf lächen. Gerade diese breite Fächerung ermöglicht eine umsichtige Stadtentwicklung, welche die Wohnqualität in den bestehenden Quartieren erhält. Der vorliegende Anzug betrifft die erste der genannten Stossrichtungen. Wichtige im Anzug aufgeführte Anliegen zur Ermöglichung von Aufstockungen sind bereits umgesetzt (Punkte 1, 2 und 4), teilweise sind sie in Vorbereitung (Punkt 3).

#### 4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tim Cuénod und Konsorten betreffend „Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch Aufstockungen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin