



An den Grossen Rat

13.5525.02

BVD/P135525

Basel, 2. April 2014

Regierungsratsbeschluss vom 1. April 2014

## **Schriftliche Anfrage Nora Bertschi betreffend Anreize zur besseren Ausnutzung der Geschossflächenreserven**

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Nora Bertschi dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Seit Jahren steht auch Basel-Stadt unter einem hohen Bevölkerungsdruck, freier Wohnraum wird langsam knapp. Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Druck weiter anhalten wird. Damit die wenigen, noch bestehenden Grünflächen erhalten werden können, sind für eine echte bauliche Verdichtung nicht unbebaute Bauzonen relevant. Vielmehr gilt es die Reserven in die Höhe zu nutzen. Solche Geschossflächenreserven werden zum Beispiel im Kanton Zürich seit dem Jahr 2000 regelmässig und differenziert ermittelt. Gemäss dem Ratschlag betreffend Zonenplanrevision vom 16. Mai 2012 hat der Ausbaugrad der Wohn- und Mischzonen in Basel mit schätzungsweise 83% bereits einen sehr hohen Wert erreicht. Diese Aussage steht im Widerspruch zur Tatsache, dass in demselben Ratschlag keine Zonenerhöhungen vorgesehen sind.

Wir bitten den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie erklärt sich die Regierung den aufgezeigten Widerspruch?
2. Werden in Basel-Stadt die bestehenden Geschossflächenreserven berechnet?
3. Ist die Regierung bereit, die Geschossflächenreserven wie in der Stadt Zürich bereits umgesetzt, detailliert auszuweisen?
4. Sollten wie im Ratschlag betreffend Zonenplanrevision die bestehenden Nutzungsflächenreserven knapp sein, welche Massnahmen sind aus Sicht des Regierungsrates angezeigt, um eine weitere bauliche Verdichtung zu erreichen, ohne dass noch bestehende Grünflächen überbaut würden?
5. Welche Anreize werden bereits heute für eine bessere Nutzung dieser Reserven in die Höhe von Seiten des Kantons Basel-Stadt gesetzt?
6. Existieren in anderen Städten Anreizsysteme, die für Basel übernommen werden könnten?
7. Welche weiteren Anreize lassen sich zur Entwicklung von Geschossflächenreserven umsetzen?

Nora Bertschi“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

## **1. Die Geschossflächenreserven in Basel wurden berechnet und sind im Basisratschlag zur Zonenplanrevision ausgewiesen**

*Zu den Fragen 2 und 3: Werden in Basel-Stadt die bestehenden Geschossflächenreserven berechnet? Ist die Regierung bereit, die Geschossflächenreserven wie in der Stadt Zürich bereits umgesetzt, detailliert auszuweisen?*

Im Rahmen der Zonenplanrevision wurden die Geschossflächenreserven für die Stadt Basel berechnet. Dabei wurden die maximal zulässigen Bruttogeschossflächen über die zulässige Ausnutzungsziffer abgeschätzt und zusätzlich durch Zuschläge für Bauen nach Vergleichsprojekt sowie durch Abschläge für den Mindestfreiraumanteil korrigiert. Die Angaben zu den Geschossflächenreserven in Basel beruhen dadurch auf einem differenzierteren Ansatz als in anderen Städten. Den theoretisch maximal zulässigen Bruttogeschossflächen in Wohn- und Mischgebieten von rund 18 Mio. m<sup>2</sup> steht in Basel ein Bestand von über 15 Mio. m<sup>2</sup> gegenüber, was den im Basisratschlag zur Zonenplanrevision aufgeführten Ausbaugrad von ca. 83%, resp. Nutzungsreserven von 17% entspricht. Im Basisratschlag sind die bestehenden Nutzungsreserven in Basel in einem Plan mit räumlicher Detaillierung nach Vierteln ausgewiesen (siehe Kopie im Anhang).

Zudem wurde ermittelt, in welchem Ausmass die vorhandenen Nutzungsreserven ausserhalb der grossen Entwicklungsareale im Zeitverlauf überhaupt genutzt werden: Die Mobilisierungsrate der kleinteiligen Nutzungsreserven liegt in Basel bei rund 8% der Reserven innert zehn Jahren. Für den Planungshorizont bis 2030 ergibt dies unter der Annahme eines konstanten Wohnanteils ein Potenzial von rund 200'000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche neuen Wohnraum. Dies entspräche – wie im Basisratschlag dokumentiert – theoretisch einem Potenzial von rund 3'300 Einwohner/-innen. Tatsächlich würde dieser Wert allerdings nur erreicht, wenn die Nachverdichtungen im Bestand ausschliesslich für neue eigenständige Wohnungen und nicht zur Flächenvergrösserung bestehender Wohnungen zwecks Komfortsteigerung genutzt werden würden.

## **2. Der Kanton nutzt eine breite Palette von Zonenplanmassnahmen, die auf den jeweiligen Ort zugeschnitten sind**

*Zu den Fragen 1 und 4: Wie erklärt sich die Regierung den aufgezeigten Widerspruch (zwischen bereits hohem Ausbaugrad und der Tatsache, dass in demselben Ratschlag keine Zonenerhöhungen vorgesehen sind)? Sollten wie im Ratschlag betreffend Zonenplanrevision die bestehenden Nutzungsflächenreserven knapp sein, welche Massnahmen sind aus Sicht des Regierungsrates angezeigt, um eine weitere bauliche Verdichtung zu erreichen, ohne dass noch bestehende Grünflächen überbaut würden?*

Der Kanton nutzt eine breite Palette von Zonenplanmassnahmen, um neue Wohnraumpotenziale zu schaffen. Diese umfassen neben dem Basisratschlag noch weitere Vorlagen. In der Summe der Zonenplanmassnahmen werden dabei die Freiraumzonen nicht reduziert. Grundsätzlich lassen sich drei Stossrichtungen der Zonenplanung unterscheiden:

- (a) Massgeschneiderte Zonenplanmassnahmen für grosse Arealentwicklungsprojekte werden jeweils als einzelne Ratschläge vorgelegt, wenn ein Gebiet die entsprechende Planungsreife erreicht hat. Beispiele sind das Erlenmatt-Areal, das ehemalige Spitalareal am Schaffhauser Rheinweg oder der Claraturm. Künftige Ratschläge werden z.B. den Dreispitz, die Hafen- und Stadtteilentwicklung Klybeck-Kleinhüningen oder das Areal des Felix Platter-Spitals umfassen.

- (b) Flächige Aufzonungen ohne konkrete Projektanliegen von Eigentümern werden im Rahmen des zweiten Ratschlags zur Zonenplanrevision vorgelegt werden, welcher der Nachjustierung der Zonenpläne im Bestand gewidmet ist.
- (c) Stadtrandentwicklungen wurden als Bestandteil des kürzlich verabschiedeten Basisratschlags zur Zonenplanrevision vorgelegt. Dieser behandelte, wo die Stadt noch wachsen kann und wo im Gegenzug der Schutz von Natur und Ortsbild verbessert wird.

Für alle drei Stossrichtungen gilt, dass sie bezüglich Ausmass und Ort nicht beliebig erweiterbar sind. Je nach Ort können nämlich einzelne Handlungsansätze wirkungslos bleiben oder bei relativ wenig Ertrag für neuen Wohnraum grosse Nachteile für andere Belange auslösen:

- (a) Massgeschneiderte Umnutzungs-, Verdichtungs- und Hochhausprojekte mit einer grundlegenden städtebaulichen Neuordnung machen dort Sinn, wo die Eigentümer auch gewillt und in der Lage sind, die vorhandenen Nutzungen und Baustrukturen zu ersetzen. Zudem sind ausreichend grosse Flächen erforderlich und die intensivere neue Nutzung muss mit der Umgebung kompatibel sein (Kapazität der Infrastruktur, Schattenwurf usw.). Aus gesamtstädtischer Sicht muss dabei auch darauf geachtet werden, dass bei allen Bestrebungen zur Steigerung der Nutzungseffizienz auch ausreichend Spielräume für Gewerbe und öffentliche Nutzungen bleiben.
- (b) Flächige Aufzonungen sind dort erfolgversprechend, wo ausreichend grosszügige Strassen- und Parzellenzuschnitte es zulassen, dass die einzelnen Eigentümer mit vertretbarem Aufwand zusätzliche Wohnungen schaffen können. Nicht sinnvoll sind Aufzonungen dagegen dort, wo bereits heute die bauliche Ausnutzung so hoch ist, dass weitere Verdichtungen aufgrund der Mindeststandards für Belichtung oder für Freiraumanteile gar nicht umgesetzt werden könnten. Wenig wirkungsvoll sind Aufzonungen auch in sehr klein parzellierten Reihen-Einfamilienhausgebieten. Dort bestehen nämlich bereits heute grosse Nutzungsreserven, die kaum genutzt werden, weil die vor Ort wohnhaften Eigentümer gar keine zusätzlichen Wohnungen auf ihrer Parzelle wünschen und weil der schmale Parzellenzuschnitt den Wechsel vom Einfamilienhaus zum Geschosswohnungsbau äusserst schwierig macht. Generell werden zusätzliche Nutzungsreserven durch Aufzonungen – ähnlich wie die bestehenden Nutzungsreserven – nur teilweise und langsam genutzt werden, was ihre Wirksamkeit für den Wohnungsmarkt zusätzlich reduziert.
- (c) Auch Stadtrandentwicklungen kommen nicht überall zum Einsatz, wo ein theoretisches Potenzial besteht. Im Sinne eines ausgewogenen Massnahmenpaketes wurden Einzonungen für die Stadtrandentwicklungen nur dort vorgelegt, wo keine wertvollen Naturobjekte oder wichtigen Naturraumvernetzungen bestehen. Zudem wurden im Gegenzug an Schlüsselstellen für die Freiraumqualität heute bestehende Bauzonen aufgehoben. Der Basisratschlag mit den Stadtrandentwicklungen führt deshalb in der Summe nicht zu einer Reduktion der Freiraumzonen. Vielmehr wird durch eine sinnvolle Verlagerung von Bau- und Freiraumzonen erreicht, dass einerseits wichtige Freiräume künftig besser geschützt sind und andererseits die Bauzonen an besonders gut geeignete Wohnlagen gerückt werden.

Die bereits erfolgten und geplanten Zonenplanmassnahmen des Regierungsrats sind also keinesfalls einseitig auf die Schaffung neuer Bauzonen fokussiert. Sie nutzen alle realistischen Potenziale für Verdichtungsmassnahmen im Bestand und führen in der Summe nicht zu einer Reduktion der Freiraumzonen. Eine ausführlichere Berichterstattung und Verortung der Wohnbaupotenziale der oben beschriebenen Stossrichtungen der Zonenplanung findet sich im Teilbericht „Raumplanerische Gesamtschau“ des Basisratschlags zur Zonenplanrevision.

### **3. Anreize zur besseren Ausschöpfung der Nutzungsreserven in Basel**

*Zu Frage 5: Welche Anreize werden bereits heute für eine bessere Nutzung dieser Reserven in die Höhe von Seiten des Kantons Basel-Stadt gesetzt?*

Wohnraumfördergesetz: Das neue Wohnraumfördergesetz unterstützt die Mobilisierung von Ausbaureserven: Von der zwingenden Bewilligungserteilung für Abbruch von Wohnhäusern bei Schaffung von mindestens gleich viel Wohnraum und von der Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens profitieren besonders diejenigen Liegenschaftseigentümer, die ihr vorhandenes Geschossflächenpotenzial voll ausschöpfen wollen. Die Erfahrung zeigt, dass Nachverdichtung im Bestand primär über Abriss und Neubau erfolgt: Gemäss der kantonalen Wohnungsbilanz der letzten zehn Jahre (2004–2013) wurden durch Abriss und Neubau +786 Wohnungen realisiert. Die Wohnungsbilanz der Um- und Ausbauten war leicht negativ, weil diese offenbar überwiegend zur Vergrösserung bzw. Zusammenlegung von Wohnungen genutzt werden (-230 Wohnungen).

Informationen und Beratung: Eine weitere Massnahme der Wohnraumentwicklungsstrategie sieht Informationen und Beratung von Bauherren zur Mobilisierung von Ausbaureserven und zur Förderung von Sanierungen vor. Ein entsprechendes Angebot wird zurzeit ausgearbeitet.

Spezielle Motive der Grundstückseigentümer: An der Verteilung der bestehenden Bruttogeschossflächenreserven lässt sich erkennen, dass die Nutzungsreserven dort eher wenig genutzt werden, wo die Eigentümer auch selbst Nutzer der Liegenschaften sind. Dies sind vor allem die Einfamilienhausgebiete und die Genossenschaftsareale. Für Selbstnutzer kann der „Ertrag“ eines Grundstücks nämlich nicht nur aus dem monetären Gewinn durch eine möglichst intensive Nutzung bestehen, sondern auch aus anderen Vorteilen wie grosszügigen privaten Freiräumen oder geringen Wohnkosten. Während in den (Reihen-)Einfamilienhausgebieten die kleinteilige Parzellenstruktur einen Übergang zu dichteren Bebauungen ohnehin erschwert, wären viele grosse Parzellen von Genossenschaften eigentlich gut geeignet für eine bauliche Verdichtung. Die Kantonale Strategie zur Wohnraumentwicklung und das neue Wohnraumfördergesetz bieten hier mit Bürgschaften und Projektentwicklungsdarlehen gemeinnützigen Wohnbauträgern gezielte Unterstützung an.

### **4. Weitere diskutierte Anreize zur besseren Ausschöpfung der Nutzungsreserven**

*Zu den Fragen 6 und 7: Existieren in anderen Städten Anreizsysteme, die für Basel übernommen werden könnten? Welche weiteren Anreize lassen sich zur Entwicklung von Geschossflächenreserven umsetzen?*

Finanzielle Anreize: Grundsätzlich kann über die Erhöhung der Kosten brachliegender Nutzungsreserven ein Anreiz zur besseren Ausnutzung der Nutzungsreserven geschaffen werden. Dazu finden sich unterschiedlichste Varianten. Beispiele sind die Besteuerung von Bauland zum vollen Verkehrswert, auch wenn es unbebaut ist (bei der Vermögenssteuer in Basel bereits der Fall), die sofortige Erhebung der Mehrwertabgabe, auch wenn die zulässige Mehrnutzung nicht genutzt wird oder die Kalkulation von Baurechtszinsen für kantonales Land gemäss der maximal zulässigen Nutzung und nicht wie z.B. beim Basler „partnerschaftlichen Baurechtsvertrag“ gemäss der tatsächlichen Nutzung. Da gewinnorientierte Grundstückseigentümer schon heute die zulässige Nutzung einer Parzelle in der Regel möglichst weit ausschöpfen, würden die oben erwähnten „Sanktionen“ für nicht ausgeschöpfte Nutzungsreserven in Basel vor allem Wohnbaugenossenschaften und selbst nutzende Eigentümer kleiner Reiheneinfamilienhäuser treffen. Diese sind aber oft finanziell gar nicht in der Lage, die theoretisch mögliche Maximalausnutzung zu realisie-

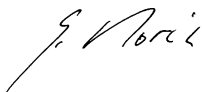
ren. Bei den kleinen Reihenhausparrzellen wäre zudem in vielen Fällen die einzig realistische Mehrnutzung eine Vergrösserung der bestehenden Wohnung und nicht der Bau zusätzlicher Wohnungen.

Direkte gesetzliche Vorgaben: In einigen Kantonen ermöglichen die Gesetze direkte staatliche Eingriffe, wenn eingezontes Bauland nicht genutzt wird: z.B. Einräumung eines Kaufrechts des Gemeinwesens (Kt. OW), Enteignung des gehorteten Grundstücks (Kt. NE), automatische Auszonung in das Nichtbaugelbiet (Kt. AR) oder bedingte Einzonung von Einzelvorhaben (Kt. AG). Diese Massnahmen zielen jedoch allesamt auf langfristig und grossflächig unbebaute Bauzonen, wie sie in anderen Kantonen verbreitet anzutreffen sind, in Basel aber kaum vorkommen. Sie zielen nicht auf die bessere Ausnutzung bereits bebauter Bauzonen und sind deshalb für Basel wenig zielführend.

Im Kanton Genf wurde mit der kantonalen Abstimmung vom 9. Februar 2014 in einigen Gebieten eine Mindestausnutzungsziffer eingeführt, welche bei Neubauten einzuhalten ist. Da gewinnorientierte Grundstückseigentümer schon heute bei Neubauten in der Regel die zulässige Nutzung einer Parzelle möglichst ausschöpfen, würde eine Mindestausnutzung in Basel primär für Wohnbaugenossenschaften und selbst nutzende Eigentümer kleiner Reiheneinfamilienhäuser einen Unterschied machen. Diese sind aber wie bereits erwähnt oft finanziell gar nicht in der Lage, eine theoretisch mögliche Maximalausnutzung zu realisieren. In solchen Fällen könnte eine Mindestausnutzungsziffer bei Neubauten sogar dazu führen, dass Eigentümer lieber ganz auf Neubauten verzichten. Bei den kleinen Reihenhausparrzellen wäre zudem in vielen Fällen die einzig realistische Mehrnutzung eine Vergrösserung der bestehenden Wohnung und nicht der Bau zusätzlicher Wohnungen.

Die oben beschriebenen zusätzlichen Anreizmechanismen wären also in Basel bei sehr begrenztem Nutzen mit fragwürdigen Nebenwirkungen auf weniger finanzkräftige, selbstnutzende Liegenschaftseigentümer verbunden. Sie werden deshalb gegenwärtig nicht prioritär weiter verfolgt.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

Anhang

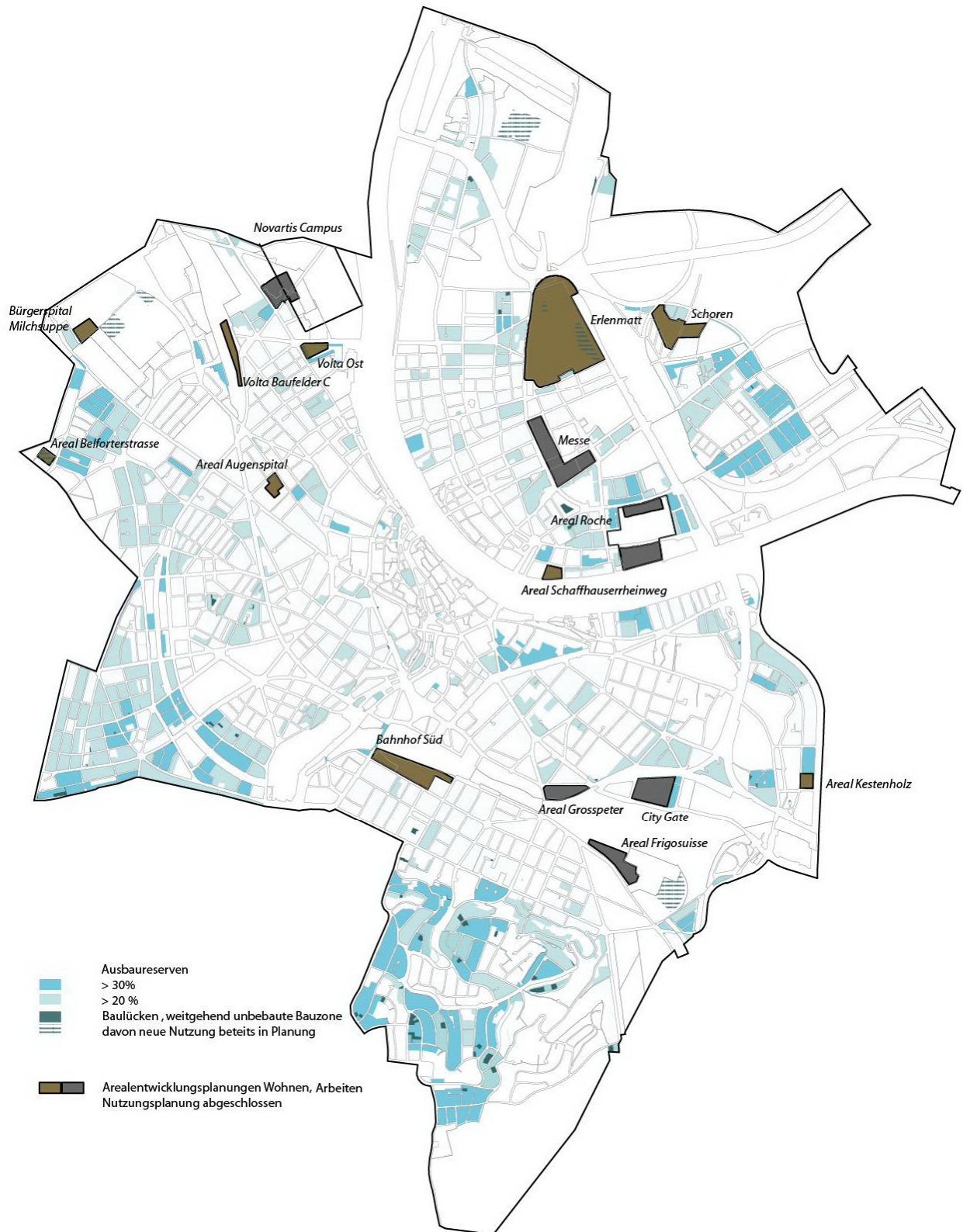


Abb.: Gebiete mit Nutzungsreserven im bestehenden Zonenplan