



An den Grossen Rat

13.5014.02

BVD/P135014

Basel, 4. Februar 2015

Regierungsratsbeschluss vom 3. Februar 2015

Anzug Thomas Mall und Konsorten betreffend „Wohnqualität“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. März 2013 den nachstehenden Anzug Thomas Mall und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Bei den Hühnern wehren sich die Menschen zu Recht gegen die Batteriehaltung. Die Tendenz im Wohnungsbau für die Menschen selber geht aber genau in diese Richtung, Stichwort "verdichtetes Wohnen".

Sicher bestehen bei wachsender Bevölkerung ein Raumproblem und auch ein Problem der Zersiedelung mit der Konsequenz wachsender Mobilitätsbedürfnisse.

Andererseits ist ein menschliches Wohnumfeld eines der zentralsten Bedürfnisse.

Als Lösung bietet sich nach Ansicht der Anzugsteller jedoch primär nicht ein verdichtetes Wohnen, sondern ein verdichtetes Arbeiten an.

Speziell in unserem Kanton besteht ein Potenzial, Arbeitsplätze in der dritten Dimension zu konzentrieren und damit den Druck auf Wohngebiete zu vermindern. Tendenziell wird das ja auch schon gemacht.

Eine zunehmende Verdichtung im Wohnumfeld vermindert die Wohnqualität. Als abschreckende Illustration mag das Modell "Glatttalstadt mit Park" in "Das Magazin" 51/52, Seiten 8-9 dienen. Die Zone 2a z.B. lässt eine recht inhomogene Bebauung zu. Sie wäre eigentlich dafür gedacht, ein gutes Wohnumfeld zu gewährleisten. Die Mischung aus Einzel- und Doppel-EFH und mit Wohnblöcken ergibt ein Durcheinander, welches dem Gesamtbild nicht förderlich ist. Ein typenfremdes Haus kann den Charakter einer ganzen Strasse verändern. Die flächendeckende Anwendung der maximalen Ausnutzungsziffer trägt ebenfalls dazu bei und ist sicher auch nicht im Sinne des Baum- und Grünschutzes. Ob es um diese Entwicklung aufzuhalten spezielle Zonenordnungen, Anreize oder andere Interpretationen der bestehenden Gesetze braucht, sollte geprüft werden.

§1, Abs. c BPG fordert die "Erhaltung und Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in der Stadt Basel und den Landgemeinden". Die Stadtbildkommission jedoch verbeissst sich gerne in Kleinig- und Kleinlichkeiten und lässt die Konsequenz bei Veränderungen im grossen Stil vermissen. Die Gesetzgebung wird somit zur Worthülse.

Die Anzugsteller bitten die Regierung zu prüfen und zu berichten, wie durch Baugesetzgebung oder deren Interpretation die Entwicklung zur "Verdichtung" bei der Arbeit und ein Erhalt von grosszügigem Wohnen gefördert werden kann, bevor schöne Wohnquartiere verloren gegangen sind.

Thomas Mall, Thomas Müry, Patricia von Falkenstein, Oswald Inglin, Michael Wüthrich, Stephan Luethi-Brüderlin, Andreas Zappalà, Lorenz Nägelin, Thomas Grossenbacher, Rolf von Aarburg, Conradin Cramer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Nicht zuletzt aufgrund der erfreulichen wirtschaftlichen Entwicklung wächst die Einwohnerzahl der Stadt Basel jährlich um über 1'000 Personen und die Prognosen von Kanton und Bund rechnen mit einem anhaltenden Bevölkerungszuwachs in der Stadt. Die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum ist deshalb aus sozialen, ökonomischen und ökologischen Gründen ein wichtiges Regierungsziel. Nur so kann Wohnungsnot vorgebeugt und können attraktive Lebensbedingungen für die lokalen Arbeitskräfte geschaffen sowie die Zersiedelung des Umlandes mit dem zugehörigen Pendlerverkehr eingedämmt werden. Die Schaffung neuen Wohnraums steht dabei aber auch im Spannungsfeld mit anderen Belangen: Neue Wohngebiete an den Stadträndern sollen naturräumliche Funktionen nicht beeinträchtigen, bei Umnutzungen von Gewerbegebieten soll genügend Spielraum für das lokale Gewerbe erhalten werden und bei Nachverdichtungen bestehender Wohngebiete soll der Charakter der Quartiere nicht verloren gehen. Die Massnahmen zur Schaffung von Wohnraum sind daher immer auch das Abbild von Abwägungsprozessen zwischen dem Interesse an genügend Wohnraum für die Bevölkerung und anderen Belangen. Die Schaffung von Wohnraum beruht im Wesentlichen auf drei raumplanerischen Säulen: der Umnutzung von Industrie- und Infrastrukturflächen, auf punktuellen Stadtrandentwicklungen sowie der baulichen Verdichtung in den Quartieren. Nach Ansicht des Regierungsrates lassen sich Interessenskonflikte dann am besten minimieren, wenn alle drei Säulen zur Schaffung von Wohnraum kombiniert werden. Dann können von jeder Säule massvoll diejenigen Massnahmen ausgewählt werden, die möglichst viel Wohnraum und Wohnumfeldqualität bei möglichst geringen Nachteilen für andere Belange schaffen.

2. Zum Inhalt des Anzugs

2.1 Wohnraum durch die Verdichtung von Arbeitsgebieten

Tatsächlich sind die Verdichtung von Arbeitsgebieten und die Nutzung dadurch gewonnener Flächen für Umnutzungen in Basel der wichtigste Ansatz zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum. Diese Strategie wird vom Kanton bereits seit Langem mit Nachdruck verfolgt. Im Gegensatz zu anderen Städten existieren in Basel jedoch kaum Industrie- oder Gewerbebrachen. Spielräume für die Nutzungsverdichtung von Arbeitsgebieten und für Umnutzungen werden deshalb in Zusammenarbeit von Kanton und ansässigen Unternehmen bereits angegangen, bevor überhaupt Brachen entstehen. Aktuelle Beispiele sind neben reinen Nutzungsverdichtungen wie auf den Arealen von Roche, Novartis, Baloise und Helvetia vor allem die Umnutzungs-Planungen für das Dreispitz, den Hafen Klybeck-Kleinhünigen, Volta Nord-Lysbüchel und das Felix-Platter Spital. Aber auch kleinere Potenziale wie die Parzellen der Firma Kestenholz und das Haefely-Areal in der Lehenmatt oder das IWB-Reservoir und das SRF-Areal auf dem Bruderholz werden planerisch angegangen. Für die Öffnung langfristiger Entwicklungspotenziale wie die Gebiete Wolf und Industriezone Klybeck arbeitet der Kanton bereits jetzt mit den jeweiligen Landeigentümern zusammen.

Dennoch sind die Spielräume für Umnutzungen von Arbeitsgebieten nicht unbegrenzt. Unter dem Einbezug aller Umnutzungspotenziale von den letzten Etappen der Erlenmatt über die Umnutzung einzelner Bürogebäude in den Quartieren bis zu den politisch noch zu entscheidenden Potenzialen wie dem Hafen Klybeck-Kleinhünigen könnten bis ins Jahr 2030 Wohnungen für rund 8'000 Bewohner und Bewohnerinnen geschaffen werden. Die aktuelle mittlere Prognose des Bundesamtes für Statistik rechnet aber für den Kanton alleine in den nächsten zehn Jahren mit einer Zunahme um 14'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Dabei sind selbst die Umnutzungspotenziale für rund 8'000 Bewohner und Bewohnerinnen keineswegs sicher: Es handelt sich überwiegend um Land, das sich nicht im Eigentum des Kantons befindet, so dass der Kanton zwangsläufig auf andere Planungspartner angewiesen ist. Etliche der Umnutzungsplanungen sind zudem

politisch umstritten: als Beispiel seien die Forderungen nach dem Erhalt von mehr Gewerbeblächen beim Lysbüchel-Areal und auf dem Dreispitz genannt, die Forderungen nach einer Begrenzung der baulichen Dichte bei der Hafenentwicklung oder die Naturschutzinteressen beim IWB-Reservoir. Nach den Volksabstimmungen zu den Familiengartenarealen im Jahr 2011 sowie zu den Park- und Wohnraumplanungen auf dem Bruderholz und im Osten der Stadt im Jahr 2014 haben sich zudem die ergänzenden Einwohnerpotenziale durch Stadtstrandentwicklungen von über 4'500 auf rund 1'200 Bewohner und Bewohnerinnen verringert. Die Spielräume für die Umnutzung von Arbeitsgebieten alleine werden also nicht ausreichen, um mittelfristig genügend Wohnraum zu schaffen.

2.2 Sichern von Wohngebieten mit besonderen städtebaulichen Qualitäten

Das Anliegen, trotz Wohnraumknappheit die spezifischen Qualitäten der Basler Wohnquartiere zu wahren ist berechtigt. Die Vielfalt an Quartieren mit unterschiedlichen eigenen Charakteren ist eine der Stärken von Basel. Dies gilt umso mehr, als grossflächige Änderungen der städtebaulichen Eigenheiten in vielen Stadtgebieten ohnehin gar nicht realistisch sind: Aufzonungen sind zum Beispiel dort nicht sinnvoll, wo bereits heute die bauliche Ausnutzung so hoch ist, dass weitere Verdichtungen aufgrund von Mindest-Qualitätsanforderungen für Tageslicht in Wohnräumen oder für Freiraumanteile in den Gevierten gar nicht umgesetzt werden könnten. Wenig wirkungsvoll sind zusätzliche Verdichtungsmöglichkeiten auch in sehr klein parzellierten Gebieten mit (Reihen-) Einfamilienhäusern. Dort bestehen nämlich bereits heute grosse Nutzungsreserven, die kaum ausgeschöpft werden, weil die vor Ort wohnenden Eigentümerschaften 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 grossflächige Verdichtungsmöglichkeiten – ähnlich wie die schon bestehenden Nutzungsreserven im heutigen Zonenplan – nur teilweise und langsam genutzt werden. Auswertungen zeigen, dass in den Stadtgebieten, in denen der Zonenplan bereits heute erhebliche bauliche Verdichtungen zulassen würde, nur etwa 8% dieser Verdichtungspotenziale pro Dekade tatsächlich genutzt werden.

Die Anzugsteller verweisen darauf, dass in manchen Gebieten die besonderen stadträumlichen Qualitäten nicht alleine von der über die Ziffernzenen geregelten Geschossigkeit und Gesamtausnutzung abhängig sind, sondern von anderen bautypologischen Eigenheiten wie zum Beispiel den Proportionen oder besonderen Anordnungen von Baukörpern. Für den Schutz solcher charakterstiftender Eigenheiten hat der kantonale Gesetzgeber die Stadt- und Dorfbild-Schonzone geschaffen. Gemäss § 38,1 des Bau- und Planungsgesetzes darf in der Stadt- und Dorfbild-Schonzone „der nach aussen sichtbare historische oder künstlerische Charakter der bestehenden Bebauung nicht beeinträchtigt werden; insbesondere sollen Baukubus und Massstäblichkeit gewahrt bleiben.“ Mit dem im Januar 2014 beschlossenen Basisratschlag zur Zonenplanrevision wurden u.a. auch neue Schonzonen für Wohngebiete mit besonders schutzwürdigem und eindriffsempfindlichem Charakter festgesetzt. Im Grossen Rat wurden dabei keine Anträge auf weitere Schonzonen gestellt.

Aufgrund der im Vergleich zur Bevölkerungsprognose bei weitem nicht ausreichenden Potenziale der Umnutzung von Arbeitsgebieten sind neben dem Schutz von Stadtgebieten mit besonders empfindlichem und wertvollem Charakter aber auch weiterhin Nachverdichtungen in den Wohngebieten notwendig. Dabei sind bauliche Verdichtungen nicht automatisch gleichzusetzen mit Qualitätseinbussen. So kann mit neuen Entwicklungen im Bestand nicht nur neuer Wohnraum geschaffen werden, sondern bisher diffuse Räume können auch einen Halt bekommen. Mit der besseren Anordnung von Bauten können besser nutzbare Freiräume entstehen und mit der Zunahme von Bewohnerinnen und Bewohnern können neue Nahversorgungseinrichtungen vor Ort tragfähig werden. Entscheidend sind bei baulichen Verdichtungen die Bezüge zu den spezifischen Qualitäten eines Gebietes sowie eine sorgfältige und differenzierte Vorgehensweise. Planerische Massnahmen zur Nachverdichtung von Wohngebieten werden sich deshalb auf eine begrenzte Anzahl von geeigneten Gebieten beschränken. Aufzonungen sind nämlich nur dort

sinnvoll, wo die Eigentümerschaften dank ausreichend grosszügigen Strassen- und Parzellenzuschnitten mit vertretbarem Aufwand auch tatsächlich grössere Gebäude realisieren können und diese ein städtebaulich qualitätvolles Miteinander bilden. Für Areale mit übersichtlicher Eigentümerstruktur oder besonderen Eigenheiten wird im Einzelfall geprüft, ob dies mit massgeschneiderten Bebauungsplänen besser erreichbar ist, als mit pauschalen Aufzonungen.

2.3 Fazit

Die Spielräume für Verdichtungen und Umnutzungen von Arbeitsgebieten werden vom Kanton konsequent in Zusammenarbeit mit den meist privaten Landeigentümern angegangen. Diese Planungen sind aber in beträchtlichen Teilen politisch umstritten und reichen selbst bei vollständiger Realisierung der Potenziale nicht aus, um dem prognostizierten Bevölkerungswachstum gerecht zu werden. Der Kanton braucht deshalb alle drei raumplanerischen Säulen zur Schaffung von Wohnraum: Umnutzungen von Industrie- und Infrastrukturflächen, punktuelle Stadtstrandentwicklungen sowie die bauliche Verdichtung in den Quartieren. Nur diese breite Fächerung der Massnahmen ermöglicht es, die einzelnen Massnahmen zielgerichtet in einem realistischen Ausmass und in verträglicher Weise einzusetzen.

Neben den mit dem Basisratschlag Zonenplanrevision 2014 beschlossenen Schutzmassnahmen für Gebiete mit besonders wertvollem Charakter braucht es deshalb auch weiterhin Massnahmen für die Nachverdichtung bestehender Wohngebiete. Die Stadtplanung wird dabei aber räumlich differenziert vorgehen und sich auf geeignete Flächen beschränken, bei denen qualitätvolle Entwicklungen zu erwarten sind. Je nach Ausgangslage kommen als Massnahmen Aufzonungen und bei übersichtlichen Eigentumsverhältnissen oder besonderen städtebaulichen Situationen auch Bebauungspläne in Frage. Während Vorschläge für Aufzonungen im Rahmen des für 2016 vorgesehenen zweiten Zonenplanratschlags „Korrekturen im Bestand“ vorgelegt werden, erfolgen Bebauungspläne wegen ihrer engen Bindung an konkrete Projekte in der Regel als Einzelvorlage.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Thomas Mall und Konsorten betreffend „Wohnqualität“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin