



► an den Grossen Rat

FD/027264

Basel, 8. September 2004

Regierungsratsbeschluss  
vom 7. September 2004

**Anzug Dr. Luc Saner und Konsorten betreffend Nettosteuerzahler und Zonenordnung resp. Bauordnung**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2002 dem Regierungsrat nachstehenden Anzug überwiesen:

„Im Rahmen des Projektes „5'000 Wohnungen für Basel“ ist davon auszugehen, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat zukünftig diverse Änderungen der Zonen- resp. Bauordnung unterbreiten wird. Letztes Beispiel ist der Ratschlag Nr. 9155 betreffend das Areal der Feldschlösschen Getränke AG. Auf der Fläche von rund 10'000 m<sup>2</sup> wird im Gundelingerquartier der sogenannte „Falkensteinerpark“ mit insbesondere ca. 95 Wohnungen mit 85 bis 160m<sup>2</sup> Wohnfläche errichtet.

Das Projekt „5'000 Wohnungen für Basel“ soll dazu dienen, gute Steuerzahler in Basel zu halten respektive neue anzuziehen. Es wäre deshalb von Interesse, wenn die Regierung in Ratschlägen zur Änderung der Zonen- resp. Bauordnung darüber Auskunft erteilen würde, ob dieses Ziel des Projektes tatsächlich erreicht werden kann. Dazu ist eine Kalkulation nötig, die darüber Auskunft gibt, ob die Änderung der Zonen- resp. Bauordnung tatsächlich zur Ansiedlung von sogenannten Nettosteuerzahlern führt. Leider fehlte im erwähnten Ratschlag Nr. 9155 eine derartige Kalkulation.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob er bereit ist, in zukünftigen Ratschlägen zur Änderung der Zonen resp. Bauordnung Kalkulationen zur Frage der Nettosteuerzahler aufzustellen.“

Wir gestatten uns, den Anzug Dr. Saner und Konsorten betreffend Nettosteuerzahler und Zonenordnung resp. Bauordnung wie folgt zu beantworten:

**Allgemeines**

Die Anzugsteller postulieren indirekt, dass mit einer Änderung der Zonen-Ordnung für ein bestimmtes Gebiet Einfluss auf den Anteil der Nettosteuerzahler genommen werden könnte, und dass diese Überlegungen dementsprechend bei allfälligen Entscheiden des Grossen Rates zu berücksichtigen sind. Dementsprechend wird eine

diesbezügliche Kalkulation bei entsprechenden Vorlagen an den Grossen Rat verlangt.

In einem ersten Schritt ist zu klären, wie Nettosteuerzahler definiert sind und ob ein Zusammenhang zwischen Zonierung und Nettosteuerzahler besteht. In einem zweiten Schritt ist zu überlegen, welchen Einfluss eine Änderung der Zonenordnung auf den Anteil der Nettosteuerzahler haben würde.

### **Nettosteuerzahler**

Als Nettosteuerzahler werden Haushalte verstanden, die mindestens soviel Steuern und Abgaben entrichten, wie sie Kosten verursachen, sei dies durch Konsum von staatlichen Dienstleistungen (Bildung, Gesundheit, Strassen) oder durch Transferleistungen. Wo in etwa dieses Niveau der Kosten pro Haushalt liegt, ist abhängig von der soziodemografischen Struktur eines Haushalts, die sich natürlich über die Zeit ändert. Im Rahmen von Schätzungen des Statistischen Amtes, anhand der Verteilung der Ausgaben der öffentlichen Hand auf einzelne Bevölkerungsgruppen, hat sich gezeigt, dass bei einem durchschnittlichen Einkommen der Saldo ab einem Alter von 30 bis 35 Jahren positiv ausfällt und auch im höheren Alter nicht negativ wird. Dieser Überschuss wird im Wesentlichen dafür verwendet, um die Ausbildung der Kinder und jungen Erwachsenen zu finanzieren. Dabei handelt es sich wie gesagt um eine Durchschnittsbetrachtung, in einzelnen Bereichen der staatlichen Tätigkeit ergeben sich signifikante Unterschiede nach Alter, Geschlecht und Nationalität. Nicht untersucht wurde bis jetzt, welche räumlichen Unterschiede in der Ausgabeninzidenz bestehen (z.B. Kosten für die Infrastruktur von Einfamilienhauszonen vs. verdichtete Zonen). Aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive müssten zudem eher Grenzkosten als Durchschnittskosten verwendet werden, die allerdings noch schwerer zu bestimmen wären.

### **Zusammenhang zwischen Zonenordnung und Nettosteuerzahler**

Es ist offensichtlich, dass im Durchschnitt ein Zusammenhang zwischen einer Zonenordnung und dem durchschnittlichen Einkommen der dort wohnenden Steuerzahler/-innen besteht. Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, dass die durchschnittliche Steuerkraft in einem bestimmten Gebiet von vielen verschiedenen Faktoren abhängt. Ein wichtiger Faktor ist die Qualität der Bausubstanz und der Wohnungen.

### **Auswirkungen einer Änderung der Zonenordnung**

Die Auswirkung einer Zonenänderung ist wohl nur in jenen Fällen signifikant, in denen anschliessend eine Neubebauung des Areals stattfindet (also wenn Industrie- und Gewerbezone neu für Wohnen eingezont wird und entsprechende Bauprojekte vorliegen). Eine Umzonung bei schon bestehender Bebauung wird in den meisten Fällen nur sehr langsam zu einer Veränderung der damit verbundenen Bausubstanz führen.

In diesem Sinne kann man sich die Frage stellen, welches durchschnittliche steuerbare Einkommen in einer neu errichteten Überbauung eines Geländes zu erwarten

ist. Im Rahmen der Überprüfung der Ziele des Aktionsprogramms Stadtentwicklung ist das Statistische Amt beauftragt worden, die oben erwähnten Zusammenhänge näher zu untersuchen. Erste Ergebnisse des so genannten Steuerdichteatlases liegen vor und fliessen in die Planung von Stadtentwicklungsprojekten ein. Zurzeit werden die oben beschriebenen Zusammenhänge zwischen Bausubstanz, soziodemografischer Zusammensetzung der Bevölkerung und Steuerkraft näher untersucht. Nach Abschluss der Arbeiten ist eine Publikation der Resultate des Statistischen Amtes geplant. Im Rahmen der vorliegenden Beantwortung gilt es festzuhalten, dass der Steuerdichteatlas ausschliesslich über das steuerpflichtige Einkommen Auskunft gibt, nicht aber über die Kosten des Staates zu Gunsten der betreffenden Steuerpflichtigen und somit nicht über die vom Anzugsteller anvisierten „Nettosteuern“.

Mit grösster Wahrscheinlichkeit sind dort die gesetzten Ziele zu erreichen, wo Zonenänderungen in Zusammenarbeit mit Grundeigentümerschaften und Investoren erarbeitet werden. Hier kann man im Verhandlungsprozess auch direkt Einfluss nehmen auf die künftige Wohnsubstanz. Aktuellstes und gutes Beispiel ist das Projekt Erlentmatt, wo solche qualitativen Parameter gesetzt werden konnten.

### **Warum 5000 neue Wohnungen?**

Basel-Stadt hat in den vergangenen Jahrzehnten praktisch ununterbrochen Bevölkerung verloren. Gleichzeitig ist der Bestand an Wohnungen stetig angestiegen, wenn auch in den letzten Jahren nur noch leicht. Heute beträgt der Bestand rund 104'000 Wohnungen. Erklären lässt sich dieses Paradox mit dem steigenden Wohnflächenverbrauch der Haushalte. Das Kernproblem liegt denn auch nicht bei der Quantität, sondern bei der Zusammensetzung und Qualität des städtischen Wohnangebots. Sehr verkürzt dargestellt gibt es in der Stadt zu viele alte und kleine Wohnungen. In den besonders dichten gründerzeitlichen Quartieren (wie Matthäus) übersteigt der Anteil Kleinwohnungen teils 80%. Viele Stadtwohnungen sind aber nicht nur zu klein, sondern auch nicht alters- und behindertengerecht, oder sie verfügen über keine oder kaum nutzbare Aussenräume.

Der Weg zu einem besseren städtischen Wohnungsangebot muss folgerichtig die Erneuerung und Modernisierung des städtischen Wohnungsbestands mit beinhalten. Dabei ist Basel in der vergleichsweise komfortablen Lage, dass im Gegensatz zu anderen Städten kein allgemeiner Wohnungsmangel herrscht. Die Leerstandsziffer beträgt rund 1.4%, wobei wenig überraschend ist, dass sie bei Kleinwohnungen am höchsten, bei grossen sehr tief liegt. Konkret müssen also Wohnungszusammenlegungen oder umfassende Liegenschaftssanierungen nicht zwingend zu sozialen Härten führen, weil gerade im Bereich älterer, kleinerer Wohnungen Ersatzangebote bestehen. Umgekehrt müssen heute Menschen, die eine grössere Wohnung suchen, oft das Quartier oder gar die Stadt verlassen, weil es das gesuchte Angebot nicht gibt.

Neben dem Umbau des Bestandes braucht aber auch der Wohnungsneubau Impulse, damit das Angebot an zeitgemäss ausgestatteten und grossen Wohnungen verbessert werden kann. Abwanderung und die Immobilienkrise zu Beginn der neun-

ziger Jahre haben dazu geführt, dass in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts die Neubauproduktion auf gegen hundert Wohnungen pro Jahr gesunken ist.

Mit dem Impulsprojekt 5000 Wohnungen für Basel-Stadt werden deshalb folgende Ziele verfolgt:

- Verbesserung des Angebotes im Segment der grossen Wohnungen
- Modernisierung des gesamten Wohnliegenschaftsbestands durch Erhöhung der Investitionen im Bereich Liegenschaftsunterhalt und -erneuerung
- Generelle Erhöhung des Standards der Wohnqualität im Kanton Basel-Stadt
- Erhöhung des Angebots hochwertiger Wohnungen um 5000 innert zehn Jahren

Der Regierungsrat ist der Überzeugung, dass mit der Erneuerung und Verbesserung des Wohnungsangebotes ein bedeutender Beitrag zur Sicherung der Steuerertragskraft der natürlichen Personen geleistet wird. Dabei geht es nicht nur darum, für vorhandene Baulandreserven optimale Investitionsanreize zu schaffen, sondern auch für die kontinuierliche Verbesserung der bestehenden Wohnbauinfrastruktur zu sorgen.

### **Antrag**

Die Idee der Anzugsteller, bei Zonenänderungen eine entsprechende Kalkulation durchzuführen, erscheint dem Regierungsrat wenig zweckmässig. Eine solche Kalkulation könnte den Anschein erwecken, dass die Steuererträge durch entsprechende Planung genau gesteuert werden könnten. Zu viele Faktoren können im Einzelfall zu Abweichungen von geschätzten Steuererträgen führen. Dazu gehören insbesondere die individuellen Entscheide von Investoren über die Ausgestaltung ihrer Bauvorhaben (Grösse der Wohnungen, angestrebtes Kundensegment, etc.) wie auch der potentiellen Bewohner/-innen.

Für Neuüberbauungen, die eine gute Wohnqualität im mittleren bis oberen Preissegment anbieten, kann aber davon ausgegangen werden, dass sich dort im Durchschnitt Nettosteuerzahler ansiedeln werden.

Alle bekannten Umfrageergebnisse machen deutlich, dass es in Basel-Stadt an guten, grossen und attraktiven Wohnungen mangelt. Es darf deshalb – allein schon aus Sicht des Marktes – erwartet werden, dass Investoren in diesem Segment investieren. In diesem Sinne hat der Regierungsrat im August 2004 bereits zum zweiten Mal ein Investorengespräch erfolgreich durchgeführt

Wir beantragen Ihnen, den vorliegenden Anzug abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

