



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5184.02

BVD/P095184
Basel, 13. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 12. Januar 2010

Motion Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzung; Stellungnahme

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2009 die nachstehende Motion Mirjam Ballmer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Die Bodennutzung in einer Stadt ist einem ständigen Transformationsprozess unterworfen. Immer wieder kommt es vor, dass Arealnutzungen aufgegeben werden und neue Nutzungen noch nicht bereit sind. In der Zwischenzeit entsteht eine Verwertungslücke, welche mit Zwischennutzungen bereichert werden kann. Als Beispiel soll hier das nt/Areal genannt werden. Es gibt aber auch einige Flächen in Basel, bei denen keine Zwischennutzung ermöglicht wurde.

Das Bundesamt für Raumentwicklung hat in seinem Bericht „Die brachliegende Schweiz -Entwicklungschance im Herzen von Agglomerationen“1 (2004) aufgezeigt, dass ein enormes Potenzial an ungenutzten Flächen vorhanden ist. Brachliegende Industrieflächen belaufen sich auf 17 Mio. m², über ein Viertel davon befindet sich in den Grosszentren. Laut Studie befinden sich 6,6% der CH-Brachen in unserem Kanton; verglichen mit den jeweiligen Baugebietflächen hat Basel-Stadt den grössten Brachflächenanteil der Schweiz. Im Sinne eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden wäre es notwendig, das Potenzial in Basel genau aufzuzeigen (inkl. Grundbesitzer, Erschlossenheit, Infrastruktur, etc.) und die Transformation zu fördern.

Als häufigstes Hindernis für Um- oder Neunutzung geben 57% der Befragten an, keinen Neunutzer gefunden zu haben. Die entstehenden Übergangszeiten könnten vermehrt freigegeben werden für temporäre Nutzungen. Zwischennutzungen verbessern die Eigenkapitalrendite und können die Umnutzung auch finanziell stützen. Durch den Einbezug von Kultur und Kreativwirtschaft in solchen Situationen ergeben sich zusätzlich eine Standortaufwertung und ein Innovationsschub für Wirtschaft und Gesellschaft.

Um Zwischennutzungen bei Arealtransformationen zu fördern, können einerseits die baugesetzlichen Normen dafür vereinfacht bzw. mit spezifischen Normen ersetzt werden. So wäre es zum Beispielförderlich, das Baubewilligungsverfahren für Zwischennutzer zu vereinfachen. Andererseits brauchte es Anreize, Überzeugungs- und Beratungsangebote für Eigentümer und Nutzer. Damit können die Zyklen der Sukzession in der Stadtentwicklung intelligent genutzt werden.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat deshalb auf, eine Ergänzung des Bau- und Planungsgesetzes auszuarbeiten, welche Zwischennutzungen im oben beschriebenen Sinne fördert und vereinfacht.

Mirjam Ballmer, Tobit Schäfer, Balz Herter, Martina Bernasconi, Daniel Stolz, Beat Jans, Ruth Widmer, Loretta Müller, Jürg Stöcklin, Martin Lüchinger, Patricia von Falkenstein“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates bestimmt in § 42 Abs. 1 und 2 über die Motion Folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Änderung des Bau- und Planungsgesetzes vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100) vorzulegen.

Mit der Motion wird die Änderung eines Gesetzes beantragt. Dies fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Da die Motion die Vorlage einer Gesetzesrevision verlangt, ist sie zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Zu den in der Motion erwähnten Annahmen betreffend brach liegende Flächen

Was die Ausgangslage betreffend der brach liegenden Flächen im Kanton Basel-Stadt anbelangt, so stellt sich die Situation an nutzbaren Brachflächen nicht wie in der Motion aufgezeigt dar. Insbesondere wird darin zu Unrecht davon ausgegangen, dass im Kanton Basel-Stadt ein enormes Potenzial an ungenutzter Fläche vorhanden ist: Die Gesamtfläche der Industriezone im Kanton Basel-Stadt, wo einige zusammenhängende Flächen brach liegen, beträgt ca. 180 ha. Die Studie „Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen“ des Bundesamtes für Raumentwicklung aus dem Jahre 2004 gibt

an, dass sich von schweizweit 17 Mio. m² ungenutzter Industriefläche 6,6% im Kanton Basel-Stadt befänden. Dies würde bedeuten, dass eine Fläche von 1,12 Mio. m² oder 112 ha Brachland alleine in unserem Kanton bestehen soll. Diese Angabe ist nicht nachzuvollziehen.

Dass von den 180 ha rund 62%, also 112 ha brach liegen sollen, ist unrealistisch und höchstens damit erklärbar, dass von einer zu wagen Definition des Begriffs Brachflächen ausgegangen wurde. Insbesondere gehen die allzu groben Definitionen nicht auf die speziellen Anforderungen von Zwischennutzungen ein und zeigen damit deutlich mehr Areale als Brachfläche auf, als vom BVD bestätigt werden können. Nach Erhebungen des Hochbau- und Planungsamtes können derzeit ca. 6,1 ha der Industriezone und der Zone für Nutzungen im öffentlichen Interesse sowie ca. 8 ha der Wohn- und Mischzone als Brachzone bezeichnet werden. Dies entspricht einer Fläche von 0,8% der gesamten Bauzone des Kantons. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass selbst diese Flächen zu einem grossen Teil mit Nutzungen wie Parkplätzen oder Familiengärten belegt sind und nicht unmittelbar durch Zwischennutzungen beansprucht werden können.

In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass nicht nur Brachflächen, sondern insbesondere einzelne, leer stehende Gebäude für Zwischennutzungen interessant sein können. Hierzu ist es dem BVD jedoch nicht möglich, konkrete Angaben zu machen. Gerade diesbezüglich wäre zu prüfen, ob es sinnvoll wäre, bei Arealtransformationen zu Gunsten von Zwischennutzungen beispielsweise durch eine Beratungsstelle Hilfe bei der Suche von geeigneten Räumen und Arealen und vor allem beim Abschluss von Zwischennutzungsverträgen anzubieten. Eine entsprechende Beratungsstelle würde das in der Motion angeregte Überzeugungs- und Beratungsangebot für die Betroffenen massgeblich verbessern.

2.2 Rechtliche Ausgangslage betreffend die Baubewilligungspflicht bei Zwischennutzungen

Einerseits wird in der Motion die Vereinfachung und Spezifizierung der betroffenen baugetzlichen Normen vorgeschlagen. Damit sollen Zwischennutzungen bei Arealtransformationen wirksam gefördert werden. Insbesondere sind die Motionärinnen und Motionäre der Meinung, dass es Zwischennutzungen bis zur definitiven Neunutzung von Arealen fördern würde, wenn das Baubewilligungsverfahren vereinfacht würde.

Was diesen Teil der Motion betreffend Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes anbelangt, so sind die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen zu beachten: Die Frage der Unterstellung von Bauten und Anlagen unter die Baubewilligungspflicht sowie diejenige der Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Bejahung der Baubewilligungspflicht wird weitgehend vom Bundesrecht geregelt.

Die geltende Rechtslage, die sich auf übergeordnetes Recht abstützt, lässt kaum Spielraum für die kantonale Umsetzung. So zählt das Bundesgericht zu den bewilligungspflichtigen Bauten und Anlagen selbst Fahrnisbauten, „welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden“ und „geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu

beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen“ (BGE 123 II 256 E. 3 S. 259 mit Hinweisen). Damit werden in der Praxis selbst provisorische Zwischennutzungen in Form von für kurze Frist bewilligten Umnutzungen von Räumlichkeiten in Gebäuden als baubewilligungspflichtige Bauvorhaben eingestuft.

2.3 Basler Praxis der Zwischennutzungen

Trotz dieser bundesrechtlichen Vorgaben wurde in § 12 Abs. 1 lit. g) der kantonalen Ausführungsbestimmung zur Bau- und Planungsverordnung bestimmt, befristete Provisorien innerhalb des Baugebietes oder innerhalb bewilligter Familiengartenareale extensiv zu interpretieren, indem für diese bei weniger als sechsmonatiger Dauer kein Baubewilligungsverfahren erforderlich ist, sondern eine einfache Meldung an das Bauinspektorat genügt. Damit ist für diese Zwischennutzungen keine Publikation nötig (und damit auch keine Einsprache betroffener Anwohnerinnen und Anwohner möglich). Allerdings steht eine derartige Zwischennutzung unter dem Vorbehalt, dass keine so wichtigen räumlichen Folgen - insbesondere auf Erschliessung und Umwelt - zu erwarten sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarschaft an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Andernfalls schreibt das eidgenössische Raumplanungsrecht das formelle Bewilligungsverfahren mit den entsprechenden Rechtsmittelmöglichkeiten vor. Dieses kann anfechtungsweise selbst auf dem Rekursweg durchgesetzt werden.

Auch für nicht zonenkonforme, provisorische Bauten und Anlagen (selbst ausserhalb der Bauzone) kann die für die Baubewilligungen zuständige Behörde, gestützt auf § 80 Abs. 2 BPG, Abweichungen von Bauvorschriften zulassen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Von diesen gesetzlichen Möglichkeiten wurde in der Vergangenheit in Basel reger Gebrauch gemacht: So wurde die provisorische Inanspruchnahme von Arealen, welche gemäss Zonenplan nicht für eine bestimmte kulturelle Nutzung vorgesehen war, ohne Anpassung der ursprünglichen Zweckbindung im Rahmen einer Interessengewichtung für eine befristete Dauer als Provisorium bis zu einer definitiven Neunutzung immer wieder befürwortet, um so in Basel mit seinen knappen Raumressourcen für kulturelle Zwischennutzungen kurzfristig mehr Raum zur Verfügung zu stellen (beispielsweise Kuppel, Stücki, Erlenmatt, Landhof). Trotzdem sind aber im Hinblick auf mögliche Umweltbeeinträchtigung die minimal vorgeschriebenen Auflagen einzuhalten, welche ebenfalls von Bundesrechts wegen vorgegeben sind (etwa betreffend Lärm-, Störfallverordnung, Naturschutz). Dies ist nur schon auf Grund der Tatsache von einiger Wichtigkeit, dass die betroffenen Gebiete häufig an hochwertige Wohnzonen grenzen und in der Tat aus der ehemaligen Nutzung nur geringe Immissionen hervorgegangen sind.

Damit erweist sich, dass sowohl Zwischennutzungen als auch die hierfür geeigneten Areale im konkreten Fall in sehr unterschiedlicher Ausprägung in Erscheinung treten. Diese können sich durch sehr variable Flächenausdehnungen, Nutzungsarten und Nutzungsdauern charakterisieren. Solche relevanten Situationsunterschiede lassen bereits Definition und Abgrenzung von Zwischennutzungen gegenüber dauerhaften Bewilligungen als schwierig erscheinen; deshalb sind sie bezüglich der dafür anzulegenden Massstäbe oft heikel

einzuordnen. Vielfach liegt die einzige Gemeinsamkeit dieser Nutzungsbestrebungen darin, dass Zwischennutzungen irgendwann enden, d.h. temporär sind.

Auf Grund dieser innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben unter dem Strich als liberal zu bezeichnenden kantonalen Bewilligungspraxis für Zwischennutzungen besteht für eine weitgehende Anpassung der Bestimmungen im Bau- und Planungsgesetz keine Veranlassung; sie wird als mit höherrangigem Bundesrecht kaum noch vereinbar angesehen.

Die Förderung von Zwischennutzungen im Falle von noch nicht abgeschlossenen Arealtransformationen ist deshalb vorab über Anreizsysteme, Überzeugungs- und Beratungsangebote zu Gunsten der betroffenen Liegenschaftsbesitzer, sowie potenzieller Nutzerinnen und Nutzer zu bewirken. Diese Massnahmen sind ebenfalls Bestandteil der vorliegenden Motion. Sie werden jedoch im in diesen Punkten weitgehend gleichlautenden Anzug Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen ebenfalls angeregt. Der Regierungsrat Basel-Stadt unterstützt in dieser Hinsicht den vorliegenden Vorstoss zur aktiven Förderung von kulturellen Zwischennutzungen bei Arealtransformationen ausdrücklich, da zeitlich befristete Nutzungen von Innen- und Aussenräumen für die Stadtentwicklung, die Kulturpolitik und für die Kreativ- wie auch für die Immobilienwirtschaft von grosser Bedeutung sind.

Aus Sicht des Regierungsrates zeigen viele Kulturprojekte, dass temporäre Nutzungen auch unter künstlerischen Gesichtspunkten ein grosses Potenzial ausweisen, da sie sich auf einem "terrain vague" behaupten und erfinden müssen. Er erachtet die öffentliche Promotion und den Know-how-Transfer von Zwischennutzungsprojekten als wichtigste Rahmenbedingungen zur Förderung spannender Kunst- und Kulturprojekte auf urbanen Brachen. In diesem Sinn beabsichtigt er insbesondere, die in der Motion geforderten Überzeugungs- und Beratungsangebote zu Gunsten der Eigentümer- und Nutzerschaft der betroffenen Areale zu prüfen. Damit solche Dienstleistungen ihre Wirkung erzielen und dem durchlässigen Prozess einer kulturellen Zwischennutzung gerecht werden, müssen sie möglichst niederschwellig zugänglich sein.

Wie in der Motion Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzung einleitend dargelegt wird, begünstigen respektive verhindern unterschiedliche Faktoren Zwischennutzungen. Aus Sicht des Regierungsrats sollte das wichtige Thema „Zwischennutzung“ deshalb interdepartemental und zusammen mit externen Experten untersucht und weiterbearbeitet werden. Als Produkt dieser Zusammenarbeit strebt der Regierungsrat ein möglichst einfach formuliertes Konzept bzw. einen Leitfaden an, welcher allgemeinverständlich aufzeigt, wie Zwischennutzungen von Seiten der Behörden und von Privaten (z.B. Immobilienwirtschaft) möglichst unbürokratisch realisiert werden können. Die Berichterstattung über die Ergebnisse aus den hierfür erforderlichen Abklärungen soll mit der Beantwortung des Anzugs Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen erfolgen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzung dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Die darin enthalten Vorschläge betreffend Schaffung von Anreizsystemen, Überzeugungs- und Beratungsangeboten im Zusammenhang mit Arealtransformationen zu Gunsten der betroffenen Grundeigentümerschaft, sowie der potenziellen Zwischennutzerinnen und -nutzer werden zusammen mit der Beantwortung des Anzugs Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen beantwortet.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin