



An den Grossen Rat

09.5183.03

09.5184.04

PD/P095183 / 095184
Basel, 15. Januar 2014

Regierungsratsbeschluss
vom 14. Januar 2014

Anzug Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen

Anzug Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzungen

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Januar 2012 vom Schreiben des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Tobit Schäfer und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Zwischennutzungen spielen zunehmend eine wichtige strategische Rolle für die Stadtentwicklung. Mit dem Strukturwandel vom zweiten zum dritten Sektor und Rationalisierungen stehen vor allem in urbanen Zentren meist gut erschlossene Industrie-, Gewerbe-, Bahn- oder Militärareale für die Neunutzung zur Verfügung. (Gemäss dem Bericht «Die brachliegende Schweiz - Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen» des Bundesamtes für Raumentwicklung aus dem Jahr 2004 befinden sich 6.6% der brachliegenden Industrieflächen in der Schweiz im Kanton Basel-Stadt.). Da sich mögliche Neunutzungen oft um Jahre verzögern, können durch Zwischennutzungen zur Überbrückung der Planungs- und Bauzeit auf brachliegenden Flächen neue Entwicklungsperspektiven entstehen.

Zwischennutzungen erhöhen nicht nur die Eigenkapitalrendite der Eigentümer und generieren durch die Aufwertung des Standorts eine Wertschöpfung, sondern sie entwickeln durch die Förderung von Partizipation und Netzwerkbildung auch die Belebung der Quartiere und bringen durch den Einbezug von Kultur und Kreativwirtschaft einen Innovationsschub für Wirtschaft und Gesellschaft.

Ein international beachtetes Beispiel für eine gelungene Zwischennutzung ist die seit 2000 dauernde Nutzung nt/Areal auf der Erlenmatt. Dass diese nun zu Ende geht, kommt nicht überraschend und ist Teil des Konzeptes einer Zwischennutzung. Entscheidend ist aber, dass zum einen die hieraus entstandenen Qualitäten in die Neunutzung überführt werden können und zum anderen gute Rahmenbedingungen für ähnliche Nutzungen an anderen Standorten geschaffen werden.

Hierzu brauchte es Motivations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote für Eigentümer von brachliegenden Flächen und für mögliche Nutzer. Wobei beachtet werden muss, dass Freiräume von den Interessierten eingefordert werden müssen und nicht staatlich verordnet werden können.

Vor diesem Hintergrund bitten die Anzugsteller den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob und wie

- Massnahmen entwickelt werden können, um Eigentümer von brachliegenden Flächen zu motivieren und zu unterstützen, Zwischennutzungen einzugehen.
- hierbei staatseigene Areale besonders berücksichtigt werden können.

Tobit Schäfer, Mirjam Ballmer, Urs Müller-Walz, Emmanuel Ullmann, Beat Jans, Daniel Stolz, Patricia von Falkenstein, Markus Lehmann, Bülent Pekerman, Remo Gallacchi, Tanja Soland, Franziska Reinhard, Rudolf Vogel, Balz Herter, Roland Lindner, Annemarie Pfeifer, David Wüest-Rudin, Beatrice Alder, Thomas Grossenbacher, Loretta Müller“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11. Januar 2012 vom Schreiben des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzungen stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„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 Baugebietsflächen 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 Beispiel förderlich, 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 berichten zu diesen beiden Anzügen wie folgt:

1. Ausgangslage

Eine Zwischennutzung ist eine Nutzung, die zeitlich zwischen diejenige Nutzung, für die ein Areal (oder ein Gebäude) ursprünglich angelegt wurde (Industrie, Bahn, Militär, Kirche etc.), und einer geplanten neuen und oft noch nicht definitiv und detailliert festgelegte Nutzung fällt. Zwischennutzungen sind also jene temporären nutzungen von Räumen und (Frei-)Flächen, die sich durch einen entwicklungsrelevanten Charakter auszeichnen und das Potenzial in sich tragen, einen Interessenausgleich zwischen Eigentümer, Nutzer und öffentlicher Hand herbeizuführen.

Zur Förderung von Zwischennutzungen hat der Regierungsrat in den Legislaturplan 2009 bis 2013 unter Punkt 3 „Basel als urbanes Zentrum festigen“ beim Schwerpunkt „Urbane Standortqualität“ als Massnahme aufgenommen:

Zwischennutzungen leisten einen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, zur kulturellen Vielfalt und zur Förderung der Kreativwirtschaft. Diese können bei staatlichen Aufgaben berücksichtigt und mit einer absehbar begrenzten Dauer gefördert werden. Eine verwaltungsinterne Anlaufstelle fördert und koordiniert Zwischennutzungsvorhaben.

Da die Zwischennutzungen im Alltagsleben der Verwaltung etabliert sind, hat der Regierungsrat davon abgesehen, diese Massnahme auch in den Legislaturplan 2013 bis 2017 aufzunehmen.

Für die Koordinationsaufgaben von Zwischennutzungsthemen wurden eine entsprechende Anlaufstelle und eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingerichtet. Die Koordinationsaufgabe der Anlaufstelle wird von der Fachstelle Stadtteilentwicklung in der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung (Präsidialdepartement) mit 20% im Rahmen der bisherigen Ressourcen geleistet. Die interdepartementale Arbeitsgruppe (PD ff, BVD, FD, JSD, WSU, Gebäudeversicherung) hat sich 2013 zu zwei Workshops getroffen.

2. Unterstützungsmassnahmen

Bundesrechtliche Mindestanforderungen des Raumplanungsgesetzes und alle übrigen Bundesgesetze können auf kantonaler Gesetzesebene nicht abgeschwächt werden.

Die Unterstellung von Bauten und Anlagen unter die Bewilligungspflicht sowie die Publikationspflicht der Baubegrenzen zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Bejahung der Baubewilligungspflicht werden weitgehend vom Bundesrecht geregelt. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts stuft daher, gestützt auf das eidgenössische Raumplanungsgesetz, selbst die für kurze Zeit vorgesehenen Zwischennutzungen von ungenutzten Arealen oder Räumlichkeiten als baubewilligungspflichtige Vorhaben ein.

Eine politische Forderung nach einer Änderung oder Ergänzung des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes stösst an bundesrechtliche Grenzen. Zwischennutzungen sind gestützt auf das eidgenössische Raumplanungsgesetz baubewilligungspflichtige Vorhaben.

Eine Möglichkeit, dass die zuständige Baubewilligungsbehörde für Zwischennutzungen, welche nicht zonenkonform und provisorisch sind, eine Ausnahmebewilligung gemäss § 80 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes erteilen kann, wenn keine überwiegenden

Interessen bestehen, ist vorhanden und im Vergleich zu anderen Kantonen sehr offen und liberal.

Um diese Interessensabwägung im Einzelfall für Zwischennutzungen einfacher, schneller und transparenter vornehmen zu können, soll eine Ergänzung der Bau- und Planungsverordnung und eine Vollzugshilfe ausgearbeitet werden.

Die Ergänzung soll zukünftig im Zusammenhang mit der Interessenabwägung gemäss § 80 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes bei den konkreten Baubegehren zum Tragen kommen.

Mit einer Ergänzung der Bau- und Planungsverordnung sollen im Sinne der Anzugsstellenden zudem die Möglichkeiten von Zwischennutzungen bei zukünftigen Entwicklungen von staatseigenen Arealen von Beginn an geprüft und berücksichtigt werden.

Eine allfällige Erwartungshaltung aus dem Parlament, wonach das von Bundesrecht vorgegebene Baubewilligungsverfahren sowie die damit verbundene materielle Prüfung eines Vorhabens mit dieser Richtlinie abgeändert werden könne, kann nicht erfüllt werden.

Das bestehende Baubewilligungsverfahren für Zwischennutzungen ist unabdingbar, angemessen und effizient. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf den § 13 Abs. 1 lit. g) der Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung hingewiesen, der für das einmalige Errichten von Provisorien von weniger als sechs Monaten Dauer innerhalb des Baugebiets oder innerhalb bewilligter Familiengartenareale lediglich ein Meldeverfahren vorsieht. Pro Liegenschaft (Parzelle) innerhalb des Baugebietes oder bewilligter Familiengartenareale kann nur einmal ein Provisorium (temporäres Vorhaben) für die maximale Dauer von sechs Monaten im Meldeverfahren abgehandelt werden. Für jedes weitere Provisorium auf dieser Parzelle ist vorgängig ein entsprechendes Baubegehr zu stellen. Für die Beurteilung ist nur die Einmaligkeit pro Parzelle massgebend.

Zwischennutzungen können einen Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, zur kulturellen Vielfalt und zur Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft leisten. Wenn keine übergeordneten resp. entgegenstehenden Interessen vorhanden sind, können für Zwischennutzungen Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Zur Unterstützung der Zwischennutzer(innen) und der Behörden hat die Anlaufstelle Zwischennutzung (Fachstelle Stadtteilentwicklung PD) in Zusammenarbeit mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe Zwischennutzung ein Formular erarbeitet, mit dem ein öffentliches Interesse für die Realisierung eines Zwischennutzungsvorhabens geltend gemacht und bei der Interessenabwägung innerhalb des Bewilligungsverfahrens eingebracht werden kann. Demnach werden Gesuchsteller/-innen und Eigentümer/-innen von brachliegenden Flächen zukünftig wie gefordert unterstützt, Zwischennutzungen einzugehen.

Für die administrative Unterstützung zur Erstellung eines Baubegehrens wird für Zwischennutzungsvorhaben als Pilotprojekt für die Jahre 2015 bis 2017 ein Rahmenkredit von 50'000 Franken pro Jahr beantragt. Eingehende Gesuche um administrative Unterstützung werden von der Anlaufstelle Zwischennutzung geprüft und falls sie einem öffentlichen Interesse entsprechen mit einem Projektbeitrag zum Beispiel für Architektenleistungen oder für Vorabklärungen bezüglich notwendiger Lärmschutzstudien unterstützt. Damit soll auch die Qualität der Baubegehrendossiers vor Einreichung an das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BVD) erhöht werden.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Tobit Schäfer betreffend Motivation zu Zwischennutzungen sowie den Anzug Mirjam Ballmer betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzungen abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin