



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**SCHR 09.5183.02 / 09.5184.03**

PD/P095183 / 095184  
Basel, 14. Dezember 2011

Regierungsratsbeschluss  
vom 13. Dezember 2011

## **Anzug Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen**

### **Anzug Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzungen**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18.11.2009 den nachstehenden Anzug Tobit Schäfer und Konsorten dem Regierungsrat zum 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 17.03.2010 den nachstehenden Anzug Mirjam Ballmer und Konsorten dem Regierungsrat zum 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“<sup>1</sup> (2004) aufgezeigt, dass ein enormes Potenzial an ungenutzten Flächen vorhanden ist. Brachliegende Industrieflächen belaufen sich auf 17 Mio. m<sup>2</sup>, 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. Basler Praxis der Zwischennutzungen

Mit der Verwaltung koordinierte Zwischennutzungen haben in Basel seit dem Experiment Schlotterbeck ab den frühen 90er Jahren Kontinuität und Tradition. Die Sicherstellung von Nachfolgeprojekten im Gefolge von Stadtentwicklungsprozessen und die Planung einer steten Sukzession von frei belegbaren Arealen setzt eine umsichtige Aufmerksamkeit und eine fundierte Kenntnis des Liegenschaftsmarkts voraus. Das einschlägige Fachwissen ist in Basel systematisch erarbeitet worden und stellt heute wie in vielen anderen europäischen Städten sicher, dass von Fall zu Fall professionelle Lösungen unter den Partnern realisiert werden können.

Als Beispiele für erfolgreiche Zwischennutzungen in Basel erinnern wir an

- altes Frauenspital (Bildschule K-Werk)
- Reservoir Bruderholz
- Keck-Kiosk
- Hinterhof-Bar Dreispitz
- Nordstern UW-Volta

Vorhaben von Zwischennutzungen betreffen nur gelegentlich staatliche Liegenschaften wie z.B. die Hinterhofbar auf dem ehemaligen Frigosuisse Areal. Zwischennutzungen basieren auf befristeten Vertragsverhältnissen der Parteien. Gegenüber einem geplanten Leerstand haben Zwischennutzungsvereinbarungen zahlreiche Vorteile wie beispielsweise die Rechtssicherheit, eine stetige Mieteinnahme und den sozialen Nutzen.

Ein besonders grosses, mehrjähriges und erfolgreich abgewickelteres Zwischen-nutzungsprojekt mit zahlreichen Mietparteien und Untermietverhältnissen geht im DB-Areal Erlenmatt seinem Ende entgegen. Die planmässig und vereinbarungsgemäss voranschreitende Transformation des DB-Bahnareals Erlenmatt zu einem neuen Wohn- und Arbeitsraum hat einige Verunsicherung über die Zukunft von Zwischennutzungen ausgelöst. Das hat sich u.a. auch in Anzügen des Grossen Rates ausgedrückt.

Im Schreiben vom 13. Januar 2010 zur Motion Ballmer betreffend das Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzung hat der Regierungsrat bereits auf die Bedeutung von Zwischennutzung hingewiesen (SCHR 09.5184.02):

„Die Förderung von Zwischennutzungen im Falle von noch nicht abgeschlossenen Arealtransformationen ist 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 im in diesen Punkten weitgehend gleichlautenden Anzug Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen ebenfalls angeregt. Der Regierungsrat Basel-Stadt unterstützt 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 Consorten 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 Consorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen erfolgen.“

Drei Studien von ausgewiesenen Zwischennutzungsexperten wurden zur Abklärung der Anliegen der vorliegenden beiden Anzüge in Auftrag gegeben:

- 1) **Instrumente zur Förderung von Zwischennutzungen.** Verfasser: Martin Josephy.
- 2) **Vereinfachung Zwischennutzungen Kanton Basel-Stadt – Thema Gesetze und Verordnungen.** Verfasser: Matthias Bürgin, büro metis.
- 3) **Plattform Zwischennutzung – Beratungsangebot für Immobilienbesitzer und Zwischennutzer.** Verfasser: Philippe Cabane.

Die Ergebnisse dieser Studien sind in die Anzugsbeantwortung eingeflossen und dienen teilweise auch als deren Grundlage.

## 1.1 Definition von Zwischennutzung

Eine „Zwischennutzung ist eine Nutzung, die zeitlich zwischen diejenige Nutzung, für die ein Areal [oder ein Gebäude] ursprünglich angelegt wurde (Industrie, Bahn, Militär, Kirche usw.), und eine geplante neue und oft noch nicht definitiv und detailliert festgelegte Nutzung fällt. Die Zwischennutzung ist damit weder von der Art der Aktivität noch von der zeitlichen Dimension her und meist auch rechtlich nicht klar definiert“. Ergänzend wird in der Studie von M. Josephy Zwischennutzung beschrieben als eine „zeitlich befristete Nutzung baulicher Anlagen, die eine häufig nicht rein ökonomisch orientierte Übergangsnutzung für zur Zeit nicht genutzte Räume oder Flächen zu nicht marktüblichen Konditionen darstellt und funktioniert nach dem Prinzip 'Günstiger Raum gegen befristete Nutzung'. Die Stärke der Zwischennutzung liegt in ihrem symbiotischen Charakter für Nutzer, Eigentümer und

Stadtentwickler. (...) Seit Anfang des neuen Jahrtausends werden Zwischennutzungen nicht mehr nur als spontane, informelle und kreative Aktionen gewertet, sondern die positiven Effekte von Zwischennutzungen erfahren im Kontext von Stadtentwicklung eine neue Wertschätzung. Diese schlägt sich sowohl in der Modifizierung planungs-rechtlicher Grundlagen als auch in der öffentlichen Wahrnehmung sowie der Professionalisierung von Vermittlern und Zwischennutzern selbst nieder."

Ergänzend ist anzumerken, dass die Definition und Umschreibung von Zwischennutzung gleichermassen für Freiflächen gilt. Die Bandbreite der Objekte, die sich potenziell für Zwischennutzungen anbieten, reichen somit von bebauten oder unbebauten Arealen über bauliche Gesamtanlagen bis hin zu Einzelobjekten in unterschiedlichen Grössenordnungen. So könnte beispielsweise Zwischennutzung auch bei der Aufwertung von Geschäftsstrassen eine aktivierende Funktion übernehmen. Zwischennutzungen haben das Potenzial, durch ihren entwicklungsrelevanten Charakter einen temporären Interessenausgleich zwischen Eigentümer, Nutzer und öffentlicher Hand herbeizuführen:

- Aus Sicht der **Nutzer** sind Zwischennutzungen ein geeignetes Feld zur Entfaltung ihrer entweder ideellen (ziviles Engagement) oder wirtschaftlichen (Start-ups) Aktivitäten.
- Aus Sicht des **Eigentümers** muss ein monetärer Wert entweder in Form einer Kostenersparnis (Bewachung, Pflege usw.), eines Deckungsbeitrags oder in Form einer Aufwertung des Standorts (Image, Attraktivität, Angebotsentwicklung) entstehen, der in der Folge zu einem Wertzuwachs führen kann.
- Aus der Sicht der **öffentlichen Hand** sollte ein Nutzen für den Kanton resultieren, indem Soziales Kapital<sup>1</sup> aktiviert wird. Damit kommt den Zwischennutzungen eine wichtige gesellschaftliche Bedeutung zu.

## 1.2 Bedeutung von Zwischennutzungen

Erfolgreiche Zwischennutzungen beleben und fördern die positive Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur und sind für unsere Stadtentwicklung von grosser Bedeutung. Es ist für erfolgreiche Zwischennutzungen und eine nachhaltige Stadtentwicklung von Bedeutung und öffentlichem Interesse, dass das knappe Gut Boden wertschöpfend genutzt wird und mittels wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kultureller Aktivitäten Defizite kompensiert und Potenziale ausgeschöpft werden.

---

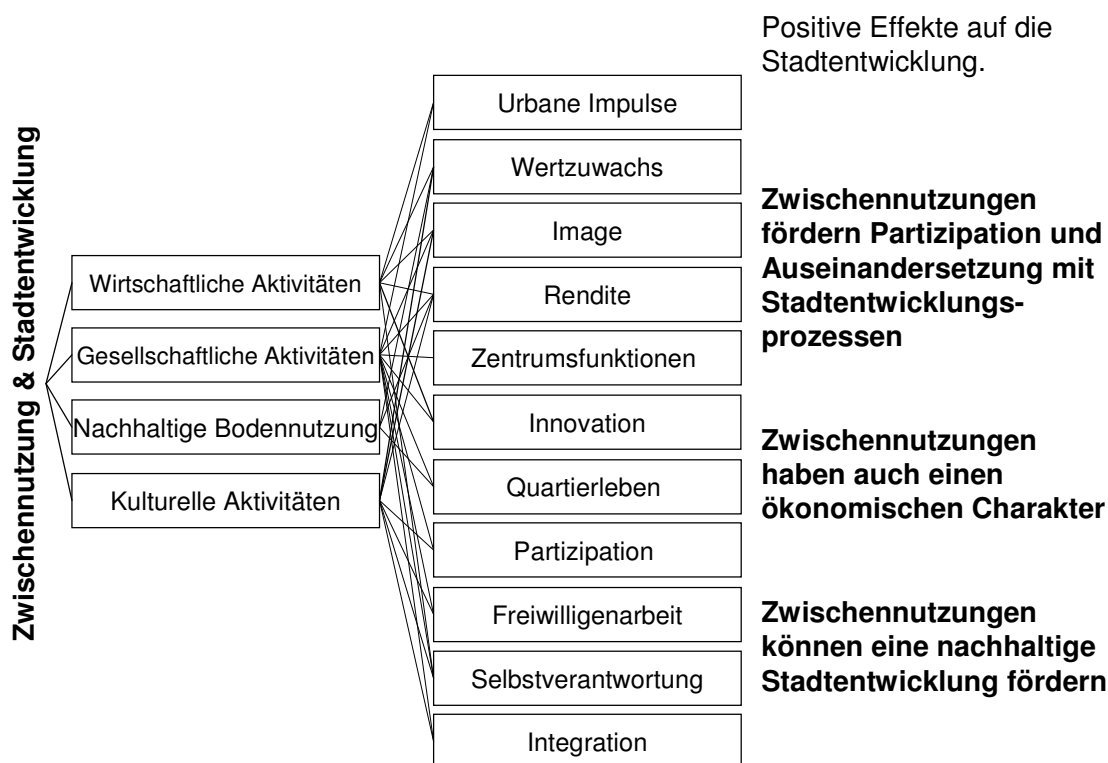
<sup>1</sup> Mit dem soziologischen Begriff Soziales Kapital bezeichnet Pierre Bourdieu (1983) die Gesamtheit der aktuellen und potenziellen Ressourcen, die mit der Teilhabe am Netz sozialer Beziehungen gegenseitigen Kennens und Anerkennens verbunden sein können. Im Gegensatz zum Humankapital bezieht sich das soziale Kapital nicht auf natürliche Personen an sich, sondern auf die Beziehungen zwischen ihnen.

Das öffentliche Interesse an Zwischennutzungen ist im Folgenden tabellarisch dargestellt.

<b>Öffentliches Interesse an Zwischennutzungen</b>	
<b>Planerische Interessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überbrückung von Entwicklungsphasen</li> <li>- Adressbildung und Imageaufbesserung</li> <li>- Wegbereitung für dauerhafte Umnutzungen</li> <li>- Nachhaltige Alternative zum Bauen auf der grünen Wiese</li> </ul>
<b>Soziale und sozialpolitische Interessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Befriedigung und Abfederung lokaler Bedürfnisse und Defizite (in Kultur, Bildung, Versorgung, Soziokultur, Jugend, Gesundheit usw.);</li> <li>- Förderung neuer Tätigkeitsformen und der Selbstorganisation;</li> <li>- Sicherung von Arbeitsplätzen</li> </ul>
<b>Verbesserung der Siedlungsqualität</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schaffung von Öffentlichkeit und Identifikationsmöglichkeiten</li> <li>- Erhöhung der Lebensqualität in der Nachbarschaft;</li> <li>- Verminderung von räumlicher Barrierewirkung durch die Öffnung und Durchlässigkeit von Arealen.</li> <li>- Förderung der Quartierinfrastruktur (z.B. Gewerbe, Gastronomie, Kultur, Freizeit)</li> <li>- Erschliessung von Brachflächen; Erweiterung des öffentlichen Raums</li> <li>- Bestandessicherung durch Pflegefunktion</li> </ul>
<b>Sicherheit und Ordnung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorbeugen gegen Vandalismus und Littering</li> <li>- Benennung von Zuständigkeiten</li> <li>- Schaffung von Transparenz bezüglich Verantwortungen und Vertragspartnerschaften</li> </ul>
<b>Kulturpolitische Interessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nischen für kulturelle Entfaltung und Produktion;</li> <li>- Raum für Kreation, Produktion sowie Vermittlung und Herstellung von Netzwerken</li> </ul>
<b>Wirtschaftspolitische Interessen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ertragsverbesserung gegenüber Leerstand</li> <li>- Verbesserung der Marktfähigkeit</li> <li>- Standortaufwertung eines Areals</li> <li>- Schaffung von neuen Arbeitsplätzen</li> <li>- Unterstützung und Stabilisierung der lokalen Ökonomie.</li> <li>- Förderung von Innovation / Start-up-Unternehmen durch das Bereitstellen von Räumen und Flächen für Experimente und Innovation</li> <li>- Bildung neuer mikroökonomischer Wirtschaftskreisläufe</li> </ul>

Beispiele für vorbildlich gut gelungene Zwischennutzungen in der Schweiz, die das in der Tabelle charakterisierte öffentliche Interesse ganz oder teilweise belegen, sind: Maag-Areal Zürich, Artami Genf, Lagerplatz Winterthur, Le Flon Lausanne, Merker Baden, Torfeld Süd Aarau, Bürstenfabrik Oberentfelden, Vidmar Köniz, Werkraum Schlotterbeck Basel, n/t Areal Basel, Walzwerk Münchenstein.

Die nachfolgende Darstellung veranschaulicht die starke Breitenwirkung von Zwischennutzungen und deren entwicklungsrelevanten Einflüssen auf die Stadtentwicklung.



Zwischennutzungen unterstützen das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung, denn sie fördern den produktiven Umgang mit dem knappen Gut Boden. Leer stehende Gebäude und Brachflächen sind nicht länger bauliche Zeichen eines wirtschaftlichen Strukturwandels, da sie zwischengenutzt Raum für soziale, gewerbliche und kulturelle Nutzungen bieten und damit neue Perspektiven für die Stadtentwicklung aufzeigen. Zwischennutzungen im innerstädtischen Umfeld decken, professionell geführt, nicht bloss die Bewirtschaftungskosten, sondern können einen Ertrag liefern. Eine positiv wahrgenommene Zwischennutzung kann zu Kostenersparnissen und sozialer Kontrolle oder zu einem Wertzuwachs durch Adress- und Imagebildung eines Grundstücks oder Objektes führen.

Zwischengenutzte Areale und Gebäude können prädestinierte Orte der Innovation und Kreativität sein und zeichnen sich oft durch eine starke Gründungsaktivität und kreative Wertschöpfung aus - insbesondere in der Kreativwirtschaft<sup>2</sup>. Die zwischengenutzten Orte erweisen sich als geeignete Labor- und Experimentierräume für neue Entwicklungen, innovative Produkte und Dienstleistungen. Hierzu tragen u.a. die spezifischen Rahmenbedingungen (z.B. Vernetzung), die Durchmischung oder das Potenzial für Impulse und Synergien aus dem kreativen Umfeld bei. Diese kreativen und wirtschaftlichen Aktivitäten haben positive Einflüsse auf die lokale Ökonomie der Stadt und sind auch beschäftigungspolitisch interessant, zumal die Betriebszählung Basel-Stadt für das Jahr 2008 insgesamt 11'300 Beschäftigte in der Basler Kreativwirtschaft ausgewiesen hat.

<sup>2</sup> Unter dem Begriff Kreativwirtschaft sind 13 Teilmärkte zusammengefasst, nämlich: Musikmarkt, Buchmarkt, Kunstmarkt, Filmwirtschaft, Rundfunkmarkt, Darstellende Kunst, Designmarkt, Architekturmarkt, Werbemarkt, Software- und Gamesindustrie, Kunsthandwerk, Pressemarkt und Phonotechnischer Markt.

Zwischennutzung schafft einen gesellschaftlichen Mehrwert für die Stadtentwicklung, indem sie soziales Kapital aktiviert. Zwischengenutzte Räume und Flächen sind ein geeignetes Feld zur Entfaltung von vielfältigen Engagements für die Bevölkerung. Oft gehen deshalb Zwischennutzungen von einer Initiative von Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt aus. Diese Projekte entspringen einem Bedürfnis vor Ort und werden oft ausschliesslich durch Eigenengagement vorangebracht. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist dieses Engagement von grosser Bedeutung: Derartige Projekte „von unten“ haben den Vorteil, dass sie sehr genau den Bedürfnissen der Projektbeteiligten entsprechen. Sie schaffen Platz und Raum für die Nutzungsansprüche, die vor Ort bestehen. Diese Zwischennutzungen ermöglichen selbstbestimmt, kostengünstig und wohnortnahe Angebote, welche nicht nur den unmittelbaren Projektbeteiligten und Nutzern zu Gute kommen, sondern die weitgehende Ausstrahlungseffekte haben, die letztlich der gesamten Nachbarschaft nutzen. Zwischennutzungen fördern somit auch die gesellschaftliche Integration, indem lokale Netzwerke gebildet werden können.

Soziokulturelle und künstlerische Nutzungen an zwischengenutzten Orten tragen oft positiv zu einer inspirierenden Atmosphäre eines urbanen Umfeldes bei. Zwischennutzungen bieten Freiraum für vielfältige künstlerische und kulturelle Angebote und schaffen attraktive Möglichkeiten zur kulturellen Partizipation verschiedener Bevölkerungsgruppen. Zwischennutzungen können wichtige Bezugspunkte einer vitalen Kunst- und Kulturszene schaffen. Auch aus diesem Grund leisten Zwischennutzungen einen wichtigen stadtentwicklungsrelevanten Beitrag: Sie generieren Identifikationsmöglichkeiten und Netzwerke, die wiederum zu künstlerisch interessanten, integrativen und/oder innovativen Projekten führen.

## **2. Zu den Fragen der Anzüge**

### **2.1 ob Massnahmen entwickelt werden können, um Eigentümer von brachliegenden Flächen zu motivieren und zu unterstützen, Zwischennutzungen einzugehen**

Dass Zwischennutzungen mehr Chancen als Risiken beinhalten, ist noch nicht allgemein bekannt. Die Eigentümer von brachliegenden Flächen müssen bisweilen zuerst motiviert und unterstützt werden, bis sie auf eine Zwischennutzung eingehen. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat zur Unterstützung von Zwischennutzungen und als Hilfestellung für alle beteiligten Parteien kürzlich einen hilfreichen Leitfaden veröffentlicht ([www.zwischennutzung.areale.ch](http://www.zwischennutzung.areale.ch)).

Grundsätzlich soll bei der Initiierung von Zwischennutzungen weiterhin das Prinzip der Subsidiarität gelten, d.h. in erster Linie ist bezüglich Motivation von Eigentümern das Engagement der Zwischennutzenden gefragt. Der Kanton will aber durch eine positive Promotion, durch Beratung und Koordination wichtige Unterstützung leisten.



Die Realisation von Zwischennutzungen ist in der Praxis meist ein komplexes Unterfangen, in das diverse Amtstellen (z. B. Bauinspektorat, Planungsamt, Tiefbauamt) involviert sein können. Deshalb wird für die Koordinationsaufgaben eine entsprechende Anlaufstelle eingerichtet. Diese Aufgabe soll von der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung im Präsidentialdepartement im Rahmen der bisherigen Ressourcen geleistet werden.

Die Koordinationsaufgabe beinhaltet das Vermitteln zwischen potenziellen Nutzern und Verwaltung / Bewilligungsbehörde, die Promotion von Zwischennutzungen (gegenüber Eigentümern und innerhalb der Verwaltung) und kann auch die Begleitung der Entwicklung von Nutzungskonzepten und Kooperationen beinhalten. Die Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung wird in ihrer Koordinationsaufgabe durch eine interdepartemental zusammengesetzte Arbeitsgruppe (PD, BVD, FD, JSD, WSU) unterstützt. Parallel zu einer Ergänzung der Bau- und Planungsverordnung (siehe 2.3) erarbeitet das PD federführend mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe Richtlinien oder Konzepte, die festlegen, unter welchen Bedingungen Zwischennutzungen wünschbar und im öffentlichen Interesse liegen. Hierzu ist die bewährte Praxis der Zwischennutzungen aufzunehmen und im Sinne der Anzüge Schäfer/Ballmer weiterzuentwickeln. In diesen Richtlinien sollen die Rahmenbedingungen wie zeitliche Befristung, Schutz vor Immissionen, Kostenübernahme, Verhinderung von Sachbeschädigungen und Gewalt, friedliche Beendigung usw. ,unter denen solche Zwischennutzungen vom Regierungsrat zugelassen werden, festgelegt werden. Zwischennutzungen, welche diesen Rahmenbedingungen nicht entsprechen, werden vom Regierungsrat nicht toleriert.

## **2.2 ob hierbei staatseigene Areale besonders berücksichtigt werden können**

Immobilien Basel-Stadt prüft regelmässig und situativ die Möglichkeit von Zwischennutzungen. Dabei werden zum Beispiel in Liegenschaften, welche entweder schon leer stehen oder für die in einem überblickbaren Zeitrahmen eine neue Nutzung vorgesehen ist, Zwischennutzungen der unterschiedlichsten Art untergebracht. Die Bezeichnung „Zwischennutzung“ bezieht sich dabei auf einen beschränkten Nutzungszeitraum zwischen einer alten und einer geplanten und terminierten Neunutzung. Im klassischen Fall ergibt sich ein Zeitfenster von zwei bis vier Jahren. Immobilien Basel-Stadt arbeitet im Wohnungsbereich für Zwischennutzungen recht intensiv mit der WoVe (Verein Studentische Wohnvermittlung) und der Sozialhilfe zusammen. Die Zeitfenster können dabei auf die Studienzeitpläne und die Bauprojektstarts abgestimmt werden. Die Erfahrung zeigt hier eine klassische Win-Win-Situation. Auch bei Arealen und anderen Gebäudenutzungen können so immer wieder individuelle Lösungen mit interessierten Kreisen aus Betrieben (KMU, Veranstalter, „Hinterhofbar“ auf dem ehemaligen Frigosuisse-Areal usw.) und der Kreativwirtschaft erarbeitet und erfolgreich umgesetzt werden.

Häufiger ist aber der Fall, dass private Areale oder Liegenschaften an Zwischennutzungsgemeinschaften abgegeben werden. Der Staat ist dann regelmässig als Bewilligungsbehörde mehr oder weniger umfassend in solche Projekte einbezogen.

Zwischennutzungsprojekte sind deshalb oft komplexe Vorhaben, bei denen zahlreiche Verantwortungsträgerinnen und –träger zu pragmatischen und konstruktiven Lösungen aufgefordert sind.

### **2.3 ob eine Ergänzung des Bau- und Planungsgesetzes ausgearbeitet wird, welche Zwischennutzungen im oben beschriebenen Sinne fördert und vereinfacht**

Anlässlich der Prüfung der geltenden baurechtlichen Rechtsgrundlagen zeigte sich, dass die aktuellen Gesetzesgrundlagen im Kanton Basel-Stadt im Vergleich zu anderen Kantonen (z.B. BE oder AG) bereits offen formuliert sind und eine grosse Flexibilität bei der Bewilligung von Zwischennutzungen zulassen. So kann die für die Baubewilligung zuständige Behörde gemäss § 80 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG) flächendeckend selbst für nicht zonenkonforme provisorische Bauten und Anlagen Ausnahmegewilligungen zur Abweichungen von Bauvorschriften erteilen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Im Vergleich zu den Anforderungen, welche andere Gemeinwesen an Zwischennutzungen stellen, darf auch die Praxis zu diesen Rechtsgrundlagen als eher grosszügig gelten. Einen entsprechend umfassenden Lösungsansatz betreffend Zwischennutzungen mit weitgehenden Bewilligungsmöglichkeiten zu Gunsten dynamischer städtebaulicher Prozesse weisen Baureglemente anderer Kantone oder Gemeinden nur selten auf.

Von diesen gesetzlichen Möglichkeiten wurde in Basel in der Vergangenheit bereits reger Gebrauch gemacht: So wurde die provisorische Inanspruchnahme von Arealen durch kulturelle Nutzungen, welche gemäss Zonenplan nicht dafür bestimmt waren, 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 (z. B: Kuppel, Stücki, Erlenmatt, Landhof). Dennoch sind jedoch im Hinblick auf mögliche Umweltbeeinträchtigung die Mindeststandards, welche ebenfalls von Bundesrechts wegen vorgegeben sind, einzuhalten (etwa betreffend Lärm-, Naturschutz, Störfallverordnung). Dies ist in Basel schon wegen der Tatsache von Bedeutung, dass die betroffenen Gebiete auf Grund der im Schweizerischen Vergleich engen Raumverhältnisse häufig an hochwertige Wohnzonen grenzen und für die Nachbarschaft in der Tat oft nur geringe Immissionen aus der ehemaligen Nutzung hervorgegangen sind. Durch Einhalten zonenkonformer Immissionen können latente nachbarschaftliche Konflikte mit Zwischennutzungen minimiert werden.

Bei der Beurteilung der Frage, für welche Zwischennutzungen ein überwiegendes Interesse besteht, steht den Behörden im Rahmen der erwähnten Umweltvorschriften ein erheblicher Ermessensspielraum zu, der in der Praxis regelmässig genutzt wird. Die Bewilligungspraxis, welche gestützt auf diese Rechtsgrundlagen möglich ist, wird insbesondere am Beispiel der Zwischennutzung auf dem Erlenmattareal schweizweit als erfolgreiches Vorzeigemodell

gewertet. Auch betreffend die nachträgliche Vermarktung der Baugebiete auf dem Erlentareal wird diese Zwischennutzung als wichtiges Instrument der Stadtentwicklung anerkannt, welche diesen Standort durch Schaffung einer gewissen Form von Urbanität nachhaltig aufgewertet hat.

Damit besteht im Kanton Basel-Stadt bereits eine flexible gesetzliche Grundlage, um Bewilligung von Zwischennutzungen im öffentlichen Interesse zu ermöglichen. Eine Anpassung des Bau- und Planungsgesetzes zur Förderung von Zwischennutzungen im öffentlichen Interesse ist deshalb nicht notwendig. Zudem lassen die bundesrechtlichen Rahmenbedingungen für Vereinfachungen des Bewilligungsverfahrens von Zwischennutzungen bis zur definitiven Neunutzung von Arealen wenig Spielraum: Die Fragen der Unterstellung von Bauten und Anlagen unter die Baubewilligungspflicht sowie diejenige der Publikationspflicht der Baugesuche zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs bei Bejahung der Baubewilligungspflicht werden weitgehend vom Bundesrecht geregelt. Die Rechtsprechung stuft, gestützt auf das eidgenössische Raumplanungsgesetz, selbst die für kurze Zeit vorgesehenen Zwischennutzungen von ungenutzten Arealen oder Räumlichkeiten häufig als baubewilligungspflichtige Vorhaben ein.

Auf Grund dieser innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben unter dem Strich als liberal zu bezeichnenden kantonalen Rechtsgrundlagen und Bewilligungspraxis für Zwischennutzungen besteht für eine weiter gehende Anpassung der Bestimmungen im Bau- und Planungsgesetz keine Veranlassung; sie wäre mit höherrangigem Bundesrecht wohl ohnehin kaum zu vereinbaren. Die Förderung von Zwischennutzungen im Falle von noch nicht abgeschlossenen Arealtransformationen ist deshalb vorab über das Instrument der Anreizsysteme und der Überzeugungs- und Beratungsangebote zu Gunsten der betroffenen Liegenschaftsbesitzer und der potenziellen Nutzer und Nutzerinnen zu erreichen.

Sinnvoll erscheint es jedoch, in Ergänzung der gesetzlichen Regelung in der Basler Bau- und Planungsverordnung eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Richtlinien oder Konzepte zur Förderung von Zwischennutzungen ausgearbeitet werden können. Das BVD erarbeitet federführend mit der interdepartementalen Arbeitsgruppe (PD, FD, JSD und WSU) die Ergänzung der Bau- und Planungsverordnung durch eine Bestimmung, wonach Richtlinien oder Konzepte zur Förderung von Zwischennutzungen ausgearbeitet werden können. Damit kann bspw. bestimmt werden, unter welchen Bedingungen Zwischennutzungen wünschbar und im öffentlichen Interesse liegen. Ferner können damit die Zwischennutzungen im öffentlichen Interesse von anderen weniger im öffentlichen Interesse liegenden Zwischennutzungen abgegrenzt werden. Auf diese Weise kann das in § 80 Abs. 2 BPG erwähnte „überwiegende Interesse“ für die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für Zwischennutzungen konkretisiert und die Handhabung dieser Zwischennutzungen in der Praxis noch erleichtert werden. Selbstredend stehen jedoch auch die erwünschten Zwischennutzungen unter den Vorbehalten, welche sich aus der übrigen Rechtsordnung ergeben, insbesondere aus dem Bundesrecht und aus der Staatshaftung.

Diese neuen Regelungsinstrumente haben den Vorteil, dass sie nötigenfalls schnell an die sehr spezifischen Bedürfnisse der Stadt Basel oder an veränderte Bedingungen angepasst werden können und so grösstmögliche Flexibilität zulassen. Diese Flexibilität könnte sich insofern als nötig erweisen, als Basel mit derart konzeptionellen Zwischennutzungsregelun-

gen für den Stadtkanton Neuland betritt und diese Normierungen sich in der Praxis voraussichtlich zuerst einer Bewährungsprobe unterziehen müssen.

### **3. Zwischennutzung im Legislaturplan 2009 - 2013**

Mitentscheidend für den Erfolg von Zwischennutzung ist die Haltung der Kantonsbehörden. Im Legislaturplan 2009 – 2013 hat der Regierungsrat Basel-Stadt das Ziel „Basel als urbanes Zentrum festigen“ definiert. Zwischennutzungen unterstützen dieses Ziel, indem sie u. a. vielfältige funktionale Nutzungen fördern und den unterschiedlichen Lebensentwürfen von Menschen Rechnung tragen.

Der Regierungsrat Basel-Stadt verfolgt die Strategie, Zwischennutzungen durch die Schaffung von guten Rahmenbedingungen nach Möglichkeit zu unterstützen. Er geht davon aus, dass die Zwischennutzungen nicht auf dem illegalen Weg von Besetzungen sondern beispielsweise auch über das spezifische Beratungs- und Unterstützungsangebot (siehe 2.1.) initiiert werden.

Es konnte gezeigt werden, dass Zwischennutzungen vielfältige Aspekte der Stadtentwicklung, Gesellschaft und Wirtschaft berühren.

Aus ökonomischer Sicht bieten Zwischennutzungen einerseits für die Eigentümer Vorteile, da sie einen Kostendeckungsbeitrag leisten und zur Aufwertung des Standortes beitragen können.

Andererseits können Zwischennutzungen auf Seiten der Nutzer Vorteile bringen. Hier ist die Kreativwirtschaft zu erwähnen. Diese Branche, welche zu einer der fünf Zielbranchen des Kantons zählt, verfügt über eine besondere Sensibilität bezüglich der Mietpreise. Die vom Amt für Wirtschaft und Arbeit in Auftrag gegebene Studie zur Basler Kreativwirtschaft stellt fest, dass Handlungsbedarf aus Sicht der Akteure vor allem bei der Schaffung von geistigen und räumlichen Freiräumen, beim Marktzugang und bei der Verbesserung der Wertschätzung für die wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung der Kreativwirtschaft besteht.

Aber auch andere Branchen können von Zwischennutzungen profitieren, zu denken sei hier etwa an diverse gastronomische Initiativen wie bspw. die Hinterhofbar oder auch Teile des n/t Areal. Derartige Projekte machen deutlich, dass Zwischennutzungen auch interessante Brachen für kulturelle Projekte jenseits von Spartengrenzen bieten und Testfeld für unkonventionelle (Sub-) Kulturangebote sein können.

Zwischennutzungen unterstützen das Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung, denn sie fördern den produktiven Umgang mit dem knappen Gut Boden. Die Nutzungen und Durchmischungen der Aktivitäten sind in Zwischennutzungen auffallend vielfältig und konnten – wie im Beispiel Gundeldinger Feld – in dauerhafte Nutzungen überführt werden.

Ein unmittelbares Nebeneinander von Gewerbe, Dienstleistungen, Gastronomie, Kultur und Sport gibt urbane Impulse und zeigt auch Potenziale und Optionen auf, die in Konzepte einer Umnutzung und / oder Etablierung münden können.

Darüber hinaus tragen Zwischennutzungen zur Belebung von Quartieren und Arealen bei und unterstützen insbesondere bei lokalen Aktivitäten den sozialen Zusammenhalt von und die Identifikation der Bewohner und Nutzer mit ihrem Umfeld. Dies kann sogar zur Verbesserung der Sicherheit durch soziale Kontrolle beitragen.


Zur Förderung von Zwischennutzungen soll das Anliegen in den Legislaturplan des Regierungsrates unter Punkt 3 „Basel als urbanes Zentrum festigen“, Schwerpunkt „Urbane Standortqualität“ als Massnahme wie folgt aufgenommen werden:

*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.*

#### 4. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Tobit Schäfer und Konsorten betreffend Motivation zu Zwischennutzungen sowie den Anzug Mirjam Ballmer und Konsorten betreffend Instrument zur Vereinfachung von Zwischennutzungen stehen zu lassen..

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin