



An den Grossen Rat

15.5542.02

PD/P155542

Basel, 17. Januar 2018

Regierungsratsbeschluss vom 16. Januar 2018

Anzug Martin Lüchinger und Konsorten betreffend „Vereinfachung und Erleichterungen von Zwischennutzungen“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Januar 2016 den nachstehenden Anzug Martin Lüchinger und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Zwischennutzungen im Gastro- und Veranstaltungsbereich haben für die lebendige Entwicklung einer Stadt wie Basel eine hohe Bedeutung. Sie ermöglichen neuen Ideen für ein lebendiges Gastro- und Kulturangebot den Einstieg mit tiefen Investitionskosten. Zwischennutzungen sind auf eine bestimmte Zeit ausgelegt und somit lassen sich hohe Investitionen in Infrastruktur nicht amortisieren.

Leider sind heute die gesetzlichen Hürden für eine Zwischennutzung in vielen Fällen nicht passend für diese besondere Situation einer beschränkten Nutzungszeit. Zudem sind die Abläufe für das Erlangen einer Bewilligung genau so aufwändig und kompliziert wie für eine Bau- oder Betriebsbewilligung die für eine lange Nutzungszeit ausgelegt sind. Für kleine, einfache Projekte steht der Beizug von Expert/-innen aufgrund der oft minimalen Investitionsmöglichkeiten in schlechtem Verhältnis zum Nutzen.

Da eine Zwischennutzung zeitlich beschränkt ist, kommt der Frist bis ein Betrieb bewilligt wird, eine hohe Bedeutung zu. Darum ist es wichtig, dass das Bewilligungsverfahren ohne Verzögerung abgewickelt werden kann.

Weiter gilt es einer speziellen Problematik Beachtung zu schenken. Trotz mehrmaligen Verwarungen eines Betriebes kann sich dieser durch den Wechsel des Patentinhabers den weiteren Sanktionen entziehen. Dies führt dazu, dass diese "schwarzen" Schafe zu einem schlechten Image im Quartier beitragen und sich die Anwohner/-innen nicht gegen die Lärmbelastigungen zur Wehr setzen können.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat vor diesem Hintergrund zu prüfen und zu berichten, ob er gewillt ist:

1. Einen Leitfaden für potentielle Zwischennutzungen auszuarbeiten, der einen/eine Gesuchsteller/-in vollumfänglich anleitet, damit ein Gesuch möglichst vollständig eingereicht wird und die gesetzlichen Vorgaben damit erfüllt werden können.

2. Ein digitales Gesuchsformular für die elektronische und geführte Eingabe für Zwischennutzungen anzubieten. Dabei sollte sichergestellt sein, dass alle erforderlichen Angaben eingegeben werden müssen.
3. Bei einfachen Gesuchen für Zwischennutzungen, die eine Baubewilligung benötigen, die Behandlung gegenüber der maximalen gesetzlichen Frist von heute drei Monaten verbindlich - in Anlehnung an die Bewilligungsfrist für eine Gastro-Betriebsbewilligung - auf 30 Tage zu reduzieren.
4. Musikbewilligungen für eine Zwischennutzung zu erteilen, die den räumlichen Begebenheiten und dem vom Betreiber/-in vorgesehen Programm entsprechen. Es macht wenig Sinn Vorschriften für bauliche Schalldämmung für Pegel von z. Bsp. 93 DB zu verlangen, wenn die Programmierung 2-4 Konzerte im Monat (ca. 4 h Musik) für Songwriter vorsieht d.h. dieser Pegel gemäss Betrieb (Programm) gar nicht vorgesehen ist. Bei Bewilligungen die auf Zumutbarkeit begründet sind, ist eine Interessenabwägung durchzuführen.
5. Wenn bei Gesuchen für eine Zwischennutzung nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dass die Nachbarschaft vom Betrieb wirklich gestört wird, ob dann auf Basis von § 19 der Verordnung zum Gastgewerbegesetz eine Betriebsbewilligung auf Zusehen hin und befristet erteilt werden kann und die Immissionen während dieser Frist vom Amt für Umwelt und Energie erhoben und beurteilt werden.
6. Betrieben die sich bei wiederholten Beanstandungen oder Verwarnungen durch den Wechsel des Wirtes (Pateninhaber) einer Sanktion (bis Schliessung des Betriebes) entziehen, die Betriebsbewilligung nach zwei Verwarnungen entzogen werden kann.

Martin Lüchinger, Salome Hofer, Otto Schmid, Sarah Wyss, Martina Bernasconi, Tobit Schäfer, Aeneas Wanner, Danielle Kaufmann, Kerstin Wenk, Mirjam Ballmer, Thomas Gander, Daniel Goepfert, Brigitta Gerber“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Förderung von Zwischennutzungen

Der Regierungsrat anerkennt die Vorteile von Zwischennutzungen (z.B. günstige Miete an spezieller Lage), die sich auch positiv auf ein lebendiges Gastronomie- und Kulturangebot auswirken können. Mit verschiedenen Massnahmen wurden in den letzten Jahren die Rahmenbedingungen für Zwischennutzungen gesamthaft verbessert: Mit dem Zwischennutzungsmodell der Immobilien Basel-Stadt (Finanzdepartement (FD)) konnte über spezialisierte Trägerorganisationen insbesondere im Bereich der Kultur- und Kreativwirtschaft die Anzahl an Zwischennutzungen in staatseigenen Immobilien oder auf Brachen markant erhöht werden. Davon profitieren, wie das Beispiel am Klybeckquai zeigt, auch innovative und experimentelle Projekte und Startups in der Gastronomie. Die Anlaufstelle Zwischennutzung in der Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements triagierte u.a. seit Mitte 2014 alle Anfragen und unterstützt den Austausch der Zwischennutzerinnen und Zwischennutzer, den Immobilienbesitzerinnen und Immobilienbesitzer und der Behörden beispielsweise über die Organisation von Netzwerkveranstaltungen. Damit konnten etwa zusammen mit dem Schweizerischen Verband für Immobilienwirtschaft (SVIT beider Basel) positive Impulse für mehr Zwischennutzungen im privaten Bereich gesetzt werden. Im Bewilligungswesen wurden - wie im nachfolgenden Kapitel aufgezeigt - Vereinfachungen für Zwischennutzungen wie auch allgemeine Erleichterungen angegangen und realisiert, wovon auch Zwischennutzungen profitieren können.

Der Regierungsrat ist bereit, auch in Zukunft günstige Rahmenbedingungen für Gastronomie und Kultur zum Beispiel über Zwischennutzungen zu fördern. Diese Absicht wird mit einem Planungsgrundsatz zur Berücksichtigung von Zwischennutzungen bei Arealtransformationen bekräftigt. Diese behördenverbindliche Handlungsanweisung wurde in den überarbeiteten Richtplan aufgenommen. Der Mitwirkungsbericht zur Vernehmlassung befindet sich zurzeit in Erarbeitung.

Im Weiteren wird derzeit eine Teilrevision bzw. Liberalisierung des Gastgewerbegesetzes geprüft. Ziel ist es, die Rahmenbedingungen für Innovation im Gastgewerbe zu verbessern.

1.2 Verbesserung der Rahmenbedingungen

In der Beantwortung des Anzugs Ullmann betreffend „Zwischennutzungen“ (P135479) vom 9. Dezember 2015, den der Grosse Rat am 4. Februar 2016 als erledigt abgeschrieben hat, wurde aufgezeigt, dass die politische Forderung nach Vereinfachungen und Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens für Zwischennutzungen an (bundes-)rechtliche Grenzen stösst. Eine verkürzte Verfahrensdauer im Sinne eines Bewilligungsverfahrens „light“ wäre zum Beispiel aufgrund der notwendigen Publikation eines Vorhabens und der damit einhergehenden Einsprachemöglichkeit der Öffentlichkeit nicht (bundes-)rechtskonform. Dennoch können, wie in der Beantwortung erläutert, die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller Vereinfachungen in Bagatellbereichen (z.B. einmalige Meldeverfahren für temporäre Vorhaben) oder Beratungs- und Unterstützungsangebote nutzen. Als sehr liberal gilt in Basel die Anwendung des §13 Abs. 1 lit g) der Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung. Diese behördliche Verordnung lässt das einmalige Errichten von Provisorien von weniger als sechs Monaten Dauer innerhalb eines Baugebiets oder innerhalb bewilligter Familiengartenareale lediglich über ein Meldeverfahren zu. Eine temporäre Nutzung kann damit seitens Behörden rasch bestätigt werden, da für die Beurteilung nur die Einmaligkeit pro Parzelle massgebend ist. Während sechs Monaten könnte über ein ordentliches Baubewilligungsverfahren, das in der Regel drei Monate dauert, eine über die sechs Monate hinausgehende Nutzung bewilligt werden. Folgende Erleichterungen sind, bzw. werden umgesetzt, von welchen auch Zwischennutzungen profitieren können:

- Mit der Beantwortung des Anzugs Bernasconi und Konsorten im November 2016 (P155428) hat der Regierungsrat in Bezug auf Feierabendkonzerte auf eine möglichst liberale Praxis gesetzt. Dementsprechend ist das gelegentliche eigenverantwortliche Durchführen von Feierabendkonzerten in Raumlautstärke bewilligungsfrei möglich, unter Beachtung des guten Nachbarschaftsverhältnisses und in Respektierung von § 33 Übertretungsstrafgesetz, welcher die grundsätzliche Nachtruhe ab 22.00 Uhr verordnet. Dies ermöglicht beispielsweise einem Gastronomiebetrieb im guten Einvernehmen mit der Nachbarschaft zwei bis vier Konzerte für Singer-Songwriter pro Monat durchzuführen.
- Seit April 2016 fördert die Anlaufstelle Zwischennutzung im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts (2016 – 2018) den frühen Austausch zwischen Projektentwicklerinnen und Projektentwickler und Bewilligungsbehörden mittels Einbezug von Fachleuten. Projektverantwortliche von Zwischennutzungsvorhaben können finanzielle Unterstützung für die professionelle Baueingabe durch eine Fachperson beantragen. Die Angebote umfassen einen Projekt-Check für eine frühzeitige Informationsvermittlung und umfassende Machbarkeitsklärung oder finanzielle Beiträge für projektspezifische Abklärungen zur Erstellung eines Baugesuches durch eine Fachperson. Bis anhin erfolgten vier Zusagen an Projekte im öffentlichen Interesse, wovon drei finanzielle Unterstützung erhielten.
- Mit der Verordnungsänderung vom 29. September 2015 führte der Regierungsrat eine weitere Bewilligungserleichterung ein, indem temporäre Bauten wie beispielsweise Verkaufsstände auf Privatparzellen neu bewilligungsfrei aufgestellt werden dürfen, sofern die Provisorien insgesamt weniger als zwei Wochen pro Jahr und Parzelle dauern. Aufgrund der kurzen Dauer wie auch der beschränkten öffentlichen Betroffenheit sind solche Vorhaben ohne vorgängige behördliche Kontrolle möglich. Die beschlossene Bewilligungserleichterung bezieht sich ausschliesslich auf Nutzungsbewilligungen auf Privatparzellen.

2. Stellungnahme zu den einzelnen Anliegen des Anzugs

1. **Einen Leitfaden für potentielle Zwischennutzungen auszuarbeiten, der einen/eine Gesuchsteller/-in vollumfänglich anleitet, damit ein Gesuch möglichst vollständig eingereicht wird und die gesetzlichen Vorgaben damit erfüllt werden können.**
2. **Ein digitales Gesuchsformular für die elektronische und geführte Eingabe für Zwischennutzungen anzubieten. Dabei sollte sichergestellt sein, dass alle erforderlichen Angaben eingegeben werden müssen.**

Um das Ziel der Unterstützung von Zwischennutzungen zu erreichen, schuf die Anlaufstelle Zwischennutzung die Möglichkeit, potentielle Zwischennutzungsvorhaben durch eine Fachperson unterstützen zu lassen. Diese können im Falle eines öffentlichen Interesses vom Präsidiatdepartement teilfinanziert werden (www.entwicklung.bs.ch/PUBZ). Die Erarbeitung eines Leitfadens oder eines digitalen Gesuchsformulars als Handreichung für potentielle Zwischennutzerinnen und Zwischennutzer ist nicht zielführend. Die Vorhaben sind zu verschieden und die Materie zu komplex, weshalb die Unterstützung einer Fachperson benötigt wird.

3. **Bei einfachen Gesuchen für Zwischennutzungen, die eine Baubewilligung benötigen, die Behandlung gegenüber der maximalen gesetzlichen Frist von heute drei Monaten verbindlich - in Anlehnung an die Bewilligungsfrist für eine Gastro-Betriebsbewilligung - auf 30 Tage zu reduzieren.**

Wenn bei einem Gesuch nach Bundesrecht eine Publikation erforderlich ist, ist eine Bearbeitungsdauer von einem Monat nicht möglich. Die Publikationen, ohne Bearbeitung allfälliger Einsprachen, dauern vier Wochen.

4. **Musikbewilligungen für eine Zwischennutzung zu erteilen, die den räumlichen Begebenheiten und dem vom Betreiber/-in vorgesehen Programm entsprechen. Es macht wenig Sinn Vorschriften für bauliche Schalldämmung für Pegel von z. Bsp. 93 DB zu verlangen, wenn die Programmierung 2-4 Konzerte im Monat (ca. 4 h Musik) für Songwriter vorsieht d.h. dieser Pegel gemäss Betrieb (Programm) gar nicht vorgesehen ist. Bei Bewilligungen die auf Zumutbarkeit begründet sind, ist eine Interessenabwägung durchzuführen.**
5. **Wenn bei Gesuchen für eine Zwischennutzung nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dass die Nachbarschaft vom Betrieb wirklich gestört wird, ob dann auf Basis von § 19 der Verordnung zum Gastgewerbegesetz eine Betriebsbewilligung auf Zusehen hin und befristet erteilt werden kann und die Immissionen während dieser Frist vom Amt für Umwelt und Energie erhoben und beurteilt werden.**

In der heutigen Praxis werden Betriebe, welche nur Hintergrundmusik bis 22.00 Uhr spielen möchten aus Gründen der Verhältnismässigkeit bauakustisch nicht abgeprüft. Für alle anderen Betriebe, welche im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens Musikbetrieb nach 22.00 Uhr beantragen, werden unabhängig der Anzahl Veranstaltungen auf der Grundlage des Bundesgesetzes Prüfungen gemäss Anforderungen SIA 181 und Vollzugshilfe Cercle Bruit eingefordert. In der Folge erlässt die Abteilung Lärmschutz im Amt für Umwelt und Energie (Departement Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU)) bauliche und/oder betriebliche Auflagen. Diese werden vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat (Bau- und Verkehrsdepartement (BVD)) abgestützt auf die Baubewilligung in die Betriebsbewilligung aufgenommen.

Der §19 der Verordnung zum Gastgewerbegesetz ermöglicht bereits heute befristet verlängerte Öffnungszeiten, auch wenn nicht mit Sicherheit von einem genügenden Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor Lärmemissionen ausgegangen werden kann. Die Befristung läuft im Sinne eines Versuchs während maximal 12 Monaten, der durch die Abteilung Lärmschutz (WSU)

begleitet wird und jederzeit abgebrochen werden kann, falls die Immissionen die Nachbarschaft erheblich stören sollten. Diese Regelung stellt unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit eine sinnvolle Lösung dar.

6. Betrieben die sich bei wiederholten Beanstandungen oder Verwarnungen durch den Wechsel des Wirtes (Pateninhaber) einer Sanktion (bis Schliessung des Betriebes) entziehen, die Betriebsbewilligung nach zwei Verwarnungen entzogen werden kann.

Diese Forderung betrifft nicht nur Zwischennutzungen, sondern verlangt allgemein eine verschärfte Gangart und Sanktionierung gegenüber gewissen Betriebsbewilligungsinhaberinnen und Betriebsbewilligungsinhabern. Die Problematik, dass durch den Wechsel eines Wirtes eine allfällige Sanktion nicht direkt auf das entsprechende Lokal wirkt, liegt am Gastgewerbegesetz (GGG), welches eine persönliche Verantwortung der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers vorsieht. Die Führung eines Restaurationsbetriebes, auch die mittelbare durch einen Geranten, fällt als privatwirtschaftliche Tätigkeit in den Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung. Demnach bedarf jede Einschränkung einer gesetzlichen Grundlage und muss durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektieren. Die Bewilligungsbehörde steht einzig zu jener natürlichen Person in einer Rechtsbeziehung, die eine Bewilligung beantragt bzw. innehält. Die jeweilige Bewilligungsinhaberin, der jeweilige Bewilligungsinhaber (= verantwortliche Person gem. § 17 GGG) ist für die korrekte Führung des Betriebes im Sinne der einschlägigen Bestimmungen verantwortlich. Er kann nicht für Übertretungen seines Vorgängers sanktioniert werden. Bei Nichteinhaltung der betrieblichen Auflagen können aber zum Schutz der Quartierbevölkerung vor Lärmemissionen z.B. der Musikbetrieb oder die Öffnungszeiten eingeschränkt werden. Dies gilt auch im Wiederholungsfall bei neuen Bewilligungsinhabern.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Martin Lüchinger und Konsorten betreffend „Vereinfachung und Erleichterungen von Zwischennutzungen“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin