

Forderungen der AG Bewilligung

Vorschläge zur Erleichterung von Bewilligungsverfahren
(Zwischennutzungen)

Version 29.03.2015

Einführung

Der Konsens über den Wert von Zwischennutzungen ist breit. Der gesellschaftliche und kulturelle Mehrwert von Zwischennutzungen steht nicht zur Frage. Auch besteht grosse Einigkeit darüber, dass Erleichterungen von Seiten der bewilligenden Behörden bei der Realisierung von Zwischennutzungen wünschenswert wären. Allerdings kollidiert dieser Wunsch oftmals mit der Wirklichkeit, da der Begriff ‚Erleichterung‘ nicht genau definiert ist und darum nur eine allgemein gewünschte Richtung beschrieben werden kann, ohne dass dies zu verbindlichen Handlungsanweisungen für die Behörden führen würde. Verschärft wird das Problem dadurch, dass der Begriff der Zwischennutzung nur wenig fassbar ist, da sich der Begriff auf die Zukunft bezieht – nämlich auf den Zeitpunkt der Beendigung eines Projektes. Ob eine Zwischennutzung wirklich nur eine Zwischennutzung bleibt, ist oft nicht vorauszusehen und es entsteht die Frage, wie lange der Zeitraum ist, um noch von einer Zwischennutzung zu reden. Die Begrifflichkeiten sind sehr ungenau und führen zu Schwierigkeiten. Die AG Bewilligung vom Stadtteilsekretariat Kleinbasel hat es sich zur Aufgabe gemacht, einerseits aus diesem unverbindlichen Wunsch nach Erleichterung bei der Umsetzung von Zwischennutzungen einige konkrete Vorschläge zu machen, wie Bewilligungsverfahren vereinfacht werden könnten. Andererseits hat sie einen Vorschlag ausgearbeitet, um mit der juristischen Ungenauigkeit des Begriffs ‚Zwischennutzung‘ umzugehen.

Die AG Bewilligung baut auf drei Stossrichtungen auf:

1. Kommunikative Massnahmen,
2. Veränderungen bestehender Gesetze und Verordnungen
3. Ein Vorschlag, den Begriff Zwischennutzung in einen anderen, juristisch handhabbaren Zusammenhang zu stellen.

In Teil 1 und 2 **benützt** die AG Bewilligung den Begriff der Zwischennutzung in einem konventionellen Sinn. Formulierungen und Vorschläge beziehen sich auf den (ungenauen) Begriff der Zwischennutzung wie oben erläutert.

1. Kommunikative Massnahmen

Kommunikation der bewilligenden Behörden

Eine grundsätzliche Schwierigkeit, mit denen die Initianten von Zwischennutzungen oft zu kämpfen haben, sind ungenügendes Know-how und wenig finanzielle Mittel. Eine Bewilligungsbehörde, die mehr von einem unterstützenden und helfenden Selbstverständnis ausgeht als von einem kontrollierenden, könnte mit einer solchen Haltung zu erleichterten Prozessen beitragen und damit den Bewilligungsweg für die Beteiligten wesentlich vereinfachen. Antragsstellende bringen in ihren Erfahrungen immer wieder die Unnahbarkeit und Undurchsichtigkeit der Behörden zum Ausdruck, die zur Verwirrung und Frustration führen.

Um diese Situation zu verbessern, schlägt die AG Bewilligung folgende Bestimmung auf Verordnungsebene vor:

Stadtteilsekretariat Kleinbasel, Klybeckstrasse 61, 4057 Basel, T: 061 681 84 44, Mail: hallo@kleinbasel.org

*Zwischennutzungsprojekte, die nachweislich einen kulturellen, sozialen oder künstlerischen Aspekt im Zentrum ihrer Grundausrichtung haben und daher eine atmosphärisch positive Ausstrahlung auf ihre nähere Umgebung im Sinne einer Belebung haben, erfüllen die massgebenden Punkte des Formulars ‚**Öffentliches Interesse (Zwischennutzungen)**‘ (für Anhang A vom Begehren baubewilligungspflichtiger Bauten und Anlagen) und sind entsprechend Paragraph 80, Abs.2 (BPG) zu behandeln. Das bedeutet, dass die Gewährung von Ausnahmen grundsätzlich möglich ist und erleichtert zur Anwendung kommen soll. Die Behörden sind im Weiteren dazu angehalten, diesen Projekten unterstützend zur Seite zu stehen, eine konstruktive Kommunikationskultur zu gewährleisten und eher beratend als kontrollierend zu agieren. Die Sachverständigen sind angehalten, von sich aus auf mögliche Vereinfachungen und Auswege aufmerksam zu machen und auf Unzulänglichkeiten der Antragsteller proaktiv zu reagieren. Der subsidiäre Charakter der Behörde steht im Vordergrund.*

Beratungsstelle

Das schon erwähnte Problem der fehlenden Mittel verunmöglicht vielen Initianten von Zwischennutzungsprojekten den Zuzug von Experten wie z.B. Architekten oder Akustikern. Dadurch fehlt das Know-how über den Umfang eines Projektes und der zu erwartenden Kosten. Die Antragssteller erkennen erst während des laufenden Bewilligungsprozesses die Grössenordnung. Da die Mietverträge schon abgeschlossen sind – Anträge auf Umbau oder Umnutzung dürfen nur aufgrund eines gültigen Mietvertrages gestellt werden – kommen die Initianten unter finanziellen Druck. Andere Initianten werfen früh die Flinte ins Korn, weil die Verfahren als sehr aufwendig, unübersichtlich und verwirrend wahrgenommen werden. Deshalb schlägt die AG Bewilligung eine Beratungsstelle für kleinere Projekte vor, die niederschwellig und kostenlos funktioniert:

*Es wird eine Beratungsstelle eingerichtet für Umnutzungs- und Zwischennutzungsprojekte mit einem Bauvolumen von bis zu 100'000 Franken.
Die Beratung beinhaltet eine Begehung der Örtlichkeiten und eine Abklärung des zu erwartenden Aufwandes und der zu erwartenden Kosten.
Aufgrund dieser Beratung kann der Gesuchsteller das Gesuch für einen Bau/Betriebsbewilligung einreichen. Die Beratungsstelle ist eine vom Baudepartement unabhängige Instanz und ist kostenlos. Die Beratung wird protokollarisch festgehalten.*

Kommission für Zweitmeinung/ Schlichtungsstelle

In der ganzen Diskussion um Lebensqualität einer Stadt und Ruhebedürfnis der Einwohner und dem damit zusammenhängenden Bewilligungswesen darf nicht aus den Augen verloren gehen, dass praktisch alle Bestimmungen, Verordnungen, Zoneneinteilungen, Festsetzungen von zumutbaren Grenzwerten usw. ausschliesslich von den Behörden selber nach bestem Wissen und Gewissen festgelegt worden sind, ohne dass eine legitimierte Zweitinstanz diese Bestimmungen noch einmal überprüft und evt. relativiert hätte. Dies führt zur Situation, dass das Alltagsleben von Verordnungen geregelt wird, die nie einen gesellschaftlichen, demokratisch basierten Diskurs durchlaufen haben. Ein gutes Beispiel für die zu beschreibende Problematik ist der ‚Cercle bruit‘, der von der Rechtsform her ein rein privater Verein ist, durch die tägliche Praxis aber faktisch gesetzgeberische Funktion übernommen hat, ohne dass die Festlegungen des ‚Cercle bruit‘ in irgendeiner Form überprüft oder relativiert würden. Der wichtige gesellschaftliche Diskurs, wieviel Freiheit des Tuns versus Bedürfnisse betroffener Anwohner, ist delegiert an kleine Kreise von Experten, die keineswegs die ganze

Stadtteilsekretariat Kleinbasel, Klybeckstrasse 61, 4057 Basel, T: 061 681 84 44, Mail: hallo@kleinbasel.org

Bevölkerung repräsentieren. Dies führt zu einer Übermacht der Behörden. Der einzelne Initiant, die einzelne Initiantin hat nur eine Möglichkeit, sich gegen als ungerecht empfundenen Vorschriften zu wehren: er/sie muss vor Gericht gehen. Dies ist aber aus Gründen des Aufwands, des finanziellen und zeitlichen Risikos und der Belastung des Verhältnisses zu den Behörden in fast allen Fällen keine Option. Das bedeutet aber auch, dass die nötige Hinterfragung der geltenden Festlegungen ausbleibt. Dies führt in gewissem Sinne zu einer Lähmung, die der AG Bewilligung fatal erscheint. Die AG Bewilligung empfindet diese Auseinandersetzung über die geltenden Vorschriften als elementar für eine vitale Gesellschaft. Deshalb schlägt sie eine Kommission, alternativ eine Schlichtungsstelle vor, die geforderte Vorschriften, die als ungerecht oder unverhältnismässig wahrgenommen werden, überprüfen könnte.

Es wird eine Kommission, alternativ eine Schlichtungsstelle eingerichtet, die geforderte Vorschriften innerhalb eines Bewilligungsverfahrens überprüft. Das Verfahren ist kostenlos und für beide Parteien verbindlich. Bei fehlender Einigung bleibt die Möglichkeit eines ordentlichen Gerichtsverfahrens.

Leitfaden

Eine wesentliche Erleichterung und eine wünschenswerte Verbreiterung des Informationsangebotes wäre ein digitaler Leitfaden. Ein Leitfaden könnte die Verfahrensschritte beschreiben und somit die Antragsstellenden früh auf mögliche und zu bedenkende Gegebenheiten aufmerksam machen. Im Kontext von Zwischennutzungen könnte u.a. beschrieben werden, was in einem Betriebskonzept enthalten sein muss, welche Bewilligungsinstanzen möglicherweise konsultiert werden müssen, welche zeitlichen Fristen der Antragsstellende erwarten wird und welche ungefähren Kosten auf ihn zukommen werden. Somit würde sich die Transparenz für die Antragsstellenden erhöhen und gewisse Fragen bereits vor dem Beratungsgespräch geklärt werden, was wiederum die Arbeit der Bewilligungsinstanzen erleichtern würde.

Für die Verfertigung eines Baubewilligungsgesuchs steht ein digitaler Leitfaden für den Antragssteller zur Verfügung. Die Behörden sind für die Aktualisierung des Leitfadens zuständig.

Online-Gesuchsformular

Eine weitere mögliche Vereinfachung wäre die Einführung eines Online-Gesuchsformular. Obwohl schon einige wünschenswerte Verbesserungen im Online-Bereich erfolgt sind, steht leider das zentrale Gesuchsformular für die ‚Baubewilligung für Neubauten und andere...‘ noch nicht als Onlineformular zur Verfügung.

Die AG Bewilligung schlägt ein solches vor:

*Für die Verfertigung eines Baubewilligungsgesuchs steht ein **digitales Gesuchsformular**, (Onlineformular) zur Verfügung, das die Orientierung erleichtert. Als Grundlage kann das bereits bestehende PDF-Formular ‚Baubewilligung Neubauten, Umbauten...‘ dienen.*

2. Neue Bestimmungen und gesetzliche Veränderungen

Schliessungsmöglichkeiten von beanstandeten Lokalen

Die zu beobachtende Zurückhaltung der Behörden bei der grosszügigen Ermöglichung von (Zwischen-)nutzungen muss auch im Zusammenhang gesehen werden mit den Schwierigkeiten, die sich bei Betrieben ergeben, die wiederholt zu Beanstandungen führen (Lärm, Verschmutzung etc.), die aber von Gesetzes wegen doch nicht geschlossen werden können. Dies hängt damit zusammen, dass sich

Stadtteilsekretariat Kleinbasel, Klybeckstrasse 61, 4057 Basel, T: 061 681 84 44, Mail: hallo@kleinbasel.org

eine Verwarnung oder Anzeige ausschliesslich auf das Wirtepatent, nicht aber auf die Betriebsbewilligung bezieht. Der Betreiber kann beliebig oft den Wirt auswechseln und damit alle Verwarnungen und Anzeigen zunichtemachen, so dass das Spiel immer wieder von vorne beginnt. Die AG Bewilligung schlägt darum eine gesetzliche Änderung vor.

Wenn bei der gleichen Lokalität zweimal hintereinander die Wirte, die von Anzeigen und Verwarnungen bedroht waren, ausgewechselt wurden, beziehen sich weitere Anzeigen auf die gültige Betriebsbewilligung.

Änderung von Artikel § 4, Absatz 2 des Gastgewerbegesetzes

Der folgende Vorschlag bezieht sich nicht speziell auf Zwischennutzungen, sondern beschäftigt sich mit einem Problem, das sämtliche bewilligten Betriebe betrifft: Ein Problem bei Teilumnutzungen, namentlich bei Änderungen der Öffnungszeiten, Einrichten eines Fumoirs, Änderung des Namens, ist der (gesetzlich vorgeschriebene) Umstand, dass ein Betrieb für jede Änderung jeglicher Art eine neue, umfassende Bewilligung braucht, die alle Bereiche des Betriebes umfasst. Dies ist unnötig aufwändig und mit Kosten verbunden und kann abschreckend wirken. Die AG Bewilligung schlägt vor, dass Bewilligungen sich nur auf den zu verändernden Bereich beziehen müssen. Der Vorschlag lautet konkret:

Der Artikel § 4 des Gastgewerbegesetzes

§ 4. *Wer einen diesem Gesetz unterstellten Betrieb führen will, bedarf einer Bewilligung des zuständigen Departements. Das Bewilligungsverfahren richtet sich nach §§ 22 ff.*

2 Jede Änderung eines Betriebs, namentlich seines Charakters, seiner Grösse und seiner Öffnungszeiten erfordert eine neue Bewilligung.

wird im Absatz 2 folgendermassen geändert:

2 Jede Änderung eines Betriebs, namentlich seines Charakters, seiner Grösse und seiner Öffnungszeiten erfordert eine Bewilligung. Das Bewilligungsverfahren bezieht sich ausschliesslich auf den zu verändernden Bereich.

Neue Kategorie Musiklokal

Viele Restaurants und Bars würden gerne einmal, zweimal im Monat ein kleines Konzert veranstalten, das in angenehmer Raumlautstärke über die Bühne gehen würde, ohne Schlagzeug und grosse Verstärkung, zum Beispiel ein Singersongwriter, der mit seiner Gitarre und einer kleinen Gesangsanlage auftritt. Das wäre eine andere Lärmbelastung als zum Beispiel ein Rockkonzert. Leider ist diese Unterscheidung im Gesetz nicht vorgesehen. Wer irgendeine Art von musikalischer Darbietung veranstalten will, braucht eine Bewilligung als Musiklokal, was mit immensem Aufwand verbunden ist, da im Gesetz von einer hohen Lärmbelastung ausgegangen wird. Es müsste deshalb eine zweite Kategorie Musiklokal geben, welche mit anderen Vorschriften als wie z.B. ein Club belegt wird.

Darum schlägt die AG Bewilligung vor:

Es wird eine neue Kategorie Musiklokal eingeführt, so dass es zwei Kategorien von Musiklokalen gibt. 1. Die (bisherige) Kategorie Musiklokal mit allen derzeit geltenden Auflagen und Lärmvorschriften für laute Musik.

2. Eine Kategorie für Lokale, die ab und zu, höchstens zweimal/viermal im Monat ein Konzert ohne grosse elektronische Verstärkung veranstalten dürfen. Für diese kleinen Konzerte wird ein oberer Dezibelwert festgelegt, der unter dem erlaubten Dezibelwert eines konventionellen Konzertbetriebs liegt. Die Auflagen entsprechen ansonsten einer üblichen Betriebsbewilligung für einen Gastrobetrieb.

Lärmbeschwerden

Oft entsteht der Eindruck, dass schon eine einzelne Lärmbeschwerde sofort zu einem massiven Einsatz gegen die Lärmquelle führt, auch wenn davon z.B. ein Anlass betroffen ist, an dem viele Menschen teilnehmen. Das Ruhebedürfnis einer einzelnen Person wird höher gewichtet als das Bedürfnis vieler Menschen, zusammenzukommen und soziale Kontakte zu pflegen. Das hängt damit zusammen, dass der Staat dem Bürger per Gesetz Ruhe garantiert. Die gesetzliche Lage ist hier sehr unbefriedigend, weil sie dazu führt, dass den Behörden oft das Augenmass für die Situation fehlt und diese streng nach Gesetz verfahren. Die kantonale gesetzliche Lage hängt mit eidgenössischem Recht zusammen und ist daher nicht zu verändern.

Die AG Bewilligung wünscht sich daher eine Aufforderung von Regierungsseite an die Behörden, in diesem Punkte das öffentliche Interesse möglichst hoch zu werten und im Einzelfall grosszügiger als bisher zu sein, sowohl im Umgang mit den Verursachern im Falle von Lärmbeschwerden als auch bei der Erteilung von Bewilligungen für Veranstaltungen.

Paragraph 19, Verordnung zum Gastgewerbegesetz (GGG)

Die AG Bewilligung möchte im Zusammenhang mit der beobachteten Strenge der Behörde vor der Eröffnung eines Lokals den § 19 in Erinnerung rufen, der besagt, dass ein Lokal den Betrieb befristet aufnehmen kann, ohne dass alle Fragen, insbesondere solche des Lärmschutzes schon abschliessend beantwortet sind. Interessant ist auch, dass laut der Vorschrift die Immissionen durch das Amt selber beurteilt werden sollen.

Der Paragraph im Wortlaut:

§ 19 Befristete Bewilligung

1

Bei berechtigten Zweifeln am genügenden Schutz der Nachbarschaft vor übermässigem Lärm legt das Amt für Umwelt und Energie die Öffnungszeiten befristet, längstens aber für zwölf Monate fest.

2

Während den befristet bewilligten Öffnungszeiten werden die Immissionen auf die Nachbarschaft durch das Amt für Umwelt und Energie erhoben und beurteilt.

Fristen

Bei Zwischennutzungen muss es manchmal schnell gehen, weil der Zeithorizont eines Projektes sehr eingeschränkt sein kann. Ebenfalls sind laufende Kosten wie Miete und Strom eine Belastung, solange der Betrieb noch nicht bewilligt ist. Für die Planungssicherheit ist es darum wichtig, dass sich das Bewilligungsverfahren ohne Verzögerung abwickeln lässt.

Die AG Bewilligung schlägt darum folgende neue Bestimmung auf Verordnungsebene vor:

*Baubegehren für kleinere Betriebe/Projekte müssen nach Erhalt der vollständigen und beanstandungsfrei ausgefüllten Gesuchsformulare **innerhalb von 30 Tagen** behandelt werden.*

Falls dies nicht möglich ist, gilt nach 30 Tagen bis auf weiteres eine provisorische Bewilligung, und der Betrieb kann vorläufig aufgenommen werden.

Ladenlokale

Besonders erhaltens- und unterstützungswürdig scheinen der AG Bewilligung alte Ladenlokale zu sein, da diese fast ausschliesslich an zentralen, belebten Orte liegen. Leerstand von Ladenlokalen hat eine negative Ausstrahlung auf die nähere Umgebung und vermindern die Sicherheit im öffentlichen Raum. Im Gegensatz dazu haben betriebene Lokale eine belebende und kommunikative Ausstrahlung, insbesondere wenn es sich um kulturelle oder soziale Projekte handelt oder solche, die der Kreativwirtschaft zuzurechnen sind.

Darum schlägt die AG Bewilligung folgende Bestimmung auf Verordnungsebene vor:

Als besonders förderungswürdig gelten alte Ladenlokale. Damit Leerstand von alten Ladenlokalen möglichst verhindert werden kann, sollen Zwischennutzungsprojekte, die alte Ladenlokale beleben, von den zuständigen Behörden in besonderem Mass gefördert und unterstützt werden.

Vereinslokale

Es ist in der Vergangenheit zu vereinzelt Fällen gekommen, dass ein Antrag auf ein Vereinslokal nicht bewilligt wurde, weil die Behörde den Vereinszweck nicht erkennen konnte. Die Ablehnung geschah ohne ausführliche und nachvollziehbare Begründung.

Deshalb schlägt die AG Bewilligung folgenden Artikel auf Verordnungsebene vor.

Bei Ablehnung einer Betriebsbewilligung für ein Vereinslokal muss die Behörde juristisch nachweisen, dass der Vereinszweck nicht rechtens ist.

3. Forderung zu neuer Bewilligungskategorie

Alle bisher gemachten Vorschläge gehen von der jetzt geltenden Praxis aus, in der der Begriff ‚Zwischennutzung‘ zu Problemen führt, weil sich der Begriff auf eine Zeitspanne bezieht, die in der Zukunft liegt. Es ist oft nicht abzusehen, wie lange eine Zwischennutzung tatsächlich dauern wird. Oft genug werden Umbau- oder Sanierungspläne um Jahre verschoben, so dass Zwischennutzungen, die ursprünglich nur kurzfristig geplant waren, über einen längeren Zeitraum bestehen bleiben. Deshalb sehen sich die Behörden gezwungen, auch kurzzeitig geplante Zwischennutzungen mit den gleichen Vorschriften zu belegen wie langfristige Nutzungen. Umgekehrt zeigt die Praxis, dass oft genug langfristig geplante Projekte nach wenigen Jahren Konkurs gehen, also faktische Zwischennutzungen waren. Daher ist es schwierig, allgemeine Erleichterungen für sogenannte Zwischennutzungen zu fordern, da die Gefahr von Rechtsungleichheit gegeben ist.

Aus diesen Überlegungen heraus schlägt die AG Bewilligung vor, den Begriff der Zwischennutzung auf gesetzlicher Ebene nicht zu verwenden, sondern stattdessen eine neue Bewilligungskategorie einzuführen, die ‚**befristete Bewilligung**‘. Diese Kategorie kann von jedem Antragssteller beansprucht werden, auch von solchen, die nicht explizit eine Zwischennutzung im Visier haben. Sie ist ortsgebunden, das heisst, sie kann für eine Örtlichkeit nur einmal ausgestellt werden, ein auf das erste Projekt folgendes zweites Projekt könnte nicht wieder eine neue befristete Bewilligung beantragen. Für gastronomische Betriebe mit befristeter Bewilligung ist ebenfalls ein Fähigkeitsausweis für Gastronomie (‚Wirtepatent‘) erforderlich.

Befristete Bewilligung

Eine Betriebs- und Umnutzungsbewilligung kann als befristete Bewilligung beantragt werden. Sie ist ortsgebunden und kann nur einmalig ausgestellt werden.

Eine befristete Bewilligung kann höchstens für den Zeitraum von drei Jahren ausgestellt werden. Der genaue Zeitpunkt der Beendigung wird den Umständen angepasst.

Eine befristete Bewilligung unterliegt erleichterten Bestimmungen und Anforderungen gemäss der entsprechenden Verordnung.

Beabsichtigt der Betreiber oder die Betreiberin den Betrieb über den Zeitraum der befristeten Bewilligung zu verlängern, muss er eine unbefristete Bewilligung - mit den entsprechenden Auflagen - entsprechend Paragraph 4 des Gastgewerbegesetzes beantragen.

(An dieser Stelle wird eine Liste mit konkreten Vorschlägen folgen, wie solche erleichterte Bestimmungen für eine befristete Bewilligung aussehen könnte. Die AG Bewilligung ist mit Experten im Gespräch.)

Mitglieder der Arbeitsgruppe Bewilligung: Christoph Moerikofer, Andreas Wyss, Karl Linder, Lucas Holm, Theres Wernli (Co-Leitung Stadtteilsekretariat).

Experten: Stephan Paukner, Marc Bieri, Martin Josephy.

29.3.2015/STS KB/ AG Bewilligung