

V1831 Motion (Junge Grüne, Grüne, SP, Mitte: BDP CVP EVP glp) „Mehr Zwischennutzung für Köniz“

Beantwortung; Direktion Planung und Verkehr

Vorstosstext

Um Zwischennutzungen in der Gemeinde Köniz zu fördern, wird der Gemeinderat mit Folgendem beauftragt:

1. Der Gemeinderat legt dem Parlament eine Änderung des Baureglements vor, die Folgendes ermöglicht:
 - Als Zwischennutzungen sollen in den Bauzonen auch andere Nutzungen, als in der jeweiligen Zone zulässig, möglich sein.
 - Zwischennutzungen sollen angemessen befristet werden.
 - Zwischennutzungen können mit baulichen Massnahmen verbunden sein, wesentliche Erweiterungen und Umbauten sollen jedoch nicht zulässig sein.
2. Der Gemeinderat integriert Zwischennutzungen aktiv und gezielt in die Gemeindeentwicklung und -planung.
3. Der Gemeinderat setzt sich überkommunal für eine enge Zusammenarbeit zum Thema Zwischennutzungen ein, insbesondere mit der Koordinationsstelle Zwischennutzungen der Stadt Bern.

Begründung

Am 22. September 2018 titelte die Berner Zeitung (BZ) «Run auf die Könizer Losinger-Büros». Die seit rund zwei Jahren leerstehenden Büroräumlichkeiten an der Sägestrasse sollen endlich zwischengenutzt werden. Gemäss dem Artikel der BZ ist die Nachfrage nach temporären, günstigen Räumlichkeiten hoch, insbesondere von Kreativschaffenden und Start-ups.

Ein Tag nach Erscheinen des Artikels nahm die Könizer Stimmbevölkerung die Ortsplanungsrevision (OPR) deutlich an. Die darin enthaltenen Nutzungsplan und Baureglement regeln Art und Mass der Nutzung abschliessend. Um Leerstand und brachliegende Flächen zu verhindern, sollen diese Regelungen aber temporär gelockert werden können. Denn Zwischennutzungen erlauben eine effiziente Flächennutzung und entsprechen somit ganz den Zielen der abgeschlossenen OPR und dem öffentlichen Interesse der Siedlungsentwicklung nach Innen. Wird der Gebäudebestand effizient genutzt, kann die Nachfrage nach Neubauten auf der grünen Wiese gesenkt werden.

Beispiele wie die Losinger-Büros oder die Warmbächlibrache in Bern zeigen ausserdem, dass Zwischennutzungen einem grossen Bedürfnis entsprechen. Zwischennutzungen können grundsätzlich ganz unterschiedliche Nutzungen sein. Denkbar sind zum Beispiel ein Quartiertreff, ein Atelier, eine KiTa oder studentisches Wohnen.

Durch die neue Regelung im Baureglement können Zwischennutzungen für eine bestimmte Dauer als zonenkonform erklärt werden. Im letzten Jahr wurde in Biel die Zwischennutzungsinitiative eingereicht und in der Stadt Bern lag eine entsprechende Ergänzung der Bauordnung im Frühling dieses Jahres zur Mitwirkung auf. In Luzern, aber auch in Thun und in Burgdorf sind Zwischennutzungen oder Übergangsnutzungen schon länger im Baureglement verankert. Diese Beispiele zeigen, wie aktuell das Thema ist und dass mit dem Baureglement die richtigen rechtlichen Rahmenbedingungen gesetzt werden können.

Weiter soll die Gemeinde Zwischennutzungen aktiv in ihre Planungen einbeziehen. Denn Zwischennutzungen sind auch Versuchsfelder und können als Bedürfnisabklärung dienen. Insbesondere in Zonen für öffentliche Nutzungen sind Zwischennutzungen auch gut denkbar.

Eingereicht

5. November 2018

koeniz / 121654

Unterschrieben von 26 Parlamentsmitgliedern

Elena Ackermann, David Müller, Iris Widmer, Christina Aebischer, Dominique Bühler, Markus Willi, Ruedi Lüthi, Bruno Schmucki, Arlette Münger, Christian Roth, Vanda Descombes, Franziska Adam, Astrid Nusch, Andreas Lanz, Thomas Frey, Toni Eder, Casimir von Arx, Matthias Müller, Roland Akeret, Lucas Brönnimann, Bernhard Zaugg, Katja Niederhauser, Cathrine Liechti, Mathias Rickli, Heidi Eberhard, Heinz Nacht

Antwort des Gemeinderates

1. Formelle Prüfung (nur bei Motion)

Am 5. November 2018 wurde die Motion 1831 (Junge Grüne, Grüne, SP, Mitte BDP-CVP-EVP-glp) "Mehr Zwischennutzung für Köniz!" eingereicht.

Mit einer Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat zu Punkt 1 einen verpflichtenden Auftrag und zu Punkt 2 und 3 gibt das Parlament dem Gemeinderat eine Richtlinie vor (vgl. Beilage 1).

2. Ausgangslage

2.1 Begriffsklärung

Der Begriff der Zwischennutzung bezeichnet den temporären und befristeten sowie flexiblen Gebrauch/Übergangsnutzung von baulichen Anlagen oder Freiflächen während der Zeit, die mit der Aufgabe einer Nutzung beginnt und mit der Realisierung einer langfristigen zukünftigen Nutzung endet. Eine Zwischennutzung ist oftmals eine nicht rein ökonomisch orientierte Übergangsnutzung für zurzeit nicht genutzte Räume oder Flächen zu nicht marktüblichen Konditionen. Zwischennutzung unterscheidet sich von der Besetzung dadurch, dass sie durch Kooperation und vertragliche Regelungen zwischen Eigentümer und Nutzenden geprägt ist.

Bei der Zwischennutzung einer Immobilie treffen zwei Interessensgruppen aufeinander, welche von ihren gegenseitigen Bedürfnissen profitieren können. Eigentümern ist es möglich, während einer Verwertungslücke Erträge zu generieren. Gleichzeitig verringern sich die Unterhaltskosten und es bietet sich ein wirksamer Schutz gegen Vandalismus und Verfall der Bausubstanz. Den Mietern wiederum steht zu niedrigen Preisen Raum zur Verfügung. Die Stärke der Zwischennutzung liegt also in ihrem symbiotischen Charakter für Nutzer und Eigentümer. Im Kontext der Stadtentwicklung erfahren Zwischennutzungen durch ihren positiven Effekt eine neue Wertschätzung.

2.2 Aktuelle Bewilligungsfähigkeit

Zwischennutzungen sind in der Gemeinde Köniz grundsätzlich bereits heute möglich. Sie werden bewilligt, wenn sie zonenkonform sind und die weiteren Vorschriften einhalten.

2.3 Nachfrage nach Zwischennutzungen

Momentan steht insbesondere in Kernstädten dem Leerstand von Gebäuden ein wachsender Bedarf an preisgünstigem Raum für unterschiedliche Nutzungen gegenüber. Der Gemeindeverwaltung Köniz sind, mit Ausnahme der Gebäude an der Sägestrasse, bisher keine Nachfragen nach Zwischennutzungen bekannt.

Gemäss Angaben von „Projekt Interim“, welches die Zwischennutzungen an der Sägestrasse 76-78 organisiert, kann festgehalten werden, dass die Büros, Lagerräume und Ateliers im ehemaligen Losinger-Marazzi-Gebäude zwar auf Interesse stossen, doch dass sie nicht von Bewerbern überrannt werden. Anfangs Februar 2019 sind rund 1/3 der Nutzfläche durch Zwischennutzer (Dienstleistungsbetriebe, Kreativwirtschaft, Fitness u.a.) belegt.

Die Erfahrungen von „Projekt Interim“ an verschiedenen Standorten zeigen, dass Zwischennutzungen oft schwierig zu vermitteln sind. Eigentümer scheuen den damit verbundenen Aufwand, verfügen nicht über ein entsprechendes Netzwerk (von potenziellen Zwischennutzern) oder befürchten, dass sie die Zwischennutzer nicht mehr loswerden und sich ein Folgeprojekt (Abriss, Renovation, Umbau, Verkauf) verzögert.

Der Schlüssel zu mehr Zwischennutzungen liegt also nicht im Baureglement, auch wenn eine gewisse Flexibilisierung für zeitlich auf weniger als 5 Jahre beschränkte Nutzungen sinnvoll wäre. Der Sache mehr dienen würde wohl eine Information der Bevölkerung (Eigentümer und potenzielle Zwischennutzer) über die Option Zwischennutzung mit einem Hinweis auf spezialisierte Dienstleister.

3. Erste Einschätzungen des Gemeinderates

3.1 Öffentliches Interesse

Der Gemeinderat sieht bei Zwischennutzungen die Vorteile für Private als auch ein öffentliches Interesse an der Nutzung brachliegender Flächen sowie der Möglichkeit, angedachte künftige Nutzungen zu testen oder vorzuziehen (z.B. vorgängige Zwischennutzung während eines Planungsverfahrens). Die zwischenzeitliche Nutzung ermöglicht unter anderem Raum für kreatives Gewerbe, temporärer Wohnraum, Gastronomiebetriebe, Start-ups sowie Platz für soziales Zusammenkommen. Die Abweichung von der Standardnutzung kann Durchmischung und neues Leben in einem Quartier fördern. Durch ihren integrativen Charakter und ihre Verwurzelung im realen Bedarf und vor allem auch durch die Chance zur Verstetigung der Probenutzungen zu Dauernutzungen können Zwischennutzungen eine nachhaltige Gemeindeentwicklung fördern. Zudem können sie das Image von Flächen/Gebäuden positiv beeinflussen und diese zu ökonomisch innovativen oder kulturell attraktiven Orten machen. Attraktive Zwischennutzungen können zu einer positiven öffentlichen Wahrnehmung im Stadtteil und für die Gemeinde beitragen.

3.2 Rechtliche Aspekte

Aus rechtlicher Sicht wird die Motion als mit dem übergeordneten Recht vereinbar eingeschätzt. Die Motion beschränkt sich auf Zwischennutzungen in den Bauzonen, und dieses Thema liegt im Kompetenzbereich der Gemeinde (die Nutzung ausserhalb der Bauzone wird abschliessend durch das Bundesrecht geregelt).

Zwischennutzungsvorhaben würden „nur“ von der Einhaltung der kommunalen Nutzungsvorschriften befreit. Die übrigen kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Bau- und Umweltvorschriften müssten also weiterhin eingehalten werden. So wären z.B. Grenzabstände, Fassadenhöhe, Gestaltungsvorschriften, aber auch Parkplatzvorschriften und Immissionsgrenzwerte dennoch einzuhalten. Auch dies liegt grundsätzlich im Kompetenzbereich der Gemeinde – im Gegensatz zur Entbindung von der Einhaltung der materiell-rechtlichen Vorschriften von Bund und Kanton oder von der Baubewilligungspflicht.

Gemäss der Motion ist eine angemessene Befristung vorzusehen. Dies ist nötig, damit nicht faktisch auf die bundesrechtlich vorgeschriebene Festlegung von Nutzungszonen verzichtet würde, indem Gebiete über einen Grossteil des Planungshorizonts von 15 Jahren anders genutzt werden könnten.

Zwischennutzungen können gemäss der Motion mit baulichen Massnahmen verbunden sein, wesentliche Erweiterungen oder Umbauten sollen jedoch nicht zulässig sein; eine Einschränkung in dieser Hinsicht scheint wichtig. Denn werden bei Zwischennutzungen grössere Investitionen in Bauten getätigt und massive Bauten erstellt, wird die Wiederherstellung des zonenkonformen Zustandes erschwert.

3.3 Planerische Aspekte

Bei allen guten und erfolgreichen Zwischennutzungsbeispielen darf nicht übersehen werden, dass eine Öffnung der Nutzungsvorschriften auch Potenzial für nicht erwünschte Zwischennutzungen bietet. Zum Beispiel die Umnutzung eines ganzen Wohnblocks in Büroflächen oder umgekehrt die Nutzung von Gewerberäumen als Loft-Wohnungen oder als Extrembeispiel die Einrichtung eines Erotikbetriebs oder von Sterbehilfeeinrichtungen in der Wohnzone. Diese Nutzungen sind im künftigen Baureglement explizit nur in der Arbeitszone (A2 resp. A1) zulässig.

In diesem Zusammenhang ist also die Frage zu beantworten, wie die Nachfrage resp. der Bedarf für erwünschte Zwischennutzungen vorhanden ist und denjenigen von nicht erwünschten Zwischennutzungen entgegensteht. In der Mitwirkung und bis kurz vor der Parlamentssitzung zur Ortsplanungsrevision kam dieses Thema nie auf, und auch der Bedarf in Köniz kann nicht mit der Stadt Bern verglichen werden.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Könizer Nutzungsvorschriften im Rahmen der Ortsplanungsrevision gerade erst aktualisiert und teilweise auch liberalisiert wurden. Diesbezüglich stellt sich auch die Frage, ob ein neuer Baureglementsartikel, welcher im konkreten Fall weitgehende Abweichungen von den Nutzungsvorschriften ermöglicht, mit der Planbeständigkeit vereinbar ist.

Gemäss Motionstext können die Zwischennutzungen mit baulichen Massnahmen verbunden sein, wesentliche Erweiterungen und Umbauten sollen jedoch nicht zulässig sein. Hier stellt sich für uns in Frage, ob diese Einschränkung ausreicht, um eine Wiederherstellung der Zonenkonformität nach Ablauf der Befristung realistisch erscheinen zu lassen. Das Bauinspektorat hat bereits in der heutigen Praxis Mühe, bei widerrechtlich erstellten Bauten eine Wiederherstellung zu erreichen, da dies oftmals als nicht verhältnismässig eingestuft wird. Bei einer erfolgreichen und beliebten Zwischennutzung könnte zudem der Druck der Bevölkerung für eine dauerhafte Lösung für die Nutzung zunehmen.

4. Erfahrungen aus anderen Gemeinden

Die Stadt Bern hat im letzten Jahr ein Mitwirkungsverfahren zur Regelung von Zwischennutzungen durchgeführt. Die Städte Biel und Langenthal haben keine Verankerung zur Zwischennutzung in ihren Baureglementen. Thun und Burgdorf haben bereits eine Regelung, deren Genehmigungsfähigkeit heute jedoch durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung bezweifelt wird.

Der Artikel Übergangsnutzung in Burgdorf zielt auf die zwischenzeitliche Bewilligung von Nutzungen ab, für welche eine planungsrechtliche neue Grundlage (definitive Nutzung) erst erstellt werden muss. Seit der Einführung 2005 ist dieser Artikel in Burgdorf aber nur wenige Male zum Einsatz gekommen. Ausserdem geben Baudirektion und Bauinspektorat an, dass die Handhabung je nach Gebäude oder Fläche unterschiedlich abläuft. Die Zwischennutzung sollte auch möglichst schnell nach Auszug der ursprünglichen Nutzer erfolgen, da sonst der Gebäudezustand zu vernachlässigen droht.

Die Stadt Thun hat mit Artikel 25 in ihrem Baureglement einen sehr ähnlichen wie Burgdorf. Durch den Artikel können zonenfremde Nutzungen in den Bauzonen sowie Zonen für besondere baurechtliche Ordnungen als Übergangsnutzungen befristet bewilligt werden. Die Dauer ist auf 7 Jahre (5 Jahre + max. 2 Jahre Verlängerung) festgelegt. Innerhalb dieser Frist muss die baurechtliche Grundordnung in einem planerischen Verfahren angepasst werden (z.B. Übergangsnutzung legalisieren). Falls dies nicht die Absicht einer Übergangsnutzung ist, so muss die Nutzung wieder aufgegeben werden. Auch bei der Anwendung von Übergangsnutzungen muss ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden. Andererseits hat sich auch ergeben, dass nach einer erfolgten Baubewilligung keine weiteren Schritte eingeleitet wurden und danach die Nutzung auch nach über 7 Jahren weiterbestand. Aufgrund der damit entstandenen Rechtswidrigkeit mussten durch die Baupolizeibehörde Massnahmen eingeleitet werden.

Als Fazit wurde von der Verwaltung festgestellt, dass der Artikel bei richtiger Anwendung eine teilweise wünschenswerte Flexibilität bringt, welche in gewissen Situationen hilfreich und als Zwischenlösung zielführend sein kann. Der Artikel kommt in Thun ca. ein bis zwei Mal pro Jahr zum Einsatz. Er ergibt keinen grossen Mehraufwand und gliedert sich in die normale Beratungstätigkeit von Baubewilligungen ein.

Die Immobilien Stadt Bern verfügt zudem über eine Koordinationsstelle, welche als Ansprechpartner für Zwischennutzungen dient. Dabei können Zwischennutzungsmöglichkeiten und Anfragen konzentriert gesammelt, bearbeitet und vermittelt werden. Die Stadt Bern vermittelt und bewirtschaftet aktiv aber nur die eigenen, städtischen Liegenschaften. Für Privatpersonen werden nur telefonische und persönliche Beratungen, aber keine Vermarktungsdienstleistungen angeboten. Anfragen von Zwischennutzenden, welche Räume suchen, können zwar intern auf einer Warteliste geführt werden, sind aber nicht öffentlich einsichtbar. Für die Koordinationsstelle für Zwischennutzung wurde in der Verwaltung nicht spezifisch ein neuer Mitarbeiter angestellt, sondern die jeweiligen zuständigen Liegenschaftsverwalter in der Verwaltung integrieren diese Aufgabe in ihr ordentliches Tätigkeitsfeld, der Bewirtschaftung ihrer Liegenschaft. Des Weiteren wurde ein Leitfaden erarbeitet, welcher das gesammelte Fachwissen über Zwischennutzung dokumentiert. Ausserdem gibt es eine städtische Raumbörse, in der alle leerstehenden Räume aufgelistet werden, welche offen für Zwischennutzungen sind. Diese Börse kann auch für Immobilien aus Köniz verwendet werden.

5. Fazit

Der Gemeinderat von Köniz schätzt den Problemdruck innerhalb der Gemeinde Köniz nicht gleich gross ein wie die Motionäre. Ein Ausbleiben von Zwischennutzung bei Leerständen wie an der Sägestrasse scheitert oft nicht in erster Linie an der fehlenden Zonenkonformität. Zwischennutzungen kommen oftmals nicht zu Stande, da für die privaten Grundeigentümerschaften der Aufwand (bauliche Massnahmen, Einholung notwendiger Bewilligungen, Vertragsabschlüsse u.a.) in einem schlechten Verhältnis zur möglichen Laufzeit und/oder Erträge einer Zwischennutzung stehen.

Zu Punkt 1: Durch eine neue Regelung könnten Zwischennutzungen generell für eine bestimmte Dauer auch für nicht zonenkonforme Nutzungen zugelassen werden und bräuchten dazu keine Ausnahmegewilligungen mehr. Diese Lockerung der Bauvorschriften könnte insbesondere dann helfen, wenn die Gemeinde bei ihren eigenen Liegenschaften, welche oft in Zonen für öffentliche Nutzungen liegen, eine nicht zonenkonforme Nutzung anstreben möchte. Gemeindegene und vergleichbare Areale wie in der Stadt Bern, welche kurz- oder mittelfristig für eine Zwischennutzung zur Verfügung stehen können, sind in absehbarer Zeit nicht vorhanden. Bei privaten Liegenschaften könnte ein entsprechender Baureglementsartikel ein mögliches Hindernis abbauen helfen, doch ein solcher Artikel öffnet auch die Möglichkeiten für unerwünschte Zwischennutzungen. Neben vertieften Abklärungen für eine präzise Formulierung eines entsprechenden Artikels müsste beim Kanton Bern die Planbeständigkeit und die allfällige Genehmigungsfähigkeit eines neuen Baureglementsartikels für Zwischennutzungen geklärt werden.

Zu Punkt 2: Die Gemeinde kann bei ihren eigenen Liegenschaften das Bedürfnis nach Zwischennutzungen decken, wenn eine Nachfrage danach besteht. Die Erfahrungen aus anderen Gemeinden zeigen, dass von einer Einflussnahme bei den privaten Liegenschaftsbesitzern bezüglich Zwischennutzung abgeraten wird.

Zu Punkt 3: Auf regionaler Stufe sind in der Region Bern aktuell keine Aktivitäten bezüglich Zwischennutzungen vorhanden. Eine Zusammenarbeit mit der Stadt Bern ist im Sinne eines Erfahrungsaustausches unter den Liegenschaftsbewirtschaftern angebracht. Zudem hat sich die Stadt Bern offen gezeigt, dass ihre Vermittlungsplattform für Zwischennutzung auch für Könizer Anbieter offen ist und die Gemeinde dies bei Bedarf auch auf ihrer Website publik machen darf.

Für den Gemeinderat von Köniz ist der Bedarf zu wenig nachgewiesen und vergleichbare private sowie gemeindeeigene Areale fehlen. Es sind noch zu viele rechtliche, inhaltliche und Umsetzungsfragen offen, um auf eine diesbezügliche Anpassung des Baureglements abschliessend einzugehen. Der Gemeinderat schlägt in diesem Falle vor, die Motion in allen drei Punkten gesamthaft in ein Postulat umzuwandeln, damit vertiefte Abklärungen vorgenommen werden können.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird als Postulat erheblich erklärt.

Köniz, 6. März 2019

Der Gemeinderat

Beilagen

- 1) Formelle Prüfung der Motion vom 4. Dezember 2018



Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin
T 031 970 92 02
cornelia.rauch@koeniz.ch

Köniz, 4. Dezember 2018 rc

**V1831 Motion (Junge Grüne, Grüne, SP, Mitte: BDP CVP EVP glp) "Mehr
Zwischennutzung für Köniz"
Formelle Prüfung der Motion**

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentwurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Um Zwischennutzungen in der Gemeinde Köniz zu fördern, wird der Gemeinderat mit der vorliegenden Motion mit Folgendem beauftragt:

1. Der Gemeinderat legt dem Parlament eine Änderung des Baureglements vor, die Folgendes ermöglicht:
 - Als Zwischennutzungen sollen in den Bauzonen auch andere Nutzungen, als in der jeweiligen Zone zulässig, möglich sein.
 - Zwischennutzungen sollen angemessen befristet werden.
 - Zwischennutzungen können mit baulichen Massnahmen verbunden sein, wesentliche Erweiterungen und Umbauten sollen jedoch nicht zulässig sein.
2. Der Gemeinderat integriert Zwischennutzungen aktiv und gezielt in die Gemeindeentwicklung und -planung.
3. Der Gemeinderat setzt sich überkommunal für eine enge Zusammenarbeit zum Thema Zwischennutzungen ein, insbesondere mit der Koordinationsstelle Zwischennutzungen der Stadt Bern.

Gemäss Art. 32 bst. b) Gemeindeordnung (GO) beschliessen die Stimmberechtigten den Erlass, die Änderung und die Aufhebung der baurechtlichen Grundordnung (Baureglement und Zonenplan).

Im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeiten setzt sich der Gemeinderat für die Anliegen der Gemeinde ein und vertritt diese nach aussen. Der Gemeinderat führt die Gemeinde; er plant und koordiniert ihre Tätigkeiten (Art. 58 Abs. 1 und 2 GO).

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat zu Punkt 1 einen verpflichtenden Auftrag und zu Punkt 2 und 3 gibt das Parlament dem Gemeinderat eine Richtlinie vor.

Cornelia Rauch
Stv. Gemeindeschreiberin

