



Auszug aus dem substanziellen Protokoll 14. Ratssitzung vom 7. September 2022

576. 2021/466

**Interpellation der SP-, FDP-, SVP-, Grüne-, GLP- und AL-Fraktion sowie der Parlamentarischen Gruppe EVP vom 24.11.2021:
Strategie betreffend Zwischennutzungen, Möglichkeiten zur Vereinfachung und Vergünstigung der Organisation, Kommunikation von nichtbeanspruchten Nutzflächen, Gewährleistung einer frühzeitigen Thematisierung bei städtischen und privaten Bauprojekten sowie Spielraum zur Ermöglichung von nicht zonen-gemässen Zwischennutzungen**

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation (STRB 460 vom 1. Juni 2022).

***Reto Brüesch (SVP)** nimmt Stellung: Alle Parteien haben diese Interpellation zum Thema Zwischennutzungen gemeinsam eingereicht. Der Stadtrat scheint jedoch aus dem Fall Manegg nichts gelernt zu haben. Im stadträtlichen Vorschlag sind drei Departemente involviert: Für die Ausführung zuständig sein soll das Sozialdepartement mit dem Kulturhaus Dynamo und dem Bereich Raumbörse. Somit sollen Immobilienspezialisten aus dem Sozialdepartement diese Aufgabe übernehmen. Die Abteilungen Immobilien Stadt Zürich (IMMO) und Liegenschaften Stadt Zürich (LSZ) mit einem Stamm von Immobilienspezialisten sind Zulieferer, obwohl die meisten Zwischennutzungen bei LSZ stattfinden. Es sind sehr viele Gremien involviert und es gibt viele Schnittstellen. In Bern beispielsweise geht man bei diesem Thema anders vor. Die Zwischennutzungen sind bei der Abteilung Stadtentwicklung im Präsidialdepartement angesiedelt. Dort werden nicht nur Zwischennutzungen für die Stadt intern geklärt, sondern man schaut auch mit Privaten, wo was möglich ist. Das ist aus meiner Sicht zukunftsgerichtet. Wir raten deshalb dringend vom bereits erwähnten Vorschlag der Verwaltung ab. Zudem sollen bei Zwischennutzungen nicht nur Künstler berücksichtigt werden, sondern auch das Kleingewerbe. Im Vorschlag der Stadt stehen Kulturschaffende im Vordergrund, deshalb wird die Aufgabe vom Kulturhaus Dynamo ausgeführt. Das Gewerbe wird einmal mehr links liegen gelassen. Auf Kantonsebene ist man daran, via Umzonung oder über das Planungs- und Baugesetz etwas dafür zu tun, dass man für befristete Zwischennutzungen tatsächlich eine Lösung findet. Die Kantone Basel und Bern sind bereits auf diese Art vorgegangen. In Zukunft braucht es eine gute, kostenarme Lösung mit tiefen Mietzinsen.*

Weitere Wortmeldungen:

***Flurin Capaul (FDP):** Die Antwort des Stadtrats zur Interpellation ist zwar interessant, aber unbefriedigend. Der Auslöser für die Interpellation war die Zwischennutzung im Gebiet Manegg. Wir haben skizziert, wie wir uns Zwischennutzungen vorstellen. Sie sollen einfach sein und die Guideline sollte lauten: Man nimmt den Schlüssel, bezahlt den Strom und begeht keine Dummheiten. Wenn man die Antwort der Stadt liest, stellt man*



besorgt fest, dass zahlreiche Stellen involviert wären. Erhellend sind vor allem die Aussagen bezüglich der Zielgruppen: Es ist immer wieder die Rede von städtischen Dienstabteilungen. Es entsteht der Eindruck, dass vor allem ein hoher bürokratischer Aufwand entstehen wird. Es ist schade, dass die Zwischennutzungen am Schluss ineffizient, teurer und mühsamer werden – genau das, was wir bei der Zwischennutzung im Gebiet Manegg moniert haben. Wir sind nicht zufrieden mit der Antwort und den Vorschlägen des Stadtrats. Wir verfügen über einige Ideen und werden Vorstösse einreichen, um sicherzustellen, dass Zwischennutzungen in Zukunft auch tatsächlich einfacher werden.

Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP): Die Weisung zur Zwischennutzung auf dem Areal Allmendstrasse hat uns eindrücklich aufgezeigt, wie kompliziert es werden kann, wenn man Raum einer Zwischennutzung zuführen möchte, sodass es unkompliziert für beispielsweise Kreativschaffende ist und es gleichzeitig auch für die Stadt stimmt. Die Weisung musste damals unter Zeitdruck behandelt werden und wir konnten das Grundproblem der Zwischennutzung nicht lösen. Deshalb haben wir unser Unbehagen und unseren Frust in die Interpellation einfliessen lassen. Ich möchte mich aber im Namen der GLP beim Stadtrat für die Beantwortung bedanken. Wir haben einige kritische Bemerkungen gehört. Im Gegensatz dazu habe ich auch einige Einsichten gewonnen. Die GLP ist der Ansicht, dass Zwischennutzungen wertvoll sind. Sie machen die Stadt lebendiger und bereichern sie wirtschaftlich. Wir sind zudem der Meinung, dass das Nutzbarmachen von Raum mit einem eher kurz- statt langfristigen Ablaufdatum möglichst unbürokratisch möglich sein sollte und dass die Ausbaustandards in einem gesunden Verhältnis zu den Bedürfnissen der Zwischennutzenden stehen sollten. Wie man aus den Antworten sieht, besteht auch hier das Phänomen, dass derart viele Dienstabteilungen involviert sind, dass wir den Eindruck nicht loswerden, dass mehr Koordinationsarbeit geschaffen als Raum bereitgestellt wird. Das Problem beobachten wir aber überall, nicht nur in der Stadt, sondern wohl auch in unserem Alltag. Je komplexer es wird, desto mehr Koordinationsaufwand wird betrieben. Wir kommen oft an einen Punkt, an dem mehr koordiniert, als wirklich getan wird. Was mir bei den Antworten positiv aufgefallen ist: Man wurde sich offenbar des Koordinationsaufwands bewusst und hat zumindest den ersten Schritt gemacht und die IMMO nicht nochmals mitinvolviert. Ob das genügt, weiss ich nicht. Meiner Meinung nach sollten wir die Strategie der Zwischennutzung in städtischen Liegenschaften abwarten und hoffen, dass sie tatsächlich so schlank wie möglich funktioniert. Wir müssen aber auch anerkennen, dass für Zwischennutzungen baurechtliche Kriterien gelten, dass sich die Stadt Haftungsfragen stellen muss und Umsetzungen nicht ganz so einfach sind, wie man es gerne hätte. Nicht kritisch sehe ich hingegen, dass man alles an einer Stelle über eine Raumbörse verteilt. Wenn die Stadt Räume weggibt, muss man darauf achten, dass dies sauber aufgegleist wird und kein Durcheinander oder Ungerechtigkeiten entstehen können. Ich bin zudem nicht der Meinung, dass die Stadt für alle Zwischennutzungen aufkommen muss. Sie muss auch nicht Private konkurrenzieren, wenn diese zu solchen Räumen kommen. Kurzum: Wir können die Antworten des Stadtrats nahezu nachvollziehen und hoffen, dass letztlich eine gute Strategie resultiert. Das Thema ist wirklich wichtig und man muss darauf achten, dass man nicht mehr verwaltet und koordiniert, statt gestaltet.

Judith Boppart (SP): Bei der Zwischennutzung im Gebiet Manegg lief es nicht optimal. Dazu fanden bereits vor einem Jahr ausführliche Diskussionen statt. Man entschied sich



damals für die bestmögliche Lösung, die eine Fortführung der Zwischennutzung ermöglichte, ohne den geplanten Bau der Schulanlage Höckler aufs Spiel zu setzen. Der Punkt ist, dass alles darangesetzt werden muss, dass die Stadt nicht wieder in eine solche Situation gerät. Zwischennutzungen müssen bereits bei den ersten Vertragsverhandlungen, bei der ersten Planung des Abrisses oder Neubaus mitgedacht werden. Dadurch kann verhindert werden, dass es zu ungünstigen Vertragskonstrukten wie beim Fall Manegg kommt, bei dem der Abriss weit vor dem Baubeginn vorgeschrieben wurde. Darauf hat unsere breit abgestützte Interpellation abgezielt. Wir wollten wissen, ob die Stadt über eine Strategie verfügt, um solche Situationen in Zukunft zu verhindern. Eine Strategie, die möglichst viele Zwischennutzungen auf unkomplizierte und kostengünstige Art ermöglicht und Interessierte transparent über freiwerdende Flächen informiert. Ich empfinde die Antwort auf die Interpellation als ernüchternd. Bei den kurz- und mittelfristigen Zwischenvermietungen durch LSZ werden sechs involvierte Stellen genannt: LSZ, das Gremium «Günstiger Raum», die Raumbörse, IMMO sowie Mitarbeitende der Abteilung Kultur und der Abteilung Stadtentwicklung. Ich musste die Interpellationsantwort mehrmals lesen, bis ich eine Ahnung erhielt, wie die Abläufe und Kompetenzen verteilt sein könnten. Immerhin scheint es bei den Liegenschaften der Dienstabteilung Grün Stadt Zürich einfacher zu funktionieren. Entsprechende Objekte werden direkt an geeignete Dritte vermietet oder verpachtet. Bei vorübergehend zur Verfügung stehenden Gebäuden oder Flächen werden diese der Raumbörse oder zum Beispiel einem Gemeinschaftszentrum übergeben. In Bezug auf die Unkompliziertheit besteht teilweise noch grosses Verbesserungspotenzial. Auch wenn in der Interpellationsantwort Vereinfachungen in Aussicht gestellt wurden, ist das Ziel erst dann erreicht, wenn das Mass an Bürokratie für die Zwischenmietenden in einem tragbaren Bereich liegt und die Zwischennutzungen möglichst günstig ausfallen. Dieses Ziel wird von den Zwischenmietenden als noch nicht erreicht eingeschätzt. LSZ muss daran arbeiten, unabhängig von der gewählten Vertragsform. Zwischenvermietungen sind keine normalen Vermietungen. LSZ sollte sich flexibel zeigen, damit die Zwischenmietenden beim Unterhalt oder Ausbaustandard so viel wie möglich selber übernehmen können, damit die Zwischennutzung für sie möglichst günstig ausfällt. Auf der Kommissionsreise der Sachkommission Finanzdepartement (SK FD) haben wir in Biel ein einfaches Modell für Zwischennutzungen kennengelernt: Es besteht eine Pflicht für Eigentümerinnen und Eigentümer, dass Leerstände von Geschäftsräumlichkeiten und Wohnungen gemeldet werden müssen. Dasselbe gilt für Baulücken oder Industriebrachen. Die dafür verantwortliche städtische Stelle nimmt diese Meldungen entgegen, ebenso wie Anfragen von Vereinen oder Unternehmen, die einen Raumbedarf melden. Sie vermittelt Eigentümer und Anfragende und führt Beratungen durch. Es besteht keine Verpflichtung für Eigentümerinnen und Eigentümer, eine Zwischennutzung zu akzeptieren. Wenn die Zwischennutzung zustande kommt, ist der Vertrag Sache zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern und Zwischenmietenden. Die Zwischenmietenden zahlen nur die Neben- und Verwaltungs-, sowie Reparatur- und Unterhaltskosten, die zwischen ihnen und den Eigentümern entstehen. Zürich könnte sich bezüglich Einfachheit eine grosse Scheibe des Bieler Modells abschneiden. Man könnte eine einzige städtische Stelle mit der Kompetenz ausstatten, die kurz- bis mittelfristige Zwischenvermietung von Objekten vorzunehmen – ohne gleich fünf weitere Dienststellen zu involvieren. Vom Bieler Modell könnte man zudem lernen, dass man



auch für die Vermittlung von Zwischennutzungen von privaten Grundeigentümern zuständig sein kann. In Zürich besteht ein hoher Druck auf Raum, vor allem auf günstigen Raum. Gerade hier könnte die Stadt mehr tun und das Bieler Modell übernehmen. Die Strategie von Zürich bezüglich der Zwischennutzungen ist wie in der Interpellationsantwort dargestellt erstens zu kompliziert und schliesst zweitens nicht alle leerstehenden Räume ein. Drittens gibt es bei den Kosten für die Zwischenvermietenden Handlungsbedarf. Wir sind gespannt auf die in Aussicht gestellte Strategie zur Zwischennutzung.

Jürg Rauser (Grüne): *Die Antwort des Stadtrats auf die Interpellation ist ernüchternd. Vorgeschlagen wird, dass man im erwähnten Rattenschwanz der beteiligten Dienstabteilungen allenfalls die Konsultation der IMMO weglassen könnte. Unter einem Meilenstein haben wir uns wohl alle etwas anderes vorgestellt. Die Zwischennutzung im Gebiet Manegg war der Ursprung der Interpellation. Mit der Übernahme dieser Zwischennutzung durch die Stadt wurden zwei Punkte klar. Erstens: Die Zwischennutzung ging in einem ersten Schritt schlicht vergessen. Man versuchte, dies in einem zweiten Anlauf nachzubessern. Zweitens: Es wurde deutlich, wie es läuft, wenn sich die Stadt um Zwischennutzungen kümmert, und wie es läuft, wenn dies Private tun. Die Kosten wären nach der Übernahme durch die Stadt sehr viel höher ausgefallen, als vorher, als der private Verein «Zitrone» die Zwischennutzungen organisierte. Dies wird beispielsweise in der Antwort auf Frage 2 klar, in der es um die verwaltungsinternen Abläufe geht. Der Kernsatz lautete, dass der verwaltungsinterne Aufwand nicht den Nutzenden verrechnet wird. Darüber bin ich sehr froh. Dass sich der Stadtrat ausserdem auf übergeordnetes Recht beruft, leuchtet mir ein. Es braucht Sicherheitsbestimmungen, Hygiene- oder Umweltschutzvorschriften die eingehalten werden müssen. Auf Kantonsrats-Ebene ist die Beantwortung einer Motion hängig, die allenfalls Vereinfachungen bringen wird. Wir sind besonders bezüglich Zonenkonformität der Meinung, dass Spielraum vorhanden ist. Wir appellieren an den Stadtrat, dass er den vorhandenen Spielraum bestmöglich nutzt.*

Walter Angst (AL): *Es wurde gesagt, dass die Interpellation durch die Irrungen und Wirrungen rund um die Zwischennutzung im Gebiet Manegg ausgelöst wurde, wo den Nutzerinnen und Nutzern plötzlich gesagt wurde, sie müssten 90 Franken bezahlen. Notabene ist es übrigens so, dass jene, die diesen Betrag nicht bezahlen können, eine Subvention erhalten müssen. Es geht aber längst nicht mehr nur um diesen Fall. Die Diskussion rund um Zwischennutzungen und um die Raumbörse mündete mittlerweile in einen eigentlichen Flächenbrand. Deshalb müsste man die Türe etwas weiter öffnen und sich nicht an die vorliegenden Antworten klammern. Vor kurzem realisierte die Raumbörse, dass die verlangten Preise nicht über Gebrauchsleihverträge abgewickelt werden können. Es wurden bei vielen Zwischennutzungen sogenannte Gewerbemietverträge angewendet, bei denen die Leute aufgefordert werden, diese zu unterschreiben. Dieser Wechsel ist das Produkt einer verfehlten Strategie. Man möchte einen Teil der Nutzungen Personen mit wenig Geld für eine kreative Nutzung zur Verfügung stellen – keine Gewerbenutzungen – und dieses Ziel kann in der jetzigen Situation nicht mehr erfüllt werden. Die Raumbörse hat durchaus ihre Funktion. Sie schafft es aber nicht, wie im Beispiel Manegg oder beim Güterbahnhof oder bei der Zentralwäscherei, rasch eine funktionierende Nutzergemeinschaft zusammenzubringen und freie Flächen unbürokratisch weiterzugeben. Die Stadt ist auch nicht wirklich in der Lage, auf die bestehenden*



Nutzerinnen und Nutzer zuzugehen. Das liegt am ganzen Apparat, der dahintersteht. Dies war auch der Grund, warum das Thema im vergangenen Jahr explodierte. Ursprünglich wurde die Raumbörse in den Legislaturzielen der Jahre 2006 bis 2010 unter dem Titel «Jugend» gegründet. Man wollte Räume für Bands vermitteln, deshalb wurde sie beim Kulturhaus Dynamo angesiedelt. Mittlerweile entstand daraus ein grosser Agent in der Weitervermittlung einer zunehmenden Anzahl an Flächen. Dieser Apparat wird immer grösser und muss deshalb auch Geld verlangen. Im Jahr 2013 waren 2000 Quadratmeter der Zwischennutzung zugeführt, heute stehen wir bei 25 000 Quadratmetern und demnächst wird sich diese Zahl auf 30 000 Quadratmeter erhöhen. Zu Beginn gab es fast keine Stellen, mittlerweile gibt es 4,3 Stellen. Es ist klar, dass diese auf 5 bis 7 Stellen erhöht werden, weil es eine zentrale Koordination braucht. Die Kosten belaufen sich momentan auf über 4 Millionen Franken. Der Ertrag hingegen liegt rund 1 bis 1,5 Millionen Franken tiefer. Wir finanzieren somit jährlich einen Apparat, der nicht das erbringt, was wir uns vorstellen. Die Organisation liegt beim Stadtrat. Aber wenn es um die Finanzierung geht, ist der Gemeinderat zuständig. Flurin Capaul (FDP) sagte, dass man Postulate einreichen müsse, um eine Kursänderung herbeizuführen. Im Gegensatz dazu glaube ich eher, dass wir via Budget klären müssen, was wir wollen und was wir nicht wollen. Auf diesem Weg können wir dafür sorgen, dass Nutzungen möglich sind, die in der Vergangenheit und auch heute einen wichtigen Beitrag in der Stadt leisten. Der Stadtrat muss aufhören, die Kontrolle über alles haben zu wollen. Er sollte aufhören zu denken, dass eine Besetzung etwas Schlechtes ist, wenn sie wächst und sich weiterentwickelt. Der Stadtrat sollte sich in Zurückhaltung üben. Es ist mir klar, dass das für einen Stadtrat von Zürich schwierig ist. Aber ich glaube, das ist der Haupteffekt, den man erzielen kann, wenn man einige Gänge herunterschaltet und die Raumbörse dem Zweck überlässt, den sie einst hatte, nämlich Räume für die Jugend zu besorgen und alles andere über die LSZ laufen zu lassen.

Namens des Stadtrats nimmt der Vorsteher des Finanzdepartements Stellung.

STR Daniel Leupi: Ich teile die Meinung von Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP), dass Zwischennutzungen etwas Wertvolles sind. Ich habe schon einige Zwischennutzungen wie das Guggach-Areal, die Zentralwäscherei oder Röschibach angestossen oder ermöglicht. Dass Zwischennutzungen wichtig sind, kann nicht bestritten werden. Die von Walter Angst (AL) erwähnte Zahl von 30 000 Quadratmetern zeigt, dass wir Zwischennutzungen ermöglichen, wo es nur irgendwo geht, und versuchen, die Flächen nutzbar zu machen. Mit dem Fall Manegg hat man einen wunden Punkt getroffen. Dass es damals nicht optimal lief, ist unbestreitbar. Teilweise gab es tatsächlich äusserst suboptimale bürokratische Vorgänge. Aber ich bin sehr froh, dass LSZ nun nicht mehr wie bisher zuerst zur IMMO gehen muss. Es stimmt, dass sich viele Punkte akkumuliert haben. In diesem Sinn hat es zu einer Verbesserung geführt. Es wird aber von einem extremen Spezialfall auf das Ganze geschlossen. Dies finde ich nicht zulässig, denn es hat nicht viel mit der Realität zu tun. Hinzu kommt, dass wir beim Fall Manegg noch nicht einmal Besitzer waren. Auch bei der Kaserne sind wir noch nicht Besitzer, sie gehört dem Kanton. Doch die Stadt wird immer sofort in die Pflicht genommen. Wir stehen unter einem grossen Druck. Letztlich ist es so: Die Raumbörse hat sich bezüglich dieser Tätigkeit als spezialisiert bewährt. Die spezialisierten Personen aus LSZ sind auf Dauernutzungen



6 / 6

spezialisiert. Die Zwischennutzungen werden bei der Stadt sinnvollerweise über die Raumbörse geführt. Bis der Fall Manegg kam, hatten wir äusserst wenige Reklamationen. Die meisten Nutzerinnen und Nutzer waren sehr zufrieden bezüglich der Zusammenarbeit mit der Raumbörse. In der Diskussion wurde das Modell von Biel erwähnt. Das Modell bringt gewisse Fragen in Bezug auf Kompetenzen mit sich. Ich weiss nicht, ob wir diese Kompetenzen haben und es gibt andere kantonale Gesetze, aber wir werden das Modell prüfen. Es ist aber noch einmal eine andere Liga. Vorerst geht es darum, dass wir unsere Flächen zur Verfügung stellen. Für mich gibt es trotz aller Kritik keinen Grund, dass diese Aufgabe nicht über die Raumbörse laufen soll. Sie ist unser Zwischenhändler. Es kann nicht der Weg sein, dass Gruppierungen der Ansicht sind, sie müssten Flächen direkt nutzen können und laut reklamieren. Die Raumbörse sorgt dafür, dass alle gleich beteiligt werden und nicht die, die am lautesten rufen und nach Fläche verlangen, alles exklusiv erhalten. Wir werden dies weiterführen. Die Spezialisierung hat sich bewährt. Dass es mehr Personen dafür braucht, ist logisch. Es ist aber absurd, wenn nun verlangt wird, dass der Stadtrat Besetzungen zulassen sollte. Jahrelang war es auf links-grüner Seite absolut verpönt, dass Leerstände zugelassen werden. Nun, da auch die Privaten gelernt haben, dass sie Zwischennutzungen organisieren sollten, kommt eine gewisse Szene und sagt, sie habe etwas gegen Besetzungen. Der Stadtrat von Zürich hat schon immer darauf geachtet, dass es keine Leerstände gibt und Nutzungen vorhanden sind. Dies werden wir so weiterführen. Wenn Private zulassen – was sie allerdings weniger oft tun –, dass es zu Besetzungen kommt, ist das ihr Thema. Aber uns vorzuwerfen, wir würden keine Besetzungen zulassen, ist im Hinblick auf die Geschichte der Besetzungen absurd. Wir versuchen, alles frühzeitig einzuplanen. Das läuft bei LSZ systematisch so. Beim Fall Manegg lief es tatsächlich nicht gut. Es war auch ein Fehler, dass die Verwaltung begann, sich die Kosten aufzuteilen. Das Bild einer komplett überbürokratisierten Zwischennutzungsszene, in der alle total unzufrieden sind, ist jedoch ein verzerrtes Bild. Sonst hätte ich in den vergangenen Jahren deutlich mehr Reklamationen erhalten. Der Stadtrat will Zwischennutzungen für eine breite Zielgruppe ermöglichen. Deshalb muss sich die Raumbörse auch mit anderen Anspruchsgruppen absprechen. Wenn sie losgelöst von der Abteilung Kultur agieren würde, würde man dies auch bemängeln. Es braucht eine gewisse Koordination.

Das Geschäft ist nach erfolgter Diskussion erledigt.

Im Namen des Gemeinderats

Präsidium

Sekretariat