



An den Grossen Rat

19.1491.02

Bau- und Raumplanungskommission
Basel 1. Juni 2023

Kommissionsbeschluss vom 1. Juni 2023

Bericht der Bau- und Raumplanungskommission

zum

Ratschlag

betreffend

Spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum; Festsetzung spezieller Nutzungspläne sowie Abweisung von Einsprachen im Bereich Barfüsserplatz/Theaterplatz, Kasernenareal, Marktplatz, Münsterplatz, Oberer Rheinweg, Schützenmattpark und Unterer Rheinweg

Inhaltsverzeichnis

1	Begehren.....	3
2	Ausgangslage.....	3
3	Auftrag und Vorgehen.....	3
4	Kommissionsberatung.....	4
4.1	Beginn der Beratung.....	4
4.2	Wiederaufnahme der Beratung	4
4.3	Feststellungen	4
	I. Sieben dem Referendum unterstehende Grossratsbeschlüsse	5
	II. SNUP für lediglich sieben Plätze	5
	III. Inflexibilität durch Festschreibung im Gesetz	5
4.4	Nichteintreten.....	5
4.5	Einsprachen.....	5
5	Antrag der BRK	6

Beilage: -

1 Begehren

Der Regierungsrat beantragt mit dem Ratschlag 19.1491.01, die vorliegenden speziellen Nutzungspläne im Bereich Barfüsserplatz/Theaterplatz, Kasernenareal, Marktplatz, Münsterplatz, Oberer Rheinweg, Schützenmattpark und Unterer Rheinweg zu beschliessen sowie die diesbezüglichen Einsprachen aus der Planaufgabe abzuweisen.

2 Ausgangslage

Der Nutzungsdruck des öffentlichen Raums in der Stadt Basel ist sehr hoch. So können vielfach aufgrund sich widersprechender Bedürfnisse Nutzungskonflikte entstehen. Diese spielen sich entweder im öffentlichen Raum ab oder sie entstehen an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Raum. Vor diesem Hintergrund wurden bereits ab 2002 sogenannte Bespielungspläne eingeführt, die einen Ausgleich zwischen Bespielung und Ruhebedürfnis schaffen sollten. Die Bespielungspläne haben sich als Richtlinien bewährt und sind in der Öffentlichkeit weitgehend akzeptiert. Die Nutzung der wichtigsten öffentlichen Veranstaltungsorte, wie zum Beispiel dem Barfüsser- oder dem Münsterplatz, werden durch individuelle Bespielungspläne und Kriterien geregelt. Veranstalterinnen und Veranstalter, aber auch Anwohnende können sich über die Beschaffenheit und Infrastruktur der verschiedenen Veranstaltungsorte, über die wichtigsten Eckdaten für Bewilligungsgesuche sowie über die Anzahl der auf einem Platz geltenden Veranstaltungskontingente informieren.

Im Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums (NöRG) vom 16. Oktober 2013¹ wurde die Nutzung des öffentlichen Raums neu geregelt und verankert. Mit dem NöRG wurde das Instrument der speziellen Nutzungspläne (SNUP) geschaffen. Das Ausmass der Nutzung des öffentlichen Raums als Gemeingut könnte gemäss § 24 Absatz 1 NöRG nach einer parlamentarischen Diskussion festgelegt werden. Zur Umsetzung dieser speziellen Nutzungspläne wurde vom BVD ein Konzept entwickelt. Die öffentliche Planaufgabe und die Mitwirkungsveranstaltungen führten zu etlichen Einsprachen und Anregungen, woraufhin das ursprüngliche Konzept überarbeitet wurde. Der Regierungsrat sieht vor, dass mit Einführung der SNUP die Inhalte der bisher geltenden Bespielungspläne möglichst ohne Änderungen übernommen werden. In den SNUP sollen lediglich zwei neue Elemente hinzukommen, die in den Bespielungsplänen nicht enthalten sind. Zum einen sollen die Rahmenbedingungen der Nutzung pro Platz skizziert werden. Diese dienen dazu, für alle Anspruchsgruppen, aber auch für die Bewilligungsbehörden, transparent darzulegen, welche Rahmenbedingungen für Nutzungen des öffentlichen Raums durch Veranstaltungen im Geltungsbereich der SNUP vorhanden sind. Zum anderen sieht § 25 Abs. 1 litera b NöRG vor, dass Kriterien für den Fall festgelegt werden sollen, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt. Diese Entscheidungskriterien haben eine hohe Praxisrelevanz und ermöglichen es den Behörden, eine auf dem Willen der Legislative beruhende Priorisierung vorzunehmen.

Die detaillierten Ausführungen sind dem Ratschlag zu entnehmen.

3 Auftrag und Vorgehen

Der Grosse Rat hat der Bau- und Raumplanungskommission (BRK) den Ratschlag Nr. 19.1491.01 am 11. Dezember 2019 zur Beratung überwiesen. Die BRK ist auf den Ratschlag eingetreten und hat diesen an fünf Sitzungen beraten. An der Beratung haben der ehemalige Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD), die aktuelle Vorsteherin des BVD, der Leiter der Allmendverwaltung, der Leiter des Amtes für Umwelt und Energie sowie der Leiter Recht und Beschaffungen des BVD² teilgenommen.

¹ https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/724.100/versions/5123

² Alt-Regierungsrat Hanspeter Wessels, Vorsteher BVD; Regierungsrätin Esther Keller, Vorsteherin BVD; Daniel Arni, Leiter Allmendverwaltung; Matthias Nabholz, Leiter Amt für Umwelt und Energie; Daniel Scheuner, Leiter Recht und Beschaffungen (BVD).

4 Kommissionsberatung

4.1 Beginn der Beratung

Die BRK hat im Juni 2020 – damals noch in anderer Zusammensetzung – mit der Beratung des Ratschlags 19.1491 begonnen. Inmitten der Beratung gelangte der damals amtierende Regierungsrat Hanspeter Wessels, Vorsteher des BVD vom 1. Februar 2009 bis zum 2. Februar 2021, mit der Bitte an die BRK, die Beratung des Ratschlags auszusetzen. Er begründete dies damit, dass aufgrund von gegenseitigen inhaltlichen Abhängigkeiten und der höheren Dringlichkeit der Ratschlag «betreffend Änderung des Lärmempfindlichkeitsstufenplans im Bereich Innenstadt» (LESP)³ den SNUP vorgezogen werden sollte. Die BRK folgte der Empfehlung. Nach eingängiger Beratung legte die BRK ihren Bericht zum LESP dem Grossen Rat zum Beschluss vor. Der Grosse Rat leistete dem Bericht der BRK am 19. Mai 2021 Folge. Gegen den Grossratsbeschluss zu LESP wurden Rekurse eingelegt. Dies führte zu einer erneuten Verzögerung der Beratung der SNUP, da die beiden Ratschläge in inhaltlicher Abhängigkeit zu einander stehen. Die BRK hat folglich die Beratung des Ratschlags sistiert, bis der Grossratsbeschluss zu LESP in Rechtskraft erwachsen ist. Der letzte hängige Rekurs wurde im Dezember 2022 vom Appellationsgericht abgewiesen. Das Urteil wurde von den Beschwerdeführern nicht an die nächst höhere Instanz weitergezogen, sodass das Urteil und damit auch der Grossratsbeschluss zum LESP am 2. Februar 2023 in Rechtskraft erwachsen sind. In der Folge hat die BRK die Beratung des SNUP-Ratschlags wiederaufgenommen.

4.2 Wiederaufnahme der Beratung

Gemäss Prüfung des BVD hat sich die Ausgangslage in der beinahe zwei Jahre währenden Beratungspause nicht geändert, sodass die Wiederaufnahme der Beratung des Ratschlags zügig erfolgen konnte. Die Projektverantwortlichen des BVD setzten die BRK anlässlich einer Sitzung über die wesentlichen Aspekte der SNUP in Kenntnis und standen zur Beantwortung von Fragen zur Verfügung. Nach der folgenden eingängigen kommissionsinternen Diskussion kam die BRK zum Schluss, dass die Vorlage keinerlei Praxisänderung bei der Bespielung der öffentlichen Plätze nach sich ziehen würde. Der demokratische Prozess der Legitimation der SNUP durch die Debatte im Grossen Rat und der dem Referendum unterstehenden Grossratsbeschlüsse wäre demnach der einzig messbare Gewinn der Vorlage.

Die Kommission setzte sich in der Folge mit den wesentlichen Akteuren der Kulturszene in Kontakt, um in Erfahrung zu bringen, wie sie sich zur möglichen Einführung der SNUP positionieren. «Kulturstadt Jetzt» teilte mit, dass mit der jetzigen Vorlage keinerlei Mehrwert erzielt werden könne. Der ursprünglich mit der Einführung der SNUP erhoffte administrative Minderaufwand könne nicht erreicht werden, da im Rahmen der SNUP gemäss übergeordnetem Recht die Publikationspflicht, die Einzelfallbeurteilung und das Einspracherecht nicht eingeschränkt werden können. Ein Beibehalt der funktionierenden Praxis erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoller, als die Einführung der SNUP. Das BVD bestätigte auf Anfrage, dass die Bespielungspläne in der Praxisanwendung von allen beteiligten Akteuren eine breite Akzeptanz erfahren. Auch die Allmendverwaltung heisst die Fortführung der bisherigen Praxis ausdrücklich gut.

4.3 Feststellungen

Die BRK erachtet die Umstellung von den Bespielungsplänen zu SNUP aus rechtlicher Sicht grundsätzlich als folgerichtig, da die Bespielungspläne eine unverbindliche Wegleitung darstellen. Der einzig erkennbare Gewinn der Vorlage wäre jedoch, dass mit den SNUP eine formelle Gesetzesgrundlage geschaffen würde. Die damit einhergehende erhöhte demokratische Legitimation würde formell mehr Verbindlichkeit schaffen, welche der Bewilligungsbehörde

³ <https://grosserrat.bs.ch/ratsbetrieb/geschaefte/200109601>

Orientierungshilfe bei Einzelfallbeurteilungen geben würde. Die Einführung der SNUP einzig auf dieser Grundlage vermag die Kommission jedoch nicht zu überzeugen.

Da die aktuelle Handhabung mit den individuellen Bespielungsplänen als Praxis etabliert und für die Beteiligten mehrheitlich zufriedenstellend scheint, sieht die BRK keine Notwendigkeit, aus der Kann-Bestimmung des § 24 Absatz 1 NöRG, SNUP in der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Form einzuführen. Deren Einführung könnte vielmehr Unsicherheiten nach sich ziehen, welche von der BRK als vermeidbar erachtet werden. Die Kommission erachtet nachfolgende Aspekte als nachteilig respektive ungünstig, sofern die SNUP in der vorliegenden Form beschlossen würden.

I. Sieben dem Referendum unterstehende Grossratsbeschlüsse

Die öffentlichen Planaufgaben und die Mitwirkungsveranstaltungen zogen eine Vielzahl von Einsprachen nach sich, was die BRK als Indiz dafür sieht, wie kontrovers das Thema der Nutzung des öffentlichen Raums in der Gesellschaft diskutiert wird. Die Kommission erachtet es daher als sehr wahrscheinlich, dass gegen einen oder mehrere der sieben dem Referendum unterstehenden Grossratsbeschlüsse das Referendum ergriffen werden könnte. Dies würde in grosse Diskussionen um die Nutzung einzelner Plätze münden. Das wäre insofern unsinnig und unnötig, als dass – wie schon mehrfach dargelegt – mit den SNUP keine Praxisänderung erfolgen würde und somit auch ein erfolgreiches Referendum den Status quo nicht ändern würde. Teile der BRK vertreten die Ansicht, dass eine demokratische Diskussion über die Frage, ob Plätze primär für die Durchführung von Veranstaltungen genutzt oder der Bevölkerung zur freien Bespielung überlassen werden sollten, zwar wünschenswert wäre, aber auf Basis vorliegender SNUP nicht geführt werden könne.

II. SNUP für lediglich sieben Plätze

Da nur sieben Plätze durch SNUP geregelt werden sollen, können die SNUP im Umkehrschluss auch ein exkludierendes Element aufweisen. Demnach könnte die explizite Nennung von lediglich sieben Plätzen dazu führen, dass die nicht genannten Plätze als zur Bespielung nicht geeignet taxiert werden.

III. Inflexibilität durch Festschreibung im Gesetz

Durch die gesetzliche Verankerung der bestehenden Bespielungspläne könnte zudem eine gewisse Inflexibilität geschaffen werden. Somit könnte das Nichteintreten auf den Ratschlag auch als Chance angesehen werden, die Bespielung der Plätze künftig offener und flexibler zu gestalten.

4.4 Nichteintreten

Die BRK kommt aus den dargelegten Gründen einstimmig zum Schluss, dass ein Nichteintreten auf den Ratschlag folgerichtig ist. Die Kommission betont, dass ihr Nichteintreten auf die Vorlage nicht als Misstrauensvotum gegenüber der Arbeit der Verwaltung ausgelegt werden darf. Vielmehr hat sich die derzeitige Praxis der Allmendverwaltung etabliert und bewährt und soll auch inskünftig eine legitime Grundlage für die Erteilung von Bewilligungen bilden. Sofern künftig der Wunsch nach der Ausarbeitung von SNUP wieder aufkommen sollte, besteht mit § 24 Absatz 1 NöRG die nötige gesetzliche Grundlage hierzu.

4.5 Einsprachen

Aufgrund des Nichteintretens auf den Ratschlag fällt das Einspracheobjekt weg und die Einsprachen werden somit obsolet. Die Einsprechenden werden entsprechend informiert.

5 Antrag der BRK

Die BRK beantragt dem Grossen Rat einstimmig mit 12 Stimmen, auf den Ratschlag betreffend «Spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum; Festsetzung spezieller Nutzungspläne sowie Abweisung von Einsprachen im Bereich Barfüsserplatz/Theaterplatz, Kasernenareal, Marktplatz, Münsterplatz, Oberer Rheinweg, Schützenmattpark und Unterer Rheinweg» nicht einzutreten.

Die Kommission hat diesen Bericht am 1. Juni 2023 einstimmig mit 12 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Bau- und Raumplanungskommission



Dr. Jeremy Stephenson, Präsident

Beilage: -