



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.0204.01 / 11.5175.02

BVD/P120204 /P115175
Basel, 27. März 2013

Regierungsratsbeschluss
vom 26. März 2013

Ratschlag zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG) / Totalrevision Allmendgesetz

sowie

Beantwortung des Anzugs Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Bespielungsplänen (P115175).

1. Begehren	3
2. Gründe für die Totalrevision des Allmendgesetzes.....	3
3. Neues Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes – wesentliche Vorteile im Überblick	4
3.1 Die Leitsätze	5
3.2 Umfassende gesetzliche Grundlage für die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raumes	5
3.3 Räumlicher Geltungsbereich.....	7
3.4 Vereinfachtes Instrumentarium für die Erteilung einer Nutzungserlaubnis.....	7
3.5 Spezielle Nutzungspläne: Planungsinstrument für die Nutzung von öffentlichem Raum.....	8
3.6 Gesetz mit klarer Gliederung und verständlicher Sprache	8
3.7 Bewährtes wird beibehalten	8
4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	9
4.1 Vorbemerkung.....	9
4.2 Häufig genannte Vorbringen und Forderungen allgemeiner Art.....	10
4.3 Häufig genannte Anliegen und Forderungen zu bestimmten Paragraphen	16
5. Finanzielle Auswirkungen	26
6. Stellungnahmen des Finanz- und des Justiz- und Sicherheitsdepartements	27
7. Regulierungsfolgenabschätzung	27
8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	29
8.1 Teil 1: Allgemeine Bestimmungen	29
8.2 Teil 2: Allgemeine Grundsätze für die Nutzung des öffentlichen Raumes	38
8.3 Teil 3: Bewilligungsfreie Nutzung	41
8.4 Teil 4: Bewilligungspflichtige Nutzung zu Sonderzwecken (gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung).....	43
8.5 Teil 5: Spezielle Nutzungspläne.....	56
8.6 Teil 6: Gebühren, Kosten und Entgelt.....	58
8.7 Teil 7: Zuständigkeit und Verfahren bei Nutzungsbewilligungen	65
8.8 Teil 8: Verfahren bei speziellen Nutzungsplänen	73
8.9 Teil 9: Vollzug.....	75
8.10 Teil 10: Haftung.....	76
8.11 Teil 11: Schlussbestimmungen	77
9. Beantwortung Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Beispielungsplänen	79
10. Antrag	82

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, das vorgelegte Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes und damit die Aufhebung des Allmendgesetzes vom 24. März 1927 sowie die Aufhebung des Allmendgebührengesetzes vom 16. Dezember 1992 zu genehmigen. Ebenso stellen wir den Antrag, die Änderung einzelner Bestimmungen des Übertretungsstrafgesetzes vom 15. Juni 1978 und des Taxigesetzes vom 17. Januar 1996 anzunehmen.

Gleichzeitig beantragen wir, den Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Bespielungsplänen (P115175) mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf als erledigt abzuschreiben.

Die detaillierten Anträge befinden sich am Schluss dieses Ratschlages.

2. Gründe für die Totalrevision des Allmendgesetzes

Der öffentliche Raum bildet die Lebensader von Stadt und Kanton. Er ist Ort des Aufenthalts, der Begegnung und der Kultur. Bewohnerinnen und Bewohner sowie Besucherinnen und Besucher verleihen Basel Lebendigkeit.

Der öffentliche Raum muss und soll Nutzerinnen und Nutzern für ganz verschiedene Vorhaben zur Verfügung stehen. Im Kanton Basel-Stadt mit seinen engen Kantonsgrenzen ist jedoch öffentlicher Raum nur sehr begrenzt vorhanden. Dementsprechend ist der Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum insbesondere in der Stadt Basel hoch. Unterschiedliche öffentliche und private, kommerzielle und nichtkommerzielle Interessen treffen hier aufeinander.

Eine der wichtigsten Nutzungen des öffentlichen Raumes ist die Erschliessung. Ein grosser Teil des öffentlichen Raumes wird durch den Bau und Betrieb von Verkehrs- und Erschliessungsanlagen in Anspruch genommen (Strassen, Wege, Tramlinien, Leitungen für Wasser, Kanalisation, Strom, Gas etc.). Daneben soll der öffentliche Raum aber auch für die Bevölkerung zur Nutzung zur Verfügung stehen. Sei es, um sich im öffentlichen Raum einfach von einem Ort zum anderen fortzubewegen, sich auf einem Platz oder in einer Parkanlage mit anderen Personen zu treffen, sich einfach an einem Ort aufzuhalten oder um kleine und grosse Anlässe durchzuführen.

Um den Nutzerinnen und Nutzern mit dem öffentlichen Raum einen attraktiven Lebensraum bieten zu können, müssen die vielfältigen Nutzungen möglichst gut geplant, koordiniert und gesteuert werden. Der öffentliche Raum wird denn nicht nur durch Gestaltung und Reglementierung, sondern insbesondere auch durch die Interaktionen zwischen den Menschen geprägt. Die Qualität der öffentlichen Räume entsteht aus einem Zusammenspiel von Nutzung, Gestaltung sowie dem Einhalten von Regeln und gegenseitiger Rücksichtnahme. Grundlage für die Nutzung des öffentlichen Raums soll eine zeitgemässe und praxistaugliche gesetzliche Regelung sein.

Bis heute dient als gesetzliche Grundlage für die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raumes in erster Linie das basel-städtische Allmendgesetz aus dem Jahr 1927. Das Allmendgesetz stammt damit aus einer Zeit vor Erlass der Bundesgesetzgebung zur Raumplanung und zum Strassenverkehr, die beide die Nutzung des öffentlichen Raumes massgebend regeln. Es stammt aber insbesondere aus einer Zeit, in der die Ansprüche an die Nutzung des öffentlichen Raumes anders und vor allem geringer waren.

Nach heutigem Verständnis genügen die Regelungen im Allmendgesetz daher in verschiedener Hinsicht den Anforderungen an eine rechtliche Regelung der Nutzung des öffentlichen Raumes nicht mehr. Das Allmendgesetz passt nicht mehr zu den heutigen Ansprüchen der Bevölkerung an eine sehr intensive Nutzung und an die Mitbestimmung bei der Nutzung des öffentlichen Raumes. Diese vielfältigen und sich damit häufig auch widersprechenden Nutzungsansprüche müssen koordiniert werden. Ihnen soll aber auch soweit möglich Rechnung getragen werden.

Allerdings muss mit der Steigerung der Ansprüche an die Nutzung des öffentlichen Raumes auch eine Steigerung der Verantwortung für den öffentlichen Raum durch die Nutzerinnen und Nutzer einher gehen. Wird privaten Personen öffentlicher Raum zur Nutzung zur Verfügung gestellt, so müssen sie damit auch erhöhte Verantwortung für diesen öffentlichen Raum übernehmen, etwa was die Sicherheit und Sauberkeit betrifft. Auch in dieser Hinsicht genügt das geltende Gesetz den heutigen Anforderungen nicht mehr. Das Gesetz ist zudem unvollständig, es ist nicht ausreichend auf andere für den öffentlichen Raum geltende Gesetze abgestimmt sowie sprachlich kompliziert und veraltet. Im Übrigen sind in seiner langen Bestehenszeit diverse kleine Teilanpassungen vorgenommen worden, die das Gesetz zusätzlich unübersichtlich machen.

Die genannten Gründe bieten Anlass, das Allmendgesetz einer sich seit längerem abzeichnenden Totalrevision zu unterziehen.

3. Neues Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes – wesentliche Vorteile im Überblick

Da die Interessen am öffentlichen Raum je nach Nutzung erheblich divergieren können, braucht es eine in der Öffentlichkeit diskutierte, politisch autorisierte und von der Verwaltung geschützte Wertehierarchie und eine moderne gesetzliche Grundlage.

Dem Gesetz wird gemäss Planungsantrag aus dem Jahr 2008 zum Thema „Sicherheit und Lebensqualität im öffentlichen Raum“ sowie der Absichtserklärung im Legislaturplan 2009-2013 ein umfassendes regierungsrätliches Konzept zur Steigerung der Lebensqualität und der Sicherheit im öffentlichen Raum beigestellt. Die nachstehend aufgeführten Leitsätze sind die komprimierte Form dieses ausführlicheren Konzepts. Das Konzept wurde im Juni 2012 separat publiziert und zeigt die Leitideen des Regierungsrats für den öffentlichen Raum auf. Es stellt für die Verwaltung den Orientierungsrahmen für die Tätigkeiten im Bereich des öffentlichen Raumes dar.

3.1 Die Leitsätze

- **Der öffentliche Raum gehört allen.**

Menschen erfahren hohe Lebensqualität öffentlicher Räume, wenn sie sich darin wohl fühlen, sich darin aufhalten, sich mit ihnen identifizieren und sich einzelne Räume temporär "zu Eigen" machen können. Öffentliche Räume sind für die ganze Bevölkerung unabhängig ihres Geschlechts, ihres Alters und ihrer Herkunft als Lebensraum nutzbar. Sie stehen grundsätzlich allen und jederzeit hindernisfrei zur Verfügung. Sie sind wichtige Orte der Integration, auch im Sinne eines kollektiven Verständnisses und Gemeinsinns.

- **Der öffentliche Raum ist vielfältig nutzbar.**

Eine Voraussetzung für eine hohe Lebensqualität im öffentlichen Raum besteht darin, dass vielfältige, sich verändernde und individuelle Nutzungen unterschiedlicher Bevölkerungs- und Besuchergruppen möglich sind und ein gesundes Mass an nicht regulierten Bereichen im öffentlichen Raum für Spontaneität zur Verfügung steht. Gleichzeitig liegt es in der Verantwortung jedes und jeder Einzelnen, dass seine bzw. ihre Art der Nutzung andere Bedürfnisse an den öffentlichen Raum nicht auf unzumutbare Weise stören.

- **Der öffentliche Raum ist sicher und gepflegt.**

Eine weitere Voraussetzung für eine hohe Lebensqualität ist, dass sich die Menschen im öffentlichen Raum angstfrei bewegen können und sich sicher fühlen. Sicherheit in den öffentlichen Räumen umfasst einerseits die objektive Sicherheit wie den Schutz vor Verkehrsrisiken, Kriminalität und schädlichen Umwelteinflüssen und andererseits das subjektive, durch zahlreiche Faktoren geprägte Sicherheitsgefühl. Behördliche Präsenz und soziale Kontrolle spielen dabei eine wichtige Rolle.

- **Der öffentliche Raum macht die Stadt grün.**

Ausreichende und nach ökologischen Kriterien gestaltete Grünräume in der Stadt sind ein wichtiger Beitrag zu einem gesunden Stadtklima. Sie tragen wesentlich zur stadttypischen Vielfalt von Tier- und Pflanzenwelten bei. Grünräume unterstützen das Wohlbefinden der Menschen. Sie sind gut erreichbar und dienen der Erholung, der Freizeit, dem Aufenthalt für Mensch und Tier sowie weiteren sich verändernden Bedürfnissen.

3.2 Umfassende gesetzliche Grundlage für die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raumes

Aufgabe des neuen Gesetzes ist es, die rechtliche Basis für die verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Raumes zur Verfügung zu stellen. Mit passenden, möglichst einfachen rechtlichen Instrumenten sollen die Nutzungen geregelt werden. Damit wird ein wichtiger Beitrag an die Attraktivität des öffentlichen Raumes in Basel geleistet.

Das neue Gesetz soll darüber hinaus die Rechtsanwendung vereinfachen, mehr Rechtsklarheit und damit auch mehr Rechtssicherheit schaffen. Die Grundlagen für die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raumes werden im neuen Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes zusammengefasst. Übergeordnete und spezielle gesetzliche Vorschriften bleiben vorbehalten. So sind wichtige Nutzungen des öffentlichen Raumes wie die Erschliessung oder der Strassenverkehr bereits in anderen gesetzlichen Regelungen enthalten. Das

vorliegende Gesetz soll lediglich das nötige Gerüst für die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raumes darstellen; detaillierte Ausführungen gehören nicht in das Gesetz, sondern auf Verordnungsstufe, weil man sie damit flexibler an veränderte Bedürfnisse anpassen kann. Das Gesetz kann damit als Grundlage für die Koordination und die Steuerung der Nutzung des öffentlichen Raumes dienen, auch wenn sich die Anforderungen an den öffentlichen Raum und die Bedürfnisse der Bevölkerung in Zukunft weiter verändern werden. Ziel ist es, eine nachhaltige Grundlage für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu schaffen.

a. *Regelung für alle Nutzungsarten (erweiterter sachlicher Geltungsbereich)*

Das neue Gesetz umfasst grundsätzlich alle Arten von Nutzungen im öffentlichen Raum und schliesst nicht wie das bisherige Gesetz die Messen und Märkte aus. Dadurch wird die Rechtsanwendung vereinfacht und die Rechtssicherheit erhöht.

b. *Neu auch Regelung für den schlichten Gemeingebrauch*

Im Gegensatz zum bisherigen Allmendgesetz, welches lediglich die den schlichten Gemeingebrauch übersteigenden Nutzungsformen der Allmend reglementiert, umfasst das neue Gesetz alle Intensitäten von Nutzungen des öffentlichen Raumes. Unter das neue Gesetz fällt somit auch der schlichte Gemeingebrauch wie z. B. der normale Aufenthalt im öffentlichen Raum.

Die Hauptverantwortung für einen geregelten Ablauf der Nutzungen liegt bei den Behörden, doch tragen auch die Nutzerinnen und Nutzer selber eine Mitverantwortung. Dieser Mitverantwortung soll durch allgemeine Grundsätze Rechnung getragen werden. Soweit der schlichte Gemeingebrauch allerdings durch andere gesetzliche Vorschriften abschliessend geregelt ist wie z. B. durch das Strassenverkehrsrecht, besteht kein Raum mehr für Regelungen im vorliegenden Gesetz.

c. *Keine Unterscheidung mehr in gesteigerten Gemeingebrauch und Sondernutzung*

Das Allmendgesetz unterscheidet bei der stärkeren Nutzung des öffentlichen Raumes zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung. Die Unterscheidung in gesteigerten Gemeingebrauch und Sondernutzung ist abstrakt und erwies sich in der Praxis als nicht hilfreich, weil sie oft zu Abgrenzungsschwierigkeiten führte. Da es in der Kompetenz der Kantone liegt, zu bestimmen, ob und gegebenenfalls wie zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung unterschieden wird, soll im neuen Gesetz auf die Unterscheidung verzichtet werden.

Bewilligungspflichtig sind bzw. bleiben sämtliche Nutzungen, die über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehen. Das neue Gesetz bezeichnet sie als *Nutzung zu Sonderzwecken*. Infolge des Verzichts auf eine Unterscheidung zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung kennt das Gesetz denn auch im Grundsatz nur noch ein Ermächtigungsregime, nämlich die Nutzungsbewilligung. Das Instrument der Verleihung (KonzeSSION) sieht das Gesetz nicht mehr vor.

d. Aufnahme der Gebühren ins neue Gesetz, Verzicht auf Allmendgebührengesetz

Wer den öffentlichen Raum zu Sonderzwecken nutzen möchte, muss dafür eine Gebühr bezahlen. Die Gebühren sind bisher nicht im Allmendgesetz geregelt, sondern im separaten Allmendgebührengesetz. Das neue Gesetz regelt die Gebührenerhebung, so insbesondere den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen für die Gebührenerhebung. Im Übrigen wird auf das bewährte Verwaltungsgebührengesetz vom 9. März 1972 (SG 153.800) verwiesen. Auf das bestehende Allmendgebührengesetz kann verzichtet und es kann somit aufgehoben werden.

Da mit dem neuen Gesetz keine neuen Bewilligungspflichten geschaffen werden, bleibt auch die Gebührenpflicht, welche direkt an die Bewilligungspflicht anknüpft, unverändert. Darüber hinaus hat der Regierungsrat die Vorgabe gemacht, dass die Einführung des neuen Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes zu keiner Erhöhung der Gebühren führen darf. Da das neue Gesetz im Vergleich zur heutigen Regelung eine flexiblere Ausgestaltung der Gebührenregelung vorsieht und neue Differenzierungen z. B. nach Lage der zur Nutzung vorgesehenen Fläche möglich sind, werden die Gebühren im Endeffekt sogar eher sinken.

3.3 Räumlicher Geltungsbereich

Heute werden Flächen wie beispielsweise der Theaterplatz oder das Kasernenareal wie Allmend genutzt, obwohl sie als im Grundbuch eingetragene Grundstücke des Kantons Basel-Stadt oder der Einwohnergemeinde der Stadt Basel nicht zur Allmend gehören und dementsprechend nicht unter das heutige Allmendgesetz fallen. Auch private Grundstücke, die wie Allmend genutzt werden, oder Teile davon, fallen nicht unter das Allmendgesetz. Der räumliche Geltungsbereich des Allmendgesetzes deckt sich somit nicht mehr mit den tatsächlichen Gegebenheiten. Unter ein Gesetz für die Nutzung des öffentlichen Raumes sollten im Grunde diejenigen Flächen fallen, die der Öffentlichkeit auch zur Nutzung zur Verfügung stehen.

In diesem Sinne sieht der Gesetzesentwurf die Möglichkeit vor, neben der Allmend, welche automatisch vom Geltungsbereich des Gesetzes umfasst wird, auch Grundstücke der Einwohnergemeinde der Stadt Basel oder des Kantons Basel-Stadt, die der Öffentlichkeit zum Gemeingebrauch zur Verfügung stehen, dem Gesetz zu unterstellen. Der Geltungsbereich des Gesetzes kann mit Zustimmung der Eigentümerschaft sogar auf Grundstücke von Privaten erweitert werden. Weil das neue Gesetz nicht nur die heutige Allmend umfassen soll, sondern um Grundstücke des Kantons, der Einwohnergemeinde Basel-Stadt oder von Privaten erweitert werden kann, heisst es auch nicht mehr *Allmendgesetz*, sondern *Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes*.

3.4 Vereinfachtes Instrumentarium für die Erteilung einer Nutzungserlaubnis

Aufzählung sämtlicher Instrumente im Gesetz

Wer den öffentlichen Raum nutzen möchte, muss dem Gesetz entnehmen können, welche Bedingungen dafür gelten und welche Konsequenzen eine Bewilligung mit sich bringt. Das neue Gesetz nennt alle Instrumente, mit denen die Nutzung des öffentlichen Raumes von Seiten der Behörde zugelassen werden kann: Nutzungsbewilligung, Veranstalterbewilligung

als besondere Ausgestaltung der Nutzungsbewilligung, Dienstbarkeit und Miet- oder Pachtvertrag. Auf das bisherige Instrument der Verleihung wird infolge des Verzichts der Unterscheidung in gesteigerten Gemeingebrauch und Sondernutzung verzichtet.

Die Nutzungsbewilligung als Hauptinstrument

Das Gesetz setzt eine klare Priorität zugunsten der Nutzungsbewilligung, die das Hauptinstrument sein soll, mit dem das Recht zur Nutzung von öffentlichem Raum zu Sonderzwecken erteilt wird. Im Einzelfall kann es bei dauernder Nutzung jedoch sachgerechter und angemessener sein, das Recht zur Nutzung des öffentlichen Raumes mittels einer Dienstbarkeit zu regeln. Das Gesetz sieht deshalb neben der Nutzungsbewilligung auch die Möglichkeit der Einräumung einer Dienstbarkeit vor. Das Instrument der Verleihung gibt es im Gesetz, wie bereits erwähnt, nicht mehr.

3.5 Spezielle Nutzungspläne: Planungsinstrument für die Nutzung von öffentlichem Raum

Mit den speziellen Nutzungsplänen für den öffentlichen Raum statuiert das Gesetz neu ein Planungsinstrument, mit welchem die Nutzung für einzelne Orte im öffentlichen Raum allgemeingültig geregelt werden kann. Die Idee der speziellen Nutzungspläne ist nicht eine umfassende „Nutzungsplanung“ für den gesamten öffentlichen Raum, sondern lediglich der Erlass genereller Vorschriften für einzelne Orte des öffentlichen Raumes, in denen der Nutzungsdruck in der Regel besonders hoch ist.

Mit den sogenannten Beispielungsplänen für einzelne Plätze wird dies bereits heute praktiziert, allerdings ohne dass dafür eine konkrete gesetzliche Grundlage besteht. Mit den im Gesetz vorgesehenen speziellen Nutzungsplänen für den öffentlichen Raum soll diese Lücke geschlossen und mehr Rechtsklarheit für die Nutzerinnen und Nutzer geschaffen werden. Ebenso soll die Rechtsanwendung für die Behörden vereinfacht werden. Das Gesetz legt fest, was überhaupt Bestandteil der speziellen Nutzungspläne sein kann und in welchem Verfahren diese erlassen werden. Die konkrete inhaltliche Diskussion über die effektive Nutzung einzelner Plätze gehört auf die Planungsebene und in die politische Diskussion.

3.6 Gesetz mit klarer Gliederung und verständlicher Sprache

Das neue Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes soll ein zeitgerechtes Gesetz sein, das eine übersichtliche und nachvollziehbare Gliederung aufweist und mit seiner einfachen Sprache gut verständlich ist.

3.7 Bewährtes wird beibehalten

Das neue Gesetz bringt aber nicht nur Neuerung. Vielmehr bezweckt es in erster Linie, die gesetzlichen Grundlagen an die heute bereits geltende Praxis anzugleichen. Was sich in der Vergangenheit in der Praxis bewährt hat, wird aus diesem Grund beibehalten und gesetzlich verankert. So wird beispielsweise im Gesetzesentwurf die Einteilung übernommen, welche Nutzungen des öffentlichen Raumes zum schlichten Gemeingebrauch gezählt werden (und damit bewilligungs- und gebührenfrei sind) und welche den schlichten Gemeingebrauch

übersteigen (und damit grundsätzlich bewilligungs- und gebührenpflichtig sind). Somit werden mit dem neuen Gesetz weder neue Bewilligungs- noch neue Gebührenpflichten eingeführt. Das Gesetz schafft neu auch die gesetzliche Grundlage für den bereits heute praktizierten Ersatz von Bewilligungspflichten durch sogenannte Meldepflichten. Damit wird eine weitere Vereinfachung und Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens erzielt.

Durch die Gesetzesrevision werden keine neuen Gebühren eingeführt und die bestehenden Gebühren werden nicht erhöht. Die Möglichkeit von Gebührenreduktion und –erlass bestehen auch unter dem neuen Gesetz weiter.

Die heute bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern sowie den anderen Betroffenen im Bewilligungsverfahren werden uneingeschränkt beibehalten. Neu hinzukommt, dass durch das Festlegen eines verbindlichen Verfahrens auf Erlass der speziellen Nutzungspläne einschliesslich der damit verbundenen Rechtsmittel die Rechtsschutzmöglichkeiten insgesamt verbessert werden.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

4.1 Vorbemerkung

Das Vernehmlassungsverfahren zum vorliegenden Gesetzesentwurf (E-NöRG) fand vom 10. April bis zum 15. Juni 2012 statt. Während dieser Zeit bot das zuständige Bau- und Verkehrsdepartement (BVD) für die neutralen Quartiervereine, für Vertreterinnen und Vertreter der Innenstadt sowie für Veranstalterinnen und Veranstalter Informationsveranstaltungen an, um den Gesetzesentwurf vorzustellen, Fragen zu beantworten und damit Unklarheiten zu beseitigen. Von der Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme einzureichen, machten Parteien, öffentlich-rechtliche Anstalten und Interessenverbände sowie die beiden Gemeinden Riehen und Bettingen Gebrauch. Insgesamt sind rund 50 Stellungnahmen eingegangen.

In den Stellungnahmen wird durchwegs die Notwendigkeit der Revision des Allmendgesetzes anerkannt und die Anhandnahme der Revision einhellig begrüsst. Entsprechend dem Hintergrund bzw. der Ausrichtung der verschiedenen Organisationen werden Änderungsanträge gestellt. Der Inhalt der Anträge variiert je nach Hintergrund bzw. Ausrichtung der Vernehmlassenden teilweise stark.

Auf die in den Stellungnahmen vorgebrachten Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen in der Vernehmlassungsvorlage wurde mit entsprechenden Ergänzungen oder Änderungen der Gesetzesbestimmungen resp. mit Ausführungen bei den betreffenden Stellen im Ratschlag reagiert. Nachfolgend werden die häufig vorgebrachten oder besonders betonten Anliegen aus der Vernehmlassung aufgeführt und zu ihnen Stellung genommen. Die Ausführungen beziehen sich auf die Nummerierung der Vernehmlassungsvorlage; sofern sich die Nummerierung der Paragraphen im E-NöRG verändert hat, ist die neue Nummerierung in der Klammerbemerkung aufgeführt.

4.2 Häufig genannte Vorbringen und Forderungen allgemeiner Art

4.2.1 Gesetz zu vage und zuviel Kompetenz beim Regierungsrat (Verordnungen)

Das Gesetz wird in der Vernehmlassung von verschiedenen Seiten als zu allgemein und die Formulierungen als zu vage beurteilt (BastA, FDP, Grüne, Gewerbeverband, Wirteverband, Pro Innerstadt, NQV Kannenfeld, Quartierverein Innerstadt, Freiwillige Denkmalpflege, HEV, VCS, Basel Tourismus). Dies habe zur Folge, dass zu viele Kompetenzen beim Regierungsrat bzw. bei der Verwaltung seien. Das Gesetz müsse klare und verbindliche Kriterien für die Bewilligungspraxis definieren (Gewerbeverband, Wirteverband, Pro Innerstadt, Basel Tourismus und Quartierverein Innerstadt, NQV Kannenfeld, VCS). Gefordert wird, das Gesetz gleichzeitig mit den Verordnungen vorzulegen oder die Verordnungen zumindest in groben Zügen zu skizzieren. Mindestens seien die Verordnungen aber später auch in eine öffentliche Vernehmlassung zu geben (FDP, IWB, HEV, VCS).

Im Gegensatz zur Forderung nach einem höheren Detaillierungsgrad der Regelungen auf Gesetzesstufe ist der SP der Gesetzesentwurf zu schwerfällig und soll gestrafft sowie verständlicher formuliert werden. Auch der Neutrale Quartierverein Breite-Lehenmatt und die BDP Basel beurteilen den Gesetzesentwurf als „unübersichtliches, schwer verständliches und schwerfälliges Gesetzesmonster“. Es werde zwar darauf hingewiesen, der Gesetzesentwurf solle nur ein Gerüst für die Regelung des öffentlichen Raumes sein und Detailregelungen würden erst auf dem Verordnungsweg geregelt werden; nachgelebt werde diesem löblichen Grundsatz aber nur beschränkt. Es wird deshalb angeregt, den Gesetzesentwurf zu entschlacken und einzelne Bestimmungen auf dem Verordnungsweg zu regeln.

Das NÖRG soll - als Ersatz für das geltende Allmendgesetz und für das Allmendgebührengesetz - ein schlankes und verständliches Rahmengesetz sein und das erforderliche Gerüst für eine sinnvolle Steuerung und Planung der Nutzung des öffentlichen Raumes vorsehen. Aus diesem Grund enthält es bewusst abstrakte Formulierungen, was der Gesetzesstufe durchaus entspricht. Allerdings wurden aufgrund der genannten Vorbringen aus der Vernehmlassung im Ratschlag zum Gesetzesentwurf die vorgesehenen Regelungen auf Verordnungsstufe so weit als möglich skizziert (z. B. Delegation vom Regierungsrat an das zuständige Departement bei Erteilung von Nutzungsbewilligungen oder Errichtungen von Dienstbarkeiten bei Bauten und Anlagen, § 34). Damit soll mehr Klarheit geschaffen und dem Vorbringen entgegen gewirkt werden, dass der Gesetzesentwurf ohne Vorlage der Verordnungen nicht beurteilt werden könne.

Andererseits wurden aufgrund der Vorbringen, das Gesetz sei zu schwerfällig, einzelne Bestimmungen, die nur die Vollzugsebene des Regierungsrates betreffen und ursprünglich für die bessere Verständlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes aufgenommen wurden, gestrichen (Bsp. § 24 E-NÖRG zu Ausführungsvorschriften). Die gestrichenen Bestimmungen werden nicht ersatzlos dahinfallen, sondern auf Verordnungsstufe wieder aufgenommen werden. So soll insbesondere in der Verordnung die Kommission für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund (KVöG) verankert, deren Zusammensetzung geregelt und deren Aufgaben umschrie-

ben werden. Dort werden auch die im Rahmen der Vernehmlassung gestellten Forderungen nach einer paritätischen Zusammensetzung der KVöG (NQV Gundeldingen) unter Einbezug des Gewerbes (ProInnenstadt und Wirteverband) behandelt werden.

Dem Wunsch nach einer gemeinsamen Vorlage von Gesetz und Verordnungen wird aus den folgenden Überlegungen nicht entsprochen:

- Die Diskussion über das Gesetz soll soweit als möglich von inhaltlichen Diskussionen über einzelne Nutzungen und Orte getrennt werden. Wo in der Stadt resp. im Kanton welche Nutzungen stattfinden sollen, sind Themen, die in erster Linie auf planerischer und politischer Ebene – selbstverständlich mit entsprechender Möglichkeit zur Mitwirkung durch betroffene Personen und Organisationen - diskutiert und entschieden werden müssen. Anschliessend sollen diese auf Verordnungsstufe resp. mit speziellen Nutzungsplänen rechtlich festgehalten werden. Mit der Trennung von Gesetz und Verordnung soll das Risiko reduziert werden, dass das Gesetz Spielball von Einzelinteressen und dadurch – entgegen dem angestrebten Ziel – unübersichtlich und unverständlich wird.
- Infolge der Gesetzesrevision werden mehrere Verordnungen überarbeitet werden müssen (Verordnung vom 4. August 2009 über die Inanspruchnahme der Allmend [Allmendverordnung; SR 724.140], Vorschriften des Baudepartements vom 25. November 1974 für die Ausführung von Grabarbeiten in der Allmend [724.300], Verordnung vom 26. November 2002 zum Allmendgebührengesetz [SR 724.910]), was einen enormen Aufwand bedeutet. Dieser Aufwand wird von der Verwaltung keineswegs gescheut, doch soll im Sinne einer effizienten Vorgehensweise die konkrete Ausarbeitung der Verordnungen erst an die Hand genommen werden, wenn der Grosse Rat die grundsätzliche Stossrichtung des Gesetzes bestätigt hat und sich damit die Zielvorgaben für die Verordnungen abzeichnen. Selbstverständlich wurden die bestehenden Verordnungen zum Allmendgesetz bei der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs bereits unter die Lupe genommen und auch überlegt, welche Konkretisierungen auf Verordnungsstufe erforderlich werden.

Das häufig genannte Anliegen, die Verordnungen zum vorliegenden Gesetz ebenfalls in eine öffentliche Vernehmlassung zu schicken, damit sich Betroffene und Interessierte dazu äussern können, wird als berechtigt angesehen. Die Überarbeitung resp. Erarbeitung der ausführenden Verordnungen zum vorliegenden Gesetz sind von allgemeiner Tragweite im Sinne von § 53 der Kantonsverfassung. Sobald die entsprechenden Verordnungsentwürfe vorliegen, werden diese in eine öffentliche Vernehmlassung geschickt werden. Dies wird auch im Ratschlag bei den entsprechenden Bestimmungen erwähnt, die bereits auf eine erforderliche Regelung auf Verordnungsstufe hinweisen.

Eine Gegenüberstellung von alt und neu im Sinne einer Synopse, wie sie von der Gemeinde Riehen, vom NQV Kannenfeld und von Basel Tourismus gewünscht wurde, macht bei einer Totalrevision wie sie hier vorliegt keinen Sinn resp. ist nicht sinnvoll umsetzbar, da die einzelnen Bestimmungen der beiden Gesetze derart divergieren, dass sie gar nicht mehr direkt vergleichbar sind. Die wesentlichen Neuerungen im Vergleich zum bestehenden Gesetz werden deshalb im Ratschlag vorne in Ziffer 3 erläutert. Neu enthält der Ratschlag auch ei-

nen Abschnitt zu den wesentlichen Bereichen, die im Gesetzesentwurf im Vergleich zum Allmendgesetz gleich bleiben (Ziffer 3.7).

4.2.2 Vereinfachung der Bewilligungspraxis – System der Leitbehörde

Es wird gefordert, dass für sämtliche im Zusammenhang mit der Nutzung der Allmend stehenden Bewilligungen eine einzige Anlaufstelle geschaffen wird (FDP, SP, Grüne, Wirteverband, Pro Innerstadt, NQV Kannerfeld und Gewerbeverband). Beispielhaft wird die Lautsprecherbewilligung genannt, welche heute separat zur Allmendbewilligung beantragt werden muss.

Das Bewilligungswesen des Kantons Basel-Stadt wurde im Rahmen der Reorganisation Regierung und Verwaltung (RV09) in den Jahren 2007 bis 2009 einer ersten Optimierung unterzogen. In der Folge hat der Regierungsrat zur laufenden weiteren Optimierung die Koordinationsstelle Bewilligungswesen in der Kantons- und Stadtentwicklung des Präsidialdepartements sowie ein interdepartemental besetztes Koordinationsgremium eingesetzt (RRB 10/09/2 vom 23. März 2010). Dies mit dem Ziel, die Behördengänge laufend einer sich stets wandelnden Gesellschaft anzupassen und zu entschlacken, so dass ein möglichst kundenfreundlicher Service und eine effiziente Abwicklung der Verfahren gewährleistet werden können. Die Bewilligungen für Veranstaltungen auf der Allmend wurden bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt in diesen Optimierungsprozess einbezogen. Für eine Umsetzung des Leitbehördensystems fehlt bis heute jedoch die gesetzliche Grundlage. Mit der Totalrevision des Allmendgesetzes wird dies geändert und die gesetzliche Grundlage für die Allmendverwaltung als Leitbehörde für Bewilligungsverfahren im öffentlichen Raum geschaffen (§ 38 E-NÖRG). Damit kann die im Rahmen der RV09 angestrebte Vereinfachung der Bewilligungspraxis durch das System der Leitbehörde verwirklicht werden.

Im Hinblick auf die Verordnungsrevisionen wird derzeit geprüft, welche Bewilligungen, die mit dem öffentlichen Raum im Zusammenhang stehen, ins Leitverfahren integriert werden können und welche separaten Bewilligungen dadurch hinfällig werden. Eine dieser Bewilligungen ist die Lautsprecherbewilligung, welche heute vom JSD erteilt wird.

Bereits im Rahmen der Optimierung im kantonalen Bewilligungswesen von 2011 konnten eine Reihe von abgestimmten Massnahmen umgesetzt werden (P100419 vom 31. März 2011). So wurden verschiedene nicht mehr zeitgemässe Bewilligungen abgeschafft. Es wurde eine elektronische Plattform für das Bewilligungswesen eingerichtet, welche als zentrales Element das Bewilligungsportal www.bewilligungen.bs.ch umfasst. Tools, wie ein Belegungsplan für Allmendnutzungen und Webformulare für einzelne Bewilligungen vereinfachen heute Antragsstellung und Abwicklung der Verfahren. Mit dem Belegungsplan können Gesuchstellende jederzeit überprüfen, welche Orte auf der Allmend zu welchem Zeitpunkt belegt resp. noch frei sind und welche Nutzungen an einem bestimmten Ort möglich sind. Damit erhöht sich die Planungssicherheit und eine transparente und effiziente Koordination wird erreicht. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller können selbstverständlich auch weiterhin ihre Bewilligungen persönlich beantragen.

Die Gemeinde Riehen regt an, auf Gemeindegebiet im Sinne eines Leitbehördensystems nur eine Ansprechstelle, und zwar bei der Gemeinde, für Bewilligungen zu haben. Dies sei sehr

viel kundenfreundlicher, als wenn für die gleiche Art von Nutzungen je nach Örtlichkeit das Gesuch bei unterschiedlichen Stellen gestellt werden müsse. Selbstverständlich müsste die Erteilung der Bewilligungen jeweils mit den zuständigen kantonalen Stellen bei der Kantonspolizei (Verkehrsabteilung, Anlässe) und der Allmendverwaltung koordiniert werden und bedürfte deren Zustimmung. Das Anliegen, für Bewilligungen auf Gemeindegebiet nur eine Ansprechstelle zu haben, ist berechtigt. Die Kantonsstrassen stehen jedoch im Eigentum des Kantons, und dem Kanton kommt es entsprechend zu, die Bewilligung zur Nutzung von Kantonsstrassen zu bewilligen. Im Rahmen der Umsetzung des Systems der Leitbehörden wäre daher zu prüfen, ob ein Gesuch auch bei der Gemeinde eingereicht werden kann und diese das Gesuch an den Kanton weiterleitet. Ein solches Vorgehen könnte die Gemeinde in ihren eigenen Erlassen vorsehen, der vorliegende Gesetzesentwurf steht dem nicht entgegen.

4.2.3 Stärkere Berücksichtigung der Anwohnerschaft und der Quartierbevölkerung

Es wird gefordert, den Bedürfnissen der Quartierbevölkerung bei der Nutzung des öffentlichen Raumes stärker Rechnung zu tragen, beispielsweise durch Freihalten von genügend Raum für anwohnende Bevölkerungsgruppen (JGB, HEV). Veranstaltungen der Anwohnerschaft für die Quartierbevölkerung sollten des Weiteren bevorzugt (JGB, VCS) und von Gebühren befreit werden. Im Ratschlag seien die Anwohnenden und die Quartierbevölkerung zu erwähnen (Grüne).

Eine Ergänzung des Ratschlags mit den Anliegen der Anwohnerschaft und der Quartierbevölkerung bzw. deren Vertretung wird befürwortet und umgesetzt. Eine Anpassung des Gesetzesentwurfs ist nicht erforderlich, weil die nötigen gesetzlichen Grundlagen im Gesetzesentwurf bereits enthalten sind. Soll eine generelle Gebührenfreiheit für Quartieranlässe im öffentlichen Raum eingeführt werden, so ist die entsprechende gesetzliche Grundlage im Gesetzesentwurf in § 28 Abs. 1 E-NöRG (neu § 27 Abs. 1 E-NöRG) vorgesehen. Danach kann eine Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken durch Verordnung von der Gebührenpflicht ausgenommen werden. Falls eine generelle Gebührenbefreiung vorgesehen werden soll, so hat dies somit auf Verordnungsstufe zu erfolgen. Unabhängig von der Gebührenfrage dürfte eine Bevorzugung von Quartieranlässen Thema werden, wenn sich solche Anlässe und andere Nutzungen nicht mehr koordinieren lassen, weil die Nachfrage zur Nutzung das Angebot an öffentlichem Raum übersteigt. Für diesen Fall sieht der Gesetzesentwurf die Möglichkeit vor, mit speziellen Nutzungsplänen Kriterien festzulegen, nach welchen über die Bewilligungserteilung entschieden wird (§ 26 lit. c E-NöRG; neu § 25 Abs. 1 lit. C E-NöRG). Auf diese Art kann das in der Vernehmlassung geäußerte Anliegen aufgenommen werden, Raum für Quartieranlässe „freizuhalten“, indem gestützt auf spezielle Nutzungspläne für einzelne Orte Anlässe für und im Interesse der Quartierbevölkerung vor anderen Veranstaltungen bevorzugt behandelt werden.

Im Zusammenhang mit der Forderung nach stärkerer Berücksichtigung der Quartierbevölkerung steht auch der derzeit hängige Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Beispielungsplänen. Die Beantwortung des Anzugs erfolgt weiter hinten in Kapitel 7.

4.2.4 Prüfung der Einführung einer sog. Jugendbewilligung

Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden wird gefordert, für Basel die Einführung einer Jugendbewilligung zu prüfen, wie sie seit kurzem in der Stadt Zürich existiert (BastA, FDP, JF, jgb), oder anstelle einer Bewilligung nur eine Meldepflicht zu verlangen.

Die in Zürich geschaffene Bewilligungspraxis „Jugendbewilligung“ sieht für Jugendliche zwischen 18 und 25 Jahren ein vereinfachtes, kostenloses Bewilligungsverfahren für Festanlässe im Freien vor. Für die Erteilung der Bewilligung werden folgende Voraussetzungen verlangt: Der Organisator muss den Behörden bekannt sein, der Ort muss geeignet sein, die Partys dürfen nicht kommerziell sein, es dürfen maximal 400 Personen am Fest teilnehmen, der Abfall muss selbst weggeräumt werden, übermässige Lärmemissionen müssen vermieden werden und für den Event darf nicht über eine Social-Media-Plattform wie etwa Facebook geworben werden.

Zum Thema Jugendbewilligung ist in Basel auch eine Motion hängig (Motion Salome Hofer und Konsorten, Geschäft Nr. 12.5147.01). Der Antrag des Regierungsrates zur Überweisung der Motion ist derzeit beim Grossen Rat pendent. Die Motion verlangt, eine Jugendbewilligung gesetzlich zu verankern und umzusetzen. Der Inhalt der Motion entspricht damit den Forderungen, wie sie im Rahmen der Vernehmlassung zum NÖRG vorgebracht werden.

Anlass für die neue Bewilligungspraxis „Jugendbewilligung“ in Zürich waren wiederholte Konflikte bei der Auflösung illegaler Outdoor-Partys im öffentlichen Raum. Auch in Basel sind illegale Partys von Jugendlichen im öffentlichen Raum immer wieder Thema. Der Wunsch von jungen Leuten nach mehr Freiräumen, um sich im öffentlichen Raum treffen und Partys feiern zu können, besteht und ist nachvollziehbar.

Der Regierungsrat unterstützt die Forderung, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mehr Freiräume zu verschaffen und das Bewilligungsverfahren für die Nutzung des öffentlichen Raumes durch Jugendliche zu vereinfachen. Gleichzeitig sollen illegale Partys resp. die unerwünschten Folgen davon vermindert werden. Der Regierungsrat schlägt vor, das Thema mit den im E-NÖRG vorgesehenen Instrumenten anzugehen. Zunächst wird mit der Verankerung des Leitbehördensystems (§ 35 E-NÖRG) im Gesetzesentwurf die gesetzliche Grundlage für die Allmendverwaltung als Leitbehörde für Bewilligungsverfahren im öffentlichen Raum geschaffen. Damit wird die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens zu einem erheblichen Teil umgesetzt. Des Weiteren legt der Gesetzesentwurf den Grundstein dafür, dass auf Verordnungsebene Bewilligungspflichten durch Meldepflichten ersetzt werden können (§ 10 Abs. 3 E-NÖRG).

Mit den speziellen Nutzungsplänen gemäss § 25 ff. E-NÖRG (neu § 24 ff. E-NÖRG) können Orte, die sich für Partys von jungen Leuten eignen, weil sie beispielsweise nicht so lärmempfindlich sind, sowie das Mass und die Zeiten bzw. die Dauer der zulässigen Emissionen von Lärm festgelegt werden. Durch die Publikation der speziellen Nutzungspläne kann im Rahmen des Bewilligungsverfahrens der einzelnen Veranstaltung auf eine Publikation verzichtet und damit ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt werden. Für die konkrete Umsetzung innerhalb der speziellen Nutzungspläne bestehen verschiedene Möglichkeiten. Denkbar wäre einerseits die Schaffung von Kontingenten für Jugendveranstaltungen oder jugendnahen

Veranstaltungen innerhalb der bestehenden Bespielungspläne bzw. der speziellen Nutzungspläne. Andererseits kann für einzelne Orte in neuen speziellen Nutzungsplänen der Zweck so definiert werden, dass das vorgesehene Kontingent allein für (kurzfristig geplante) Partys von und für Jugendliche und junge Erwachsene zur Verfügung steht. In den speziellen Nutzungsplänen wären dann die konkreten Voraussetzungen, wie verantwortliche Person, nicht kommerzielle Anlässe, kein Hinterlassen von Abfall etc. zu regeln. Sollten sich auf Allmend nicht genügend geeignete Orte finden lassen, könnte die Anwendung des NöRG und der speziellen Nutzungspläne auch auf Grundstücke des Kantons, der Einwohnergemeinde der Stadt Basel und gegebenenfalls sogar von Privaten gestützt auch § 2 Abs. 4 E-NöRG ausgedehnt werden.

Ausserdem wird die Schaffung einer Ansprechstelle innerhalb der Leitbehörde für jugendliche Gesuchstellende geprüft. Die zuständige Fachperson würde Gesuchstellende im Bewilligungs- oder Meldeverfahren begleiten und unterstützen. Sie könnte diese auch bezüglich Beantragung von Gebührenreduktion bzw. –erlass beraten.

Die zürcherische „Jugendbewilligung“ unterscheidet sich aus rechtlicher Sicht nicht von einer normalen Nutzungsbewilligung für die Nutzung von öffentlichem Raum zu Sonderzwecken im Sinne von § 10 Abs. 1 E-NöRG. Das Spezielle an der „Jugendbewilligung“ ist der eingeschränkte Personenkreis, von dem die Bewilligung in Anspruch genommen werden kann. Um eine eigene Bewilligungsart, die auf Gesetzesstufe explizit geregelt werden müsste, handelt es sich dabei aber nicht. Der Gesetzesentwurf E-NöRG enthält bereits die gesetzliche Grundlage, die es für die Umsetzung einer Bewilligung für Veranstaltung von Jugendlichen bräuchte: § 10 Abs. 1 E-NöRG enthält die eigentliche Bewilligungspflicht. § 10 Abs. 3 E-NöRG sieht vor, dass bestimmte Arten der Nutzung zu Sonderzwecken von der Bewilligungspflicht ausgenommen oder die Bewilligungspflicht durch eine blosser Meldepflicht ersetzt werden könnten. Soll in Basel eine Art Jugendbewilligung oder Ähnliches eingeführt werden, so wären die konkreten Voraussetzungen dafür auf Verordnungsstufe und nicht im Gesetz zu regeln. Auch Zürich hat für die Jugendbewilligung keine eigene gesetzliche Grundlage geschaffen, sondern lediglich ihre Bewilligungspraxis geändert.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, mit den geschilderten Massnahmen die mit der Motion verfolgten Ziele, die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken für Jugendliche und junge Erwachsene zu vereinfachen, sinnvoll umzusetzen. Die Umsetzung der Motion kann aber nicht allein auf Gesetzesstufe erfolgen, sondern es sind auch Massnahmen auf Verordnungsstufe und beim Erlass der speziellen Nutzungspläne erforderlich. Aus diesem Grund beabsichtigt der Regierungsrat, erst dann zur Motion zu berichten, wenn nicht nur die erforderlichen Bestimmungen im NöRG in Kraft getreten, sondern auch die weiteren Massnahmen umgesetzt sind.

4.2.5 Kantonsblatt soll gratis sein

Im Zusammenhang mit der Publikationspflicht für Nutzungsgesuche wird vorgebracht, dass das Kantonsblatt kostenpflichtig sei und dies eine Erschwerung der Wahrung der Rechtsschutzinteressen darstelle (Stadtteilsekretariat Kleinbasel, NQV Gundeli und Quartierkoordination Gundeldingen).

Dieses berechnigte Anliegen steht nur in indirektem Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf und wird daher separat behandelt. Der Regierungsrat lässt derzeit die Kostenpflicht des Kantonsblattes Basel-Stadt ebenso wie die Erscheinungsform durch die Verwaltung überprüfen.

4.3 Häufig genannte Anliegen und Forderungen zu bestimmten Paragraphen

4.3.1 Räumlicher Geltungsbereich (§ 2 und 3 E-NÖRG)

Die Möglichkeit der Erweiterung des Geltungsbereichs wird im Grundsatz begrüsst. Teilweise wird ein möglicher Verlust der Rechtssicherheit befürchtet, weil im öffentlichen Raum selbst nicht klar ersichtlich sei, welche Flächen unter das Gesetz fallen und welche nicht (EVP und FDP). Gefordert wird insbesondere eine Präzisierung betreffend Grün- und Sportanlagen [auch solche in der Zone über die Nutzung im öffentlichen Interesse (NöI)], weil ansonsten zum Teil davon ausgegangen wird, dass diese neu alle als öffentlicher Raum gelten und in den Geltungsbereich des NÖRG fallen (NQV Kannenfeld).

Grünanlagen und Sportplätze, die heute oder gemäss revidiertem Zonenplan in der NöI oder in der Grünzone resp. der neuen Grünanlagenzone sind, werden nicht aufgrund des Gesetzesentwurfs zu Allmend und damit zu öffentlichem Raum im Sinne des Gesetzes. § 2 Abs. 2 Gesetzesentwurf stellt keine Definition von Allmend, sondern vielmehr eine nicht abschliessende Aufzählung dar. Ziel ist es, den abstrakten Begriff „plastisch“ werden zu lassen. Im Gesetz soll nur definiert werden, was „öffentlicher Raum“ ist (Abs. 1), die Definition der Allmend ergibt sich aus dem Ratschlag und bleibt gleich wie heute: Zur Allmend gehören die nicht als Grundstück und die als Allmendparzelle im Grundbuch eingetragenen Flächen. Neu können nach dem Gesetzesentwurf zwar auch öffentlich nutzbare Grundstücke dem Gesetz unterstellt werden – so auch öffentlich nutzbare Grünanlagen und Sportplätze. Eine solche Unterstellung unter das NÖRG von Grünanlagen oder Sportplätzen, die keine Allmend sind, geschieht aber nicht automatisch, sondern benötigt die Zustimmung der Eigentümerschaft und/oder einen Beschluss des Regierungsrates (§ 2 Abs. 4 E-NÖRG).

Da der Begriff der Grünanlagen im Zusammenhang mit der Aufzählung, was alles zur Allmend gehören kann, bei verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmers Verwirrung ausgelöst hat, wird der Begriff geändert und neu der Begriff „Grünflächen“ verwendet. So unterscheidet sich der Begriff auch von dem im Rahmen der Zonenplanrevision verwendeten Begriff und führt nicht zur Annahme, dass hier von Grünanlagen im Sinne des Zonenplans die Rede ist. Denn grundsätzlich gehören ja gerade die Grünanlagen, die als Grünzone im Zonenplan eingetragen sind, nicht zur Allmend. Zur Allmend gehört grundsätzlich, was auf dem Zonenplan weiss dargestellt ist. Allerdings gibt es heute einerseits Grünflächen, die zwar zur Allmend gehören, aus raumplanerischen Gründen aber von einer Grünzone resp. gemäss revidiertem Zonenplan von einer Grünanlagenzone überlagert werden (Bsp. Schützenmattpark, „kleiner“ Münsterplatz, Pfalz, Gotthelfplatz oder Dreirosenanlage). Andererseits gibt es Grünanlagen, die wie Allmend erscheinen, aber tatsächlich „nur“ der Grünzone zugeteilt sind (Bsp. Kannenfeldpark). Diese uneinheitliche Einteilung von Grünflächen zu Allmend und/oder

Grünzonen kann mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht beseitigt werden, sondern wäre im Rahmen einer Zonenplanrevision anzupassen. Eine einheitliche Zuteilung wäre aus planerischer Sicht und für eine einfachere Rechtsanwendung aber sicherlich wünschenswert.

Im Zusammenhang mit der Unterstellung von Privatparzellen unter das Gesetz wird eine Ergänzung im Gesetzestext gewünscht, wonach diese Unterstellungen mittels öffentlich-rechtlicher Verträge vorzunehmen sind und die Modalitäten umschrieben werden (Kostentragung etc.) (NQV Breite-Lehenmatt/St. Johann, HEV, Wirtverband, Prolinnerstadt).

Der Gesetzestext wurde dahin gehend ergänzt, dass die Unterstellung von weiteren Grundstücken unter das Gesetz im Falle der Verfügungsberechtigung des Kantons mittels Regierungsratsbeschlusses erfolgt. In den übrigen Fällen ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abzuschliessen, welcher durch den Regierungsrat zu genehmigen ist. In den öffentlich-rechtlichen Verträgen wird zu regeln sein, für welches Grundstück resp. für welchen Teil des Grundstücks das Gesetz zur Anwendung kommen soll, ob es zeitliche Einschränkungen gibt (z. B. Unterstellung nur tagsüber oder nur nachts), ob es inhaltliche Einschränkungen gibt (z. B. Unterstellung nur für Veranstaltungen) und wie die Zuständigkeit der Polizei oder der Stadtreinigung aussehen soll. Die Kostentragung wird zwischen den Parteien im Einzelfall je nach Grösse und Umfang der Unterstellung auszuhandeln sein.

Was den räumlichen Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs anbelangt, so befürwortet die Gemeinde Bettingen die Regelung gemäss § 3, wonach die Gemeindebehörden die Nutzung des öffentlichen Raumes in den Gemeinden – ausgenommen die Kantonsstrassen – selber regeln können. Dass die Gemeinden bei Gesuchen um Nutzung der Kantonsstrassen vom Kanton zur Stellungnahme eingeladen werden, wird geschätzt. Die Gemeinde Bettingen verfügt aktuell nicht über eine „Ordnung über die Inanspruchnahme von Allmend“, werde aber nach Inkrafttreten des Gesetzes prüfen, ob von der Regelungskompetenz nach § 3 E-NöRG Gebrauch gemacht werden solle.

Die Gemeinde Riehen sieht demgegenüber keinen Grund, weshalb Kantonsstrassen von der Zuständigkeit der Gemeinden auszunehmen seien. Sie ist der Ansicht, die Gemeinden sollten für das gesamte Gemeindegebiet zuständig sein (vgl. dazu auch vorstehend Ziff. 4.2.2).

Grundsätzlich ist für die Regelung der Nutzung von Allmend das Gemeinwesen zuständig, dem die Allmend gehört. Dem Kanton gehören die Kantonsstrassen in den Gemeinden gemäss Verzeichnis in § 95 der Bau- und Planungsverordnung. Den Gemeinden Riehen und Bettingen gehören alle nicht als Kantonsstrassen bezeichneten Strassen auf ihrem Gebiet. Die Regelung der Zuständigkeit gemäss Gesetzesentwurf entspricht derjenigen in der Verordnung über die Parkraumbewirtschaftung vom 12. Juni 2012 (Parkraumbewirtschaftungsverordnung, PRBV; GS 952.560) sowie in der Verordnung über den Strassenverkehr vom 17. Mai 2011 (Strassenverkehrsverordnung, StVO; GS 952.200).

Eine Übertragung der Zuständigkeit für Kantonsstrassen auf die Gemeinden wäre dennoch nicht ausgeschlossen. Bei einer solchen Übertragung der Zuständigkeit wären aber noch sehr viele Detailfragen zu klären und der Vollzug müsste angepasst werden. Der Antrag der Gemeinde Riehen steht zudem im Widerspruch zu ihrer eigenen früheren, im Rahmen der

verwaltungsinternen Vernehmlassung geäusserten Haltung sowie der Haltung der Gemeinde Bettingen. Eine Anpassung im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision wird daher nicht als sinnvoll erachtet. Sollten die Gemeinden aber tatsächlich den Wunsch haben, die Zuständigkeiten anzupassen, so müsste zunächst geprüft werden, in welchem Umfang eine Übertragung möglich und sinnvoll ist (Bau, Nutzung, Unterhalt) und welche Folgen die Anpassung hätte (Änderung des BPG, erforderliche Ressourcen, etc.). Auf alle Fälle muss sichergestellt werden, dass die Kantonsstrassen ihre wichtigste Aufgabe erfüllen können: Sie sollen die wichtigsten Kantonsteile untereinander und mit ausserkantonalen Kantonsteilen verbinden (§ 154 BPG). Wichtig für Basel-Stadt ist die Gewährleistung der Versorgung der Gemeinden Riehen und Bettingen sowie die Verbindung nach Frankreich und Deutschland. Der Kanton kann schon heute Erschliessungsaufgaben durch Vertrag den Gemeinden oder Dritten übertragen (§ 154 Abs. 2 BPG).

4.3.2 Bedeutung von schlichtem Gemeingebrauch und Abgrenzung zu Sondernutzung bzw. zur Nutzung zu Sonderzwecken (§ 8ff. E-NÖRG)

Die LDP erachtet die Aufhebung der Unterscheidung zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung als zweckmässig. Es wird gefordert, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der öffentliche Raum Freiraum für alle sei und jede Person den gleichen Anspruch zur Benutzung desselben habe (Grüne und SP). Die BastA fordert die Streichung von § 9, wonach der schlichte Gemeingebrauch eingeschränkt werden kann. Weiter solle die Ausübung der demokratischen Grundrechte explizit zum schlichten Gemeingebrauch gezählt werden (z. B. Unterschriften sammeln, politische Werbung, Demonstrationen), wobei gleichzeitig gefordert wird, dafür eine Meldepflicht vorzusehen (BastA, EVP, Grüne).

Als schlichter Gemeingebrauch bezeichnet man die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Nutzung des öffentlichen Raumes (vgl. § 8 Abs. 2 E-NÖRG). Die Ausübung des schlichten Gemeingebrauchs erfolgt in der Regel unentgeltlich und erfordert keine Bewilligung. Die Ausübung des schlichten Gemeingebrauchs steht jedermann gleichermassen zu, ohne schrankenlos zu sein (vgl. § 9). Ob eine Nutzung noch schlichten Gemeingebrauch oder bereits Nutzung zu Sonderzwecken darstellt, entscheidet sich damit dadurch, dass sie kumulativ bestimmungsgemäss und gemeinverträglich ist. Zur Abgrenzung besteht eine reichhaltige Rechtsprechung.

Bestimmungsgemäss ist die Nutzung dann, wenn sie der Zweckbestimmung der in Frage stehenden Flächen entspricht. Die Zweckbestimmung ergibt sich aus der ausdrücklichen oder stillschweigenden Widmung sowie aus den zur Anwendung gelangenden öffentlich-rechtlichen Benützungsvorschriften. Gemeinverträglich ist eine Nutzung dann, wenn sie von allen interessierten Nutzerinnen und Nutzern gleichermassen ausgeübt werden kann, ohne dass andere an der gleichen Nutzung übermässig behindert werden.

Entsprechend den vorstehenden Ausführungen können nicht ganze Gattungen von Tätigkeiten wie bspw. politische Aktivitäten von vorne herein zum schlichten Gemeingebrauch erklärt werden. Vielmehr sind die einzelnen Tätigkeiten jeweils danach zu beurteilen, ob sie bestimmungsgemäss und gemeinverträglich sind. So ist das (organisierte) Unterschriftensam-

meln durch mehrere Personen zum schlichten Gemeingebrauch zu zählen, so lange dabei weder Fuss- noch anderer Verkehr behindert wird. Wird im öffentlichen Raum ein Stand aufgestellt, werden andere während dieser Zeit von der Nutzung des öffentlichen Raumes ausgeschlossen, wodurch die Nutzung nicht mehr gemeinverträglich und dementsprechend bewilligungspflichtig ist. Um die Ausübung solcher politischen und ideellen Freiheitsrechte auf öffentlichem Grund dennoch zu erleichtern, soll die Bewilligungspflicht bei ideellen, politischen Ständen auf Verordnungsstufe durch eine Meldepflicht ersetzt werden.

Das Verteilen von Flugblättern mit ideellem oder politischem Inhalt gilt gemäss Rechtsprechung ebenfalls so lange als schlichter Gemeingebrauch, wie weder Fuss- noch anderer Verkehr behindert wird. An dieser Stelle ist auch auf § 18 der Strassenverkehrsordnung hin zu weisen, wonach das Verteilen von Drucksachen auf Allmend lediglich dann zulässig ist, wenn mit den Drucksachen ausschliesslich gemeinnützige, wohltätige, wissenschaftliche, politische oder religiöse Zwecke verfolgt werden. Das Verteilen von Flugblättern mit ideellem oder politischem Inhalt auf Allmend ist damit zulässig und bewilligungsfrei, wenn weder Fuss- noch anderer Verkehr behindert wird.

Im Zusammenhang mit Kundgebungen resp. Demonstrationen gestaltet sich die Situation wie folgt: Die Inanspruchnahme von öffentlichem Grund für Demonstrationsversammlungen und –umzüge stellt gemäss der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung gesteigerten Gemeingebrauch dar, da sie lokal und temporär nicht mehr gemeinverträglich und somit bewilligungspflichtig ist (BGE 132 I 256 E. 3, 127 I 164 E. 3b, 124 I 267 E. 3a und 107 Ia 64 E. 2a). Dabei besteht ein Koordinationsbedarf insbesondere bezüglich Verkehr sowie anderer Nutzungen zu Sonderzwecken (wie beispielsweise einer Marktveranstaltung oder einer anderen Kundgebung).

Die Bewilligungspflicht ist auch für Fälle anerkannt, in welchen es um die Ausübung grundrechtlicher geschützter Tätigkeiten geht. Gleichzeitig besteht jedoch ein „bedingter“ Anspruch auf die Benützung des öffentlichen Raumes zur Grundrechtsausübung, insbesondere im Hinblick auf ideelle Nutzungen. Der Anspruch ist insofern bedingt, als zum einen im Rahmen der Bewilligungsverfahren eine umfassende Interessenabwägung seitens der zuständigen Behörde vorzunehmen ist und zum anderen kein Recht darauf besteht, den öffentlichen Raum an einem bestimmten Ort, zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einer beliebigen Weise zu benützen.

Im Kanton Basel-Stadt bedürfen öffentliche Kundgebungen und Demonstrationen auf öffentlichem Grund der Bewilligung durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD), Kantonspolizei. Praxisgemäss wird im Kanton Basel-Stadt auf das Erteilen einer (separaten) Bewilligung für diese Nutzungen des öffentlichen Raumes verzichtet und lediglich eine Bewilligung zur Durchführung der Demonstration erteilt. Analog gehandhabt werden auch Flash Mobs und die FCB Meisterfeier.

Dieses Vorgehen hat sich bei diesen oftmals kurzfristig oder sogar spontan organisierten Nutzungen des öffentlichen Raumes bewährt und soll auch unter dem neuen Gesetz beibehalten werden. Auf Verordnungsstufe soll entsprechend eine Bestimmung aufgenommen werden, wonach öffentliche Kundgebungen und Demonstrationen mit dem BVD zu koordinie-

ren und anschliessend durch das JSD zu bewilligen sind. Damit wird dem Aspekt der Nutzungsordination genügend Rechnung getragen und die bewährte Handhabung auch unter der neuen gesetzlichen Grundlage weitergeführt werden.

§ 9 kann nicht gestrichen werden, da es eine klare gesetzliche Grundlage braucht, um den schlichten Gemeingebrauch einschränken zu können, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt. Es geht dabei um Einschränkungen des schlichten Gemeingebrauchs aufgrund anderer gesetzlichen Grundlagen oder aus tatsächlichen Gründen (z. B. Verbot des Betretens einer Fläche, die unter Naturschutz steht).

4.3.3 Publikationspflicht (§ 39 [§ 37] E-NöRG)

Bei der Publikationspflicht wurde eine Klärung, wann auf die Publikation verzichtet werden kann (SP) bzw. ob man eine Publikation auch bei unverschuldeter zeitlicher Dringlichkeit unterlassen könne (LDP), gewünscht.

Die Konkretisierung, wann eine Publikation unterbleiben kann, wird anhand der zwingenden Vorschriften des Bundesrechts auf Verordnungsstufe erfolgen. Die Konkretisierung wird anhand von einzelnen Kriterien erfolgen, welche einzeln oder gemeinsam keine Publikation erfordern. Als Kriterien stehen Grösse der beanspruchten Fläche, Dauer der Nutzung, Zeiten der Nutzung (Tages-, Abend- oder Nachtzeit), Erstellung von (temporären) Bauten und Anlagen, Intensität der Immissionen u. ä. im Vordergrund. Die Frage des Publikationserfordernisses bleibt aber nach wie vor in jedem Einzelfall zu prüfen. Massgebend dafür sind die Auswirkungen einer Nutzung auf Raum und Umwelt. Ein genereller Verzicht auf eine Publikation bei unverschuldeter zeitlicher Dringlichkeit ist nicht möglich, da dies Bundesrecht widersprechen würde. Dieses Problem kann aber mit dem neuen Instrument der speziellen Nutzungsplänen und den sogenannten „Jokertagen“ gelöst werden.

4.3.4 Spezielle Nutzungspläne (§ 25 ff. [neu § 24 ff], 37 [neu § 49], § 44 ff. [neu § 42 ff.] E-NöRG)

Der Gewerbeverband, der Wirteverband, ProInnenstadt, der NQV Breite-Lehenmatt sowie die Stadtteilsekretariate Basel-West und Kleinbasel begrüssen die gesetzliche Verankerung der bislang lediglich auf Stufe verwaltungsinterner Richtlinien geregelten Planungsinstrumente wie Beispielungspläne oder der Boulevardplan, da damit die Rechtssicherheit erhöht wird. Der NQV kritisiert jedoch, dass keine inhaltliche Ausgestaltung der speziellen Nutzungspläne im Gesetz vorgenommen wurde.

Eine inhaltliche Ausgestaltung der speziellen Nutzungspläne auf Gesetzesstufe macht jedoch wenig Sinn, zu unflexibel wäre diese Lösung im Fall von Anpassungsbedarf. Die Mitwirkung an den speziellen Nutzungsplänen ist im Grundsatz in den §§ 41 bis 44 (neu §§ 42 bis 45) geregelt und wird auf Verordnungsstufe konkret festgelegt werden.

Die LDP schlägt vor, die Zuständigkeit für den Erlass von speziellen Nutzungsplänen für den öffentlichen Raum dem Grossen Rat zuzuweisen. Dies sei ein typischer Fall, in dem der Grosse Rat seine Funktion als Gemeindeparlament ausüben könne und müsse. Die speziellen Nutzungspläne für den öffentlichen Raum würden derart stark im Fokus der öffentlichen

Debatte stehen, dass darüber das Parlament entscheiden solle. Das Bedürfnis, dass die speziellen Nutzungspläne rasch und unkompliziert geändert werden könne, falle demgegenüber nicht ins Gewicht, denn diese Pläne sollten so formuliert werden, dass sie nicht ständig wieder geändert werden müssten; zudem könne in einem Nutzungsplan dem Regierungsrat die Befugnis erteilt werden, Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen zu regeln.

Die heute bereits bestehenden Bespielungspläne werden den Hauptanwendungsfall der speziellen Nutzungspläne im Sinne von § 25 f. (neu § 24 f.) E-NöRG darstellen. Die heutigen Bespielungspläne sind ein etabliertes und breit akzeptiertes Planungsinstrument. Mit dem Gesetzesentwurf soll dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die Bespielungspläne werden heute vom Regierungsrat zur Kenntnis genommen. Nach dem neuen Gesetz nimmt der Regierungsrat die speziellen Nutzungspläne – und damit auch die Bespielungspläne – nicht nur zur Kenntnis, sondern beschliesst sie. Die Bespielungspläne enthalten sehr konkrete Details wie Anzahl Belegungstage, Auf- und Abbautage, lärmintensive Aktivitäten, genaue Dezibelangaben u. ä. Es erscheint nicht sinnvoll, den Grossen Rat über solche Detailfragen entscheiden zu lassen. So wurde die regierungsrätliche Zuständigkeit in der Vernehmlassung auch ausser von Seiten der LDP nicht in Frage gestellt. Darüber hinaus hat sich bei den Bespielungsplänen gezeigt, dass es keine allgemeinen Regeln dafür geben kann, wie oft die Bespielungspläne angepasst werden müssen. So gibt es Bespielungspläne, bei denen kaum Anpassungsbedarf besteht und andere, welche regelmässig überarbeitet werden müssen. Aus diesem Grund ist es auch nicht sinnvoll, für die speziellen Nutzungspläne eine konkrete Geltungsdauer vorzuschreiben.

Teilweise werden Zweckbestimmungen für die Nutzung ganz abgelehnt oder gefordert, dass in den speziellen Nutzungsplänen allein die Intensität der Nutzungen geregelt werden dürfe (Basel Tourismus). Bereits die heutigen Bespielungspläne regeln nicht nur die Intensität von Nutzungen auf Allmend. Vielmehr beschränken sie sich auf die Regelung von Veranstaltungen, was bereits eine Zweckbestimmung darstellt. Um die Bespielungspläne wie bisher inhaltlich ausgestalten zu können, ist die Zweckbestimmung daher im Gesetz aufzunehmen.

Die JUSO fordert, dass nicht kommerzielle, kulturelle Veranstaltungen eigene, grosszügig bemessene Kontingente in den speziellen Nutzungsplänen erhalten und die JGB wie auch die Grünen fordern, dass für Veranstaltungen, die kommerzielle Interessen verfolgen, eine Maximalquote eingeführt wird. Diese Anliegen sind nicht auf Gesetzesstufe aufzunehmen, sondern bei der Ausarbeitung der speziellen Nutzungspläne zu berücksichtigen. Die Frage der Kontingentierung von Nutzungen stellt sich nur, wenn die Nachfrage nach bestimmtem öffentlichem Raum das Angebot übersteigt. Dieser Fall wird in § 26 lit. c (neu § 25 Abs. 1 lit.c) geregelt, weswegen eine (zusätzliche) Bestimmung zur Kontingentierung nicht aufgenommen werden muss. Auch das von diversen Seiten vorgebrachte Rotationsprinzip (vgl. dazu auch BGE 119 Ia 445, 121 I 279, 128 I 136 und 2C_144/2007) könnte bei Bedarf unter den Kriterien nach § 26 lit. c auf Verordnungsstufe statuiert werden.

Die FDP, die freiwillige Denkmalpflege und der QV „Lääbe in dr Innerstadt“ fordern eine Enumeration der Kriterien im Gesetz. Oder aber, dass zumindest die Grundzüge der Kriterien für die Vergabe von Nutzungsbewilligungen bei einem Nachfrageüberschuss im Gesetz zu statuieren sind (FDP, Freiwillige Denkmalpflege und Heimatschutz) bzw. durch eine pari-

tätisch zusammengesetzte Kommission (analog Stadtbildkommission) festzulegen seien (SP). Auch dieses Anliegen soll erst auf Verordnungsebene berücksichtigt werden. Das Gesetz ist bewusst abstrakt formuliert und soll lediglich die Grundlage für die Statuierung von Kriterien vorsehen. Gleiches gilt auch für die seitens der Grünen, des VCS und den Stadtteilsekretariaten Basel-West und Kleinbasel geforderte Bevorzugung von nicht kommerziellen vor kommerziellen Nutzungen bzw. eine solche von Quartieranlässen vor anderen Nutzungen.

Das JGB stellt fest, dass sich Basel grundsätzlich die Frage stellen muss, in welchem Masse Veranstaltungen für das Stadtmarketing oder für die Basler Bevölkerung (und damit auch für die Quartierbevölkerung) bestimmt sein sollen. Die Frage wird zu Recht aufgeworfen, betrifft - wie bereits ausgeführt - aber nur die „Hot Spots“ im öffentlichen Raum. Das Gesetz soll nur die Instrumente schaffen, um die Koordination von Nutzungen im öffentlichen Raum vornehmen zu können. Die inhaltliche Ausgestaltung und damit die Frage, welche Nutzungen wo und in welcher Intensität stattfinden sollen, hat auf Verordnungsstufe und beim Erlass der speziellen Nutzungspläne zu erfolgen.

Bei § 26 lit. c (neu § 25 Abs. 1 lit. c) fordern der VCS, der QV „Lääbe in dr Innerstadt“ und die Freiwillige Denkmalpflege darüber hinaus auch die Streichung der Einschränkung, dass Kriterien nur zur Anwendung kommen sollen, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt. Diese Forderung ist abzulehnen. Kriterien sollen in denjenigen Fällen, in welchen aufgrund der grossen Nachfrage von bestimmtem öffentlichen Raum keine Nutzungsbewilligungen erteilt werden können, regeln, welche Nutzungen zu bewilligen sind. Ist die Nachfrage erst gar nicht so gross, dass Nutzungen aufgrund zu grosser Nachfrage nicht bewilligt werden können, sind Kriterien überflüssig.

Seitens NQVs wird eine möglichst frühe Mitwirkung bei der Erarbeitung von speziellen Nutzungsplänen gefordert, welche gesetzlich verankert werden sollte. Die Mitwirkung der Quartierbevölkerung ist bereits in § 55 der Kantonsverfassung geregelt. Eine weitere Verankerung im Gesetz ist deshalb nicht notwendig. Bei der Erarbeitung von speziellen Nutzungsplänen wird die jeweilige Quartierbevölkerung entsprechend einbezogen.

4.3.5 Gebühren (§ 27 ff. [neu § 26 ff.] E-NÖRG)

Für die Basler FDP ist die Erhebung einer Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes an und für sich nicht zwingend. Fraglich sei sie insbesondere dann, wenn von einem bedingten Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raums auszugehen sei.

Ein gesamthafter Verzicht auf den Nutzungsgebührenanteil ist nicht möglich: Bei kommerzieller Nutzung darf der Kanton keine Wettbewerbsverzerrung verursachen, indem die Nutzung des öffentlichen Raums im Vergleich zum privaten Raum kostenlos ist. Es soll deshalb grundsätzlich ein Nutzungsgebührenanteil erhoben werden. Durch eine grosszügige Praxis bei der Reduktion und dem Erlass von Gebühren sowie bei Swisslos-Beiträgen können aber unkommerzielle und kulturelle Nutzungen gefördert werden.

Gefordert wird zudem, dass die zukünftig zu bezahlenden Gebühren im Einzelfall und in der Summe aller Bewilligungsnehmer höchstens gleich hoch sind wie heute (Wirteverband, IGG,

Gewerbeverband, JUSO). Die IGG konkretisiert das Anliegen wie folgt: Die Gesetzesrevision dürfe nicht zu höheren Gebühren in den Aussenquartieren führen resp. müssten die Gebühren auf Standorte der Innenstadt und der Aussenquartiere wie Gundeldingen (inkl. Dreispitz) und Bruderholz differenziert angesetzt werden. Diese Differenzierung sei bereits in § 29 (neu § 28) festzuschreiben. In § 33 sei der Standort in Aussenquartieren als regelmässiger Ermässigungsgrund zu regeln. Es sei für BesitzerInnen von Läden/Gewerbe z. B. an der Güterstrasse mit dezentraler und peripherer Lage schlicht nicht nachvollziehbar, dass diese für die Benutzung der Allmend die gleichen Gebühren entrichten müssten, wie wenn die Geschäfte an bester, teurer, umsatzstarker und zentraler Auflage (wie z. B. in den Steinen, Freie Strasse etc.) seien. Eine Abstufung der Gebühren hätte auch eine attraktive Angebotssteigerung zu Gunsten der Quartierbewohner zur Folge und bringt nur Vorteile, da insbesondere Strassenzüge wie die neu renovierte Güterstrasse belebt würde, da die kleinen und Kleinstgewerbler ihre Waren auch draussen präsentieren könnten, resp. „viel mehr Beizen rausstuhlen“ könnten. Quartiere lebten vom gesunden Zusammenspiel von Gewerbe und Einwohnerschaft.

Die Gebühren werden mit der Revision des Allmendgesetzes und deren Ausführungserlassen nicht erhöht, dies wurde durch den Regierungsrat beschlossen und wird im Ratschlag auch explizit festgehalten. Die gesetzliche Grundlage für eine Differenzierung nach Quartieren ist in § 29 Abs. 2 lit. b (neu § 28 Abs. 2 lit. b) geschaffen. Die konkreten Gebühren werden jedoch auf Verordnungsstufe statuiert. Die entsprechenden Verordnungen werden wie der vorliegende Gesetzesentwurf vor Erlass durch den Regierungsrat in eine öffentliche Vernehmlassung gegeben. Ein Standort in Aussenquartieren ist im Übrigen kein wichtiger Grund im Sinne von § 33, der zur Gebührenreduktion bzw. zum -erlass führt.

Der NQV St. Alban-Gellert ist der Meinung, Gebühren für Veranstaltungen, die ausschliesslich im öffentlichen Interesse liegen und für den Veranstalter keinen (kommerziellen) Nutzen haben und keine Werbung haben, sollten nicht mit Gebühren belastet werden. Für solche Veranstaltungen, die im Interesse eines lebendigen Quartiers sind, solle nur eine Informationspflicht bestehen. Der NQV Gundeldingen und die Quartierkoordination Gundeldingen fordern eine Reduktion der Gebühren für die Benutzung der Allmend in den Aussenquartieren, wie dies bereits im Rahmen des Umbaus der Güterstrasse gefordert wurde. Aussenquartiere würden oft unter der „Abwanderung“ von Kleinbetrieben und kleinen Läden leiden; die Konkurrenz grosser Anbieter wie z. B. Stücki, Migros Dreispitz, Südpark, verhindere und vertreibe die Vielfalt, eine Vielfalt, welche in der Innenstadt noch zu finden sei. Für die FDP lässt der Katalog mit den Kriterien für die Bemessung der Höhe der Gebühr (§ 29 [neu § 28] E-NöRG) einen allzu grossen Ermessensspielraum zu, so insbesondere die „weichen“ Kriterien wie das Interesse der gebührenpflichtigen Person an der Nutzung des öffentlichen Raumes und die ihr daraus entstehende Vorteile, das öffentliche Interesse an der Nutzung, die Belastungsintensität für die Allgemeinheit sowie die mit der Nutzung ausgeübten Grundrechte.

Die gesetzliche Grundlage für eine Unterscheidung wie sie der NQV St. Alban-Gellert fordert resp. eine Anpassung der Gebühren für Aussenquartiere (NQVG), ist in § 29 (neu § 28) vorgesehen. So sind bei der Bemessung der Gebühren unter anderem das Interesse der gebührenpflichtigen an der Nutzung, die Lage der Nutzung resp. das öffentliche Interesse an

einer Nutzung zu berücksichtigen. Eine weitergehende Konkretisierung der Kriterien ist auf Gesetzesstufe nicht angebracht, sondern gehört auf Verordnungsstufe und wurde bzw. wird dort aufgegriffen. Auf der Grundlage des Kriterienkatalogs im Gesetz sollen auf Verordnungsstufe konkrete Gebühren für einzelne Nutzungsarten festgelegt werden (bspw. für Boulevard-Restaurants pro m²), die dann einheitlich anzuwenden sind. Die entsprechende Verordnung wird sicherlich in öffentliche Vernehmlassung gegeben. Zu den Kosten-/Gebührenerlassen für Veranstaltungen auf Allmend ab dem 1. Januar 2013 wird auf die Bemerkungen zu § 33 verwiesen.

Die Gemeinde Riehen unterstützt die im Ratschlag erwähnte Anregung zur Angleichung der Gebühren für die Nutzung der Kantonsstrassen an die Gebühren, welche für das übrige Gemeindegebiet gelten. Für die Betroffenen, wie bspw. die Geschäfte im Dorfzentrum, sei schwer verständlich, warum an der Baselstrasse andere Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Raumes bezahlt werden müssten als direkt angrenzend auf den Gemeindestrassen. Wie die Gemeinde Riehen in ihrer Stellungnahme selber ausführt, kann eine solche Angleichung der Gebühren auch unter dem vorgesehenen Gesetzesentwurf auf Verordnungsstufe vorgenommen werden. Im Rahmen der Überarbeitung der Ausführungserlasse zum Allmendgesetz resp. dann zum NÖRG werden auch die Gebührenregelungen überarbeitet.

4.3.6 Einsprache und Rekurs (§ 41 ff. [neu § 39 ff.] E-NÖRG)

Von Seiten Quartiervereine wird die kurze Frist von 10 Tagen für die Anmeldung einer Einsprache als zu kurz kritisiert (QV Lääbe in der Innerstadt, NQVG, Stadtteilsekretariat Kleinbasel, IGG, Stadtteilsekretariat Basel-West). Bei erneuter Prüfung der Einsprachefrist aufgrund der Vorbringen in der Vernehmlassung wurde die Anmeldefrist für Einsprachen analog § 48 BPG im Baubewilligungsverfahren auf 30 Tage geändert. Zwar kann damit keine weitere Beschleunigung des Bewilligungsverfahrens erreicht werden, dafür werden Probleme bei kombinierten Bau- und Nutzungsbewilligungen vermieden.

Im Zusammenhang mit den im Gesetz vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten (Einsprache und Rekurs) bei einzelnen Nutzungsgesuchen wie auch bei den speziellen Nutzungsplänen wurde insbesondere von den Neutralen Quartiervereinen sowie von den Stadtteilsekretariaten die „Einführung eines Verbandsbeschwerderechts für Quartierorganisationen“ gefordert.

Ganz grundsätzlich kann sich die Frage nach der Ergreifung eines Rechtsmittels durch Verbände resp. juristische Personen in vier Konstellationen stellen¹:

- Ein Verband kann in eigenem Namen zur Wahrung eigener Interessen Einsprache oder Rekurs erheben. In dieser Konstellation unterscheidet sich der Verband nicht von einer natürlichen Person und er ist Verfahrenspartei. So kann ein Verband bspw. gegen den Entscheid der zuständigen Baubehörde gegen das Nichterteilen einer Nutzungsbewilligung Rekurs erheben.

¹ Aufstellung der Konstellationen aus Griffel Alain, Das Verbandsbeschwerderecht im Brennpunkt zwischen Nutz- und Schutzinteressen, erschienen in URP/DEP 2/2006, S. 97/98.

- Ein Verband kann aber auch in fremden Namen und zur Wahrung fremder Interessen Einsprache oder Rekurs erheben. In diesem Fall kommt dem Verband die gleiche Rolle wie einer Rechtsanwältin oder einem Rechtsanwalt zu und er ist nicht Verfahrenspartei, sondern vielmehr Vertreter desjenigen, der Einsprache oder Rekurs erhebt.
- Ein Verband kann des Weiteren in eigenem Namen, aber zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder Einsprache oder Rekurs erheben (sog. egoistischen Verbandsbeschwerde). In diesem Fall liegt eine Form der Prozesstandschaft vor und der Verband ist selbst Verfahrenspartei.
- Schliesslich handelt ein Verband im Rahmen der sogenannten ideellen Verbandsbeschwerde in eigenem Namen, aber zur Wahrung ideeller Interessen. Dem Verband kommt dann ebenfalls Parteistellung zu. Die ideelle Verbandsbeschwerde kommt nur dort zum Tragen, wo sie gesetzlich vorgesehen ist und nur im vom Gesetzgeber vorgesehenen Anwendungsbereich. Das Beschwerderecht dient der Wahrnehmung besonderer öffentlicher Interessen und besteht abstrakt, d.h. der Nachweis eines Rechtsschutzinteresses ist nicht erforderlich.

Verbände können bereits heute in eigenem Namen zur Wahrung ihrer eigenen Interessen Einsprache oder Rekurs erheben, soweit sie besonders betroffen sind. Ebenso können sie dies in fremdem Namen zur Wahrung fremder Interessen tun. Damit einem Verband die egoistische Verbandsbeschwerde offen steht, müssen kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Der Verband muss die juristische Persönlichkeit besitzen, der Verband muss statuarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen seiner Mitglieder verpflichtet sein und die Mehrheit oder zumindest eine Grosszahl seiner Mitglieder muss betroffen und selbst zur Ergreifung des Rechtsmittel legitimiert sein². Und auch die ideelle Verbandsbeschwerde steht, wo gesetzlich vorgesehen, den entsprechenden Verbänden offen.

In ihren Stellungnahmen äussern die Quartierorganisationen ihren Unmut darüber, dass ihnen in der Praxis bei der Ergreifung der egoistischen Verbandsbeschwerde in vielen Fällen die Legitimation nicht zuerkannt wird. Das Erfordernis der Betroffenheit der Mehrheit oder zumindest einer Grosszahl der Mitglieder des Verbands stellt dabei die Hürde dar, an welcher regelmässig die Zulassung zum Rechtsmittel scheitert. Daher fordern die Quartierorganisationen die gesetzliche Verankerung eines „Beschwerderechts“. Faktisch bedeutet dies, dass die Quartierorganisationen die gesetzliche Verankerung eines ideellen Verbandsbeschwerderechts fordern.

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht wurde in der Schweiz mit dem Natur- und Heimatschutzgesetz von 1966 eingeführt und als nächstes im Umweltschutzgesetz vom 1983 verankert. Bei der Rechtsanwendung geht es zu einem wesentlichen Teil um das Abwägen und Ausräumen von oftmals gegenläufigen Interessen. Die Funktion des ideellen Verbandsbeschwerderechts ist dabei stets dieselbe: Während natürliche Personen, soweit sie legitimiert sind, sich im Verfahren Gehör verschaffen und ihre Position darlegen können, können dies die Natur, die Landschaft, die Umwelt oder die Kulturgüter eben nicht. Das Verbandsbe-

² Schwank Alexandra, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt Eine Darstellung unter Berücksichtigung der Praxis des Regierungsrates als Rekursinstanz, Diss. Basel 2003, erschienen in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Band 67, S. 127.

schwerderecht soll in dieser Situation eine Art Waffengleichheit herstellen, so dass auch die Interessen der Natur, Landschaft, Umwelt und der Kulturgüter in die Interessensabwägung miteinbezogen werden. Damit dient das ideelle Verbandsbeschwerderecht letztlich dazu, dass gesetzlich geschützte Interessen, die letztlich im Interesse der Allgemeinheit liegen, tatsächlich gewahrt werden.

Die Quartierbevölkerung hat einen derartigen Schutz nicht nötig. Soweit sie betroffen und selbst zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert ist, kann sie in eigenem Namen ein Rechtsmittel ergreifen und sich Gehör verschaffen. Auch die Vertretung durch einen Verband steht ihnen offen. Bei Natur, Landschaft, Umwelt oder Kulturgütern ergibt sich zudem klar aus den einschlägigen Gesetzen und deren Verordnungen, welche Bestimmungen zwingend einzuhalten sind oder welche Grenzwerte nicht unterschritten werden dürfen. Bei Nutzungen des öffentlichen Raumes existieren jedoch keine solchen klaren Vorgaben. Dies hat zur Folge, dass Quartierorganisationen durch ihre Mitglieder die zu vertretenden Interessen selbst definieren. Dies entspricht aber nicht der Idee der ideellen Verbandsbeschwerde und soll daher keinen Eingang ins Gesetz finden.

Die Einführung einer Einsprache- und Rekurslegitimation (ideelle Verbandsbeschwerde) für Quartierorganisationen wurde im Übrigen bereits im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung geprüft. Aus folgenden Gründen wurde von einer institutionalisierten Quartierpartizipation abgesehen: Die Zahl der Quartiere ist in der Stadt Basel vergleichsweise gross, die Quartiere unterscheiden sich hinsichtlich ihrer städtebaulichen, demographischen und funktionalen Geschlossenheit erheblich, eine Neudefinition der Quartiere wurde als nicht empfehlenswert befunden sowie das Problem der Legitimität und Repräsentativität von Quartierorganisationen als kaum lösbar eingestuft. Zur Umsetzung der Anliegen der Quartierbewohnerinnen und –bewohner wurde anstelle einer Einsprache- und Rekurslegitimation der § 55 in die Kantonsverfassung aufgenommen. Dieser besagt, dass der Staat die Quartierbewohnerinnen und Quartierbewohner einbezieht, soweit diese von Entscheiden besonders betroffen sind.

5. Finanzielle Auswirkungen

Das Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes nimmt anders als das bisherige Allmendgesetz das Thema Gebühren auf und verweist im Übrigen auf das Verwaltungsgebührengesetz. Aus Transparenzgründen werden bei der Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken neu der Anteil für die eigentliche Nutzung und der Anteil für die Bearbeitung des Gesuchs separat ausgewiesen. Die Grundsätze des Abgabenrechts werden eingehalten bzw. durch das getrennte Ausweisen der beiden Anteile überhaupt erst korrekt statuiert.

Die Höhe der Gebühr bleibt unverändert, es kommt durch die Aufteilung auf zwei Komponenten nicht zu einer Erhöhung derselben. Da bisher die Bearbeitungsgebühr in der Nutzungsgebühr nicht ersichtlich war, wurde eine Benchmark-Studie (vgl. Bemerkungen zu §§ 26 ff.) durchgeführt, obwohl es sich dabei weder um die Einführung einer neuen Gebühr noch um eine Erhöhung der bestehenden Gebühr handelt. Da sich die Höhe der Gebühr für die Nut-

zung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken nicht verändert, rechnen wir weder mit Minder- noch mit Mehreinnahmen.

Im Zusammenhang mit der Totalrevision des Erlasses ist bei der Gebührenerhebung, bei welcher neu beide Anteile separat ausgewiesen werden, mit einem geringen Mehraufwand für die Verwaltung zu rechnen. Ausserdem ist im Zusammenhang mit der im Vergleich zum heutigen Allmendgesetz vorgesehenen Erweiterung des räumlichen Geltungsbereiches mit einem geringen Mehraufwand zu rechnen. Die Erweiterung des räumlichen Geltungsbereichs wird keine nennenswerten Auswirkungen auf den Aufwand haben, weil das Gesetz sich weitgehend an der heute gelebten Praxis orientiert. Insgesamt gehen wir davon aus, dass diese geringen Mehraufwände durch einen mindest ebenso grossen Minderaufwand durch die Einführung der Veranstalterbewilligung, bei welcher bei der Verwaltung weniger administrativer Aufwand anfällt, kompensiert werden kann. Es ist daher weder in Bezug auf die personellen, räumlichen noch weiteren Ressourcen eine Anpassung erforderlich. Es ist deshalb auch davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Änderungen kostenneutral durchgeführt werden können und diese damit keine finanziellen Auswirkungen für den Kanton haben werden. Durch die Totalrevision kommt es zu keiner Veränderung des Kosten-/Nutzenverhältnisses.

In finanzieller Hinsicht kann heute nicht klar abgeschätzt werden, ob es sich bei der Aufnahme der Bestimmung, wonach die Gebühren im Vergleich zu anderen Kantonen wettbewerbsfähig sein müssen, um eine Chance oder um ein Risiko handelt. Wir rechnen allerdings damit, dass mit dieser Bestimmung der Standort Basel gefördert wird und damit vermehrt Veranstaltende nach Basel gelockt werden können.

6. Stellungnahmen des Finanz- und des Justiz- und Sicherheitsdepartements

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz; SG 610.100) vom 14. März 2012 geprüft.

Zudem wurden die Formalitäten für die Aufnahme des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes in die kantonale Gesetzessammlung vom Justiz- und Sicherheitsdepartement geprüft.

7. Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss § 2a des Standortförderungsgesetzes vom 29. Juni 2006 (SG 910.200) sind Entwürfe zu neuen Gesetzen bzw. Änderungen bestehender Gesetze, von denen Unternehmen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen betroffen sind, von der ausarbeitenden Behörde auf die Notwendigkeit der Regulierung, den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie die administrativen und kostenmässigen Auswirkungen auf die Unternehmen allgemein und die kleine und mittlere Unternehmen im Speziellen zu überprüfen. Die Überprüfung erfolgt an-

hand eines von Regierungsrat genehmigten, standardisierten Fragekataloges (Regulierungsfolgenabschätzung).

Beim Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes konnte eine Betroffenheit von Unternehmen allgemein und von kleinen und mittleren Unternehmen im Speziellen nicht von vorne herein ausgeschlossen werden, weshalb der Fragekatalog auszufüllen war. Die detaillierten Angaben zur Regulierungsfolgenabschätzung sind dem beiliegenden Fragebogen zu entnehmen.

8. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

8.1 Teil 1: Allgemeine Bestimmungen

Teil 1 beschreibt Gegenstand und Zweck, den räumlichen Geltungsbereich des Gesetzes wie auch die Abgrenzung zu den Gemeinden Riehen und Bettingen. Der räumliche Geltungsbereich ist im Vergleich zum geltenden Allmendgesetz erweitert. Dieses gilt ausschliesslich für Allmend, d.h. für die Flächen, die entweder nicht als Grundstücke oder als Allmendparzellen im Grundbuch eingetragen sind. Diese Einschränkung passt in der Praxis nicht mehr, denn es gibt viele Flächen, die zwar als Grundstücke im Grundbuch erfasst sind (Privateigentum, Eigentum der Einwohnergemeinde Basel-Stadt oder Finanzvermögen des Kantons), aber dennoch wie öffentlicher Raum genutzt werden und unter das Gesetz fallen sollen (z. B. Kasernenareal, Flamingosteg, Theaterplatz, Meret-Oppenheim-Strasse). Solche Flächen fallen zwar nicht automatisch unter das neue Gesetz, sollen diesem aber neu unterstellt werden können.

§ 1. Gegenstand und Zweck

¹ Dieses Gesetz regelt die Nutzung des öffentlichen Raumes.

² Es bezweckt, den öffentlichen Raum für die Allgemeinheit als attraktiven Lebensraum zu erhalten und zu entwickeln.

³ Vorbehalten bleibt übergeordnetes oder spezielles Recht.

Bemerkungen zu § 1:

Absatz 1: Gegenstand des neuen Gesetzes ist die Nutzung des öffentlichen Raumes. Im Gegensatz zum heutigen Allmendgesetz soll das neue Gesetz für sämtliche Intensitäten von Nutzungen gelten – also für den schlichten Gemeingebrauch sowie die über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung (gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung, welche neu unter dem Begriff „Nutzung zu Sonderzwecken“ zusammen gefasst werden). Die *Nutzungsregeln* heisst, das Gesetz sieht vor, nach welchen Grundsätzen und Regeln der öffentliche Raum genutzt werden darf, welche Nutzungen bewilligungsfrei und welche bewilligungspflichtig sind und wie die verschiedenen Nutzungen koordiniert werden. Was unter öffentlichem Raum im Sinne dieses Gesetzes zu verstehen ist (räumlicher Geltungsbereich), wird in Teil B des Gesetzes beschrieben.

Absatz 2 beschreibt den übergeordneten Zweck des Gesetzes, hat aber selber keine direkte Rechtswirkung. Öffentlicher Raum soll als Lebensraum für die Allgemeinheit attraktiv sein. Voraussetzungen für einen attraktiven öffentlichen Raum sind eine gute Erschliessung, Frei- und Erholungsräume sowie eine Gestaltung, welche Sauberkeit und Sicherheit fördert. Öffentlicher Raum ist attraktiv, wenn er vielfältig nutzbar ist, so, beispielsweise für Quartierveranstaltungen, internationale Grossevents, soziale und kulturelle Anlässe, für Ruhe und Erholung oder für Bewegung. Der öffentliche Raum soll für verschiedene Nutzergruppen (z. B. Senioren, Jugendliche, Kinder, verschiedene Nationalitäten, Touristen, Anwohner- und

Nachbarschaft) zur Verfügung stehen und die Nutzungen zeitlich und räumlich so koordiniert werden, dass insgesamt eine ausgewogene Mischung an verschiedenen Nutzungen entsteht. Für die einzelnen Nutzergruppen und Nutzungen bedeutet dies, in gegenseitiger Rücksichtnahme Einschränkungen zu akzeptieren und Kompromisse einzugehen, um gemeinsam für Basel-Stadt einen attraktiven öffentlichen Raum zu schaffen. Ausserdem muss ein möglichst schonender Umgang mit dem knappen Gut „öffentlicher Raum“ als allgemeiner Grundsatz jeder Nutzung zugrunde liegen (vgl. § 4 Abs. 2 E-NöRG). Mit der Schaffung eines klaren rechtlichen Gerüsts für die Koordination der verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Raumes soll der vorliegende Gesetzesentwurf dazu beitragen, einen attraktiven öffentlichen Raum zu schaffen.

Absatz 3 ist ein Vorbehalt zugunsten von übergeordnetem Recht (z. B. Raumplanungsgesetz des Bundes [RPG; SR 700], Umweltschutzgesetz des Bundes [USG; SR 814.01], Strassenverkehrsgesetz des Bundes [SVG; SR 741.01] etc.) und speziellem Recht (z. B. Bau- und Planungsgesetz [BPG; SG 730.100], Gesetz über die Industriellen Werke Basel [IWB-Gesetz; SG 772.300], Gesetz über das Gastgewerbe [Gastgewerbegesetz; SG 563.100], Übertretungsstrafgesetz [SG 253.100], Gewässerschutzverordnung [SG 783.200], Verordnung über den Strassenverkehr [Strassenverkehrsverordnung; SG 952.200], Rheinhafen-Vertrag³ [SG 955.400] und Hafenordnung für die Rheinhäfen beider Basel [SG 955.460], Polizeivorschriften betreffend die Fasnacht vom 25. Januar 2011 etc.). Viele Nutzungen des öffentlichen Raumes sind bereits abschliessend oder weitgehend durch andere Gesetze und deren Ausführungsbestimmungen (Verordnungen) geregelt und werden deshalb vom vorliegenden Gesetz nicht erfasst. So zum Beispiel die Erschliessung als eine sehr wichtige Nutzung des öffentlichen Raumes, die ihre Grundlage im RPG hat und im Wesentlichen durch das BPG geregelt ist. Auch das SVG ist gegenüber dem vorliegenden Gesetz übergeordnetes Recht und regelt mit der Ordnung des Verkehrs auf den „öffentlichen Strassen“ eine der wesentlichsten Nutzungen des öffentlichen Raumes. Gemäss bisheriger Praxis des Kantons Basel-Stadt ist der Begriff „öffentliche Strasse“ der Allmendfläche in der Stadt gleichgesetzt und fällt somit unter den Anwendungsbereich des Allmendgesetzes. Dies soll auch mit dem neuen Gesetz so bleiben. Das Strassenverkehrsrecht geht jedoch vor und wird durch das vorliegende Gesetz nicht geändert.

Als spezielles Recht, das den Regelungen des vorliegenden Gesetzes vorgeht, ist insbesondere das Bau- und Planungsgesetz zu nennen, dessen Bauvorschriften auch für Bauten und Anlagen auf Allmend Geltung haben, soweit sie nicht nur bestimmte Zonen betreffen. Des Weiteren ist auf das IWB-Gesetz hinzuweisen, das ebenfalls als spezielles Recht unter den Vorbehalt von § 1 Abs. 3 fällt, indem es beispielsweise den IWB die ausschliessliche Konzession für die Nutzung der Allmend im Kanton Basel-Stadt für den Bau, Betrieb und Unterhalt von Leitungen und Bauten der Energie- und Trinkwasserversorgung erteilt (§ 30 IWB-Gesetz).

³ Beim Rheinhafen-Vertrag handelt es sich in der Terminologie der Bundesverfassung nicht um einen Staatsvertrag, sondern um einen Vertrag zwischen Kantonen. Aus Art. 48 Abs. 5 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ergibt sich, dass durch einen solchen Vertrag geschaffenes interkantoniales Recht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht, und zwar auch jüngerem kantonalen Recht. Auch das vorliegende Gesetz hätte somit zurückzutreten, soweit es dem Rheinhafen-Vertrag widersprechen würde.

§ 2. Räumlicher Geltungsbereich

¹ Der öffentliche Raum im Sinne dieses Gesetzes umfasst die Allmend sowie die nach Abs. 4 dem vorliegenden Gesetz unterstellten Grundstücke oder Teile davon.

² Zur Allmend gehören insbesondere öffentliche Strassen, Wege, Plätze, Grünflächen und Gewässer.

³ Soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, umfasst der öffentliche Raum auch den Untergrund und die Luftsäule.

⁴ Zusätzlich können dem Gesetz Grundstücke oder Teile davon unterstellt werden. Über die Anwendbarkeit dieses Gesetzes können im Einzelfall abweichende Regelungen vorgesehen werden.

a. Soweit der Kanton verfügungsberechtigt ist, erfolgt die Unterstellung mit Beschluss des Regierungsrates.

b. In den übrigen Fällen erfolgt die Unterstellung auf Antrag des oder der Verfügungsberechtigten mittels Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Dieser ist durch den Regierungsrat zu genehmigen.

⁵ Der öffentliche Raum im Sinne dieses Gesetzes wird durch die zuständige Behörde festgelegt und dessen geografischer Geltungsbereich als Datenebene in der amtlichen Vermessung geführt.

Bemerkungen zu § 2:**Abs. 1: öffentlicher Raum als räumlicher Geltungsbereich**

Das geltende Allmendgesetz gilt entsprechend seinem Namen ausschliesslich für die Allmend. Der heutige Allmendbegriff knüpft am Eigentum und der damit verbundenen Grundbucheigenschaft an: Allmend umfasst diejenigen Flächen, die entweder nicht als Grundstücke oder als Allmendparzellen im Grundbuch eingetragen sind. Der vorliegende Gesetzesentwurf übernimmt mit § 2 Abs. 1 den räumlichen Geltungsbereich des geltenden Allmendgesetzes insoweit, als dass die Allmend im heutigen Sinne nach wie vor den wesentlichen Bestandteil des Geltungsbereichs ausmacht. Zusätzlich können dem neuen Gesetz jedoch auch öffentlich genutzte Grundstücke des Kantons, der Einwohnergemeinde Basel-Stadt oder sogar Grundstücke von Privaten unterstellt werden, die im Grundbuch eingetragen und damit nicht Teil der Allmend sind (vgl. Erläuterung zu Abs. 4 unten). Gemeinsam bilden die Allmend und die dem Gesetz unterstellten öffentlich genutzten Grundstücke den öffentlichen Raum im Sinne von § 1 Abs. 1 E-NöRG. Hintergrund dieser Regelung ist, dass die *Nutzbarkeit einer Fläche für die Öffentlichkeit* das entscheidende Kriterium für die Qualifizierung als öffentlicher Raum im Sinne dieses Gesetzes sein soll und nicht die Eigentumsverhältnisse. Dabei wird aber die Allmend weiterhin den weitaus grössten Teil des öffentlichen Raumes bilden und die dem Gesetz unterstellten privaten Grundstücke flächenmässig nur einen untergeordneten Anteil einnehmen.

Der Begriff „Allmend“ bleibt somit auch mit dem neuen Gesetz in seiner heutigen Bedeutung bestehen und muss nicht ersetzt werden. Im Rahmen der Revision des Allmendgesetzes wird geprüft, in welchen Gesetzen der Begriff „Allmend“ in „öffentlicher Raum“ zu ändern ist, weil sich eine Erweiterung des räumlichen Geltungsbereichs gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf auch auf das entsprechende Gesetz auswirken soll und in welchen Fällen am bestehenden Allmendbegriff festgehalten wird. Wird in einem Erlass am Allmendbegriff festgehalten und Allmend nicht durch den Begriff des öffentlichen Raumes ersetzt, so ändert sich auch am Geltungsbereich der entsprechenden Erlasse nichts. Beispielsweise wird der Begriff Allmend im IWB-Gesetz beibehalten (§ 30 IWB-Gesetz), so dass sich für die IWB durch die Möglichkeit zur Erweiterung des Geltungsbereichs im Gesetzesentwurf nichts ändern wird.

Unter den Geltungsbereich des Gesetzes fällt grundsätzlich nur die *kantonale* Allmend. Demgegenüber ist die kommunale Allmend grundsätzlich nicht vom Geltungsbereich des Gesetzes umfasst; allenfalls kommt es jedoch zu einer sinngemässen Anwendung, wenn die Gemeinde keine eigene Regelung erlässt (vgl. § 3 E-NöRG). Auch öffentliche Sachen des Bundes (z. B. Bundesstrassen, Kreuzungen mit Eisenbahnanlagen) sowie Flächen, die in ausländische Hoheit fallen (z. B. Deutsche Bahn), werden vom Gesetz nicht erfasst.

Abs. 2: Allmend

Als Allmend werden jene Flächen bezeichnet, die nicht als Grundstücke im Grundbuch aufgenommen sind sowie die sog. Allmendparzellen, die ins Grundbuch aufgenommen werden, um Allmend mit einer Dienstbarkeit belasten zu können (Verordnung über das Grundbuch). Wie bereits erwähnt hält der Gesetzesentwurf an diesem Allmendbegriff fest, weil damit der räumliche Geltungsbereich des Gesetzes rechtlich klar festgestellt werden kann.

Der Gesetzesentwurf enthält hingegen in Abs. 2 eine Aufzählung der wesentlichen Flächen, die zur Allmend gehören, wie *öffentliche Strassen, Wege, Plätze, Grünflächen und Gewässer – die sogenannte „Strassenallmend“*. Mit dem „insbesondere“ weist die Bestimmung darauf hin, dass die Aufzählung nicht abschliessend ist. Der Begriff „öffentlich“ bezieht sich auf die gesamte darauffolgende Aufzählung. Als Grundstück im Grundbuch eingetragene Grünflächen (Bsp. Kannenfeldpark, Sportanlagen) oder Gewässer sind nicht Allmend und fallen damit auch nicht unter dieses Gesetz. Soll das Gesetz auf solche Grundstücke anwendbar sein, dann müssen diese dem Gesetz nach § 2 Abs. 4 unterstellt werden.

Im Allgemeinen ist klar zwischen den Zonen gemäss Bau- und Planungsgesetz resp. gemäss Zonenplan und Allmend zu unterscheiden. Allmend ist keine Zone im Sinne des kantonalen Zonenplanes. So sind die Allmendflächen auf dem Zonenplan auch grundsätzlich als weisse Flächen erkennbar. Eine Ausnahme von der klaren Trennung zwischen Allmend und baurechtlichen Zonen bilden einzelne *Grünflächen*, die zwar zur Allmend zählen (nicht im Grundbuch eingetragen sind), aber aus raumplanerischen Gründen von einer Grünzone überlagert werden (Bsp. Schützenmattpark, „kleiner“ Münsterplatz, Rosentalanlage, Dreiroseanlage, Gotthelfplatz). Aus diesem Grund sind sie auf dem Zonenplan auch nicht mehr als weisse Flächen zu erkennen, sondern sind grün markiert. Da diese Flächen aber nach wie vor zur Allmend zählen, gelten für sie auch die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen betreffend die Allmend. Die genannten Flächen sind jedoch – wie bereits erwähnt - Ausnahmen. Grundsätzlich gehören der Grünzone zugeordnete Flächen und auch der Zone Nöl

(Nutzung im öffentlichen Interesse) zugeordnete Flächen (Bsp. Sportanlagen) nicht zur Allmend und fallen damit auch nicht in den Geltungsbereich des NöRG.

Zu den *öffentlichen Gewässern* gehören die als Allmend ausgeschiedenen Oberflächengewässer sowie das Grundwasser und seine Aufstösse (§ 1 Gesetz über die Nutzung von öffentlichem Fluss- und Grundwasser [Wassernutzungsgesetz] vom 15. Dezember 1983). Die Frage der Abgrenzung der öffentlichen Oberflächengewässer stellte sich bei der Einführung des Grundbuchs und der Vorschrift, dass zur „Allmend“ gehörende Sachen nicht ins Grundbuch aufzunehmen seien. Von den Gewässern wurden von vornherein die vier Flüsse Rhein, Birs, Birsig und Wiese von der Aufnahme ins Grundbuch ausgeschlossen und damit zur Allmend erklärt. Nach heftigem Kampf zwischen Teichgenossenschaften und Anwendern wurden die rechtsrheinischen Kanäle und Bächlein ins Grundbuch aufgenommen und damit als private Gewässer erklärt (Alter Rhein, Riehenteich, Weiler Teich, Klybeckteich, Bettingerbach, Aubach, usw.), während den linksrheinischen Kanälen (St. Alban-Teich, Rümelinbach und Dorenbach) die Eintragung ins Grundbuch verweigert wurde. Damit wurden die Grossbasler Gewerbebeiche zu öffentlichen Gewässern (vgl. Ratschlag zum Gesetz über die Nutzung von öffentlichem Fluss- und Grundwasser vom 15. Dezember 1983, S. 12 ff.).

Als *öffentliche Gewässer* gelten auch Grundwasserströme und Grundwasserbecken von regionaler Bedeutung. Sie sind von Bundesrechts wegen öffentliche Gewässer und stehen unter der Hoheit des Kantons (vgl. BGE 91 II 180 f.) Durch den in § 1 Abs. 3 E-NöRG enthaltenen Vorbehalt von Spezialgesetzen wird die Nutzung von Grundwasser allerdings aus dem Geltungsbereich des NöRG ausgeschlossen. Das Wassernutzungsgesetz regelt abschliessend, unter welchen Bedingungen das Grundwasser genutzt werden darf und was für Gebühren dafür zu bezahlen sind.

Der Rhein wurde zwar (ohne dingliche Wirkung) als Strassenparzelle im Grundbuch aufgenommen und unterliegt damit als Allmend grundsätzlich diesem Gesetz, hiervon ausgenommen ist aber das Hafengebiet (vgl. Rheinhafen-Vertrag⁴). Bis zur Strassenbrücke Rheinfelden gilt der Rhein aufgrund internationaler Übereinkommen als internationales Gewässer. Soweit die Schifffahrt betroffen ist, hat der Bundesrat die internationalen Vorschriften der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (Rheinschifffahrtspolizeiverordnung [SR 747.224.111] und Rheinschiffsuntersuchungsordnung [SR 747.224.131]) für zuständig erklärt. Aus diesem Grund muss die zuständige Behörde vorgängig eine Stellungnahme der Schweizerischen Rheinhäfen einholen (vgl. Rheinhafen-Vertrag⁵ und Hafenordnung für die Rheinhäfen beider Basel), bevor Anlässe oder Bauten auf dem Rhein bewilligt werden können. Die Schweizerischen Rheinhäfen können in ihrer Stellungnahme z. B. verlangen, dass die Bewilligungen mit Auflagen versehen werden.

⁴ Vgl. Fussnote 1.

⁵ Vgl. Fussnote 1.

Abs. 3: Untergrund und Luftsäule

Allmend umfasst den Boden, nicht aber automatisch auch den darunter liegenden Untergrund oder den darüber liegenden Luftraum. Aus diesem Grund ist es erforderlich, den Untergrund und die darüber liegende Luftsäule ausdrücklich dem Gesetz zu unterstellen, da ihre Nutzung ebenfalls einer Regelung bedarf (Bsp. Fahnen, die über Allmend hängen oder Plakate, die an Privatgrundstücken festgemacht sind und über Allmend ragen). Der Untergrund und die Luftsäule über dem Boden im öffentlichen Raum gehören nach § 2 Abs. 3 zum räumlichen Geltungsbereich des Gesetzes, „soweit nicht etwas anderes bestimmt ist.“ Etwas anderes bestimmen können namentlich Zonen- und Bebauungspläne mit einem auf den Untergrund oder einen Teil der Luftsäule beschränkten Geltungsbereich (Nutzungsüberlagerungen im Sinne von § 102 BPG). So sieht schon das Allmendgesetz vom 24. März 1927 Bebauungspläne vor, die die Inanspruchnahme der Allmend durch Privatbauten zulassen. Als Beispiel nennt es Gebäude, durch welche eine Strasse überbrückt wird (§ 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Inanspruchnahme der Allmend durch die Verwaltung und Private vom 24. März 1927).

Abs. 4: Möglichkeit zur Erweiterung des räumlichen Geltungsbereichs

Heute gibt es viele Flächen, die zwar wie Allmend genutzt werden, aber formell nicht Allmend im Sinne des geltenden Gesetzes sind. Mit dem NÖRG wird die Möglichkeit geschaffen, solche Flächen ebenfalls seinem Anwendungsbereich zu unterstellen. Sie fallen aber weder automatisch unter das Gesetz, noch *müssen* sie diesem unterstellt werden.

Als Beispiele für Flächen, die zwar als Grundstücke im Grundbuch erfasst sind (Privateigentum oder Eigentum des Kantons Basel-Stadt respektive der Einwohnergemeinde der Stadt Basel), aber dennoch wie öffentlicher Raum genutzt werden, können folgende genannt werden: Die Meret Oppenheimer-Strasse steht als Grundstück im Privateigentum der SBB, doch wird sie wie eine öffentliche Strasse genutzt. Wer auf der Meret Oppenheimer-Strasse fährt, kommt nicht auf die Idee, dass es sich hierbei nicht um öffentliche „Strassenallmend“ handelt und das Allmendgesetz nicht direkt anwendbar ist. Ein weiteres Beispiel ist die das Historische Museum (Barfüsserkirche) umgebende Anlage, die zwar als öffentlicher Durchgang und während Veranstaltungen wie der Herbstmesse, dem Weihnachtsmarkt oder Stadtfesten als Teil des Veranstaltungsorts Barfüsserplatz benutzt wird, aber ebenfalls keine Allmend ist. Auch auf diese Flächen kann das geltende Allmendgesetz nicht oder nur sinngemäss angewendet werden. Durch die Art der Nutzung lassen sich diese Grundstücke und Grundstücksteile nicht klar von der Allmend unterscheiden. Soweit sie tatsächlich wie Allmend genutzt werden, ist es auch nicht ersichtlich, warum ihre Benutzung anderen Regeln unterstehen soll als die Nutzung der Allmend. Gemäss § 2 Abs. 4 sollen sie daher auch formell dem NÖRG unterstellt werden können. Von dem neuen Gesetz soll somit nicht nur die klassische „Strassenallmend“ erfasst werden, sondern es sollen auch Grundstücke dem Gesetz unterstellt werden können, die der Allgemeinheit zur Nutzung offen stehen, unabhängig davon, ob sie im Eigentum des Kantons resp. der Einwohnergemeinde der Stadt Basel (Verwaltungs- oder Finanzvermögen) oder von Privaten stehen. Damit werden die genannten Lücken im bisherigen Gesetz geschlossen.

Der Regierungsrat kann öffentliche Sachen, bei denen der Kanton respektive die Einwohnergemeinde der Stadt Basel als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist, dem Gesetz mit-

tels Regierungsratsbeschluss unterstellen (Abs. 4 lit. a). So können inskünftig beispielsweise Pausenhöfe von Schulhäusern nach Abs. 4 diesem Gesetz unterstellt werden. Der Regierungsrat soll den Geltungsbereich des Allmendgesetzes auch wieder einschränken können, falls es der widmungsgemässe Zweck der Grundstücke erfordert oder wenn es andere öffentliche oder private Interessen rechtfertigen. Auch Privatgrundstücke, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen, können diesem Gesetz unterstellt werden. Bei privaten Grundstücken muss aber die Eigentümerschaft einer Unterstellung unter das Gesetz zustimmen (Abs. 4 lit. b). Ohne Zustimmung läge ein zu starker Eingriff in die Eigentumsgarantie vor. Mit der neuen Regelung gemäss Abs. 4 lit. b können z. B. auch Strassen und Wege auf dem Dreispitzareal, welches der Christoph Merian Stiftung gehört, als öffentlicher Raum erklärt und dem Gesetz unterstellt werden, sofern die Eigentümerschaft zustimmt. Es ist damit zu rechnen, dass in den meisten Fällen, in welchen private Grundstücke durch die Öffentlichkeit genutzt werden, eine solche Unterstellung auf die Initiative der Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer zurückgehen wird.

Bei der Unterstellung von Grundstücken unter das Gesetz muss insbesondere die private Eigentümerschaft mitbestimmen können, inwieweit die Gesetzesbestimmungen zur Anwendung gelangen sollen. Es müssen nicht immer alle Rechte und Pflichten abgegeben werden (z. B. Pflege, Unterhalt etc.). So kann ein Grundstück auch nur zeitweise oder teilweise als öffentlicher Raum erklärt werden. Dieses Mitbestimmungsrecht gilt auch für den Kanton oder die Einwohnergemeinde der Stadt Basel als Grundeigentümer bzw. Grundeigentümerin. Der letzte Satz von Abs. 4 bezieht sich auf die vorangehenden lit. a und b. Vorgesehen ist, dass für die Unterstellung solcher Grundstücke ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Grundeigentümerschaft und dem Kanton abgeschlossen wird, dies mit entsprechendem Hinweis im Grundbuch. Der Vertrag ist durch den Regierungsrat zu genehmigen. Ein Vertrag ist hierfür das richtige Instrument, weil damit im Einzelfall die Modalitäten der Unterstellung ausgehandelt und geregelt werden können. So soll darin insbesondere geregelt werden, für welches Grundstück resp. für welchen Teil des Grundstücks das Gesetz zur Anwendung kommen soll, ob es zeitliche (z. B. Unterstellung nur tagsüber oder nur nachts) oder inhaltliche Einschränkungen gibt (z. B. Unterstellung nur für Veranstaltungen) und wie die Zuständigkeit der Polizei aussehen soll. Die wesentlichen Vertragsinhalte können auf Verordnungsstufe genannt werden.

Die Möglichkeit, Grundstücke dem NöRG zu unterstellen, ist nur eine von mehreren Varianten, die Nutzung von Flächen zu regeln, die wie öffentliche Allmend genutzt werden, aber formell nicht zur Allmend gehören. Andere Möglichkeiten sind, wie bereits heute, die Errichtung von Dienstbarkeiten wie Wegrechte etc. oder die offizielle Umwandlung eines Grundstücks aus einer Zone in Allmend (Verallmendierung). Eine dafür erforderliche Änderung des Zonenplans liegt allerdings in der Kompetenz des Grossen Rates. Eine Unterstellung unter das NöRG ist eine gute Alternative für Fälle, in welcher eine Verallmendierung nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Heute bestehende Regelungen solcher öffentlich genutzter Grundstücke (z. B. öffentliche Wegrechte) bleiben bestehen, sofern sie nicht explizit aufgehoben werden.

Im Grundbuch eingetragene private Gewässer, die aber der Öffentlichkeit zur Nutzung zur Verfügung stehen sollen, könnten gemäss § 2 Abs. 4 E-NöRG grundsätzlich ebenfalls dem Gesetz unterstellt werden, soweit das Bundesrecht und die Spezialgesetzgebung rechtlich Raum dafür lassen. Bisher sind allerdings keine praktischen Beispiele von privaten Gewäs-

uern bekannt, die Anlass dafür gegebene hätten, die Vorschriften betreffend Allmend anwenden zu wollen.

Abs. 5: Erklärende Darstellung der dem Gesetz unterstellten Flächen mittels Plan

Die zuständige Behörde wird einen öffentlich einsehbaren Plan über die Flächen des öffentlichen Raumes führen. In diesem Plan werden die unter das Gesetz fallenden Flächen dargestellt (Strassen, Wege, Plätze, Grünanlagen und Gewässer). Dem Plan kommt deklarative (erklärende), nicht konstitutive (rechtsbegründende) Wirkung zu. Der Betreuungsaufwand für die konstitutive Wirkung wäre unverhältnismässig gross. So wie er vorgesehen ist, soll der Plan in erster Linie der Öffentlichkeit zu Informationszwecken dienen sowie der Verwaltung als Handhabungsinstrument, insbesondere bei Abgrenzungsschwierigkeiten. Das Führen dieses Planes fällt in das Aufgabengebiet der Amtlichen Vermessung. Diese Zuständigkeit soll auf Verordnungsstufe verankert werden. Zugleich ist § 7 Abs. 1 lit. b der Verordnung über die amtliche Vermessung vom 16. Dezember 2003 (VOAV, SG 214.320) um eine Informationsebene „öffentlicher Raum“ zu ergänzen.

Die Formulierung „als Datenebene in der amtlichen Vermessung zu führen“ entspricht § 119 BPG und wurde daher im NÖRG übernommen.

§ 3. Verhältnis zu den Gemeinden Bettingen und Riehen

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes in den Gemeinden Bettingen und Riehen, ausgenommen die Kantonsstrassen, regeln die zuständigen Gemeindebehörden selber, soweit übergeordnetes oder spezielles Recht nicht entgegensteht.

² Macht die Gemeinde von der Regelungskompetenz keinen Gebrauch, so gelten die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes sinngemäss.

³ Für Gesuche um Nutzung der Kantonsstrassen in den Gemeinden Bettingen und Riehen holt die zuständige kantonale Behörde eine Stellungnahme der zuständigen Gemeindebehörde ein.

Bemerkungen zu § 3:

Das Gesetz soll in erster Linie für den öffentlichen Raum in der Stadt und nicht in den Gemeinden Bettingen und Riehen gelten. Die Gemeinden sollen selbst verantwortlich dafür sein, die Nutzung des öffentlichen Raumes auf Gemeindegebiet gesetzlich zu regeln. Es gibt zwei Ausnahmen von dieser Kompetenzdelegation an die Gemeinden:

1. Ausgenommen sind die Kantonsstrassen auf Gemeindegebiet. Grundsätzlich ist es so, dass für die Regelung der Nutzung von Allmend das Gemeinwesen zuständig ist, dem die Allmend gehört. Gemäss Verzeichnis in § 95 der BPV gehören die Kantonsstrassen in den Gemeinden dem Kanton. Den Gemeinden Riehen und Bettingen gehören alle nicht als Kantonsstrassen bezeichneten Strassen auf ihrem Gebiet. In diesem Sinne ist auch die Zuständigkeit im NÖRG vorgesehen: Kantonsstrassen sollen weiterhin in der Regelungskompetenz des Kantons bleiben, so wie dies auch für den Erlass von kantonalen Verkehrsanordnungen gilt (§ 3 Strassenverkehrsverordnung). Die Kantonsstrassen haben einerseits eine über-

kommunale Bedeutung für den Verkehr. Kantonsstrassen sollen die wichtigsten Kantonsteile untereinander und mit ausserkantonalen Kantonsteilen verbinden (§ 154 BPG). Wichtig für den Kanton ist die Gewährleistung der Erschliessung der Gemeinden Riehen und Bettingen sowie die Verbindung nach Frankreich und Deutschland. Andererseits soll durch die Regelungskompetenz des Kantons der optimale Einsatz der von ihm finanzierten Infrastruktur gewährleistet bleiben. Ein Parkierungsreglement der Gemeinden hätte somit auf Kantonsstrassen keine Gültigkeit. Für Gesuche um Nutzung der Kantonsstrassen holt der Kanton die Stellungnahme der zuständigen Gemeindebehörde ein. Diese Stellungnahme ist nicht verbindlich.

2. Zudem kommt das Gesetz zur Anwendung, wenn die Gemeinden von ihrer Rechtsetzungskompetenz keinen Gebrauch machen. Die Gemeinden haben so die Möglichkeit, entweder selber gesetzliche Regelungen zu erlassen oder sie können im kommunalen Gesetz die Bestimmungen der Stadt für ihr Gemeindegebiet für anwendbar erklären. Schliesslich könnten sie auf eine aktive Regelung verzichten. In diesem Fall kommt automatisch das vorliegende Gesetz sinngemäss zur Anwendung.

Die Kompetenz bezieht sich aber nur auf die Nutzung im Sinne des Gesetzesentwurfs. Spezialgesetzliche Vorschriften wie z. B. solche betreffend den Natur- und Landschaftsschutz, die Wassernutzung, den Gewässerschutz oder den Wasserbau müssen selbstverständlich eingehalten sein. Ein solcher Vorbehalt zugunsten von Spezialgesetzen besteht zwar schon gemäss § 1 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs. Er wird hier in § 3 aber bewusst noch einmal erwähnt, um Missverständnisse zu vermeiden.

8.2 Teil 2: Allgemeine Grundsätze für die Nutzung des öffentlichen Raumes

Teil 2 enthält einige wenige allgemeine Grundsätze für die Nutzung des öffentlichen Raumes, die für jede Art und Intensität der Nutzung gelten. Sie gelten also auch für den bewilligungsfreien schlichten Gemeingebrauch.

§ 4. Vorschriftsgemässe Nutzung

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes muss dem Zweck entsprechen, der sich insbesondere aus Verfassungsrecht, Gesetz, Verordnung, Richtplan, Nutzungsplänen und aus den speziellen Nutzungsvorschriften gemäss diesem Gesetz ergibt.

² Der öffentliche Raum ist möglichst schonend und in gegenseitiger Rücksichtnahme zu nutzen. Er darf nicht verunreinigt, beschädigt oder zerstört werden.

³ Die Nutzung des öffentlichen Raumes darf die Sicherheit und Ordnung nicht gefährden.

⁴ Die zuständige Behörde kann verlangen, dass sich Gegenstände, die im Rahmen einer Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken aufgestellt werden, in das Stadtbild einordnen.

Bemerkungen zu § 4:

Zu den Nutzungsplänen, die den zulässigen Gebrauch des öffentlichen Grundes ordnen können, gehören beispielsweise die Erschliessungspläne, Linien- und Strassenpläne sowie Schutzzonenpläne nach der Spezialgesetzgebung wie Grundwasserschutzzonenpläne, Natur- und Landschaftsschutzzonenpläne und die Pläne der Baumschutzgebiete. Die speziellen Nutzungspläne dieses Gesetzes sind in den §§ 24 und 25 festgehalten und werden an der entsprechenden Stelle im Ratschlag erläutert.

Mit Abs. 2 wird darauf hingewiesen, dass man mit dem öffentlichen Raum möglichst schonend und in gegenseitiger Rücksichtnahme umgehen muss, ungeachtet dessen, ob man sich einfach im öffentlichen Raum aufhält oder diesen mit einer Bewilligung zu Sonderzwecken nutzt. Der Entwurf hält weiter fest, dass der öffentliche Raum nicht verunreinigt, beschädigt oder zerstört werden darf. Der Begriff „schonend“ geht dabei weiter, da er nicht nur das „nicht verunreinigen“, das „nicht beschädigen“ und das „nicht zerstören“ umfasst. Er bringt zum Ausdruck, dass mit einem nur begrenzt vorhandenen Gut haushälterisch und mit der gebotenen Achtsamkeit umzugehen ist und steht in engem Zusammenhang mit dem Raumplanungs- und Umweltschutzrecht. Dass der öffentliche Raum nicht verunreinigt, beschädigt oder zerstört werden darf, ergibt sich auch aus § 56 des Übertretungsstrafgesetzes zum Schutz der Allmend und der öffentlichen Anlagen, doch soll im NÖRG explizit darauf hingewiesen werden, um die Wichtigkeit einer rechtmässigen Nutzung des öffentlichen Raumes zu betonen. Gemäss Übertretungsstrafgesetz kann bestraft werden, wer den Vorschriften über die Benützung der Allmend zuwiderhandelt, wer die Allmend verunreinigt oder beschädigt, wer ohne Bewilligung Strassen und Trottoirs aufreisst oder sie nicht vorschriftsgemäss wiederherstellt und wer in öffentlichen Anlagen Schaden anrichtet. Das NÖRG weist

mit seiner strafrechtlichen Bestimmung (§ 47) explizit auf die Bestrafung nach Übertretungsstrafgesetz bei Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften des NÖRG hin.

Der Abs. 3 lehnt sich in der Formulierung an das Polizeigesetz vom 13. November 1996 (SG 510.100) und die darin verwendete Formulierung „Sicherheit und Ordnung“ an.

Werden Gegenstände wie Sonnenschirme, Stühle, Pflanzentröge etc. im Rahmen einer Nutzung zu Sonderzwecken aufgestellt, sollen für diese gewisse Anforderungen an eine ästhetische Einpassung in das Stadtbild gestellt werden können. Da solche Gegenstände keine Bauten und Anlagen im Sinne des Bau- und Planungsrechts sind und sie deshalb nicht unter die Ästhetikvorschrift gemäss dem Bau- und Planungsgesetz (§ 58 BPG) fallen, muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, um für Gegenstände im genannten Sinne Ästhetikvorschriften vorsehen zu können (Abs. 4). Die zuständige Behörde *kann* dafür allgemeine Vorschriften erlassen oder in der einzelnen Bewilligung entsprechende Auflagen oder Bedingungen vorsehen. Die Bestimmung wurde bewusst als „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet, da Ästhetikvorschriften für die vorübergehende Nutzung des öffentlichen Raumes durch Gegenstände nicht in jedem Fall sinnvoll sind. Manchmal liegt der Sinn und Zweck des Anbringens oder Aufstellens von Gegenständen gerade in der Veränderung des Stadtbilds. Dies ist beispielsweise bei Festdekorationen und/oder –infrastrukturen der Fall. Der Gesetzgeber beabsichtigt nicht, mit dieser Vorschrift die gewünschte, temporäre Veränderung des Stadtbilds zu unterbinden. Solche Vorschriften zielen denn auch in erster Linie auf permanente Nutzungen wie Mobiliar im öffentlichen Raum ab.

§ 5. Wahrung der Interessen Dritter

¹ Wer den öffentlichen Raum nutzt, darf die Interessen Dritter nicht übermässig beeinträchtigen.

§ 6. Koordination verschiedener Nutzungen

¹ Die Bewilligungsbehörde kann verlangen, dass mehrere Nutzungen im öffentlichen Raum koordiniert werden.

§ 7. Gemeinsame Nutzung

¹ Wer den öffentlichen Raum nutzt, kann verpflichtet werden, den beanspruchten Raum oder seine Bauten, Anlagen oder Gegenstände anderen Nutzerinnen und Nutzern zur gemeinsamen Nutzung zur Verfügung zu stellen, wenn es überwiegende Interessen rechtfertigen.

² Wer den öffentlichen Raum nutzen möchte, kann unter den gleichen Voraussetzungen verpflichtet werden, den von anderen beanspruchten Raum oder anderen gehörende Bauten, Anlagen oder Gegenstände mitzubedenken.

Bemerkungen zu §§ 5 bis 7:

Als materieller Grundsatz für die Nutzung des öffentlichen Raumes gilt auch die Wahrung der Interessen Dritter. Die Interessen Dritter dürfen weder bei der Nutzung zum schlichten

Gemeingebrauch übermässig, noch bei der Nutzung zu Sonderzwecken über das bewilligte Mass hinaus, beeinträchtigt werden. Der öffentliche Raum ist eine öffentliche Sache, die nur begrenzt vorhanden ist, die aber vielen verschiedenen Nutzerinnen und Nutzern zur Verfügung stehen muss. Mit den „Interessen Dritter“ in § 5 können sowohl Interessen von Privaten, insbesondere von Anrainerinnen und Anrainern des öffentlichen Raumes, als auch vom Staat gemeint sein.

Weil es so viele verschiedene Nutzungsansprüche gibt, müssen diese koordiniert werden. Eine Koordination zwischen dem schlichten Gemeingebrauch und der Nutzung zu Sonderzwecken wird bei jeder Prüfung eines Gesuchs um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken automatisch vorgenommen. § 6 behandelt demgegenüber die Koordination von verschiedenen Nutzungen (wie Veranstaltungen, Bau- und Grabarbeiten etc.) zu Sonderzwecken, welche die Leitbehörde bzw. die gemäss Gesetz oder Verordnung zuständige Behörde, sofern erforderlich, vornimmt. Vgl. zu Grabarbeiten auch § 32 sowie die Bemerkungen dazu.

Wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen vorliegen, müssen der öffentliche Raum oder auch sich darauf befindliche private oder öffentliche Bauten und Anlagen gemeinsam genutzt werden (§ 7). Der öffentliche Raum ist nur in begrenztem Umfang vorhanden und die Ansprüche an die Nutzung sehr vielfältig und umfangreich. Eine gemeinsame Nutzung des öffentlichen Raumes und von bestehenden Bauten, Anlagen und Gegenständen ist im Interesse der Raumplanung, die eine haushälterische und damit möglichst sparsame Nutzung des Raumes anstrebt. Aus diesem Grund sollen, wo möglich und sinnvoll, Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raumes verpflichtet werden können, den von ihnen beanspruchten Raum resp. ihnen gehörende Bauten, Anlagen und Gegenstände mit anderen Nutzerinnen und Nutzern zu teilen (§ 7 Abs. 1). Andererseits sollen Nutzerinnen oder Nutzer verpflichtet werden können, bereits vorhandene Bauten, Anlagen und Gegenstände zu verwenden resp. mitzuverwenden (Abs. 2). Zu denken ist hier beispielweise an Marktstände oder Leitungstunnel des Kantons, Reklametafeln oder Zeitungsboxen. Eine gemeinsame Nutzung der Leitungstunnel des Kantons ist heute bereits üblich und auch so vorgesehen (vgl. § 52 der geltenden Allmendverordnung sowie die Vorschriften des Baudepartments vom September 1982 über den Bau und den Betrieb von Leitungstunnels in der Allmend). Nicht gemeint sind hier die Leitungstunnel, die ausschliesslich einer Leitungsart bzw. nur einem Betrieb dienen (Bsp. eigene Leitungen der IWB). Ein weiteres mögliches Anwendungsbeispiel wäre die gemeinsame Nutzung von Standorten durch Mobilfunkanbieter. Selbstverständlich kommt eine gemeinsame Nutzung in der Realität nur in Frage, sofern überhaupt Kapazität für eine zusätzliche Nutzung besteht und sich verschiedene Nutzungen, z. B. aus Sicherheitsgründen, vereinbaren lassen. Bevor also eine Verpflichtung zur gemeinsamen Nutzung von Bauten, Anlagen und Gegenständen ausgesprochen werden kann, muss eine gründliche Interessenabwägung (Rechtfertigung durch „überwiegende Interessen“) vorgenommen werden.

8.3 Teil 3: Bewilligungsfreie Nutzung

Im 3. Teil wird festgehalten, dass – im Gegensatz zu heute – der bewilligungsfreie schlichte Gemeingebrauch, beispielsweise der normale Aufenthalt und das Fortbewegen im öffentlichen Raum, unter das neue Gesetz fällt.

§ 8. Schlichter Gemeingebrauch

¹ Wenn nichts Abweichendes bestimmt ist, darf der öffentliche Raum gemäss dem vorliegenden Gesetz zum schlichten Gemeingebrauch ohne Bewilligung und unentgeltlich genutzt werden.

² Als schlichter Gemeingebrauch gilt eine Nutzung des öffentlichen Raumes, die sowohl bestimmungsgemäss als auch gemeinverträglich ist.

§ 9. Einschränkung

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes zum schlichten Gemeingebrauch kann im öffentlichen Interesse beschränkt oder aufgehoben werden.

² Im öffentlichen Interesse liegen insbesondere die Sicherheit, die Sauberkeit, der Bau und Unterhalt von öffentlichen Strassen, Wegen und Plätzen, der Natur- und Umweltschutz, der Heimat- und Denkmalschutz.

Bemerkungen zu §§ 8 und 9:

§ 8 hält fest, dass der öffentliche Raum grundsätzlich für jeden und jede zum schlichten Gemeingebrauch zur Verfügung steht, ohne dass es für die Nutzung eine Bewilligung der Vollzugsbehörde braucht oder etwas dafür bezahlt werden muss (Abs. 1). Somit haben grundsätzlich auch alle denselben Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes.

Nach der juristischen Lehre und konstanter Praxis wird unter schlichtem Gemeingebrauch die gemeinverträgliche und bestimmungsgemässe Nutzung von öffentlichen Sachen verstanden (Abs. 2). *Gemeinverträglich* bedeutet, es dürfen nicht andere Nutzerinnen und Nutzer von der Nutzung ausgeschlossen werden. Öffentlicher Raum ist grundsätzlich einem bestimmten Zweck resp. einer bestimmten Nutzung gewidmet. Findet eine gemeinverträgliche Nutzung in diesem Rahmen statt, so gilt sie als bestimmungsgemässer schlichter Gemeingebrauch. Bei der Auslegung der Begriffe „bestimmungsgemäss“ und „gemeinverträglich“ sind die örtlichen Verhältnisse, die (ausdrückliche oder stillschweigende) Widmung wie auch die einschlägigen öffentlich-rechtlichen Benützungsvorschriften (Strassenverkehrsvorschriften etc.) zu berücksichtigen. So fällt bspw. das Frisbeespielen auf Rasenflächen in öffentlichen Parkanlagen unter den schlichten Gemeingebrauch, während das Frisbeespielen auf einer Kantonsstrasse nicht zum schlichten Gemeingebrauch zählt. Auch nicht zum schlichten Gemeingebrauch zählen etwa das Aufstellen eines Zirkuszeltens oder eines Riesenrades im öffentlichen Raum oder das Betreiben eines Strassencafés.

Zum schlichten Gemeingebrauch gehören u. a. der allgemeine fahrende Verkehr (Autos, Busse, Lieferwagen, Lastwagen, Motorräder, Motorfahrräder, Velos und auch Schifffahrt) sowie das kurzzeitige Parkieren und der Fussverkehr. Zum schlichten Gemeingebrauch gehört weiter auch der Aufenthalt im öffentlichen Raum, soweit er dafür bestimmt ist, wie das

Anhalten und Verweilen auf öffentlichem Grund, das „Sichunterhalten“, Begegnen, Treffen und das nichtorganisierte Ansprechen von Drittpersonen.

Aber auch der schlichte Gemeingebrauch kann eingeschränkt sein, *wenn etwas Abweichendes bestimmt ist* (§ 9). Etwas Abweichendes bestimmen können Gesetze wie z. B. das Strassenverkehrsgesetz, Verkehrsanordnungen im Sinne des Strassenverkehrsgesetzes, Nutzungspläne und spezielle Nutzungsvorschriften für den öffentlichen Raum im Sinne dieses Gesetzes (vgl. § 24 f. E-NöRG). Die Bestimmung sagt aber nur, dass es keine Bewilligung *gemäss dem vorliegenden Gesetz* braucht. Sie schliesst nicht aus, dass vielleicht eine andere Bewilligung gestützt auf andere rechtliche Regelungen erforderlich ist.

§ 9 schafft eine klare gesetzliche Grundlage, um den schlichten Gemeingebrauch einzuschränken, sofern dies im öffentlichen Interesse liegt (z. B. Beschränkung des Schwimmens im Rhein aufgrund des Schifffahrtsverkehrs oder Fahrverbote bei Baustellen im öffentlichen Raum). Dies bedeutet, dass zwischen den öffentlichen und privaten Interessen am Gemeingebrauch sowie den entgegenstehenden öffentlichen Interessen eine Interessenabwägung vorgenommen werden muss. Die Aufzählung der in diesem Zusammenhang genannten öffentlichen Interessen in Abs. 2 ist nicht abschliessend. In Abs. 2 geht es um Einschränkungen des schlichten Gemeingebrauchs aufgrund anderer gesetzlichen Grundlagen oder aus tatsächlichen Gründen (z. B. Verbot, einen Rasen zu betreten, wenn dort frisch angesät ist oder kein Picknicken auf einer Fläche, die unter Naturschutz steht).

Wird eine Nutzung des öffentlichen Raumes gestützt auf die Bestimmung beschränkt oder aufgehoben, so steht dieser Raum nicht mehr für die entsprechende Nutzung zur Verfügung. Das schliesst aber nicht aus, dass andere Nutzungen für dieselben Personen weiter erlaubt sind. Die Vorschrift ist deshalb nicht mit dem Wegweisungsartikel zu verwechseln, der die Möglichkeit vorsieht, einzelne Menschen von bestimmten Orten wegzuweisen, d. h. ihnen dort den Zugang oder den Aufenthalt zu verbieten.

8.4 Teil 4: Bewilligungspflichtige Nutzung zu Sonderzwecken (gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung)

Teil 4 enthält die Bewilligungspflicht für Nutzungen des öffentlichen Raumes, welche über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehen. Auf die juristische Unterscheidung in gesteigerten Gemeingebrauch und Sondernutzung wird im neuen Gesetz verzichtet. Eine solche Unterscheidung führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Gemäss neuem Gesetz gilt alles, was den schlichten Gemeingebrauch übersteigt als Nutzung zu Sonderzwecken und kann mit einer Nutzungsbewilligung zugelassen werden. Das Gesetz sieht demnach mit der Nutzungsbewilligung *ein* Instrument vor, mit dem sämtliche *Arten* (auch Bauten und Anlagen) und *Intensitäten* von Nutzungen zu Sonderzwecken geregelt werden können. Es wird nicht mehr unterschieden zwischen vorübergehender (Bewilligung) und dauerhafter Nutzung (Verleihung) wie im bisherigen Allmendgesetz. Als besondere Ausgestaltung der Nutzungsbewilligung enthält das Gesetz die Veranstalterbewilligung. Mit der Dienstbarkeit für Bauten und Anlagen sowie mit den Miet- resp. Pachtverträgen gibt es zusätzlich drei Instrumente, mit denen in besonderen Fällen die Erlaubnis für eine Nutzung zu Sonderzwecken erteilt werden kann.

§ 10. Nutzung zu Sonderzwecken

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken bedarf grundsätzlich einer Bewilligung und ist gebührenpflichtig.

² Als Nutzung zu Sonderzwecken gilt jede über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung des öffentlichen Raumes.

³ Durch Verordnung können bestimmte Arten der Nutzung zu Sonderzwecken von der Bewilligungspflicht ausgenommen oder die Bewilligungspflicht durch eine blosse Meldepflicht ersetzt werden.

⁴ Durch Verordnung ist die Veröffentlichung von Bewilligungen für Nutzungen zu Sonderzwecken zu regeln.

Bemerkungen zu § 10:

Grundsätzliche Bewilligungspflicht für Nutzungen zu Sonderzwecken

Alles, was über den schlichten Gemeingebrauch hinausgeht, gilt als *Nutzung zu Sonderzwecken* und ist grundsätzlich bewilligungspflichtig. Sobald eine Nutzung nicht mehr bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich ist, ist sie somit als Nutzung zu Sonderzwecken zu qualifizieren. Die Abgrenzung ist nicht immer ganz einfach und kann auch nicht generell für einzelne Nutzungsarten vorgenommen werden. Häufig kommt es auch auf das Mass oder den Ort der Nutzung an. So wird beispielsweise das Verteilen von Flugblättern mit ideellem oder politischem Charakter durch eine einzige Person eher als schlichter und damit bewilligungsfreier Gemeingebrauch angesehen (vgl. BGE 96 I 586), während das Verteilen durch mehrere Personen oder von Flugblättern zu kommerziellen Zwecken bereits eine bewilligungspflichtige Nutzung zu Sonderzwecken darstellen kann (vgl. BGE 126 I 133). Auch das

Umhergehen eines Plakatträgers („Sandwichmann“) zu Werbezwecken muss als Grenzfall angesehen werden (BGE 109 Ia 208; BGE 100 Ia 392). Für die Abgrenzung zwischen schlichtem Gemeingebrauch und Nutzung zu Sonderzwecken kann auch der Ort eine Rolle spielen, an dem eine Nutzung stattfinden soll. So ist eine Nutzung in der Innenstadt schneller nicht mehr gemeinverträglich und stellt damit eine Nutzung zu Sonderzwecken dar, wohingegen dieselbe Nutzung in einem Aussenquartier durchaus als gemeinverträglicher Gemeingebrauch angesehen werden kann.

Im neuen Gesetz wird nicht mehr zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung unterschieden, sondern die beiden Kategorien werden zusammengefasst zur neuen und beides umfassenden Kategorie „Nutzung zu Sonderzwecken“. Um dies zu verdeutlichen, werden die rechtlich gefestigten Begriffe im Titel in Klammern gesetzt.

Die Abgrenzung zwischen schlichtem Gemeingebrauch und Nutzungen zu Sonderzwecken entspricht der nach heutiger Praxis und Lehre geltenden Abgrenzung zwischen schlichtem und gesteigertem Gemeingebrauch. Verzichtet wird lediglich auf die (zusätzliche) Unterscheidung zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung (und damit auf die Verleihung nach geltendem Allmendgesetz), weil diese kategoriale Unterscheidung heute als überholt gilt. Die Unterscheidungskriterien zwischen gesteigertem Gemeingebrauch und Sondernutzung sind unklar und unpraktikabel. Zudem können bereits nach geltendem Allmendgesetz einfache Nutzungsbewilligungen und Verleihungsbeschlüsse faktisch unter denselben Voraussetzungen widerrufen werden.

Nach vorliegendem Gesetzesentwurf können grundsätzlich alle Arten der Nutzung zu Sonderzwecken durch eine Nutzungsbewilligung zugelassen werden. Für die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch ortsfeste Bauten und Anlagen besteht gemäss Gesetzesentwurf wegen der Dauerhaftigkeit der Nutzung auch die Möglichkeit der Errichtung einer Dienstbarkeit. Für ortsfeste Bauten und Anlagen wird diese Form der Erlaubnis zur Nutzung des öffentlichen Raumes im Vordergrund stehen (vgl. Bemerkungen zu § 22).

Eine Bewilligung zur Nutzung zu Sonderzwecken dient der Koordination und Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Nutzungen des öffentlichen Raumes. Grundsätzlich ist für Nutzungen zu Sonderzwecken immer eine Nutzungsbewilligung oder eine andere Art der Nutzungserlaubnis erforderlich. Bei baulichen Nutzungen durch den Kanton ist diese Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes heute jedoch regelmässig in der erforderlichen Baubewilligung enthalten. Das vorliegende Gesetz ändert nichts an der Baubewilligungspflicht, die im Raumplanungsgesetz des Bundes festgelegt und im kantonalen Bau- und Planungsgesetz ausgeführt ist. So braucht es auch in Zukunft beispielsweise eine Baubewilligung für Ver- und Entsorgungsleitungen. Das vorliegende Gesetz verlangt aber unabhängig von einer allfälligen Baubewilligung grundsätzlich für jede Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken eine gebührenpflichtige Nutzungsbewilligung (oder eine andere im Gesetz vorgesehene Art der Nutzungserlaubnis), wenn eine Nutzung nicht explizit durch Gesetz oder Verordnung davon ausgenommen ist. Sollen also Nutzungen zu Sonderzwecken bewilligungsfrei sein und ist dies bisher noch in keiner gesetzlichen Grundlage vorgesehen, so muss dies noch explizit vorgesehen werden.

Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Nutzungen zu Sonderzwecken

Allerdings gibt es auch Ausnahmen von dieser grundsätzlichen Bewilligungspflicht für Nutzungen, die den schlichten Gemeingebrauch übersteigen. So schliesst die Pressefreiheit aus, Herstellung und Vertrieb von ideellen Presseerzeugnissen von einer Bewilligungspflicht abhängig zu machen (BGE 96 I 219). In einem anderen Fall, bei dem es um das Verteilen einer vervielfältigten Schrift zu ideellen Zwecken ging, hat das Bundesgericht entschieden, eine Bewilligungspflicht stelle angesichts der geringen Intensität der Nutzung und der Hochwertigkeit der auf dem Spiel stehenden grundrechtlichen Interessen ohnehin einen unverhältnismässigen Eingriff in die Meinungsfreiheit dar (vgl. BGE 96 I 586).

Bereits heute sind einzelne Nutzungsarten explizit mit Verordnung von der Bewilligungspflicht ausgenommen oder sollen ausgenommen werden (bspw. § 4 der Verordnung über die Inanspruchnahme der Allmend [Allmendverordnung; SG 724.140] betreffend musikalische und theatralische Darbietungen im Rahmen der Vorschriften der Verordnung betreffend Strassenmusizieren vom 17. März 1981 [heute Verordnung betreffend Strassenmusik und Strassenkunst vom 10. Januar 2012; SG 782.420]. Für manche Nutzungsarten wird die Bewilligungspflicht mit einer eigenen Verordnung speziell geregelt. So zum Beispiel für das Parkieren auf Allmend gemäss der Verordnung über die Parkraumbewirtschaftung [PRBV] vom 12. Juni 2012).

Wenn die Auswirkungen auf die örtliche Umgebung sehr gering sind und zulässige Einsprachen ausgeschlossen werden können, besteht auch die Möglichkeit, einzelne Nutzungsarten einem blossen Meldeverfahren zu unterstellen. Wird eine Nutzung dem Meldeverfahren unterstellt, so wird damit die Bewilligungspflicht zwar aufgehoben, doch muss der Behörde eine Meldung über die Nutzung gemacht werden. Das Meldeverfahren ist nicht zu verwechseln mit dem vereinfachten Verfahren (§ 37 Abs. 2), bei welchem für eine bewilligungspflichtige Nutzung auf die Publikation verzichtet werden kann. Beispiele für dem Meldeverfahren unterstellte Nutzungen des öffentlichen Raumes sind kleine Bauinstallationen, die nicht grösser als 10 m² sind und nicht länger als 10 Tage dauern, die Durchführung von privaten Apéros mit einem maximalen Besucheraufkommen von 60 Personen oder das Anbringen von Weihnachtsdekoration auf öffentlichen Beleuchtungseinrichtungen.

Veröffentlichung von (Personen-)Daten im Zusammenhang mit Nutzungsbewilligungen (Abs. 4)

Bereits heute ist im Internet eine Belegungsliste aufgeschaltet, der man die verschiedenen Nutzungen der Allmend zu Sonderzwecken, gleichgültig, ob private Anlässe oder bauliche Massnahmen, an den jeweiligen Tagen entnehmen kann. Viele dieser Einträge enthalten Personendaten im Sinne von § 3 Abs. 3 IDG. Nach § 21 IDG darf ein öffentliches Organ Personendaten bekanntgeben, wenn eine gesetzliche Bestimmung dazu verpflichtet oder ermächtigt (sog. unmittelbare gesetzliche Grundlage) oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist (sog. mittelbare gesetzliche Grundlage).

Die Veröffentlichung von Personendaten ist für die Allmendverwaltung für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe nicht zwingend erforderlich. Die Möglichkeit, Belegungslisten für die Nutzung der Allmend zu Sonderzwecken im Internet aufzuschalten, erhöht jedoch die Kundentreue, weshalb dafür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Da es

sich bei den Daten nicht um besondere Personendaten handelt, genügt jedoch eine Delegation an den Verordnungsgeber.

§ 11. Bauten und Anlagen als besondere Art der Nutzung zu Sonderzwecken

¹ *Bauten und Anlagen sind im öffentlichen Raum nur zulässig,*

- a. wenn sie öffentlichen Zwecken dienen, oder*
- b. wenn es ein Gesetz, ein Nutzungsplan oder die speziellen Nutzungspläne gemäss diesem Gesetz vorsehen, oder*
- c. wenn sie an einen bestimmten Standort gebunden sind und nicht ohne übermässigen Aufwand ausserhalb des öffentlichen Raumes errichtet werden können oder dies nicht sinnvoll ist, oder*
- d. als temporäre Einrichtungen aus besonderem Anlass für eine von vornherein bestimmte Zeit.*

² *Für Bauten und Anlagen sind neben den Vorschriften dieses Gesetzes insbesondere die für öffentliche Räume anwendbaren Bau- und Planungsvorschriften zu berücksichtigen.*

Bemerkungen zu § 11:

Bauten und Anlagen werden im Gesetz als einzige Nutzungsart besonders erwähnt, weil sie eine besonders eingreifende Nutzung des öffentlichen Raumes darstellen. Mit § 11 wird festgestellt, welche Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum überhaupt zulässig sein können. Es wird damit kein genereller Anspruch auf die Nutzung des öffentlichen Raumes für diese Bauten und Anlagen geschaffen. Bauten und Anlagen, die nicht in eine der Kategorien von § 11 Abs. 1 lit. a - d fallen, sind im öffentlichen Raum jedoch von vornherein ausgeschlossen.

Natürlich muss der öffentliche Raum für die öffentliche Ver- und Entsorgung und andere öffentliche Zwecke, die der Öffentlichkeit dienen, genutzt werden können. Die Erschliessung ist eine der grundlegenden Nutzungen des öffentlichen Raumes, die ein Leben in der Stadt überhaupt erst ermöglichen. Ansonsten aber soll der öffentliche Raum soweit möglich insbesondere von privaten Bauten und Anlagen freigehalten werden, um Freiräume zu erhalten. Bauten und Anlagen sind deshalb nur in den in Abs. 1 vorgesehenen Fällen denkbar.

Der Begriff des öffentlichen Zwecks soll auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Öffentlichen Zwecken dient sicherlich die gesamte Infrastruktur und Ausstattung des öffentlichen Raumes. Die Versorgung mit Energie, Wasser oder Telekommunikation ist zur Infrastruktur zu zählen. Die dafür erforderlichen Bauten und Anlagen dienen einem öffentlichen Zweck im Sinne dieses Gesetzes, auch wenn der Nutzen einzelner Leitungen und Anlagen vorwiegend Privaten zugute kommt. Nicht einem öffentlichen Zweck im Sinne dieses Gesetzes dient beispielsweise ein Kiosk, an dem keine Trambillets oder ähnliches, sondern nur Süssigkeiten, Zigaretten und Zeitungen verkauft werden. Ansonsten würde jeder Verkaufsstand oder -laden unter lit. a fallen.

Bauten und Anlagen müssen im öffentlichen Raum auch möglich sein, wenn ein Gesetz (z. B. §§ 17, 18 oder 56 BPG) oder ein Nutzungsplan (z. B. Erschliessungsplan, Bebauungsplan, Strassenlinienplan) dies vorsieht (lit. b). Bestimmte Bauten und Anlagen können ge-

setzlich sogar von der Voraussetzung einer Nutzungsbewilligung befreit werden. Dies gilt beispielsweise für die vorragenden Bauteile im Sinne von §§ 17 und 18 BPG (wie z. B. Dächer, Balkone, Erker, Risalite und Freitreppen) sowie auch für die unbeachtlichen Bauteile im Sinne von § 33 (wie z. B. Rampen, Gesimse, Fenstergitter, Fensterläden, Markisen, Geländer vor Treppenschächten und dergleichen) und § 78 BPG (zusätzliche Dämmung). Wenn man von diesen Vorschriften über vorragende und über unbeachtliche Bauteile absieht, ist die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen der öffentliche Raum durch private Bauten und Anlagen in Anspruch genommen werden darf, jedoch nicht im Bau- und Planungsgesetz, sondern im vorliegenden Gesetz geregelt.

Auch Bauten und Anlagen, die an einen bestimmten Standort im öffentlichen Raum gebunden sind und nicht ohne übermässigen Aufwand ausserhalb des öffentlichen Raumes errichtet werden können oder dies nicht sinnvoll ist, müssen möglich sein (lit. c), so z. B. IWB-Verteilkästen.

Das vorliegende Gesetz enthält keine materiellen Bestimmungen zum Baurecht. Für Bauten und Anlagen sind die Bau- und Planungsvorschriften (RPG, BPG, das Gesetz über den Denkmalschutz [Denkmalschutzgesetz, DSG; SG 497.100] etc.) einzuhalten, soweit diese im öffentlichen Raum anwendbar sind (Abs. 2). Dies ergibt sich bereits aus dem Gesetzesvorbehalt von § 1 dieses Gesetzes, doch soll an dieser Stelle für eine bessere Verständlichkeit explizit nochmals darauf hingewiesen werden. Der Begriff der Bau- und Planungsvorschriften ist hier weit zu verstehen. So sind z. B. auch die Bestimmungen zum Denkmalschutz wie insbesondere der Umgebungsschutz im öffentlichen Raum dazu zu zählen.

Welche Bestimmungen für Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum zur Anwendung gelangen, wird im Einzelfall zu klären sein. Sicherlich anwendbar sein wird § 58 BPG betreffend die gute Gesamtwirkung, denn § 58 Abs. 2 hält selber fest, dass bei der guten Gesamtwirkung für den öffentlichen Raum erhöhte Ansprüche gelten. Ebenfalls für den öffentlichen Raum gelten die Vorschriften betreffend die bauliche Sicherheit und solche betreffend behindertengerechtes Bauen gemäss § 62 f. BPG. Für Grünanlagen, die gemäss Zonenplan zur Grünzone zählen, gelten auch die entsprechenden Zonenvorschriften gemäss BPG.

§ 12. Nutzungsbewilligung

¹ Über die Erteilung einer Nutzungsbewilligung wird aufgrund einer Güterabwägung zwischen sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen entschieden. Bei der Güterabwägung ist den verfassungsmässigen Grundrechten Rechnung zu tragen.

Bemerkungen zu § 12:

Grundsätzlich besteht kein Rechtsanspruch auf eine Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken. Wird ein Gesuch um Erteilung einer Nutzungsbewilligung eingereicht, so hat die Bewilligungsbehörde über dieses aufgrund einer Interessenabwägung zwischen den privaten Interessen der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers und den entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen zu entscheiden. Die Güter- resp. Interessenabwägung wird von der Leitbehörde gemäss vorliegendem Gesetz vorgenommen, wobei sie die Prüfergebnisse der allenfalls beigezogenen Fachinstanzen zu berücksichtigen hat. Nicht Gegenstand von § 12 ist die Frage, wie mit mehreren Gesuchen um Nutzung des

öffentlichen Raumes für dieselbe Fläche zum gleichen Zeitpunkt umzugehen ist (vgl. Bemerkungen zu § 25).

Ein „bedingter Anspruch“ auf Erteilung einer Nutzungsbewilligung kann sich jedoch ergeben, wenn die Nutzungsbewilligung für die Ausübung eines Freiheitsrechts (z. B. Meinungsäusserungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Wirtschaftsfreiheit) beansprucht wird. Die Verweigerung der Bewilligung stellt in diesem Fall eine Einschränkung von Freiheitsrechten dar und ist – wie jeder Grundrechtseingriff – nur zulässig, wenn neben einer gesetzlichen Grundlage ein öffentliches Interesse vorhanden ist und die Verweigerung verhältnismässig ist. Der Ermessensspielraum der Behörde ist auch eingeschränkt, wenn ein Gesetz einen Anspruch für eine Nutzung des öffentlichen Raumes vorsieht (z. B. Nutzung des öffentlichen Raumes für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe im Rahmen einer Konzession, Art. 35 Fernmeldegesetz des Bundes [FMG; SR 784.10]).

Bei der Berücksichtigung der privaten Interessen des Gesuchstellers an der Nutzungsbewilligung ist nach der Rechtsprechung zwischen ideellen und kommerziellen Interessen zu unterscheiden. Bei ideellen Interessen ist eine Beeinträchtigung des schlichten Gemeingebrauchs oder anderer öffentlicher Interessen eher in Kauf zu nehmen als bei kommerziellen Zwecken. Es widerspricht der Wirtschaftsfreiheit also nicht, wenn rein kommerzielle Interessen weniger hoch gewichtet werden als ideelle Interessen. Allerdings hat es das Bundesgericht als unverhältnismässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit beurteilt, das Verteilen von Drucksachen zu kommerziellen Zwecken auf öffentlichem Grund generell zu verbieten. Es muss im Einzelfall eine Interessenabwägung vorgenommen werden (BGE 126 I 133; MOSER André Werner, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 533).

Als öffentliche Interessen zu berücksichtigen sind sicherlich die Polizeigüter wie öffentliche Ordnung und Sicherheit, Ruhe etc. Weitere Gründe für die Abweisung eines Gesuchs können aber auch der Schutz des Stadt- und Strassenbildes, raumplanerische Interessen, der Schutz der besonderen Zweckbestimmung eines Platzes oder ein erhöhter Reinigungsaufwand sein (vgl. MOSER André Werner, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 534).

Zu berücksichtigende private Interessen können diejenigen der direkten Anliegerinnen und Anlieger zum öffentlichen Raum sein. In seinem Urteil BGE 126 I 213 hat das Bundesgericht erstmals ein Recht des Anstössers anerkannt, sich unter Berufung auf die Eigentumsgarantie gegen die Aufhebung oder Einschränkung des Gemeingebrauchs der Strasse mit staatsrechtlicher Beschwerde zur Wehr zu setzen. Vorher hatte es ein solches Recht jahrzehntelang bestritten. Der Anstösser verfüge - so machte es geltend - bloss über eine tatsächliche Vorzugsstellung und nicht über ein unter dem Schutz der Eigentumsgarantie stehendes Recht auf Zugang und Benützung einer an sein Land angrenzenden Strasse (BGE 61 I 225 E. 5 S. 230 f.; 79 I 199 E. 2 S. 205; 105 Ia 219 E. 2 S. 221 f.). Das Bundesgericht hat die besondere Rechtsstellung des Anstössers einer öffentlichen Strasse allerdings noch wenig konkretisiert. Ausser der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde und der Zulässigkeit von Sperrzeiten (vgl. BGE 131 I 12) hat es daraus aus rechtlicher Sicht noch nichts Wesentliches abgeleitet.

§ 13. Bedingungen und Auflagen

¹ Die Nutzungsbewilligung ist mit den zur Wahrung öffentlicher und privater Interessen nötigen Bedingungen und Auflagen zu versehen.

Bemerkungen zu § 13:

Die Bewilligungsbehörde hat bei der Erteilung einer Nutzungsbewilligung die Bedingungen und Auflagen zu verfügen, die zur Wahrung von öffentlichen oder auch privaten Interessen nötig sind. So kann z. B. in einer Nutzungsbewilligung für den öffentlichen Raum zu Sonderzwecken im Zusammenhang mit einem Verkaufsstand zur Verpflegung mit Esswaren die Auflage gemacht werden, dass ein Abfallkübel zur Entsorgung des Abfalls aufgestellt und der gesammelte Abfall anschliessend fachgerecht entsorgt wird.

§ 14. Bewilligungsadressatin und -adressat

¹ Die Nutzungsbewilligung wird grundsätzlich auf die Person ausgestellt, welche die Nutzung zu Sonderzwecken beantragt.

² Für ortsfeste Bauten und Anlagen kann die Nutzungsbewilligung auf das herrschende Grundstück ausgestellt werden, dessen Nutzung sie dient.

§ 15. Übertragbarkeit

¹ Auf Personen ausgestellte Nutzungsbewilligungen sind grundsätzlich nicht übertragbar.

² In begründeten Fällen kann die Nutzungsbewilligung einen Anspruch auf Übertragung vorsehen.

Bemerkungen zu §§ 14 und 15:

Es ist sinnvoll, die Nutzungsbewilligung auf diejenige Person auszustellen, welche die Nutzung beantragt, weil das die Person ist, zu der die Bewilligungsbehörde Kontakt hat. Meistens wird das dieselbe (natürliche oder juristische) Person sein, welche die Nutzung auch ausübt (§ 14 Abs. 1). Bei ortsfesten Bauten und Anlagen (Abs. 2) kann es jedoch sinnvoll sein, die Nutzungsbewilligung auf ein Grundstück auszustellen, weil die Eigentümer oder die Pächter häufig wechseln. Ansonsten müsste die Nutzungsbewilligung jeweils erneuert oder die Übertragbarkeit vorgesehen werden. Insbesondere in den Fällen der bisherigen Verleihung, für die nach dem Gesetzesentwurf neu eine Nutzungsbewilligung erteilt werden kann, also bei privaten Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum, ist es sinnvoll, wenn die Nutzungsbewilligung auf das Grundstück lautet.

Nutzungsbewilligungen sind grundsätzlich nicht übertragbar (§ 15 Abs. 1). In Ausnahmefällen, wenn besondere Verhältnisse dies rechtfertigen, können sie jedoch auf andere Personen übertragen werden. So insbesondere bei juristischen Personen (z. B. Leitungstunnel Ciba/Novartis) oder wenn bei einer Veranstaltung z. B. kurzfristig die verantwortliche Person (wegen Unfall/Krankheit etc.) ausfällt.

§ 16. Dauer

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken wird auf eine bestimmte Dauer bewilligt.

Bemerkungen zu § 16:

Für die Koordination der Nutzungen des öffentlichen Raumes ist unerlässlich, die Nutzungsbewilligungen befristet auszustellen. In Bezug auf die Befristung sind zwei Fälle zu unterscheiden: Die sogenannten temporären Nutzungen werden zu einem bestimmten Anlass beantragt, wobei sowohl das Anfangs- wie auch das Enddatum der Nutzungsdauer bei der Gesuchseinreichung bekannt sind (z. B. Veranstaltungen, Bauinstallationen, Info-Stände etc.). Demgegenüber gibt es die sogenannten permanenten Nutzungen, bei welchen zwar der Beginn der beabsichtigten Nutzung bekannt ist, das effektive Ende der Nutzung jedoch (noch) nicht (Boulevard-Restaurants, Reklamereiter, Trottoirauslagen etc.).

Bei den temporären Nutzungen stellt die Befristung kein Problem dar. Die Nutzungsbewilligungen werden auf den beantragten Zeitraum ausgestellt. Schwieriger gestaltet sich die Befristung der permanenten Nutzungen. In der Praxis werden die Nutzungsbewilligungen für permanente Nutzungen auf ein grosszügig bemessenes Enddatum ausgestellt. Die Nutzungsbewilligungsinhaberinnen und –inhaber erhalten dann jährlich die Rechnung für die Nutzungsgebühren für das anstehende Jahr. Werden die Nutzungsgebühren bezahlt, kann die Nutzung weiter erfolgen. Werden die Nutzungsgebühren nicht bezahlt, gilt dies als Verzicht auf die Nutzungsbewilligung, womit diese endet (vgl. § 18 lit. b E-NöRG).

Mit diesem Vorgehen wird der Aufwand für die Inhaberinnen und –inhaber von permanenten Nutzungsbewilligungen auf ein absolutes Minimum reduziert. Der Verwaltungsaufwand beschränkt sich auf die einmalige Bewilligungserteilung und anschliessend die jährliche Rechnungsstellung.

§ 17. Änderung und Beendigung der Nutzungsbewilligung

¹ Die Nutzungsbewilligung kann geändert oder vorübergehend entzogen werden, insbesondere wenn es wesentlich geänderte Verhältnisse erfordern oder es zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen nötig ist.

§ 18. Beendigung der Nutzungsbewilligung

¹ Die Nutzungsbewilligung erlischt,

- a. mit dem Ablauf der Zeit, für die sie erteilt worden ist, oder*
- b. wenn die aus der Nutzungsbewilligung Berechtigten darauf verzichten, oder*
- c. wenn sie widerrufen wird.*

² Die aus der Nutzungsbewilligung Berechtigten haben bis zum Zeitpunkt der Beendigung der Nutzungsbewilligung den ursprünglichen Zustand des benutzten öffentlichen Raumes wieder herzustellen.

§ 19. Widerruf

¹ Der Widerruf einer Nutzungsbewilligung erfolgt ganz oder teilweise,

- a. wenn ein Widerrufsgrund vorliegt, der in der Bewilligung genannt ist, oder
- b. wenn die daraus Berechtigten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, oder
- c. wenn es zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen nötig ist.

§ 20. Entschädigung

¹ Sofern nicht ein Gesetz oder die Nutzungsbewilligung etwas anderes bestimmen, besteht kein Anspruch auf Entschädigung, wenn die benutzte Fläche der bewilligten Nutzung entzogen wird oder aus anderen Gründen nicht benutzt werden kann.

² Wird eine Nutzungsbewilligung für Bauten oder Anlagen vor Ablauf der festgelegten Frist widerrufen, haben die Berechtigten Anspruch auf Entschädigung:

- a. wenn sie den Widerruf nicht selbst zu vertreten haben, oder
- b. wenn der Widerruf nicht wegen des Eintritts einer in der Bewilligung festgehaltenen Bedingung erfolgt.

³ Muss die Nutzung zu Sonderzwecken vorübergehend unterbrochen werden, können die dadurch entstehenden Kosten den an der Unterbrechung interessierten Privaten auferlegt werden, wenn es die Verhältnisse rechtfertigen.

Bemerkungen zu §§ 17-20:

Eine bereits erteilte Nutzungsbewilligung kann unter bestimmten Voraussetzungen geändert, ergänzt oder auch vorübergehend entzogen werden (§ 17). Die Änderung, Ergänzung oder der vorübergehende Entzug einer Nutzungsbewilligung kommt in der Praxis häufig vor bei Flächenerweiterungen, Verlängerungen der Öffnungszeiten oder bei Grossanlässen wie Fasnacht oder Herbstmesse. Auch bei Nutzungsbewilligungen für Bauten oder Anlagen kommt es oft zu Verlängerungen der bewilligten Frist. Soll eine Nutzungsbewilligung dauerhaft entzogen werden, so geschieht dies durch Widerruf und ist an die im Gesetz genannten Voraussetzungen gemäss § 19 gebunden.

Nutzungsbewilligungen werden für eine bestimmte Dauer ausgestellt und enden deshalb meist mit deren Ablauf (§ 18 Abs. 1 lit. a). Sie können aber auch durch Verzicht oder durch Widerruf enden (§ 18 Abs. 1 lit. b bzw. c). Bis zur Beendigung muss eine genutzte Fläche geräumt und wiederhergestellt sein (§ 18 Abs. 2). Kommt eine Nutzerin oder ein Nutzer dem nicht nach, so gilt die Pflicht gemäss Nutzungsbewilligung über die Beendigung hinaus, bis sie erfüllt ist.

Der Widerruf einer Nutzungsbewilligung darf nur unter bestimmten Voraussetzungen erfolgen: Bei Vorliegen einer Pflichtverletzung, bei überwiegenden öffentlichen oder privaten Inte-

ressen oder bei Vorliegen eines anderen Grunds, der bereits in der Nutzungsbewilligung genannt ist (§ 19).

Weil Private gegenüber dem Kanton keinen Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes resp. beim bedingten Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes keiner auf eine bestimmte Fläche besitzen, entsteht dem Kanton durch die Aufhebung der Nutzungsbewilligung auch keine Entschädigungspflicht, ausser ein Gesetz oder die Nutzungsbewilligung sieht eine solche vor (§ 20 Abs. 1). Die Nutzung der Allmend zu Sonderzwecken kann wie jede andere Tätigkeit jederzeit entschädigungslos verboten werden, wenn es aus polizeilichen Gründen, d.h. zur Wahrung der öffentlichen Ordnung – insbesondere zur Gefahrenabwehr - nötig ist. Das schliesst in der Regel auch einen Entschädigungsanspruch aus. Sofern möglich ist die Leitbehörde bemüht, eine Ersatzfläche anzubieten. Die aus einer Bewilligung Berechtigten haben jedoch das sogenannte strassenspezifische Risiko zu tragen. Dazu gehören namentlich vorübergehende Unterbrechungen der Nutzung zu Sonderzwecken als Folge von Strassenausbesserungsarbeiten.

Kein Erfordernis für einen allfälligen Entschädigungsanspruch ist, dass die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber von der Nutzungsbewilligung bereits „Gebrauch“ gemacht hat. Besteht ein Anspruch auf Entschädigung, kann die Frage jedoch Auswirkungen auf deren Höhe haben. Zu beachten ist, dass auch ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes keine direkte Auswirkung auf eine Entschädigungsfolge hat: Besteht ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes, ist dieser insofern „bedingt“, als kein Anspruch auf eine bestimmte Fläche zu einem bestimmten Zeitpunkt besteht. Anstelle der entzogenen Fläche wird der Nutzungsbewilligungsinhaberin oder dem Nutzungsbewilligungsinhaber in der Regel eine Ersatzfläche zur Verfügung gestellt.

Eine Ausnahme vom entschädigungslosen Widerruf einer Bewilligung sieht das Gesetz in Abs. 2 für einen vorzeitigen Widerruf einer Nutzungsbewilligung für Bauten und Anlagen vor, wenn die Berechtigten diesen nicht selber zu vertreten haben (lit. a) oder der Widerruf nicht wegen Eintritts einer in der Bewilligung festgehaltenen Bedingung erfolgt (lit. b).

Abs. 3 hält die Möglichkeit fest, Privaten für die in ihrem Interesse vorgenommene Unterbrechung einer Nutzung zu Sonderzwecken eine Entschädigungspflicht aufzuerlegen, wenn besondere Verhältnisse dies rechtfertigen. Wird eine Nutzung zu Sonderzwecken im Interesse eines Privaten unterbrochen, kann die Entschädigungspflicht nicht mit den gleichen Gründen ausgeschlossen werden wie bei einer durch öffentliche Interessen gebotenen Unterbrechung. Wenn der öffentliche Raum beispielsweise wegen eines Strassenfests vorübergehend geräumt werden muss, kann es gerechtfertigt sein, die Kosten den Veranstaltern aufzuerlegen. Abs. 3 enthält die dafür nötige Rechtsgrundlage. Anders verhält es sich dann, wenn ein Boulevard-Restaurant oder eine Verkaufsauslage vorübergehend einem Baugerüst weichen muss. Wer die Allmend nutzt, muss auch mit Unterbrechungen der Nutzung zu Sonderzwecken durch unvermeidbare Bauvorhaben auf angrenzenden Grundstücken rechnen und die damit verbundenen Nachteile entschädigungslos hinnehmen. Die vorgeschlagene Bestimmung ist deshalb als „Kann-Vorschrift“ formuliert. Sie ist nur anzuwenden, wenn es die Verhältnisse rechtfertigen. Dies ist im Einzelfall zu prüfen.

§ 21. Veranstalterbewilligung

¹ Die Veranstalterbewilligung überträgt der Veranstalterin oder dem Veranstalter für einen besonderen Anlass die Befugnis, die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken an Dritte zu erteilen und dafür Gebühren zu erheben.

² Die Veranstalterbewilligung darf nur für genau bezeichneten öffentlichen Raum erteilt werden. Sie ist zeitlich auf einen besonderen Anlass oder eine bestimmte Serie von Anlässen zu begrenzen.

³ Die Veranstalterbewilligung kann festlegen, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen die beanspruchten Flächen oder die darauf errichteten Anlagen Dritten zur Verfügung gestellt werden.

⁴ Die Veranstalterin oder der Veranstalter haben bei der Erteilung der Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken an Dritte die gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die verfassungsmässigen Grundrechte zu beachten.

⁵ Die Gebührenerhebung richtet sich nach den Gebührevorschriften gemäss diesem Gesetz. Der Regierungsrat kann davon Abweichungen vorsehen.

Bemerkungen zu § 21:

Formell ist die Veranstalterbewilligung eine besondere Ausgestaltung einer Nutzungsbewilligung. Die Behörde erteilt der Veranstalterin oder dem Veranstalter die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes. Diese Nutzungsbewilligung enthält im Gegensatz zu „gewöhnlichen“ Nutzungsbewilligungen das Recht der Veranstaltenden, selber Nutzungsbewilligungen an Dritte auszustellen. Sie erleichtert zudem die Durchführung von Veranstaltungen für die Veranstaltenden selbst wie auch für die Bewilligungsbehörden, denn es muss z. B. nicht für jeden einzelnen Stand eines Anlasses eine eigene Nutzungsbewilligung bei den Behörden eingeholt werden. In eine ähnliche Richtung gehen die heute bereits üblichen Rahmenbewilligungen, die für einzelne Messen oder Märkte zuhanden des Büros Messen und Märkte des Präsidialdepartements ausgestellt werden. Im Gegensatz zur vorgesehenen Veranstalterbewilligung richten sich diese aber an Verwaltungsbehörden und nicht an private Veranstalterinnen und Veranstalter.

Mit der Veranstalterbewilligung wird eine öffentlich-rechtliche Befugnis an Private übertragen. Dafür ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, wie sie § 21 darstellt. Die privaten Veranstalterinnen und Veranstalter sind wie das Gemeinwesen bei der Erteilung von Nutzungsbewilligungen an die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die verfassungsmässigen Grundrechte gebunden (Abs. 4). Zu denken ist hierbei insbesondere an das Rechtsgleichheitsgebot, die aus der Wirtschaftsfreiheit resultierende spezielle Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden und an das Willkürverbot.

Die Veranstalterinnen und Veranstalter erhalten auch die Kompetenz, für die erteilten Nutzungsbewilligungen Gebühren zu erheben. Damit wird den privaten Veranstaltenden auch eine hoheitliche Aufgabe übertragen. Sie sind bei der Gebührenerhebung deshalb an die für die Bewilligungsbehörde geltenden Vorschriften gemäss diesem Gesetz (§ 26 ff.) - damit insbesondere an das Äquivalenz- und Interessenprinzip - und an den entsprechenden Gebührentarif gebunden. Der Regierungsrat kann von der Verpflichtung, die für die Bewilli-

gungsbehörde geltenden Vorschriften gemäss diesem Gesetz einzuhalten, Abweichungen vorsehen. Da die Veranstaltenden im Rahmen des Erhalts der Veranstalterbewilligung die Gebühr für die gesamte Nutzung des öffentlichen Raumes, vorbehältlich einer allfälligen Ermässigung bzw. eines allfälligen Erlasses, entrichten, sind sie weder verpflichtet, für Nutzungsbewilligungen an Dritte Gebühren zu erheben, noch haben sie die allfällig erhobenen Gebühren ganz oder teilweise abzuliefern. Die Möglichkeit, einen Gewinn zu erzielen, wird durch die Bindung an das Äquivalenz- und Interessenprinzip begrenzt.

§ 48 Abs. 2 E-NöRG hält fest, dass die Inhaberin oder der Inhaber einer Nutzungsbewilligung dem Kanton Basel-Stadt für sämtliche Schäden haften, die infolge der Ausübung der Bewilligung und der damit zusammenhängenden Vorkehrungen entstehen. Gemäss dieser Bestimmung haftet der Veranstalter als Bewilligungsinhaber gegenüber dem Kanton auch für Schäden, die ein Dritter mit einer Nutzungsbewilligung im Rahmen der Veranstaltung verursacht. Der Kanton wird sich im Schadensfall an den Veranstalter halten und nicht an den Dritten. Das Haftungsverhältnis zwischen Veranstalter und dessen Bewilligungsnehmern ist deren Sache.

§ 22. Dienstbarkeiten

¹ Die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes kann auch mittels Dienstbarkeit zugelassen werden.

² Soll für die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch private Hochbauten ein Baurecht errichtet werden, muss dies grundsätzlich in einem rechtskräftigen Bebauungsplan vorgesehen sein. Der Regierungsrat legt die Ausnahmen fest.

³ Dienstbarkeiten können zu Gunsten einer Person oder eines herrschenden Grundstücks, dessen Nutzung sie dienen, eingetragen werden.

Bemerkungen zu § 22:

Anstelle einer Nutzungsbewilligung kann eine Nutzung im öffentlichen Raum auch mittels Dienstbarkeit ermöglicht werden. In erster Linie ist hier an die Errichtung von Baurechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum zu denken. Vorteil einer Dienstbarkeit ist, dass diese im Grundbuch eingetragen wird und damit für Dritte erkennbar ist.

In welchen Fällen für Bauten und Anlagen eine Nutzungsbewilligung erteilt und wann eine Dienstbarkeit errichtet wird, ist im Gesetz nicht vorgeschrieben, sondern ist nach praktischen Kriterien im Einzelfall zu entscheiden. Ein massgebendes Kriterium wird die Dauerhaftigkeit der Baute und Anlage sein. Baurechte werden heute beispielsweise bei Auskragungen über Allmend wie beim Messeturm oder St. Jakob-Turm, bei Allmendüberbrückungen wie beim Messezentrum 2012, bei Passerellen über Allmend wie beim Plaza Hotel oder bei unterirdischen Passagen wie beim Durchgang vom Elisabethenparking zum Migros Wellness erteilt. In solchen Fällen sollen auch weiterhin Dienstbarkeiten errichtet werden können.

Unter Baurecht im Sinne der Bestimmung sind sämtliche Arten von Baurechten zu verstehen wie selbständige und unselbständige Baurechte, Überbau-, Näherbau- und ähnliche Baurechte. Bei kleineren Bauten und Anlagen auf Allmend wie Behindertenrampe, Treppe, Liftanbau, Verbindungstunnel, Tiefgaragenzufahrt, deren Entfernung faktisch die Baubewilligung in Frage stellen würde, ist anstelle der bisherigen Verleihung die Einräumung eines

Baurechts ebenfalls sinnvoll. Voraussetzung für die Errichtung einer Dienstbarkeit ist stets die Bildung einer Allmendparzelle im Grundbuch. Ein Bebauungsplan für solche kleineren Bauten und Anlagen ist nicht erforderlich. Die Ausnahmen sollen auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Für Hochbauten besteht im Normalfall eine entsprechende Bebauungsplanvorschrift. Die Regelung, wonach für private Hochbauten, die öffentlichen Raum beanspruchen, im Gegensatz zu anderen Bauten und Anlagen wie Leitungs- oder Tunnelbau grundsätzlich immer ein Bebauungsplan vorhanden sein soll, hat sich bewährt und soll beibehalten werden.

§ 23. Miet- und Pachtverträge

¹ In besonderen Fällen kann die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken durch Miet- oder Pachtverträge vereinbart werden.

² Ein besonderer Fall kann insbesondere vorliegen,

- a. wenn die Nutzung von bestehenden Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum im öffentlichen Interesse liegt, oder
- b. wenn es um die Nutzung von öffentlichem Raum unter Viadukten und dergleichen geht, der nicht im Gemeingebrauch steht.

Bemerkungen zu § 23:

Grundsätzlich ist die Nutzungsbewilligung das geeignete Instrument, mit dem der Kanton die Nutzung des öffentlichen Raumes durch Private regelt. In besonderen Fällen kann der Kanton dies aber auch mit Vertrag vereinbaren. Heute werden Miet- oder Pachtverträge vornehmlich für auf Allmend stehende Räume in Gebäuden oder für Gebäude selber wie z. B. für Vereinslokale, Lagerräume, Magazine in Brückenwiderlagern, Kioske und Restaurationsbetriebe abgeschlossen. Die im Gesetz vorgesehenen Beispiele für besondere Fälle, in denen eine vertragliche Vereinbarung erlaubt ist, geben somit die heute bekannten Anwendungsfälle wieder. Insbesondere bei der Nutzung von bestehenden Bauten und Anlagen steht der privatrechtliche Aspekt der Miete resp. der Pacht im Vordergrund, weshalb es gerechtfertigt ist, hierfür Miet- oder Pachtverträge abzuschliessen. Die Nennung ist aber nicht abschliessend.

8.5 Teil 5: Spezielle Nutzungspläne

Teil 5 sieht mit den speziellen Nutzungsplänen ein neues planungsrechtliches Instrument vor, mit welchem für einzelne Orte des öffentlichen Raums die Nutzung genauer geregelt werden kann.

§ 24. Anwendungsbereich

¹ Mit speziellen Nutzungsplänen für den öffentlichen Raum kann für einzelne Orte die Nutzung näher geregelt werden, soweit das geltende Recht dafür Raum lässt und es öffentliche Interessen rechtfertigen.

§ 25. Inhalt

¹ Spezielle Nutzungspläne können namentlich:

- a. die Intensität der Nutzung regeln;
- b. die Nutzung zu bestimmten Zwecken näher festlegen;
- c. Kriterien für die Bewilligung zur Nutzung zu Sonderzwecken festlegen, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt.

Bemerkungen zu §§ 24 und 25:

Mit den speziellen Nutzungsplänen gemäss §§ 24 und 25 wird ein Instrument für eine allgemeingültige Planung der Nutzung für einzelne *räumlich begrenzte Bereiche* im öffentlichen Raum geschaffen. Ein heute bereits bestehendes Beispiel für einen speziellen Nutzungsplan im Sinne von § 24 sind die Beispielungspläne, die für einzelne Plätze in der Stadt genauere Vorschriften für die Anzahl, Art und Dauer von Veranstaltungen vorsehen. Die Beispielungspläne sind ein Erfolgsmodell und tragen erheblich zur Standortattraktivität der Stadt Basel für Veranstaltungen bzw. für Veranstaltende sowie zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor übermässigen Lärmimmissionen (im Sinne des Umweltschutzrechtes) bei. Durch die Festlegung bestimmter Nutzungsregeln für einzelne Orte erhöhen sie die Planungssicherheit für die Veranstaltenden sowie die Rechtssicherheit aller Betroffenen. Sie führen zu einer Vereinfachung der nachfolgenden Bewilligungsverfahren, indem auf die Publikation der einzelnen Gesuche verzichtet werden kann, wenn wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt bereits im Rahmen der speziellen Nutzungspläne publiziert werden. Auch bieten die speziellen Nutzungspläne die Möglichkeit, frühzeitig auf allfällige Nutzungskonflikte zu reagieren und die Interessen von Veranstaltenden und Anwohnerinnen und Anwohnern besser aufeinander abzustimmen. Mit den speziellen Nutzungsplänen, wie sie in § 24 statuiert werden, erhalten bestehende „Planungsinstrumente“ wie die Beispielungspläne oder der Boulevardplan, die bis heute gesetzlich nicht geregelt sind, eine formell gesetzliche Grundlage. Mit der gesetzlichen Verankerung wird schliesslich auch der Rechtsschutz der Betroffenen erhöht.

Der Grundsatz, wonach spezielle Nutzungspläne für einzelne Orte im öffentlichen Raum erlassen werden können, ermöglicht eine Optimierung des Nutzungsverhaltens. Die Idee der speziellen Nutzungspläne ist dabei nicht eine flächendeckende Beplanung für den öffentlichen Raum, sie sollen vielmehr als Instrument für die Planung und Koordination von mit

verschiedenen Nutzungsansprüchen stark beanspruchten Räumen dienen (§ 24). Die speziellen Nutzungspläne für den öffentlichen Raum kommen jedoch nur zur Anwendung, soweit das geltende Recht Raum dafür lässt. Dabei sind die bestehenden Planungsgrundlagen wie Erschliessungs- und Linienpläne zu berücksichtigen.

Die speziellen Nutzungspläne können wie die heutigen Beispielungspläne die Intensität der Nutzung regeln (§ 25 Abs. 1). Ferner kann für einzelne Bereiche im öffentlichen Raum die Zweckbestimmung (z. B. Veranstaltungen, Märkte und Messen oder Bereiche für „Ruheinseln“ in der Stadt) genauer festgelegt werden (Abs. 2).

Übersteigt die Nachfrage nach der Nutzung eines bestimmten Ortes im öffentlichen Raum oder nach einer bestimmten Nutzungsart das Angebot, so können in speziellen Nutzungsplänen Kriterien für die Bewilligung festgelegt werden (Abs. 3). Bisher war für die Erteilung der Nutzungsbewilligung einzig der Zeitpunkt der Einreichung des Gesuches massgebend. Aufgrund des zunehmenden Nutzungsdruckes stellt sich die Frage, wie der grossen Nachfrage auf planerischer Ebene begegnet wird. Wird weiterhin lediglich das zeitliche Kriterium berücksichtigt, so ist es nicht möglich, bei der Auswahl der Nutzungen auch qualitative Kriterien einzubeziehen. Erst ein Beizug qualitativer Kriterien ermöglicht, die für die Stadt Basel „attraktivsten“ Nutzungen zu wählen. Da Interessierte einen bedingten Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Raumes haben, wird zudem eine Auswahl allein nach dem zeitlichen Kriterium dem Gebot der Rechtsgleichheit nicht gerecht. Für eine aktive Steuerung des öffentlichen Raumes und die Berücksichtigung der Rechtsgleichheit ist es deshalb unerlässlich, dass das Gesetz für die Planung des öffentlichen Raumes auch qualitative Kriterien vorsieht.

Die räumliche Priorisierung und Differenzierung hat sich als Lösungsweg zur Verminderung von Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum herausgestellt. Eine räumliche Priorisierung und Differenzierung liegt deshalb auch dem Entwurf des Bau- und Verkehrsdepartements für einen Entwicklungsrichtplan Innenstadt zugrunde, der sich derzeit in öffentlicher Vernehmlassung befindet. Dieser Entwicklungsrichtplan wird nach dessen Verabschiedung für die Innenstadt als Grundlage für die inhaltliche Umsetzung der speziellen Nutzungsvorschriften dienen.

8.6 Teil 6: Gebühren, Kosten und Entgelt

Die finanziellen Fragen in Zusammenhang mit der Nutzungsbewilligung, Dienstbarkeit und Verträgen sind in Teil 6 des neuen Gesetzes geregelt. Mit dem Gesetz soll die Gebührenregelung vereinfacht werden, indem im Wesentlichen auf das Verwaltungsgebührengesetz verwiesen wird, so wie das in vielen anderen Gesetzen der Fall ist. Dadurch kann auf das heutige Allmendgebührengesetz verzichtet werden. Der konkrete Gebührentarif soll in einer separaten Gebührenverordnung zum neuen Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes geregelt werden.

§ 26. *Verweis auf das Verwaltungsgebührengesetz*

¹ Für die Gebührenerhebung ist das Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 massgebend, soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes regelt.

Bemerkungen zu § 26:

Das vorliegende Gesetz bildet die Grundlage für die Gebührenerhebung im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen Raumes. So regelt das Gesetz den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen. Im Weiteren gelten die Bestimmungen des Verwaltungsgebührengesetzes. So kommen insbesondere folgende Bestimmungen zur Anwendung: §§ 5 bis 9, § 11 sowie die §§ 14 bis 16.

§ 27. *Gebühr*

¹ Für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken im Sinne dieses Gesetzes wird eine Gebühr erhoben, soweit die Nutzung nicht durch Verordnung von der Gebührenpflicht ausgenommen ist.

² Die Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken setzt sich aus einem Anteil für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken sowie einem Anteil für die Bearbeitung des Gesuches zusammen.

§ 28. *Gebührenanteil für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken*

¹ Für die Bemessung des Gebührenanteiles für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gelten das Äquivalenz- und das Interessenprinzip.

² Zu berücksichtigen sind insbesondere:

- a. das Interesse der gebührenpflichtigen Person an der Nutzung des öffentlichen Raumes und ihr daraus entstehende Vorteile;
- b. die Lage und Grösse der beanspruchten Fläche;
- c. die Dauer der Nutzung;
- d. das öffentliche Interesse an der Nutzung;
- e. die Belastungsintensität für die Allgemeinheit;

f. die mit der Nutzung ausgeübten Grundrechte.

³ *Eine gemeinsame Nutzung gemäss § 7 ist bei der Bemessung des Gebührenanteiles für die Nutzung zu berücksichtigen.*

§ 29. Gebührenanteil für die Bearbeitung eines Gesuches um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken

¹ *Für die Bemessung des Gebührenanteiles für die Bearbeitung eines Gesuches um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gilt das Kostendeckungsprinzip. Seine Höhe richtet sich nach dem Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung.*

§ 30. Kantonaler Vergleich

¹ *Im Vergleich mit anderen Kantonen hat die Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken wettbewerbsfähig zu sein.*

Bemerkungen zu §§ 27 bis 30:

§ 27 statuiert den Grundsatz, wonach für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken eine Gebühr erhoben wird.

Um die Kostentransparenz bei den Gebühren zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken zu erhöhen, sieht § 27 Abs. 2 vor, den Anteil der Gebühr für die eigentliche Nutzung des öffentlichen Raumes sowie für die Bearbeitung eines Gesuches um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken künftig getrennt auszuweisen. Die separate Ausweisung des Gebührenanteils für die eigentliche Nutzung der Allmend sowie für die Bearbeitung eines Gesuchs nimmt den Grundsatz der Einteilung der Verwaltungsgebühren, wie er in § 1 des Verwaltungsgebührengesetzes festgelegt ist, auf. Die Aufteilung in die beiden Komponenten bedeutet faktisch, dass diese separat, aber in derselben Rechnung ausgewiesen werden.

Die Aufteilung der Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes auf zwei Komponenten ist auch deshalb erforderlich, weil bei der Bemessung, unterschiedliche Prinzipien des Abgaberechts (vgl. §§ 28 und 29) zur Anwendung gelangen. Neben der Erhöhung der Kostentransparenz kann mit der Aufteilung auch eine bessere Vergleichbarkeit geschaffen werden. Damit wird schliesslich auch zur Überprüfbarkeit der Wettbewerbsfähigkeit der Gebühren nach § 30 beigetragen.

Die Aufteilung auf zwei Komponenten bei den Gebühren hat keine Auswirkung auf die Gebührenhöhe. Der Kanton Basel-Stadt verfügt heute über vergleichsweise sehr moderate Gebühren für die Nutzung der Allmend. Aufgrund der teilweise stark variierenden gesetzlichen Grundlagen ist ein genereller Vergleich zu anderen Kantonen bzw. Städten schwierig. Möglich ist jedoch ein solcher Vergleich bei Veranstaltungen und der Boulevard-Gastronomie. Dort zeigt sich, dass sich die Gebühren des Kantons Basel-Stadt im Vergleich mit Städten wie Zürich und Bern im unteren Drittel der sich ergebenden Skala bewegen und damit günstig sind. Daran soll auch nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes festgehalten werden,

d.h. die Gebühren werden durch die aus Transparenzgründen vorgenommene Aufteilung in zwei Komponenten nicht erhöht.

Eine separat ausgewiesene Bearbeitungsgebühr kennen auch folgende Städte: Bern, Luzern, Winterthur, Chur und St. Gallen. Ein interkantonaler Vergleich (Benchmarking) hat ergeben, dass sich die Bearbeitungsgebühren in diesen Städten wie folgt gestalten: Bern erhebt für die Bearbeitung von Gesuchen (unabhängig von deren Grösse) eine Gebühr von CHF 50. Die Stadt Luzern erhebt Gebühren zwischen CHF 80 und 150. Die Stadt Winterthur sieht in Abhängigkeit von der Grösse und der Art der Nutzung Gebühren zwischen CHF 20 und 400 vor. In der Stadt Chur bzw. in der Stadt St. Gallen bewegen sich die Gebühren mit einer Höhe zwischen CHF 50 bis 200 bzw. zwischen CHF 50 und 400 in einer ähnlichen Höhe. Da bisher im Kanton Basel-Stadt der Anteil der Gebühr für die Bearbeitung von Gesuchen nicht separat ausgewiesen wurde, können heute noch keine Vergleichszahlen für den Kanton aufgeführt werden. Die Ansätze für den Gebührenanteil für die Bearbeitung von Gesuchen um Nutzung des öffentlichen Raumes werden auf Verordnungsstufe festgelegt, wobei die erhobenen Vergleichszahlen den Rahmen vorgeben. Ausserdem wird bei der Festsetzung der konkreten Gebühren erneut ein Benchmarking durchgeführt.

Generelle Ausnahmen von der Gebührenpflicht müssen auf Gesetzesstufe statuiert werden (§ 27. Abs. 1). § 33 regelt demgegenüber den Fall, dass eine Gebührenpflicht besteht, diese aber aus wichtigen Gründen im Einzelfall reduziert oder erlassen werden kann. Im Zusammenhang mit der Statuierung von generellen Ausnahmen von der Gebührenpflicht ist zu berücksichtigen, dass der Kanton bei kommerziellen Nutzungen keine Wettbewerbsverzerrung verursachen darf, indem er die Nutzung des öffentlichen Raums im Vergleich zu privatem Raum kostenlos zur Verfügung stellt.

§ 28 weist auf die Geltung von Äquivalenz- und Interessenprinzip bei der Bemessung des Anteils der Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes hin. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV]) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) im Abgaberecht. Ihm zufolge soll eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen und sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Die Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Raumes werden nach dem wirtschaftlichen Nutzen für die Leistungsempfängerinnen und –empfänger bemessen. Das Kostendeckungsprinzip kommt hier nicht zur Anwendung, weil diese Gebühren kostenunabhängig erhoben werden (MOSER André Werner, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 263). Es erfolgt damit keine Bemessung nach dem Aufwand des Leistungserbringers (zum Ganzen BGE 130 III 225 E. 2.3).

Nach Abs. 2 sind neben dem Interesse der gebührenpflichtigen Person für die Höhe dieses Gebührenanteils die Lage und die Grösse der beanspruchten Fläche sowie die Dauer der Nutzung relevant. So kann beispielsweise bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden, ob eine Nutzung in der Innenstadt stattfinden soll oder in einem Aussenquartier.

Wird öffentlicher Raum für eine Nutzung zur Verfügung gestellt, die im öffentlichen Interesse liegt und nicht nur ein rein kommerzieller Anlass ist, so kann dies für die Bemessung des Gebührenanteils für die Nutzung berücksichtigt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass der

öffentliche Raum in erster Linie für die Allgemeinheit zur Verfügung stehen soll. Ebenfalls berücksichtigt werden kann bei der Bemessung des Gebührenanteils für die Nutzung die Belastungsintensität einer Nutzung. Schliesslich sind für die Berechnung der Gebührenanteilhöhe auch die mit der Nutzung allenfalls ausgeübten Grundrechte massgebend. Soweit die Nutzung des öffentlichen Raums mit ideellen oder politischen Zwecken (d.h. der Ausübung der Versammlungsfreiheit, der Religionsfreiheit oder der politischen Rechte) im Zusammenhang steht, sollten die Gebühren aus verfassungsrechtlicher Sicht bescheiden bemessen sein, um diese Art von Grundrechtsausübung nicht zu beeinträchtigen oder gar (indirekt) zu vereiteln (MOSER André Werner, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 264/265). Bei der Nutzung des öffentlichen Raumes zu wirtschaftlichen Zwecken bedarf es dieser Zurückhaltung nicht und es drängen sich marktconforme Gebühren auf, dies u. a. aufgrund des aus der Wirtschaftsfreiheit abgeleiteten Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität des gebührenerhebenden Gemeinwesens (Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden) (MOSER André Werner, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 264). Die nicht abschliessende Aufzählung der Bemessungskriterien im Gesetz soll als Grundlage dafür dienen, auf Verordnungsstufe konkrete Gebühren für einzelne Nutzungsarten festzulegen (bspw. für Boulevard-Restaurants pro m² oder für Reklamereiter nach Grösse), die dann einheitlich anzuwenden sind.

Der Gebührentarif für einzelne Arten von Nutzungen kann aber auch in separaten Erlassen geregelt werden. So sind beispielsweise die Gebühren für das Parkieren (Parkuhren sowie Parkkarten) mit der Einführung einer flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung in der Verordnung über die Parkraumbewirtschaftung vom 12. Juni 2012 festgelegt.

Noch nicht geregelt ist bisher das Problem der unterschiedlichen Gebührenhöhen für die Nutzung der Kantonsstrassen und dem restlichen Gebiet der Gemeinden. Es wäre für die Praxis sicher vereinfachend, wenn die Gebührenhöhen angeglichen würden. Dies ist im Rahmen der Ausarbeitung der konkreten Gebührenordnung zu prüfen. Mit einer Gliederung der Gebühren in verschiedene Zonen könnte allenfalls eine solche Angleichung der Gebühren vorgenommen werden.

§ 28 Abs. 3 stellt sicher, dass bei einer gemeinsamen Nutzung des öffentlichen Raumes gemäss § 7 E-NÖRG gesamthaft höchstens die volle Gebühr zu entrichten ist. Der Verteilschlüssel unter den Mitbenutzenden ergibt sich aus dem jeweiligen Anteil an der Nutzung. Der Verteilschlüssel wird üblicherweise vorgängig vertraglich festgelegt.

Nach § 29 unterliegt die Bemessung des Gebührenanteils betreffend die Bearbeitung eines Gesuches um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken dem Kostendeckungsprinzip (vgl. § 2 des Verwaltungsgebührengesetzes).

§ 30 hält zudem fest, dass die erhobenen Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken im Verhältnis zu anderen Kantonen wettbewerbsfähig sein müssen. Diese Bestimmung geht ursprünglich auf die Motion Markus Lehmann und Konsorten vom 26. Juni 2009 zurück. Inhalt dieser Motion ist, „Gesetze und Verordnungen dahingehend anzupassen, dass im Kanton Basel-Stadt wettbewerbsfähige Gebühren dazu führen, dass Grossveranstalter wieder vermehrt den Weg nach Basel finden und nicht fernbleiben wegen

zu hohen Abgaben, Gebühren und weiteren Auflagen“. Gestützt auf diese Motion hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 11/08/1 vom 1. März 2011 eine interdepartementale Arbeitsgruppe beauftragt, eine rechtliche Grundlage auszuarbeiten, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Veranstaltungsortes Basel hinsichtlich der geltenden staatlichen Gebühren und Abgaben garantiert. Mit Aufnahme von § 30 wird das Erfordernis der Wettbewerbsfähigkeit hinsichtlich der Gebühren auf gesetzlicher Ebene verankert.

Da der Regierungsrat eine Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit als nicht sinnvoll erachtet hat, wird das Erfordernis der Wettbewerbsfähigkeit für jegliche Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken statuiert. Die Wettbewerbsfähigkeit bezieht sich auf die Höhe der Gebühren. Nicht tangiert wird dabei die Frage, wann aus wichtigen Gründen eine Gebühr nach § 33 ermässigt oder erlassen wird.

§ 31. Zusätzliche Kosten

¹ Wer den öffentlichen Raum für eine Nutzung zu Sonderzwecken in Anspruch nimmt, trägt die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten, insbesondere die Kosten für Erschliessungs- und Verkehrsmassnahmen sowie für Instandstellungs- und Reinigungsarbeiten.

² Wenn es besondere Verhältnisse rechtfertigen und die öffentlichen Interessen gewahrt werden, kann die Kostentragung in der Nutzungsbewilligung oder durch besondere Verfügung anders geregelt werden.

Bemerkungen zu § 31:

Mit zusätzlichen Kosten sind beispielsweise Kosten für Strassensperren und Verkehrsumleitungen gemeint, Instandstellungs- und Reinigungskosten, die Mehrkosten von Verkehrs- und Erschliessungsanlagen oder die Kosten von Änderungen an Verkehrs- und Erschliessungsanlagen. Zusätzliche Kosten können auch entstehen bei Änderungen an den eigenen Bauten, Anlagen und Gegenständen im öffentlichen Raum, die wegen einer im öffentlichen Interesse liegenden Nutzung nötig werden.

Im Regelfall sind die effektiv entstandenen Kosten zu tragen. Wenn besondere Verhältnisse es rechtfertigen und die öffentlichen Interessen gewahrt werden (kumulative Voraussetzungen), kann die Kostentragung nach Abs. 2 anders geregelt werden.

§ 32. Kostentragung bei Grabarbeiten

¹ Sämtliche beim Kanton oder Dritten durch Grabarbeiten entstandene Kosten sind von der Verursacherin oder dem Verursacher zu tragen. Dazu zählen insbesondere Kosten durch Oberflächenveränderungen, Beschädigungen, Verlegungen und Sicherungen von Leitungen, Geleisen und der Strasseninfrastruktur.

² Jede betroffene Partei hat sich in dem Umfang an den Kosten nach Abs. 1 zu beteiligen, als ihr aus einer Nutzungsänderung Vorteile erwachsen. Müssen bedingt durch eine Nutzungsänderung bestehende nicht abgeschriebene Anlagen erneuert werden, ist der betroffenen Partei der Restwert abzugelten.

³ *Stellt eine Partei im Interesse der dauernden Verbesserung oder des künftigen Ausbaues ihrer eigenen Anlage besondere Begehren, so hat sie die daraus entstandenen Mehrkosten allein zu tragen.*

Bemerkungen zu § 32:

Die Verselbstständigung der BVB und der IWB macht die Verankerung der Regelung zur Kostentragung bei Grabarbeiten in einem formellen Gesetz erforderlich. Bis zur Verselbstständigung wurden die Kosten bei Grabarbeiten kantonsintern „verteilt“. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten verfügen BVB und IWB über ein eigenes Vermögen, weshalb eine kantonsinterne Abwicklung der Kostenverteilung nicht mehr möglich ist.

Die Regelung zur Kostentragung bei Grabarbeiten entspricht der heutigen Praxis, wie sie heute in §§ 43 ff. der Allmendverordnung sowie den Vorschriften des Baudepartementes für die Ausführung von Grabarbeiten in der Allmend vom 25. November 1974 statuiert ist. Im Rahmen der Revision der Allmendverordnung sind Ausführungsbestimmungen zu § 32 E-NöRG zu erlassen.

Abs. 1 orientiert sich am Verursacherprinzip und hält fest, welche Kosten im Zusammenhang mit Grabarbeiten von der Verursacherin resp. dem Verursacher zu tragen sind. Abs. 2 dient dazu, den Verteilschlüssel der Kosten zu bestimmen. Der Spezialfall, dass eine Partei ihre Anlage nicht nur erneuern, sondern darüber hinaus erweitern will, wird in Abs. 3 geregelt.

§ 33. Ermässigung und Erlass der Gebühren

¹ *Aus wichtigen Gründen kann eine Gebühr ganz oder teilweise erlassen werden.*

² *Der Regierungsrat regelt das Nähere.*

Bemerkungen zu § 33:

Die Regelung betreffend den Gebührenerlass gemäss § 10 des Verwaltungsgebührengesetzes wurde hier etwas abgeschwächt, indem auf die Voraussetzung verzichtet wird, dass der Bezug der Gebühren eine besondere Härte darstellen muss. Hingegen beinhaltet die Bestimmung einen Abs. 2, der dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, das Nähere zu regeln. Somit kann er bspw. festlegen, welche wichtigen Gründe zu einer Gebührenermässigung oder einem Gebührenerlass führen können. Mit seinem Beschluss vom 16. Januar 2007 zum Erlass/Reduktion von Gebühren für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund hat der Regierungsrat dies bereits getan. In der Zwischenzeit wurden diese Richtlinien überarbeitet und vom Regierungsrat mit Beschluss vom 27. März 2012 verabschiedet. Das Bau- und Verkehrsdepartement wurde mit der Umsetzung des neuen Kosten- und Gebührenerlasses per 1. Januar 2013 beauftragt. Alle Veranstaltungen mit vollständigem oder teilweisem Kosten- und Gebührenerlass werden, ausser in begründeten Ausnahmefällen, zur Verwendung des Mehrwegsystems verpflichtet. Der Beschluss sieht neu überdies einen automatischen vollständigen Kosten- und Gebührenerlass bei Zuspruch von Swisslos-Fonds-Beiträgen vor.

§ 34. Entgelt für Dienstbarkeiten, Miet- und Pachtverträge

¹ Ist die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch eine Dienstbarkeit oder durch Miet- oder Pachtvertrag begründet, so wird im entsprechenden Vertrag ein angemessenes Entgelt für die Nutzung festgelegt.

² Für dessen Bemessung gelten das Äquivalenz- und das Interessenprinzip. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere auch das private Interesse an der Nutzung des öffentlichen Raumes.

Bemerkungen zu § 34:

Mit einer Nutzungsbewilligung wird einem Privaten vom Kanton das Recht zur Nutzung des öffentlichen Raumes erteilt. Für diese Leistung wird eine Nutzungsgebühr verlangt. Wird das Recht zur Nutzung von öffentlichem Raum oder von Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum mit einer Dienstbarkeit erteilt resp. mittels Miet- oder Pachtvertrag vereinbart, so ist dafür ein Entgelt geschuldet. Die Höhe des Entgelts wird zwar vertraglich festgelegt, sie muss sich aber an öffentlich-rechtliche Prinzipien halten und darf nicht unverhältnismässig sein. Deshalb sieht das Gesetz die Geltung des Äquivalenz- und des Interessenprinzips vor (§ 28 Abs. 1).

8.7 Teil 7: Zuständigkeit und Verfahren bei Nutzungsbewilligungen

In Teil 7 ist die Zuständigkeit für die Erteilung von Nutzungsbewilligungen und die Errichtung von Dienstbarkeiten im Zusammenhang mit Bauten und Anlagen geregelt. Im Anschluss daran folgen die Verfahrensbestimmungen zum Erlass von Nutzungsbewilligungen und von speziellen Nutzungsplänen. Der Gesetzesentwurf unterscheidet zwischen dem ordentlichen, dem vereinfachten und dem Meldeverfahren. Im Gegensatz zum ordentlichen Verfahren müssen beim vereinfachten Verfahren und beim Meldeverfahren die Gesuche nicht publiziert werden. Dadurch entfällt auch die Einsprachemöglichkeit gegen das Gesuch. Die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und dem vereinfachten Verfahren wird übernommen. In welchem Verfahren ein Gesuch behandelt wird, ist in erster Linie davon abhängig, ob eine Publikation erforderlich ist oder nicht. Gesuche sind zu publizieren, es sei denn, wesentliche Auswirkungen auf die örtliche Umgebung und zulässige Einsprachen können ausgeschlossen werden.

§ 35. Zuständigkeit bei Bauten und Anlagen

¹ Der Regierungsrat ist zuständig für die Erteilung einer Nutzungsbewilligung oder die Errichtung einer Dienstbarkeit für Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum, sofern durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist.

Bemerkungen zu § 35:

Grundsätzlich soll für den Vollzug der Vorschriften dieses Gesetzes wie im Baubewilligungsverfahren eine Leitbehörde (vgl. § 36 E-NÖRG) zuständig sein. Dies gilt, soweit nicht etwas anderes vorgesehen ist. Anders vorgesehen wird die Zuständigkeit für die Nutzung des öffentlichen Raumes durch Bauten und Anlagen oder für den Erlass von speziellen Nutzungsplänen (§§ 35 und 49). Auch kann für einzelne Nutzungsarten oder einzelne Gebiete auf Verordnungsstufe eine andere Behörde für zuständig erklärt werden kann. So ist die „Behörde“ für Verkehrsanordnungen gemäss Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21) das Amt für Mobilität bzw. die Abteilung Verkehr der Kantonspolizei.

Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum sind im Vergleich zu vielen anderen Nutzungen wie Veranstaltungen, Reklamen, Versammlungen etc. meist dauerhafte und häufig für andere Nutzungen stark einschränkende Nutzungen. Die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen muss deshalb besonders streng geprüft und je nach Auswirkung und Bedeutung stärker abgestützt sein.

Nach heutigem Allmendgesetz wird ein wesentlicher Teil der Bauten und Anlagen auf Allmend mit einer Verleihung ermöglicht. Die Zuständigkeit für die Erteilung einer Verleihung ist entweder beim Regierungsrat oder beim Departement, in Ausnahmefällen beim Grossen Rat. Der neue Gesetzesentwurf sieht das Instrument der Verleihung nicht mehr vor. Bauten und Anlagen, die heute mittels Verleihung zugelassen werden, können neu mit einfacher Nutzungsbewilligung oder mit einer Dienstbarkeit zugelassen werden. Was aber die Zuständigkeiten für die Erteilung der Nutzungsbewilligung oder die Errichtung der Dienstbarkeit an-

belangt, so lehnt sich der neue Gesetzesentwurf an die bestehende Unterteilung im Allmendgesetz an.

Gemäss § 35 wird die Zuständigkeit für die Erteilung einer Erlaubnis für Bauten und Anlagen grundsätzlich dem Regierungsrat übertragen, soweit durch Verordnung nicht etwas anderes bestimmt ist. Es ist vorgesehen auf Verordnungsstufe die Zuständigkeit in folgenden Fällen an das zuständige Departement zu delegieren:

1. Wird der öffentliche Gemeingebrauch durch die Beanspruchung des öffentlichen Raumes nicht wesentlich eingeschränkt, so sollen erforderliche Nutzungsbewilligungen durch das zuständige Departement erteilt werden. Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher kann diese Kompetenz auch an die Leitbehörde delegieren. Massgebend, ob es sich um eine „nicht wesentliche Einschränkung“ handelt, sind die flächenmässige und zeitliche Ausdehnung der Bauten und Anlagen (bspw. unterirdisch, von geringer räumlicher Ausdehnung, von kurzer Dauer). Ist eine Baute zwar von geringer Ausdehnung, soll jedoch für eine lange Zeit bewilligt werden, ergibt sich daraus die Wesentlichkeit der Einschränkung (z. B. Litfasssäule). Auf der anderen Seite kann eine relativ grosse Baute aufgrund der kurzen zeitlichen Dauer unwesentlich sein (z. B. Buvette).

Beispiele für nicht wesentliche Einschränkungen sind Warenlifte, Lichtschächte (breiter als 40 cm), Fluchttunnel, öffentliche und private Leitungen (soweit sie überhaupt bewilligungspflichtig sind und nicht bspw. unter die Konzession der IWB zur Nutzung der Allmend fallen), Lüftungsschächte, Tankanlagen, Erdanker, Verbindungstunnel, Mikro-Mobilfunkantennen, Reklamen, Buvetten, Bauplatzinstallationen, Bauten und Anlagen anlässlich Veranstaltungen, provisorische Verkaufscontainer, temporäre Kunstinstallationen.

2. Dienen Bauten und Anlagen öffentlichen Zwecken, soll die Zuständigkeit zur Erteilung der Nutzungsberechtigung beim Departementsvorsteher bzw. bei der Departementsvorsteherin liegen. Unter Bauten und Anlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, ist die gesamte bauliche Infrastruktur und Ausstattung für die Erschliessung zu verstehen. Beispiele sind Swisscom-Verteilerkästen und Telefonkabinen. Der Begriff „öffentlicher Zweck“ darf nicht zu weit ausgelegt werden und ist auf Verordnungsstufe durch den Regierungsrat zu konkretisieren.
3. Schliesslich soll die Zuständigkeit zur Erteilung einer Nutzungsberechtigung für eine Nutzung des öffentlichen Raumes beim Departementsvorsteher bzw. der Departementsvorsteherin liegen, wenn die Nutzung in einem Nutzungsplan bzw. in einem Bebauungsplan vorgesehen ist. Dies bringt für die praktische Umsetzung im Vergleich zu heute eine Vereinfachung. Die demokratische Abstützung ist dennoch gewährleistet, denn der Grosse Rat entscheidet mit dem Nutzungsplan bzw. Bebauungsplan nach wie vor über die Frage, ob öffentlicher Raum für eine Baute oder Anlage zur Verfügung gestellt werden darf und soll. Lediglich die Kompetenz für die praktische Umsetzung, also für die Erteilung des praktischen Nutzungsrechts, wird automatisch dem Departement zugesprochen, ohne das jeweils eine spezielle Delegationsnorm notwendig wäre.

§ 36. Koordinationspflicht

¹ Ist ein Gesuch um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken von mehreren Behörden zu prüfen, sind die Entscheide durch die Bewilligungsbehörde aufeinander abzustimmen.

² Wenn Gesetze oder Verordnungen nichts anderes bestimmen, ist das Bewilligungsverfahren zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gemäss diesem Gesetz das Leitverfahren.

³ Ist eine Baute oder Anlage im Sinne der eidgenössischen oder kantonalen Gesetze bewilligungspflichtig, so wird wenn möglich eine gemeinsame Bau- und Nutzungsbewilligung erteilt.

Bemerkungen zu § 36:

Mit der Koordinationspflicht wird das Bewilligungsverfahren für die Gesuchstellenden übersichtlicher und vereinfacht.

Die Koordinationspflicht umfasst zwei Fälle: Eine Bewilligung wird erteilt, das Gesuch muss jedoch vorgängig von mehreren Fachbehörden geprüft werden, oder eine Bewilligungsbehörde erteilt mehrere Bewilligungen, die in einem Sachzusammenhang stehen (z. B. Nutzungs- und Baubewilligung, Kanalisationsbewilligungen etc.). § 36 beinhaltet beide der genannten Fälle. In der bestehenden Allmendverordnung ist bereits eine genauere Differenzierung enthalten (§ 11 und 12 Allmendverordnung).

Sind Gesuche von mehreren Fachbehörden zu prüfen, so hat die Leitbehörde das Verfahren zu leiten und mit den weiteren Prüfinstanzen zu koordinieren (Abs. 2). Ohne anderslautende Bestimmung auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe heisst dies, dass das Bewilligungsverfahren nach dem vorliegenden Gesetz das Leitverfahren ist. Die Verfahren entsprechen damit denjenigen im Baubewilligungsverfahren.

Sind für ein Vorhaben mehrere *unabhängige* Bewilligungen nötig, so kann keine Koordination der verschiedenen Bewilligungen verlangt werden (z. B. für eine Veranstaltung braucht es eine Nutzungsbewilligung und eine Arbeitsbewilligung für die Veranstalter).

In Abs. 3 wird die Baubewilligung erwähnt, weil diese regelmässig mit der Nutzungsbewilligung erforderlich wird und um zu verdeutlichen, dass das vorliegende Gesetz nur die Bewilligungspflicht für die Nutzung des öffentlichen Raumes regelt. Wann eine Baubewilligung erforderlich ist, entscheidet sich nicht nach diesem Gesetz, sondern nach dem Raumplanungsgesetz resp. Bau- und Planungsgesetz.

§ 37. Publikation

¹ Gesuche um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken sind zu publizieren.

² Die Publikation von Gesuchen um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken kann unterbleiben, wenn wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt und zulässige Einsprachen ausgeschlossen werden können.

³ Die Publikation von Gesuchen um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken kann unterbleiben, wenn sämtliche mit dem Gesuch verbundenen wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bereits im Rahmen von speziellen Nutzungsplänen publiziert wurden.

§ 38. Grundsatz der Gleichbehandlung

1 Wird für eine bestimmte Art der Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken nur eine oder nur eine begrenzte Zahl von Bewilligungen erteilt, müssen sich alle geeigneten Interessentinnen und Interessenten frei und gleichberechtigt um die Erteilung der Nutzungsbewilligung bewerben können.

2 Die Erteilung der Bewilligung muss nach sachbezogenen Auswahlkriterien erfolgen und hat den verfassungsmässigen Grundrechten Rechnung zu tragen.

Bemerkungen zu §§ 37 und 38:

Damit das Bewilligungsverfahren für die Nutzung des öffentlichen Raumes den rechtsstaatlichen Anforderungen genügt, müssen Gesuche um Nutzungsbewilligung publiziert werden (§ 37). Von der beantragten Nutzungsbewilligung betroffene Personen müssen die Möglichkeit haben, davon zu erfahren, damit sie sich dagegen wehren können. Die gesuchstellende Person hat dadurch ebenfalls mehr Rechtssicherheit: Wurde nämlich ein Gesuch publiziert und keine Einsprache erhoben, so kann davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben akzeptiert wird. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss ein Gesuch um Sondernutzung des öffentlichen Raums publiziert werden, wenn mit der Nutzungsbewilligung zu Sonderzwecken gleichzeitig eine ordentliche Baubewilligung im Sinne von Art. 22 RPG erforderlich ist. In folgenden Fällen ist gemäss Bundesgericht ein ordentliches Baubewilligungsverfahren oder ein gleichwertiges Verfahren (mit Publikation und Einsprachemöglichkeit) durchzuführen: Wenn mit der Realisierung der Baute oder Anlage im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (statt vieler BGE 1C_47/2008 vom 8. August 2008).

Auf eine Publikation der Nutzung zu einem Sonderzweck kann demnach nur verzichtet werden, wenn mit der Sondernutzung des öffentlichen Raums keine wesentlichen Auswirkungen auf die räumliche Umgebung verbunden sind. Massgebende Kriterien für die Beurteilung der räumlichen Auswirkungen einer Sondernutzung und damit für das Interesse der Öffentlichkeit und der Nachbarschaft an einer vorgängigen Kontrolle sind Ort, Dauer und Zeitpunkt der Sondernutzung, die Intensität der mit der Nutzung verursachten Emissionen, der damit verbundene Verkehr etc. Nicht zulässig ist es, bei der Frage der Publikation einzig auf die Dauer

einer Sondernutzung abzustellen. Im Bundesgerichtsentscheid zum Musikfestival „S'isch im Fluss“ in Basel hielt das Bundesgericht fest, dass die Baute oder Anlage im Sinne von Art. 22 RPG zwar ortsfest, aber nicht auf Dauer angelegt sein muss (BGE 1A.39/2004 vom 11. Oktober 2004). Die Baurekurskommission führte in ihrem Entscheid „Scope“ vom 9. April 2009, bei welcher es um die Baubewilligungspflicht für eine temporäre Ausstellung ging, auf Seite 5 aus: "Auch temporäre Bauvorhaben, die öffentliche und/oder private Interessen betreffen, sind baubewilligungspflichtig, sofern sie erhebliche Auswirkungen auf die Nutzungsordnung haben. [...] Die entscheidende Schwelle der Erheblichkeit der räumlichen Folgen einer baulichen Massnahme ergibt sich aus einer Gesamtbeurteilung, in welcher das zeitliche Element einen von mehreren Faktoren darstellt." Die frühere Bestimmung in der Allmendverordnung, wonach Veranstaltungen, die weniger lang als fünf Tage dauern, generell nicht publiziert werden müssen, musste infolge dieser Rechtsprechung aufgehoben werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für die Publikationspflicht einer Sondernutzung des öffentlichen Raumes somit nicht nur die Dauer massgebend ist, sondern stets eine Gesamtbeurteilung der Auswirkung der Nutzung auf Raum und Umwelt.

Auf Verordnungsstufe können die Kriterien für die Publikationspflicht, wie insbesondere die beanspruchte Fläche, die Dauer der Nutzung, Zeiten der Nutzung (Tages-, Abend- oder Nachtzeit), Nutzung durch Bauten und Anlagen, Intensität der Immissionen etc. festgehalten werden.

§ 37 Abs. 2 regelt das vereinfachte Verfahren, d.h. unter welchen Voraussetzungen im Sinne der vorstehenden Bemerkungen auf eine Publikation und damit auf ein ordentliches Verfahren verzichtet werden kann. Haben alle Einspracheberechtigten der Sondernutzung zugestimmt, kann eine Publikation des Nutzungsgesuches ebenfalls unterbleiben. Die Feststellung, alle Einspracheberechtigten hätten dem Vorhaben zugestimmt, setzt voraus, dass der zuständigen Behörde alle Einspracheberechtigten bekannt sind. Das darf bei Nutzungen, die starken Lärm oder andere grossflächige Immissionen verursachen, in der Regel nicht angenommen werden.

Stützt sich ein Gesuch um Sondernutzung des öffentlichen Raumes auf einen speziellen Nutzungsplan im Sinne von § 24 f. E-NöRG, welcher die Voraussetzungen der Nutzung des öffentlichen Raums für einen bestimmten Ort abschliessend festlegt, haben sich die Verhältnisse seit Erlass des speziellen Nutzungsplans nicht wesentlich geändert und geht das Gesuch nicht über die im speziellen Nutzungsplan vorgesehene Nutzung hinaus, kann das Planaufgabe- und Einspracheverfahren gegen das Nutzungsgesuch gemäss Abs. 3 unterbleiben. Ist eine dieser kumulativen Erfordernisse nicht erfüllt, muss das Gesuch gemäss Abs. 1 publiziert werden. Im nachfolgenden Einspracheverfahren können dann jedoch nur noch solche Einwände geltend gemacht werden, die nicht schon im Verfahren auf Erlass des speziellen Nutzungsplans hätten vorgebracht werden können. Spezielle Nutzungspläne, welche die Nutzung des öffentlichen Raums für einzelne Plätze näher regeln, führen somit zu einer Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens und erhöhen sowohl die Rechtssicherheit der Veranstaltenden als auch der Anwohnerinnen und Anwohner.

§ 38 verpflichtet zur Beachtung des Rechtsgleichheitsgebots resp. zu der aus der Wirtschaftsfreiheit resultierenden Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden bei der Erteilung einer Bewilligung für die Nutzung des öffentlichen Raumes, die aufgrund der Platzverhältnisse nur einer oder einer sehr begrenzten Zahl von Personen erteilt werden kann (z. B. Plakatwerbung auf öffentlichem Grund, Betreiben einer Buvette, Aufstellen von Textilcontainern, Abfallcontainern etc.). Gibt es für eine Nutzung mehrere Interessenten, so muss in einem das Gleichbehandlungsgebot eingehaltenden Verfahren darüber entschieden werden, wer die Nutzung ausüben darf. Das geforderte Verfahren zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots ist nicht mit dem Vergabeverfahren (Submissionsverfahren) gleichzusetzen. Interessierte müssen sich jedoch am Bewerbungsverfahren beteiligen können und die Erteilung der Bewilligung muss nach sachbezogenen Auswahlkriterien erfolgen. Neben dem konkreten Inhalt des angebotenen Projekts können hier auch Kriterien wie Solvenz eines Bewerbers oder Bewerberin, bisher erhaltene Nutzungsbewilligungen (Rotationsprinzip), kulturpolitische Interessen oder Interessen des mutmasslichen Publikumsbedürfnisses bzw. der Konsumentinnen und Konsumenten vor Ort eine Rolle spielen (BGE 128 I 136, Urteil 2P.107/2002).

§ 39. Einsprache

¹ Zur Einsprache gegen ein Gesuch um Nutzung des öffentlichen Raumes ist berechtigt,

- a. wer von der beantragten Nutzung persönlich berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Ablehnung hat, oder
- b. wer durch eine besondere Vorschrift zur Einsprache berechtigt ist.

² Im Rahmen einer Einsprache gegen den Beschluss über die Errichtung einer Dienstbarkeit für Hochbauten sind neue Einwände ausgeschlossen, wenn sie bereits im vorangehenden Planungsverfahren hätten vorgebracht werden können.

³ Die Einsprache ist innert 30 Tagen nach Publikation bei der zuständigen Behörde schriftlich begründet einzureichen.

Bemerkungen zu § 39:

Die Einsprachelegitimation gemäss § 39 Abs. 1 entspricht in ihrem Wortlaut § 91 Abs. 1 des Bau- und Planungsgesetzes sowie Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021), so dass für die Auslegung auf die Praxis und Rechtsprechung zu diesen Bestimmungen verwiesen werden kann.

Abs. 3 entspricht der in § 48 der Bau- und Planungsverordnung festgelegten Frist für die Einreichung der Einsprache. Innerhalb dieser Frist ist die Anmeldung einer Einsprache möglich, die entsprechende Begründung muss jedoch auch innerhalb dieser Frist eingereicht werden.

§ 40. Rekurs

¹ Gegen Verfügungen über die Nutzung des öffentlichen Raumes gemäss diesem Gesetz kann nach den allgemeinen Bestimmungen Rekurs erhoben werden.

² Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

Bemerkungen zu § 40:

Mit der vorliegenden Bestimmung wird nichts am heutigen Rechtsweg geändert. Nach der Einsprache unterscheidet sich der weitere Rechtsweg danach, ob es um Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum oder um eine sonstige Nutzung des öffentlichen Raumes geht. Richtet sich ein Rekurs gegen Entscheide von Amtsstellen an den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin und betrifft dieser keine Baute oder Anlage, sondern nur die sonstige Nutzung des öffentlichen Raumes, so geht der Rechtsweg über den Regierungsrat weiter an das Verwaltungsgericht. Dies soll grundsätzlich auch für Rekurse gegen die Erteilung resp. die Nichterteilung von Nutzungsbewilligungen gelten (§ 40 Abs. 1).

Verfügungen *betreffend Bauten und Anlagen*, für die eine Baubewilligung erforderlich ist, unterscheiden sich von den blossen Nutzungsbewilligungen, weil hierfür im Bau- und Planungsgesetz (BPG; SG 730.100) und im Gesetz über die Baurekurskommission (BRKG; SG 790.100) ein anderer Rechtsweg vorgesehen ist. Will man sich gegen eine Verfügung in Bausachen sowie gegen Verfügungen, für welche die Koordinationspflicht nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) gilt, wehren, so muss man Rekurs bei der Baurekurskommission erheben. Wird nun nach § 36 Abs. 3 eine gemeinsame Bau- und Nutzungsbewilligung für eine Baute oder Anlage im öffentlichen Raum erteilt und steht der bauliche Teil beim Rekurs im Vordergrund, so soll auch hier der Rechtsweg über die Baurekurskommission führen. Ist ausschliesslich die Nutzung Gegenstand des Rekurses, so geht der Rechtsweg über den Departementsvorsteher resp. die Departementsvorsteherin.

Die Mehrzahl der Gesuche um Nutzung des öffentlichen Raumes betrifft eine vorübergehende Nutzung, welche an ein bestimmtes Datum oder einen bestimmten Zeitraum gebunden ist, so etwa bei der Inanspruchnahme von öffentlichem Raum bei Baustellen oder Veranstaltungen. Meist ist der Zeitraum bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheides länger als der Zeitraum bis zur vorgesehenen Nutzung des öffentlichen Raumes. Aus diesem Grund wird an der bewährten heutigen Praxis, wonach einem Rekurs gegen eine solche Verfügung die aufschiebende Wirkung entzogen wird, festgehalten. Abs. 1 verweist auf die allgemeinen Bestimmungen: In Anwendung von § 47 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100) kann die aufschiebende Wirkung von der verfügenden Behörde oder, nach Rekursanmeldung, von der Rekursinstanz entzogen werden. Ohne diesen Entzug der aufschiebenden Wirkung könnten die Bauarbeiten, die Veranstaltungen etc. gar nicht stattfinden. Betrifft ein Gesuch um Nutzung des öffentlichen Raumes demgegenüber nicht nur eine vorübergehende sondern eine dauernde Nutzung, wird der Entzug der aufschiebenden Wirkung im Regelfall nicht angezeigt sein. Über die aufschiebende Wirkung ist jedoch stets im Einzelfall zu entscheiden.

§ 41. Überprüfung von Bewilligungen von Veranstalterinnen und Veranstaltern

¹ Die an Dritte erteilten Bewilligungen von Veranstalterinnen und Veranstaltern über die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken und die hierfür erhobene Gebühr können auf Ersuchen der Dritten durch die zuständige Behörde überprüft werden.

² Die zuständige Behörde entscheidet mittels Verfügung, welche nach den allgemeinen Bestimmungen weitergezogen werden kann.

Bemerkungen zu § 41:

Die Veranstaltenden sind zur Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und insbesondere der verfassungsmässigen Grundrechte verpflichtet (§ 21). Die Bewilligungen der Veranstaltenden müssen darauf hin überprüft werden können. Das Bundesgericht hat zudem festgehalten, dass es willkürlich ist, wenn im staats- und verwaltungsrechtlichen Bereich kein Rechtsmittel gegen Grundrechtsverletzungen durch den Staat und berechnigte Dritte zur Verfügung gestellt wird (BGE 2.P.96/2000). Mit der vorliegenden Bestimmung wird die Grundlage dafür geschaffen, dass die zuständige Behörde, welche auch den Veranstaltenden die Veranstalterbewilligung erteilt hat, die Bewilligungen der Veranstaltenden über die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken an Dritte und die entsprechende Gebühr überprüfen kann. Die zuständige Behörde entscheidet über die Rechtmässigkeit des Veranstalterentscheids mittels Verfügung. Die Verfügung kann mit Rekurs gemäss § 40 Abs. 1 weitergezogen werden.

8.8 Teil 8: Verfahren bei speziellen Nutzungsplänen

In Teil 8 ist das Verfahren auf Erlass der speziellen Nutzungspläne geregelt. Das Verfahren orientiert sich grundsätzlich am Verfahren auf Erlass von Nutzungsplänen im Sinne des BPG.

§ 42. Planaufgabe

¹ Entwürfe spezieller Nutzungspläne für den öffentlichen Raum sind während mindestens 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

§ 43. Einsprache und Anregungen

¹ Gegen Entwürfe spezieller Nutzungspläne für den öffentlichen Raum kann bis zum Ende der öffentlichen Auflage Einsprache erhoben werden.

² Zur Einsprache ist berechtigt,

- a. wer von der Planung persönlich berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Ablehnung hat, oder
- b. wer durch eine besondere Vorschrift zur Einsprache berechtigt ist.

³ Wer nicht zur Einsprache berechtigt ist, kann Änderungen der Entwürfe von speziellen Nutzungsplänen anregen.

§ 44. Publikation

¹ Die Beschlüsse über spezielle Nutzungspläne sind zu publizieren.

§ 45. Rekurs

¹ Gegen spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum kann nach den allgemeinen Bestimmungen beim Verwaltungsgericht Rekurs erhoben werden. Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

² Gegen Verfügungen, die sich auf spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum stützen, kann nach den allgemeinen Bestimmungen beim zuständigen Departement Rekurs erhoben werden. Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

Bemerkungen zu §§ 42 bis 45:

Die Verfahrensvorschriften betreffend die speziellen Nutzungspläne für den öffentlichen Raum orientieren sich an den Vorschriften über das Planungsverfahren gemäss Bau- und Planungsgesetz.

Nach § 42 müssen Entwürfe spezieller Nutzungspläne für den öffentlichen Raum (§ 24 f. E-NöRG) während mindestens 30 Tagen öffentlich aufgelegt werden. Während der öffentlichen Auflage können gegen die Entwürfe spezieller Nutzungspläne gemäss § 43 Einsprachen und Anregungen erhoben werden. Zur Einsprache ist nach Abs. 2 berechtigt, wer von der Planung persönlich berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung bzw.

Ablehnung hat oder wer durch eine besondere Vorschrift zur Einsprache berechtigt ist. Alle Personen, die nicht zur Einsprache berechtigt sind, können Änderungen anregen.

Nach Behandlung der Einsprachen und Anregungen werden die speziellen Nutzungspläne gegebenenfalls angepasst und dann dem gemäss § 49 E-NöRG für den Erlass der speziellen Nutzungspläne zuständigen Regierungsrat unterbreitet. Nach Erlass durch den Regierungsrat sind die speziellen Nutzungspläne zu publizieren. Mit der Publikation beginnt die Frist zur Erhebung von Rekursen wegen Mängeln, die im Einspracheverfahren nicht gerügt werden konnten, zu laufen.

§ 45 Abs. 1 verweist für Rekurse gegen spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum auf die allgemeinen Bestimmungen. Somit können gemäss § 41 Abs. 2 Organisationsgesetz Verfügungen des Regierungsrates beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Neue Einwände im Rekursverfahren sind entsprechend ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können. Beschränkt werden durch diese Bestimmung nur Einwände tatsächlicher Art. Neue Einwände, die im Einspracheverfahren noch nicht vorgebracht werden konnten, sind vor allem Hinweise auf Tatsachen, die sich erst nach Ablauf der Einsprachefrist ereignet haben oder erst nachher bekannt geworden sind. Zulässig sind zudem Einwände, zu deren Erhebung im Einspracheverfahren kein Anlass bestand.

Während Abs. 1 den Weiterzug der speziellen Nutzungspläne selbst regelt, geht es in Abs. 2 um diejenigen Verfügungen, welche gestützt auf die rechtskräftigen speziellen Nutzungspläne ergehen. § 45 Abs. 2 verweist für Rekurse gegen Verfügungen, die sich auf die speziellen Nutzungspläne für den öffentlichen Raum stützen, ebenfalls auf die allgemeinen Bestimmungen. Gemäss § 41 Abs. 2 Organisationsgesetz können deshalb Verfügungen von Verwaltungseinheiten bei der nächst höheren Behörde, d. h. beim zuständigen Departement, angefochten werden. Auch hier hat das Rekursverfahren nicht den Zweck, dem Einsprecher eine weitere Gelegenheit zu geben, Einwände vorzubringen, die er im Einspracheverfahren nicht geltend gemacht hat. Dies widerspräche dem Sinn des Einspracheverfahrens und des Instanzenzuges sowie der Rechtssicherheit. Die Rekursinstanzen sollen sich nur mit Streitigkeiten befassen, die die Parteien nicht selbst beilegen können.

Rechtskräftige spezielle Nutzungspläne sind als allgemeinverbindliche Erlasse in der systematischen Gesetzessammlung zu publizieren (§ 1 der Publikationsverordnung).

8.9 Teil 9: Vollzug

§ 46. Vorschriftswidrige Nutzung

¹ Wird der öffentliche Raum vorschriftswidrig genutzt, so ordnet die zuständige Behörde die nötigen Massnahmen zur Beendigung der Nutzung oder zur Einhaltung der Vorschriften an.

² Die zuständige Behörde kann den rechtswidrigen Zustand auf Kosten der Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen,

- a. wenn es zur Abwendung von Schäden, Störungen oder Gefahren nötig ist, oder
- b. Anordnungen nicht möglich oder nicht Erfolg versprechend sind, oder
- c. ihre Anordnungen nicht befolgt werden.

³ Beseitigte Gegenstände, die von den Berechtigten nicht umgehend fortgeschafft werden, können auf Kosten der Pflichtigen verwertet oder vernichtet werden.

Bemerkungen zu § 46:

Diese Bestimmung regelt die sogenannte Ersatzvornahme, wenn jemand einer Aufforderung der Behörde nicht Folge leistet. Die Bestimmung ist für die Durchsetzung in der Praxis sehr bedeutend. Pflichtig nach den Abs. 2 und 3 sind bei Bewilligungen die Bewilligungsinhaberinnen bzw. -inhaber, bei Dienstbarkeiten die Berechtigten, bei Miet- und Pachtverträgen die Mieter bzw. Pächter und in allen übrigen Fällen die Verursachenden.

§ 47. Strafrechtliche Bestimmung

¹ Wer den Vorschriften dieses Gesetzes, dessen Ausführungsbestimmungen und den gestützt darauf erlassenen Verfügungen zuwiderhandelt, wird nach den Bestimmungen des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes bestraft.

§ 47 verweist auf das Übertretungsstrafgesetz und ermöglicht damit insbesondere die Durchsetzung von § 4 des vorliegenden Gesetzes über die vorschriftsgemässe Nutzung des öffentlichen Raumes. Da das vorliegende Gesetz im Gegensatz zum Allmendgesetz auch den schlichten Gemeingebrauch regelt, kann neu auch gestützt auf das vorliegende Gesetz betrafft werden, wer im Rahmen des schlichten Gemeingebrauchs den öffentlichen Raum verunreinigt, beschädigt oder zerstört.

8.10 Teil 10: Haftung

§ 48. Schadenersatz

¹ Wer den öffentlichen Raum nutzt, haftet dem Kanton Basel-Stadt für den dadurch entstehenden Schaden nach den Grundsätzen des Bundeszivilrechtes.

² Die Inhaberin oder der Inhaber einer Nutzungsbewilligung haftet dem Kanton Basel-Stadt für sämtliche Schäden, die infolge der Ausübung der Bewilligung und der damit zusammenhängenden Vorkehrungen entstehen. Mit der Prüfung und Bewilligung sowie mit der allfälligen Abnahme und Freigabe übernimmt die Behörde keine Verantwortung für den durch die Nutzung entstehenden Schaden.

³ Als Schaden gelten insbesondere auch:

- a. mittelbare Schäden, insbesondere in Form von Folgekosten und Einnahmeausfällen, die dem Kanton Basel-Stadt entstehen;
- b. Wertverminderungen von Bauten, Anlagen, Gegenständen, Bäumen und Bepflanzungen, die durch die Nutzung des öffentlichen Raumes entstehen wie beispielsweise durch Aufgrabungen, Bodenverdichtung und übermässige Abnutzung.

⁴ Wird das Gemeinwesen als Eigentümerschaft belangt, ist es zum Rückgriff berechtigt.

Bemerkungen zu § 48:

§ 20 des heutigen Allmendgesetzes bestimmt, dass durch die Annahme des Verleihungsbeschlusses der Beliehene die Haftung für den Schaden übernimmt, den seine Angestellten oder Arbeitenden bei der Erstellung oder bei dem Betrieb der auf der Allmend befindlichen Einrichtungen verursacht haben, soweit diese Personen selbst schadenersatzpflichtig sind. Bei Streitigkeiten über den Schadenersatz entscheidet das Zivilgericht.

Im neuen Gesetz wird festgehalten, dass nach den Grundsätzen des Bundeszivilrechts haftet, wer den öffentlichen Raum nutzt. Die alte Bestimmung wurde aufgenommen und ergänzt.

8.11 Teil 11: Schlussbestimmungen

§ 49. Übergangs- und Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Übergangs- und Ausführungsbestimmungen sowie die speziellen Nutzungsvorschriften gemäss §§ 24 f.

§ 50. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechtes

¹

1. Das Gesetz über die Inanspruchnahme der Allmend durch die Verwaltung und durch Private vom 24. März 1927 wird aufgehoben.
2. Das Allmendgebührengesetz vom 16. Dezember 1992 wird aufgehoben.
3. Das Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 wird wie folgt geändert:
 - a. Der Begriff Allmend wird durch den Begriff öffentlicher Raum in folgenden Bestimmungen ersetzt: § 23a Titel und Abs. 1, § 32 Abs. 1, § 56 Titel, Abs. 1 und Abs. 2.
 - b. § 28 Abs. 2 wird aufgehoben. § 28 Abs. 3 lautet neu wie folgt:
 - c. Die durch Betteln erhaltenen Zuwendungen können eingezogen werden.
4. Das Gesetz über den Betrieb von Taxis (Taxigesetz) vom 17. Januar 1996 wird wie folgt geändert:
 - a. Der Begriff Allmend wird durch den Begriff öffentlicher Raum in folgenden Bestimmungen ersetzt: § 2 Abs. 2, § 13 Abs. 2, § 18 Abs. 1 und § 21.

Bemerkungen zu §§ 49 und 50:

Gestützt auf § 49 kann der Regierungsrat einzelne Arten der Nutzung des öffentlichen Raumes in Verordnungen regeln (z. B. Regelung von Veranstaltungen, Reklamen, Baustellen und Grabungen, Parkplätzen, Boulevard-Restaurants etc.). Das vorliegende Gesetz stellt nur die Grundlage für die Regelung der Nutzung im öffentlichen Raum dar. Es muss übergeordnet und deshalb sehr allgemein formuliert bleiben. Aus diesem Grund enthält das Gesetz keine Ausführungsbestimmungen zu den einzelnen Nutzungsarten, sondern nur einige wenige materielle Grundsätze zur Nutzung allgemein. Für die Ausführungsvorschriften zu den einzelnen Nutzungsarten ist die Verordnungsstufe besser geeignet. Eine Ausnahme ist § 11 E-NöRG, der eine materielle Regelung für die Nutzung des öffentlichen Raumes durch Bauten und Anlagen enthält, indem er vorsieht, welche Bauten und Anlagen resp. unter welchen Voraussetzungen Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum überhaupt bewilligungsfähig sind. Diese Art der Nutzung des öffentlichen Raumes wird auf Gesetzesstufe geregelt, weil sie dauerhaft und besonders einschränkend ist.

Ausführungsvorschriften für einzelne Arten von Nutzungen des öffentlichen Raumes werden üblicherweise vom Regierungsrat mit Verordnung festgelegt (§ 36). So gibt es bereits heute beispielsweise die Plakatverordnung (SG 569.500), die Vorschriften über Grabungen (SG 724.300) etc.

Für den Erlass von speziellen Nutzungsplänen im Sinn von § 24 f. E-NöRG soll ebenfalls der Regierungsrat zuständig sein. Vorreiter der künftigen speziellen Nutzungspläne sind die bereits bestehenden Bespielungspläne, in welchen für einzelne Plätze die Anzahl, Intensität und Dauer von Veranstaltungen geregelt werden. Die heutigen Bespielungspläne werden durch die Kommission für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund (KVöG) erarbeitet und durch den Regierungsrat zur Kenntnis genommen. An diesem bewährten Vorgehen soll grundsätzlich nichts geändert und der Mechanismus für sämtliche speziellen Nutzungspläne übernommen werden. Um die Legitimation der speziellen Nutzungspläne zu erhöhen und den Rechtsschutz zu gewährleisten, werden diese jedoch im Vergleich zu den bisherigen Bespielungsplänen vorgängig publiziert und vom Regierungsrat nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern erlassen.

Analog zur Kompetenzregelung bei den Zonenplänen, welche ein Nutzungsplanungsinstrument des Raumplanungs- und Baurechts darstellen, könnte auch bei den speziellen Nutzungsplänen vorgesehen werden, dass sie durch den Grossen Rat verabschiedet werden. Bei einem Erlass durch den Grossen Rat würden die speziellen Nutzungspläne zwar über eine höhere demokratische Legitimation verfügen. Allerdings wäre das Verfahren dann nicht flexibel genug, um die speziellen Nutzungspläne jeweils rechtzeitig an die wechselnden Anforderungen anzupassen. Um diese Flexibilität zu gewährleisten, sollen die speziellen Nutzungspläne vom Regierungsrat erlassen werden. Damit wird sichergestellt, dass die sich teilweise kontinuierlich ändernden Bedürfnissen der Veranstaltenden und Anwohnerinnen und Anwohner berücksichtigt werden können. Vor der Beschlussfassung über die speziellen Nutzungspläne durch den Regierungsrat sind diese zu publizieren, damit die Einsprachemöglichkeiten der Betroffenen gewahrt werden.

Durch den im E-NöRG vorgesehenen Geltungsbereich, welcher neu nicht nur die Allmend umfassen kann, ist es erforderlich, im Übertretungsstrafgesetz und im Taxigesetz den dort verwendeten Begriff der Allmend durch denjenigen des öffentlichen Raumes zu ersetzen.

Im Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 wird der Begriff „Allmend“ soweit erforderlich durch denjenigen des „öffentlichen Raumes“ ersetzt. Zusätzlich wird bei dieser Gelegenheit § 28 dem geltenden Recht angepasst. Mit Beschluss vom 6. April 2011 hob der Grosse Rat im Rahmen des Teilprojektes Optimierung des Bewilligungswesens (RV09) das Gesetz über Sammlungen in der Öffentlichkeit (Kollektiergesetz) auf. Infolgedessen ist auch § 28 des Übertretungsstrafgesetzes abzuändern.

9. **Beantwortung Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Bespielungsplänen**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 26. Oktober 2011 den nachstehenden Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Bespielungsplänen dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen:

„Wer ein Strassenfest durchführen möchte, muss aktuell ein Gesuch bei der Allmendverwaltung einreichen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind jedoch unklar und der Ermessenspielraum der zuständigen Behörde ist gross, was bei Veranstaltern zu Unmut führen kann und manchmal das Gefühl auslöst, ungerecht behandelt zu werden.

Das Klybeckfest ist hierfür ein gutes Beispiel: Der betroffene Abschnitt der Klybeckstrasse ist durch die Rangierarbeiten der Hafentram eine enorme Lärmbelastung ausgesetzt und zwar täglich von 3.30 Uhr morgens bis 23 Uhr nachts, auch am Wochenende! Mit dem Argument des Lärmschutzes für die Anwohner wird jedoch dem einmal jährlich stattfindenden Klybeckfest die Lautsprecherbewilligung bis 24 Uhr verweigert. Das seit 25 Jahren stattfindende Klybeckfest bietet jeweils ein Musikprogramm mit mehreren Rockbands. Das Kulturprogramm führt dazu, dass dieses Strassenfest zahlreiche Besucher/innen anzieht und sich weit über das Quartier hinaus grosser Beliebtheit erfreut.

Das vor kurzem veröffentlichte Bundesgerichtsurteil zur Beschwerde der Veranstalter des Klybeckfestes zeigt in aller Deutlichkeit, dass es zur Zeit im Kanton Basel-Stadt keine befriedigende gesetzliche Regelung für Strassenfeste gibt. Dazu ein Zitat aus dem Bundesgerichtsentscheid: "Im Einzelfall kann die zuständige Behörde Bewilligungen erteilen, welche die Benützung von Lautsprecheranlagen über 22.00 Uhr hinaus erlauben. Der zuständigen Behörde steht bei der Beurteilung des Einzelfalls ein erheblicher Ermessensspielraum zu. (...) Das Bundesgericht legt sich Zurückhaltung auf bei der Würdigung örtlicher Verhältnisse, welche die kantonalen Behörden besser kennen als das Bundesgericht."

Seit geraumer Zeit befindet sich das Allmendgesetz in Überarbeitung. Bereits heute werden die Veranstaltungen auf verschiedenen öffentlichen Plätzen mittels Bespielungsplänen geregelt. Diese Praxis wird voraussichtlich auch im überarbeiteten Allmendgesetz festgeschrieben. Sinnvoll wäre es, in diesem Rahmen und auf dieselbe Weise auch Quartier- und Strassenfeste zu regeln. So ermöglichen beispielsweise die Bespielungspläne am Unteren Rheinweg an acht Tagen Lautsprecherbewilligungen bis 24.00 Uhr, an vier Tagen sogar bis 02.00 Uhr. Und an der Westquaistrasse ermöglichen die Bespielungspläne beispielsweise an je drei Tagen im Jahr Lautsprecherbewilligungen bis 24.00 Uhr, 02.00 Uhr und 03.00 Uhr.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat, dafür zu sorgen,

- dass im neuen Allmendgesetz grosszügige Regelungen für die Durchführung von Quartier- und Strassenfesten gelten,
- dass auch für Quartier- und Strassenfeste Bespielungspläne eingeführt werden, die mit anderen Veranstaltungen vergleichbar grosszügige Bewilligungen (mit mindestens einem Tag mit Lautsprecherbewilligung bis 24 Uhr oder länger) ermöglichen.

Heidi Mück, Tobit Schäfer, Michael Wüthrich, Beatrice Alder, Patrizia Bernasconi, Mirjam Ballmer, Balz Herter, Kerstin Wenk, Brigitta Gerber, Ruth Widmer Graff, Alexander Gröflin, Daniel Stolz, David Wüest-Rudin, Stephan Luethi-Brüderlin

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Mit dem Anzug wird konkret gefordert, im Rahmen der Totalrevision des Allmendgesetzes bzw. bei der Schaffung des Gesetzes zur Nutzung des öffentlichen Raumes grosszügige Regelungen für die Durchführung von Quartier- und Strassenfesten vorzusehen. Diese Forderung wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf für das neue Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (E-NöRG) erfüllt, soweit es auf Gesetzesstufe möglich und sinnvoll ist: So können beispielsweise gemäss Gesetzesentwurf Nutzungen des öffentlichen Raumes von der Gebührenpflicht befreit resp. die Gebühren reduziert werden (§ 10 Abs. 3, § 28 ff.) und anstelle einer Bewilligung kann für kleinere Anlässe mit geringen Auswirkungen eine bloss Meldepflicht vorgesehen werden (§ 10 Abs. 3).

Bei Quartier- und Strassenfesten wird im Kanton Basel-Stadt praxisgemäss zwischen *Anwohnerstrassenfesten* und *Strassenveranstaltungen* unterschieden. Diese Praxis wurde vom Bundesgericht in seiner Entscheidung zum Klybeckfest (BGE 1C.550/2010) als zulässig erachtet.

Bei (Anwohner-)Strassenfesten handelt es sich demnach um von Anwohnenden für Anwohnende durchgeführte Feste, für welche ein Teilstück einer Strasse genutzt und hierfür gegebenenfalls gesperrt wird. Sie beziehen sich auf einen Strassenzug und sind zeitlich auf den frühen Abend bis maximal 22 Uhr beschränkt. Bei der „Festgemeinde“ handelt es sich um die Anwohnenden selbst. Pro Jahr werden etwa 60 Bewilligungen für Anwohnerstrassenfeste erteilt. Das Verfahren war bereits bisher schon sehr grosszügig und unkompliziert. Der Bewilligungsbehörde liegen keine negativen Rückmeldungen bezüglich der diesbezüglichen Bewilligungspraxis vor. Seit Januar 2013 werden Gesuche für solche Anwohnerstrassenfeste sogar noch grosszügiger behandelt, indem gänzlich auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet wird.

Quartierfeste bzw. -veranstaltungen, wie beispielsweise das im Anzug erwähnte Klybeckfest oder auch das Klosterbergfest, können zwar ebenfalls lokal auf einen Strassenzug begrenzt sein, richten sich aber im Unterschied zu den (Anwohner-)Strassenfesten nicht nur an die Anwohnenden, sondern ebenfalls bzw. in erster Linie auch ein „auswärtiges“ Publikum. Da bei solchen Veranstaltungen das Besucheraufkommen in der Regel viel grösser ist als an einem Anwohnerstrassenfest und meist Bands engagiert und Verpflegungsstände aufgestellt werden, sind die Auswirkungen auf Anwohnende auch deutlich grösser als bei (Anwohner-)Strassenfesten. Deshalb sind Veranstaltungen wie das Klybeckstrassenfest im normalen Bewilligungsverfahren zu beurteilen. Für Veranstaltungen wie beispielsweise das Klybeckfest werden Nutzungsgebühren verlangt, doch sind diese spätestens seit dem 1. Januar 2013 um 60% reduziert worden und daher als sehr gering einzustufen.

Neben der gesetzlichen Verankerung einer grosszügigeren Regelung von Strassen- und Quartierfesten fordert der Anzug für Quartier- und Strassenfeste die Einführung von Bespielungsplänen, die mit anderen Veranstaltungen vergleichbar grosszügige Bewilligungen ermöglichen. So soll mindestens für einen Tag eine Lautsprecherbewilligung bis 24 Uhr oder länger erteilt werden können.

Der Entwurf zum NöRG enthält mit dem darin vorgesehenen Planungsinstrument der speziellen Nutzungspläne die gesetzliche Grundlage für die heute bereits bestehenden Bespie-

lungspläne (§ 26 E-NöRG). Mit den speziellen Nutzungsplänen können für genau bestimmte öffentliche Räume detaillierte Regelungen für deren Nutzung festgelegt werden. Spezielle Nutzungspläne sind aber jeweils an bestimmte *Orte* gebunden und können sich nicht auf eine bestimmte *Art* von Nutzungen beziehen. Deshalb ist es nicht möglich spezielle Nutzungspläne für Strassenfeste zu erlassen, wie es im vorliegenden Anzug verlangt wird. Ausserdem soll auch das Planungsinstrument der speziellen Nutzungspläne, wie bereits die Beispielungspläne, in erster Linie an den Orten im öffentlichen Raum mit den grössten Nutzungskonflikten Anwendung finden. Es macht auch wenig Sinn, für 60 Strassenzüge Beispielungspläne bzw. spezielle Nutzungspläne für Strassenfeste zu erlassen, die faktisch dann lediglich einen einzigen, nur einmal im Jahr stattfindenden Anlass regeln. Insbesondere da die Zuständigkeit zum Erlass der speziellen Nutzungspläne nach E-NöRG beim Regierungsrat liegt.

Im Falle von Quartierfesten bzw. –veranstaltungen, welche an Orten stattfinden, für welche heute ein Beispielungsplan bzw. inskünftig ein spezieller Nutzungsplan erlassen wurde, bietet der Gesetzesentwurf noch eine weitere Möglichkeit: In den speziellen Nutzungsplänen kann bei dem Angebot übersteigende Nachfrage beispielsweise gestützt auf § 25 lit. c E-NöRG eine Bevorzugung von Quartieranlässen rechtlich verbindlich vorgesehen werden. Dies wäre somit grundsätzlich auch für das Klybeckfest denkbar. (Anwohner-)Strassenfeste dürften demgegenüber aufgrund ihrer Definition in der Regel nicht an Orten mit Beispielungsplänen bzw. inskünftig speziellen Nutzungsplänen stattfinden. Wäre dem ausnahmsweise doch so, wäre eine Unterstellung unter das Kontingent zu prüfen.

Zusammenfassend kann bereits die heutige Bewilligungspraxis für Strassenfeste als grosszügig und unbürokratisch beurteilt werden. Das Instrument der speziellen Nutzungspläne ist für die Umsetzung der im Anzug geschilderten Ziele jedoch wenig geeignet und der Erlass von Beispielungsplänen resp. speziellen Nutzungsplänen für die Regelung einmal jährlich stattfindender Nutzungen unverhältnismässig und nicht gewinnbringend. Aus Gründen des Anwohnerschutzes und um bundesrechtlichen Anforderungen insbesondere in Bezug auf den Lärmschutz gerecht zu werden, kann nicht vollständig auf die Bewilligungspflicht verzichtet werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält jedoch alle nötigen Grundlagen, um die Bewilligung von Strassenfesten grosszügig handhaben zu können und eröffnet mit der Verankerung der Meldepflichten wie oben dargelegt weitere Möglichkeiten. Grössere Quartierfeste bzw. –veranstaltungen können auch ohne Beispielungspläne mit längeren Öffnungszeiten und höheren Dezibelzahlen bewilligt werden.

Entsprechend den vorangehenden Ausführungen ist die erste Forderung des Anzugs betreffend die grosszügige gesetzliche Regelung für Quartier- und Strassenanlässe bereits erfüllt, während sich die zweite Forderung nach Errichtung von Beispielungsplänen für Quartier- und Strassenfeste nicht sinnvoll umsetzen lässt und auch nicht erforderlich ist. In diesem Sinne wird beantragt, den Anzug als erledigt abzuschreiben.

10. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss



Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NÖRG)

Vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

gestützt auf § 38 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005¹⁾, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. ... vom ... sowie in den Bericht der Bau- und Planungskommission Nr. ... vom ...,

beschliesst:

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 1. Gegenstand und Zweck

¹ Dieses Gesetz regelt die Nutzung des öffentlichen Raumes.

² Es bezweckt, den öffentlichen Raum für die Allgemeinheit als attraktiven Lebensraum zu erhalten und zu entwickeln.

³ Vorbehalten bleibt übergeordnetes oder spezielles Recht.

§ 2. Räumlicher Geltungsbereich

¹ Der öffentliche Raum im Sinne dieses Gesetzes umfasst die Allmend sowie die nach Abs. 4 dem vorliegenden Gesetz unterstellten Grundstücke oder Teile davon.

² Zur Allmend gehören insbesondere öffentliche Strassen, Wege, Plätze, Grünflächen und Gewässer.

³ Soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, umfasst der öffentliche Raum auch den Untergrund und die Luftsäule.

⁴ Zusätzlich können dem Gesetz Grundstücke oder Teile davon unterstellt werden. Über die Anwendbarkeit dieses Gesetzes können im Einzelfall abweichende Regelungen vorgesehen werden.

a. Soweit der Kanton Verfügungsberechtigt ist, erfolgt die Unterstellung mit Beschluss des Regierungsrates.

b. In den übrigen Fällen erfolgt die Unterstellung auf Antrag des oder der Verfügungsberechtigten mittels Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages. Dieser ist durch den Regierungsrat zu genehmigen.

⁵ Der öffentliche Raum im Sinne dieses Gesetzes wird durch die zuständige Behörde festgelegt und dessen geografischer Geltungsbereich als Datenebene in der amtlichen Vermessung geführt.

§ 3. Verhältnis zu den Gemeinden Bettingen und Riehen

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes in den Gemeinden Bettingen und Riehen, ausgenommen die Kantonsstrassen, regeln die zuständigen Gemeindebehörden selber, soweit übergeordnetes oder spezielles Recht nicht entgegensteht.

² Macht die Gemeinde von der Regelungskompetenz keinen Gebrauch, so gelten die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes sinngemäss.

³ Für Gesuche um Nutzung der Kantonsstrassen in den Gemeinden Bettingen und Riehen holt die zuständige kantonale Behörde eine Stellungnahme der zuständigen Gemeindebehörde ein.

¹⁾ SG 111.100.

2. Allgemeine Grundsätze für die Nutzung des öffentlichen Raumes

§ 4. Vorschriftsgemässe Nutzung

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes muss dem Zweck entsprechen, der sich insbesondere aus Verfassungsrecht, Gesetz, Verordnung, Richtplan, Nutzungsplänen und aus den speziellen Nutzungsvorschriften gemäss diesem Gesetz ergibt.

² Der öffentliche Raum ist möglichst schonend und in gegenseitiger Rücksichtnahme zu nutzen. Er darf nicht verunreinigt, beschädigt oder zerstört werden.

³ Die Nutzung des öffentlichen Raumes darf die Sicherheit und Ordnung nicht gefährden.

⁴ Die zuständige Behörde kann verlangen, dass sich Gegenstände, die im Rahmen einer Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken aufgestellt werden, in das Stadtbild einordnen.

§ 5. Wahrung der Interessen Dritter

¹ Wer den öffentlichen Raum nutzt, darf die Interessen Dritter nicht übermässig beeinträchtigen.

§ 6. Koordination verschiedener Nutzungen

¹ Die Bewilligungsbehörde kann verlangen, dass mehrere Nutzungen im öffentlichen Raum koordiniert werden.

§ 7. Gemeinsame Nutzung

¹ Wer den öffentlichen Raum nutzt, kann verpflichtet werden, den beanspruchten Raum oder seine Bauten, Anlagen oder Gegenstände anderen Nutzerinnen und Nutzern zur gemeinsamen Nutzung zur Verfügung zu stellen, wenn es überwiegende Interessen rechtfertigen.

² Wer den öffentlichen Raum nutzen möchte, kann unter den gleichen Voraussetzungen verpflichtet werden, den von anderen beanspruchten Raum oder anderen gehörende Bauten, Anlagen oder Gegenstände mitzubedenken.

3. Bewilligungsfreie Nutzung

§ 8. Schlichter Gemeingebrauch

¹ Wenn nichts Abweichendes bestimmt ist, darf der öffentliche Raum gemäss dem vorliegenden Gesetz zum schlichten Gemeingebrauch ohne Bewilligung und unentgeltlich genutzt werden.

² Als schlichter Gemeingebrauch gilt eine Nutzung des öffentlichen Raumes, die sowohl bestimmungsgemäss als auch gemeinverträglich ist.

§ 9. Einschränkung

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes zum schlichten Gemeingebrauch kann im öffentlichen Interesse beschränkt oder aufgehoben werden.

² Im öffentlichen Interesse liegen insbesondere die Sicherheit, die Sauberkeit, der Bau und Unterhalt von öffentlichen Strassen, Wegen und Plätzen, der Natur- und Umweltschutz, der Heimat- und Denkmalschutz.

4. Bewilligungspflichtige Nutzung zu Sonderzwecken (gesteigerter Gemeingebrauch und Sondernutzung)

§ 10. Nutzung zu Sonderzwecken

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken bedarf grundsätzlich einer Bewilligung und ist gebührenpflichtig.

² Als Nutzung zu Sonderzwecken gilt jede über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung des öffentlichen Raumes.

³ Durch Verordnung können bestimmte Arten der Nutzung zu Sonderzwecken von der Bewilligungspflicht ausgenommen oder die Bewilligungspflicht durch eine bloss Meldepflicht ersetzt werden.

⁴ Durch Verordnung ist die Veröffentlichung von Bewilligungen für Nutzungen zu Sonderzwecken zu regeln.

§ 11. Bauten und Anlagen als besondere Art der Nutzung zu Sonderzwecken

¹ Bauten und Anlagen sind im öffentlichen Raum nur zulässig,

- a. wenn sie öffentlichen Zwecken dienen, oder
- b. wenn es ein Gesetz, ein Nutzungsplan oder die speziellen Nutzungspläne gemäss diesem Gesetz vorsehen, oder
- c. wenn sie an einen bestimmten Standort gebunden sind und nicht ohne übermässigen Aufwand ausserhalb des öffentlichen Raumes errichtet werden können oder dies nicht sinnvoll ist, oder
- d. als temporäre Einrichtungen aus besonderem Anlass für eine von vornherein bestimmte Zeit.

² Für Bauten und Anlagen sind neben den Vorschriften dieses Gesetzes insbesondere die für öffentliche Räume anwendbaren Bau- und Planungsvorschriften zu berücksichtigen.

§ 12. Nutzungsbewilligung

¹ Über die Erteilung einer Nutzungsbewilligung wird aufgrund einer Güterabwägung zwischen sich entgegenstehenden privaten und öffentlichen Interessen entschieden. Bei der Güterabwägung ist den verfassungsmässigen Grundrechten Rechnung zu tragen.

§ 13. Bedingungen und Auflagen

¹ Die Nutzungsbewilligung ist mit den zur Wahrung öffentlicher und privater Interessen nötigen Bedingungen und Auflagen zu versehen.

§ 14. Bewilligungsadressatin und -adressat

¹ Die Nutzungsbewilligung wird grundsätzlich auf die Person ausgestellt, welche die Nutzung zu Sonderzwecken beantragt.

² Für ortsfeste Bauten und Anlagen kann die Nutzungsbewilligung auf das herrschende Grundstück ausgestellt werden, dessen Nutzung sie dient.

§ 15. Übertragbarkeit

¹ Auf Personen ausgestellte Nutzungsbewilligungen sind grundsätzlich nicht übertragbar.

² In begründeten Fällen kann die Nutzungsbewilligung einen Anspruch auf Übertragung vorsehen.

§ 16. Dauer

¹ Die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken wird auf eine bestimmte Dauer bewilligt.

§ 17. Änderung der Nutzungsbewilligung

¹ Die Nutzungsbewilligung kann geändert oder vorübergehend entzogen werden, insbesondere wenn es wesentlich geänderte Verhältnisse erfordern oder es zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen nötig ist.

§ 18. Beendigung der Nutzungsbewilligung

¹ Die Nutzungsbewilligung erlischt,
a. mit dem Ablauf der Zeit, für die sie erteilt worden ist, oder

- b. wenn die aus der Nutzungsbewilligung Berechtigten darauf verzichten, oder
- c. wenn sie widerrufen wird.

² Die aus der Nutzungsbewilligung Berechtigten haben bis zum Zeitpunkt der Beendigung der Nutzungsbewilligung den ursprünglichen Zustand des benutzten öffentlichen Raumes wieder herzustellen.

§ 19. Widerruf

- ¹ Der Widerruf einer Nutzungsbewilligung erfolgt ganz oder teilweise,
- a. wenn ein Widerrufsgrund vorliegt, der in der Bewilligung genannt ist, oder
 - b. wenn die daraus Berechtigten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, oder
 - c. wenn es zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen nötig ist.

§ 20. Entschädigung

¹ Sofern nicht ein Gesetz oder die Nutzungsbewilligung etwas anderes bestimmen, besteht kein Anspruch auf Entschädigung, wenn die benutzte Fläche der bewilligten Nutzung entzogen wird oder aus anderen Gründen nicht benutzt werden kann.

² Wird eine Nutzungsbewilligung für Bauten oder Anlagen vor Ablauf der festgelegten Frist widerrufen, haben die Berechtigten Anspruch auf Entschädigung:

- a. wenn sie den Widerruf nicht selbst zu vertreten haben, oder
- b. wenn der Widerruf nicht wegen des Eintritts einer in der Bewilligung festgehaltenen Bedingung erfolgt.

³ Muss die Nutzung zu Sonderzwecken vorübergehend unterbrochen werden, können die dadurch entstehenden Kosten den an der Unterbrechung interessierten Privaten auferlegt werden, wenn es die Verhältnisse rechtfertigen.

§ 21. Veranstalterbewilligung

¹ Die Veranstalterbewilligung überträgt der Veranstalterin oder dem Veranstalter für einen besonderen Anlass die Befugnis, die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken an Dritte zu erteilen und dafür Gebühren zu erheben.

² Die Veranstalterbewilligung darf nur für genau bezeichneten öffentlichen Raum erteilt werden. Sie ist zeitlich auf einen besonderen Anlass oder eine bestimmte Serie von Anlässen zu begrenzen.

³ Die Veranstalterbewilligung kann festlegen, unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Bedingungen die beanspruchten Flächen oder die darauf errichteten Anlagen Dritten zur Verfügung gestellt werden.

⁴ Die Veranstalterin oder der Veranstalter haben bei der Erteilung der Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken an Dritte die gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die verfassungsmässigen Grundrechte zu beachten.

⁵ Die Gebührenerhebung richtet sich nach den Gebührevorschriften gemäss diesem Gesetz. Der Regierungsrat kann davon Abweichungen vorsehen.

§ 22. Dienstbarkeiten

¹ Die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes kann auch mittels Dienstbarkeit zugelassen werden.

² Soll für die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch private Hochbauten ein Baurecht errichtet werden, muss dies grundsätzlich in einem rechtskräftigen Bebauungsplan vorgesehen sein. Der Regierungsrat legt die Ausnahmen fest.

³ Dienstbarkeiten können zu Gunsten einer Person oder eines herrschenden Grundstücks, dessen Nutzung sie dienen, eingetragen werden.

§ 23. Miet- und Pachtverträge

¹ In besonderen Fällen kann die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken durch Miet- oder Pachtverträge vereinbart werden.

- ² Ein besonderer Fall kann insbesondere vorliegen,
- a. wenn die Nutzung von bestehenden Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum im öffentlichen Interesse liegt, oder
 - b. wenn es um die Nutzung von öffentlichem Raum unter Viadukten und dergleichen geht, der nicht im Gemeingebrauch steht.

5. Spezielle Nutzungspläne

§ 24. Anwendungsbereich

¹ Mit speziellen Nutzungsplänen für den öffentlichen Raum kann für einzelne Orte die Nutzung näher geregelt werden, soweit das geltende Recht dafür Raum lässt und es öffentliche Interessen rechtfertigen.

§ 25. Inhalt

- ¹ Spezielle Nutzungspläne können namentlich:
- a. die Intensität der Nutzung regeln;
 - b. die Nutzung zu bestimmten Zwecken näher festlegen;
 - c. Kriterien für die Bewilligung zur Nutzung zu Sonderzwecken festlegen, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt.

6. Gebühren, Kosten und Entgelt

§ 26. Verweis auf das Verwaltungsgebührengesetz

¹ Für die Gebührenerhebung ist das Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 massgebend, soweit dieses Gesetz nicht etwas anderes regelt.

§ 27. Gebühr

¹ Für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken im Sinne dieses Gesetzes wird eine Gebühr erhoben, soweit die Nutzung nicht durch Verordnung von der Gebührenpflicht ausgenommen ist.

² Die Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken setzt sich aus einem Anteil für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken sowie einem Anteil für die Bearbeitung des Gesuches zusammen.

§ 28. Gebührenanteil für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken

¹ Für die Bemessung des Gebührenanteiles für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gelten das Äquivalenz- und das Interessenprinzip.

² Zu berücksichtigen sind insbesondere:

- a. das Interesse der gebührenpflichtigen Person an der Nutzung des öffentlichen Raumes und ihr daraus entstehende Vorteile;
- b. die Lage und Grösse der beanspruchten Fläche;
- c. die Dauer der Nutzung;
- d. das öffentliche Interesse an der Nutzung;
- e. die Belastungsintensität für die Allgemeinheit;
- f. die mit der Nutzung ausgeübten Grundrechte.

³ Eine gemeinsame Nutzung gemäss § 7 ist bei der Bemessung des Gebührenanteiles für die Nutzung zu berücksichtigen.

§ 29. Gebührenanteil für die Bearbeitung eines Gesuches um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken

¹ Für die Bemessung des Gebührenanteiles für die Bearbeitung eines Gesuches um Nutzung des

öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gilt das Kostendeckungsprinzip. Seine Höhe richtet sich nach dem Verwaltungsaufwand für die Bearbeitung.

§ 30. Kantonaler Vergleich

¹ Im Vergleich mit anderen Kantonen hat die Gebühr für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken wettbewerbsfähig zu sein.

§ 31. Zusätzliche Kosten

¹ Wer den öffentlichen Raum für eine Nutzung zu Sonderzwecken in Anspruch nimmt, trägt die dadurch entstehenden zusätzlichen Kosten, insbesondere die Kosten für Erschliessungs- und Verkehrsmassnahmen sowie für Instandstellungs- und Reinigungsarbeiten.

² Wenn es besondere Verhältnisse rechtfertigen und die öffentlichen Interessen gewahrt werden, kann die Kostentragung in der Nutzungsbewilligung oder durch besondere Verfügung anders geregelt werden.

§ 32. Kostentragung bei Grabarbeiten

¹ Sämtliche beim Kanton oder Dritten durch Grabarbeiten entstandene Kosten sind von der Verursacherin oder dem Verursacher zu tragen. Dazu zählen insbesondere Kosten durch Oberflächenveränderungen, Beschädigungen, Verlegungen und Sicherungen von Leitungen, Geleisen und der Strasseninfrastruktur.

² Jede betroffene Partei hat sich in dem Umfang an den Kosten nach Abs. 1 zu beteiligen, als ihr aus einer Nutzungsänderung Vorteile erwachsen. Müssen bedingt durch eine Nutzungsänderung bestehende nicht abgeschriebene Anlagen erneuert werden, ist der betroffenen Partei der Restwert abzugelten.

³ Stellt eine Partei im Interesse der dauernden Verbesserung oder des künftigen Ausbaues ihrer eigenen Anlage besondere Begehren, so hat sie die daraus entstandenen Mehrkosten allein zu tragen.

§ 33. Ermässigung und Erlass der Gebühren

¹ Aus wichtigen Gründen kann eine Gebühr ganz oder teilweise erlassen werden.

² Der Regierungsrat regelt das Nähere.

§ 34. Entgelt für Dienstbarkeiten, Miet- und Pachtverträge

¹ Ist die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch eine Dienstbarkeit oder durch Miet- oder Pachtvertrag begründet, so wird im entsprechenden Vertrag ein angemessenes Entgelt für die Nutzung festgelegt.

² Für dessen Bemessung gelten das Äquivalenz- und das Interessenprinzip. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere auch das private Interesse an der Nutzung des öffentlichen Raumes.

7. Zuständigkeit und Verfahren bei Nutzungsbewilligungen

§ 35. Zuständigkeit bei Bauten und Anlagen

¹ Der Regierungsrat ist zuständig für die Erteilung einer Nutzungsbewilligung oder die Errichtung einer Dienstbarkeit für Bauten und Anlagen im öffentlichen Raum, sofern durch Verordnung nichts anderes bestimmt ist.

§ 36. Koordinationspflicht

¹ Ist ein Gesuch um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken von mehreren Behörden zu prüfen, sind die Entscheide durch die Bewilligungsbehörde aufeinander abzustimmen.

² Wenn Gesetze oder Verordnungen nichts anderes bestimmen, ist das Bewilligungsverfahren zur

Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gemäss diesem Gesetz das Leitverfahren.

³ Ist eine Baute oder Anlage im Sinne der eidgenössischen oder kantonalen Gesetze bewilligungspflichtig, so wird wenn möglich eine gemeinsame Bau- und Nutzungsbewilligung erteilt.

§ 37. Publikation

¹ Gesuche um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken sind zu publizieren.

² Die Publikation von Gesuchen um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken kann unterbleiben, wenn wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt und zulässige Einsprachen ausgeschlossen werden können.

³ Die Publikation von Gesuchen um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken kann unterbleiben, wenn sämtliche mit dem Gesuch verbundenen wesentlichen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bereits im Rahmen von speziellen Nutzungsplänen publiziert wurden.

§ 38. Grundsatz der Gleichbehandlung

¹ Wird für eine bestimmte Art der Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken nur eine oder nur eine begrenzte Zahl von Bewilligungen erteilt, müssen sich alle geeigneten Interessentinnen und Interessenten frei und gleichberechtigt um die Erteilung der Nutzungsbewilligung bewerben können.

² Die Erteilung der Bewilligung muss nach sachbezogenen Auswahlkriterien erfolgen und hat den verfassungsmässigen Grundrechten Rechnung zu tragen.

§ 39. Einsprache

¹ Zur Einsprache gegen ein Gesuch um Nutzung des öffentlichen Raumes ist berechtigt,
a. wer von der beantragten Nutzung persönlich berührt ist und einschutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Ablehnung hat, oder
b. wer durch eine besondere Vorschrift zur Einsprache berechtigt ist.

² Im Rahmen einer Einsprache gegen den Beschluss über die Errichtung einer Dienstbarkeit für Hochbauten sind neue Einwände ausgeschlossen, wenn sie bereits im vorangehenden Planungsverfahren hätten vorgebracht werden können.

³ Die Einsprache ist innert 30 Tagen nach Publikation bei der zuständigen Behörde schriftlich begründet einzureichen.

§ 40. Rekurs

¹ Gegen Verfügungen über die Nutzung des öffentlichen Raumes gemäss diesem Gesetz kann nach den allgemeinen Bestimmungen Rekurs erhoben werden.

² Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

§ 41. Überprüfung von Bewilligungen von Veranstalterinnen und Veranstaltern

¹ Die an Dritte erteilten Bewilligungen von Veranstalterinnen und Veranstaltern über die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken und die hierfür erhobene Gebühr können auf Ersuchen der Dritten durch die zuständige Behörde überprüft werden.

² Die zuständige Behörde entscheidet mittels Verfügung, welche nach den allgemeinen Bestimmungen weitergezogen werden kann.

8. Verfahren bei speziellen Nutzungsplänen

§ 42. Planaufgabe

¹ Entwürfe spezieller Nutzungspläne für den öffentlichen Raum sind während mindestens 30 Tagen öffentlich aufzulegen.

§ 43. Einsprache und Anregungen

¹ Gegen Entwürfe spezieller Nutzungspläne für den öffentlichen Raum kann bis zum Ende der öffentlichen Auflage Einsprache erhoben werden.

² Zur Einsprache ist berechtigt,

- a. wer von der Planung persönlich berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Änderung oder Ablehnung hat, oder
- b. wer durch eine besondere Vorschrift zur Einsprache berechtigt ist.

³ Wer nicht zur Einsprache berechtigt ist, kann Änderungen der Entwürfe von speziellen Nutzungsplänen anregen.

§ 44. Publikation

¹ Die Beschlüsse über spezielle Nutzungspläne sind zu publizieren.

§ 45. Rekurs

¹ Gegen spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum kann nach den allgemeinen Bestimmungen beim Verwaltungsgericht Rekurs erhoben werden. Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren hätten vorgebracht werden können.

² Gegen Verfügungen, die sich auf spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum stützen, kann nach den allgemeinen Bestimmungen beim zuständigen Departement Rekurs erhoben werden. Neue Einwände sind ausgeschlossen, wenn sie bereits im Einspracheverfahren gegen den speziellen Nutzungsplan hätten vorgebracht werden können.

9. Vollzug

§ 46. Vorschriftswidrige Nutzung

¹ Wird der öffentliche Raum vorschriftswidrig genutzt, so ordnet die zuständige Behörde die nötigen Massnahmen zur Beendigung der Nutzung oder zur Einhaltung der Vorschriften an.

² Die zuständige Behörde kann den rechtswidrigen Zustand auf Kosten der Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen,

- a. wenn es zur Abwendung von Schäden, Störungen oder Gefahren nötig ist, oder
- b. Anordnungen nicht möglich oder nicht Erfolg versprechend sind, oder
- c. ihre Anordnungen nicht befolgt werden.

³ Beseitigte Gegenstände, die von den Berechtigten nicht umgehend fortgeschafft werden, können auf Kosten der Pflichtigen verwertet oder vernichtet werden.

§ 47. Strafrechtliche Bestimmung

¹ Wer den Vorschriften dieses Gesetzes, dessen Ausführungsbestimmungen und den gestützt darauf erlassenen Verfügungen zuwiderhandelt, wird nach den Bestimmungen des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes bestraft.

10. Haftung

§ 48. Schadenersatz

¹ Wer den öffentlichen Raum nutzt, haftet dem Kanton Basel-Stadt für den dadurch entstehenden Schaden nach den Grundsätzen des Bundeszivilrechtes.

² Die Inhaberin oder der Inhaber einer Nutzungsbewilligung haftet dem Kanton Basel-Stadt für sämtliche Schäden, die infolge der Ausübung der Bewilligung und der damit zusammenhängenden Vorkehrungen entstehen. Mit der Prüfung und Bewilligung sowie mit der allfälligen Abnahme und Freigabe übernimmt die Behörde keine Verantwortung für den durch die Nutzung entstehenden Schaden.

³ Als Schaden gelten insbesondere auch:

- a. mittelbare Schäden, insbesondere in Form von Folgekosten und Einnahmeausfällen, die dem Kanton Basel-Stadt entstehen;
- b. Wertverminderungen von Bauten, Anlagen, Gegenständen, Bäumen und Bepflanzungen, die durch die Nutzung des öffentlichen Raumes entstehen wie beispielsweise durch Aufgrabungen, Bodenverdichtung und übermässige Abnutzung.

⁴ Wird das Gemeinwesen als Eigentümerschaft belangt, ist es zum Rückgriff berechtigt.

11. Schlussbestimmungen

§ 49. Übergangs- und Ausführungsbestimmungen

¹ Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Übergangs- und Ausführungsbestimmungen sowie die speziellen Nutzungsvorschriften gemäss §§ 24 f.

§ 50. Änderung und Aufhebung bisherigen Rechtes

¹

1. Das Gesetz über die Inanspruchnahme der Allmend durch die Verwaltung und durch Private vom 24. März 1927 wird aufgehoben.
2. Das Allmendgebührengesetz vom 16. Dezember 1992 wird aufgehoben.
3. Das Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 ²⁾ wird wie folgt geändert:
 - a. Der Begriff Allmend wird in folgenden Bestimmungen durch den Begriff öffentlicher Raum ersetzt: § 23a Titel und Abs. 1, § 32 Abs. 1, § 56 Titel, Abs. 1 und Abs. 2.
 - b. § 28 Abs. 2 wird aufgehoben.
 - c. § 28 Abs. 3 erhält folgende neue Fassung:

³Die durch Betteln erhaltenen Zuwendungen können eingezogen werden.
4. Das Gesetz über den Betrieb von Taxis (Taxigesetz) vom 17. Januar 1996 ³⁾ wird wie folgt geändert:
 - a. Der Begriff Allmend wird durch den Begriff öffentlicher Raum in folgenden Bestimmungen ersetzt: § 2 Abs. 2, § 13 Abs. 2, § 18 Abs. 1 und § 21.

Dieses Gesetz ist zu publizieren; es unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. Januar 2014 wirksam.

²⁾ SG 253.100.

³⁾ SG 563.200.



Checkliste zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Wird im Folgenden von Unternehmen gesprochen, sind damit nicht nur privatrechtliche Unternehmen gemeint. Der Begriff umfasst hier ebenfalls öffentlich-rechtliche Unternehmen, Stiftungen, soziale Einrichtungen und Vereine/ Institutionen.

Teil B: Fragenkatalog zur Durchführung der RFA

I. Notwendigkeit staatlichen Handelns

1. Warum ist die staatliche Intervention gerechtfertigt? Liegt beispielsweise ein Marktversagen vor?

Als wichtigste gesetzliche Grundlage für die Regelung der Nutzung des öffentlichen Raums dient bis heute das basel-städtische Allmendgesetz aus dem Jahr 1927. Das Allmendgesetz stammt damit aus einer Zeit vor Erlass der Bundesgesetzgebung zur Raumplanung und zum Strassenverkehr, die beide den öffentlichen Raum massgebend betreffen. Es stammt aber insbesondere aus einer Zeit, in der die Ansprüche an die Nutzung des öffentlichen Raumes anders und vor allem geringer waren.

Der Nutzungsdruck auf den öffentlichen Raum in der Stadt Basel ist heute sehr hoch. Der öffentliche Raum muss und soll Nutzerinnen und Nutzern für ganz verschiedene Vorhaben zur Verfügung stehen: Sei dies für den Bau und Betrieb von Verkehrs- oder Erschliessungsanlagen, für die Durchführung von Veranstaltungen oder einfach zum Aufenthalt im Freien. Nun ist der öffentliche Raum insbesondere in Basel mit den engen Kantonsgrenzen nur sehr begrenzt vorhanden. Um Nutzerinnen und Nutzern mit dem öffentlichen Raum einen attraktiven Lebensraum zu bieten, müssen die vielfältigen Nutzungen möglichst gut koordiniert und auch geplant werden. Dafür braucht es eine zeitgemässe und praxistaugliche gesetzliche Regelung.

Nach heutigem Verständnis genügen die Regelungen im bisherigen Allmendgesetz daher in verschiedener Hinsicht nicht mehr den Anforderungen an eine rechtliche Regelung der Nutzung des öffentlichen Raums. Das geltende Allmendgesetz passt nicht mehr zu den heutigen Ansprüchen der Bevölkerung an eine sehr intensive Nutzung des öffentlichen Raums und an Mitbestimmung. Diese vielfältigen und sich damit häufig auch widersprechenden Nutzungsansprüche müssen koordiniert werden, ihnen soll aber auch soweit möglich Rechnung getragen werden. Allerdings muss mit der Steigerung der Ansprüche an die Nutzung des öffentlichen Raumes auch eine Steigerung der

Verantwortung für den öffentlichen Raum durch die Nutzerinnen und Nutzer erfolgen. Wird privaten Personen öffentlicher Raum zur Nutzung zur Verfügung gestellt, so müssen sie damit auch soweit möglich die Verantwortung für diesen öffentlichen Raum übernehmen, was Sicherheit, Sauberkeit etc. betrifft. Auch in dieser Hinsicht genügt das geltende Gesetz nicht mehr den heutigen Anforderungen. Das Gesetz ist zudem unvollständig. Es ist nicht ausreichend auf andere für den öffentlichen Raum geltende Gesetze abgestimmt sowie sprachlich kompliziert und veraltet. Im Übrigen sind in seiner langen Bestehenszeit diverse kleine Teilanpassungen vorgenommen worden, die das Gesetz zusätzlich unübersichtlich machen.

Die Gesetzesrevision stellt damit keine neue bzw. zusätzliche staatliche Intervention dar. Durch die Totalrevision soll schliesslich auch die Rechtssicherheit erhöht werden.

2. Inwiefern können die Volkswirtschaft oder die Gesellschaft von dem Vorhaben profitieren?

Die Volkswirtschaft wie auch die Gesellschaft haben grosses Interesse an einer revidierten gesetzlichen Grundlage für die Nutzung des öffentlichen Raums, welche auf die tatsächlichen heutigen Gegebenheiten abgestimmt ist und damit der Realität besser Rechnung trägt. Seit dem Inkrafttreten des Allmendgesetzes aus dem Jahr 1927 hat sich die Gesellschaft enorm gewandelt. Entsprechend gross sind - trotz der zwischenzeitlich vorgenommenen Teilrevisionen - die Diskrepanzen zwischen Gesetz und Realität.

Im neuen Gesetz werden nun die unter der Antwort auf die Frage 1 geschilderten Entwicklungen aufgenommen und entsprechende Instrumente geschaffen, so bspw. die neu geschaffene Veranstalterbewilligung. Diese überträgt Privaten für einen besonderen Anlass die Befugnis, die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raums zu Sonderzwecken an Dritte zu erteilen und dafür Gebühren zu erheben. Des Weiteren wird neu mit der Regelung von speziellen Nutzungsplänen auch für das bewährte Instrument der Bespielungspläne eine gesetzliche Grundlagen geschaffen.

3. Welche weiteren Gründe sprechen für oder gegen eine Notwendigkeit staatlichen Handelns?

Das geltende Allmendgesetz aus dem Jahr 1927 entspricht wie bereits erwähnt nicht mehr dem heutigen Zeitgeist und es besteht dringender Anpassungsbedarf. Die zahlreichen politischen Vorstösse rund um das Thema Allmend bzw. öffentlicher Raum zeigen auf, wie wenig geeignet das Allmendgesetz zur Beantwortung derselben war bzw. ist. Als Beispiele seien nachstehend allein diejenigen politischen Vorstösse aufgeführt, welche seit dem Jahr 2009 eingereicht wurden: Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Bespielungsplänen (Geschäftsnummer 11.5175), Anzug Andrea Bollinger und Konsorten betreffend gedeckter Abstellplätze für Velos auf Allmend (Geschäftsnummer 10.5106), Anzug Philippe Pierre Macherel und Konsorten betreffend seniorenfreundliche

Gestaltung der Allmend (Geschäftsnummer 09.5326), Anzug Heiner Vischer und Konsorten zum gebührenfreien und unbefristeten Parkieren von Elektromobilen auf Allmendparkplätzen (Geschäftsnummer 09.5116) sowie Schriftliche Anfrage Bruno Jagher betreffend Privatgebrauch von Allmend (Geschäftsnummer 09.5109). Exemplarisch sei dabei auf den Anzug Heidi Mück und Konsorten betreffend grosszügiger Regelungen für Strassenfeste im Allmendgesetz und in den Bespielungsplänen verwiesen: Das Allmendgesetz kennt keine speziellen Regelungen für Veranstaltungen und für die Bespielungspläne existiert keine gesetzliche Grundlage. Dies wird sich mit dem neuen Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes ändern.

II. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Unternehmen

4. Löst das Vorhaben bei den Unternehmen (Mehr-)Belastungen aus? Falls ja, welcher Art:
 - a. Finanzielle?
 - b. Administrative?
 - c. Weitere?

- a. *Die vorgeschlagene Gesetzesrevision sieht neu das separate Ausweisen des Gebührenanteils für die Bearbeitung eines Gesuchs vor. Die Bearbeitungsgebühr ist heute in der Gebühr wie sie das Allmendgebührengesetz vorsieht enthalten. Insofern führt die Revision des Allmendgesetzes im Vergleich zu heute nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung für Gesuchstellende, wohl aber zu mehr Transparenz bei der Gebührenerhebung. Mit der Einführung der Bestimmung, wonach die Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken wettbewerbsfähig sein muss, wird sichergestellt, dass die Unternehmen im Vergleich zu anderen Kantonen nicht stärker belastet werden. Schliesslich wird im neuen Gesetz eine Regelung zur Ermässigung bzw. zum Erlass von Gebühren statuiert, welche im Vergleich zum Verwaltungsgebührengesetz weniger hohe Anforderungen stellt, wodurch die Praxis bei der Ermässigung und dem Erlass von Gebühren nicht verschärft wird.*

- b. *Im Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes wird als neues Instrument die Veranstalterbewilligung (§ 21) vorgesehen. Die Veranstalterbewilligung, bei welcher Privaten für einen besonderen Anlass die Befugnis erteilt wird, die Bewilligung zur Nutzung des öffentlichen Raums zu Sonderzwecken an Dritte zu erteilen und dafür Gebühren zu erheben, entspricht einem ausdrücklichen Bedürfnis der Veranstalterinnen und Veranstalter. Sie eröffnet dem Gewerbe neue Möglichkeiten. Die Veranstalterinnen und Veranstalter haben jedoch nach wie vor die Möglichkeit statt der Veranstalterbewilligung auch eine "gewöhnliche" Bewilligung zur Nutzung*

des öffentlichen Raums zu Sonderzwecken zu beantragen. Dadurch haben die Veranstalterinnen und Veranstalter bzw. die entsprechenden Unternehmen die Wahl, ob sie den vergleichsweise höheren administrativen Aufwand bei der Veranstalterbewilligung auf sich nehmen oder wie gewöhnt "gewöhnliche" Nutzungsbewilligungen einholen.

c. Es sind keine weiteren Mehrbelastungen zu erwarten.

5. Sind KMU besonders betroffen? Wenn ja: weshalb?

KMU sind nicht anders oder stärker betroffen, als jede bzw. jeder andere Benutzerin bzw. Benutzer des öffentlichen Raums.

6. Wie liessen sich diese (Mehr-)Belastungen vermeiden oder verringern?

Aufgrund des neuen Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes kommt es grundsätzlich zu keinen Mehrbelastungen. Die administrativen Mehrbelastung für Veranstalterinnen und Veranstalter im Zusammenhang mit Veranstalterbewilligungen ist insofern nicht zwingend, als den Veranstaltenden nach wie vor die Möglichkeit offensteht, "gewöhnliche" Nutzungsbewilligungen zu beantragen.

7. Wird der unternehmerische Handlungsspielraum von Unternehmen durch das Vorhaben eingeschränkt? Wie liesse sich dies verhindern oder abmildern?

Der unternehmerische Handlungsspielraum von Unternehmen wird nicht über das geltende Allmendgesetz hinaus eingeschränkt. Im Gegenteil schafft das neue Gesetz mehr Transparenz und führt im Vergleich zum heutigen Allmendgesetz dazu, dass die Gleichbehandlung eher sichergestellt werden kann.

8. Können den Unternehmen durch das Vorhaben Vor- oder Nachteile gegenüber Konkurrenten an anderen Standorten (insbesondere ausserhalb der Region Basel, aber innerhalb der Schweiz) entstehen? Wie liessen sich diese Nachteile verhindern oder verringern?

Die Nutzung des öffentlichen Raums braucht eine zeitgemässe Regelung. Da alle Städte entsprechende Regelungen haben, werden basel-städtische Unternehmen nicht benachteiligt. Gegenüber dem geltenden Allmendgesetz findet keine Schlechterstellung der Unternehmen statt. Durch Aufnahme der Bestimmung wonach die Gebühren für die Nutzung des öffentlichen Raumes im Vergleich zu anderen Kantonen wettbewerbsfähig sein müssen, wird sichergestellt, dass der Standort Basel-Stadt konkurrenzfähig bleibt.

9. Sind nur einzelne Unternehmen bzw. Beschäftigte durch das Vorhaben betroffen oder ergäbe sich eine Betroffenheit für eine Vielzahl von Unternehmen, allenfalls sogar branchenübergreifend?

Von der Gesetzesrevision betroffen sind sämtliche Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raums. Unternehmen und Beschäftigte sind nicht stärker betroffen, als jede andere Nutzerin bzw. jeder andere Nutzer des öffentlichen Raums.

Arbeitnehmende

10. Werden Arbeitsplätze gefährdet? Wie liesse sich dies verhindern?

Nein, es werden durch die Totalrevision des Allmendgesetzes keine Arbeitsplätze gefährdet.

11. Wie kann das Vorhaben zum Erhalt von Arbeitsplätzen (ausserhalb der Verwaltung) im Kanton Basel-Stadt beitragen?

Die Gesetzesrevision soll u.a. die Wettbewerbsfähigkeit der Stadt Basel als Veranstaltungsort sicherstellen und deren entsprechende Attraktivität steigern. .

12. Entstehen für Arbeitnehmende Kosten? Wie liessen sich diese verhindern oder senken?

Nein, für Arbeitnehmende entstehen keine Kosten.

Weitere Anspruchsgruppen (Kunden, Konsumenten, öffentliche Hand)

13. Sind ausser Unternehmen und Arbeitnehmenden andere Gruppen vom Vorhaben betroffen, wie beispielsweise Kunden/ Kundinnen, Lieferanten/ Lieferantinnen, Konsumenten/ Konsumentinnen, die öffentliche Hand? Welche Gruppen sind das?

Von der Gesetzesrevision sind sämtliche Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raums betroffen.

14. Welche Belastungen ergeben sich für die betroffenen Gruppen durch das Vorhaben? Wie könnten diese verhindert oder abgemildert werden?

Es entstehen keine neuen Belastungen, weil bereits heute ein Bewilligungsverfahren durchlaufen werden muss, wenn die Allmend bzw. der öffentliche Grund genutzt wird. Das Bewilligungsverfahren wird - unabhängig von der Gesetzesrevision - laufend optimiert und gewisse Bewilligungen auch in Meldungen umgewandelt.

15. Welchen Nutzen verursacht das Vorhaben bei den betroffenen Gruppen?

Der Entwurf zum Gesetz zur Nutzung des öffentlichen Raumes sieht vor, dass die vielfältigen Nutzungen des öffentlichen Raums möglichst gut koordiniert werden, um den betroffenen Gruppen im öffentlichen Raum einen attraktiven Lebensraum bieten zu können. Das Bewilligungsverfahren für Nutzungen des öffentlichen Raums stellt sicher, dass die Verwaltung die Koordination leisten kann.

III. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

16. Inwiefern wird durch das Vorhaben der Wettbewerb erschwert (z. B. erschwerter Markteintritt)? Wie liesse sich dies verhindern oder abmildern?

Das neue Gesetz stellt sicher, dass die Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raums gleich behandelt werden. Der Markteintritt wird vielmehr durch bereits belegte Orte erschwert als durch das Gesetz, das eine Nutzung erst regelt.

17. Inwiefern kann sich das Vorhaben negativ auf Innovation und Forschungstätigkeit der Unternehmen auswirken? Wie liesse sich dies verhindern oder abmildern?

Das Vorhaben wirkt sich nicht negativ, im besten Fall sogar anregend aus, indem dass öffentlicher Raum zur Nutzung zur Verfügung gestellt wird..

18. Inwiefern kann das Vorhaben zu einer Benachteiligung von baselstädtischen Unternehmen gegenüber Unternehmen anderer Kantone und Regionen (In- und Ausland) führen? Welche wären das? Wie liesse sie dies verhindern oder abmildern?

Eine solche Benachteiligung ist nicht ersichtlich.

19. Inwiefern können baselstädtische Unternehmen durch das Vorhaben einen Vorteil gegenüber Unternehmen anderer Kantone und Regionen (In- und Ausland) erhalten? Welche wären das?

Indem ein Gesetz geschaffen wird, welches die vielfältigen Nutzungen in einfacher Art festhält und regelt, bietet es eine klare gesetzliche Grundlage, wodurch sich Unternehmen besser entfalten können.

20. Welche weiteren, bisher nicht genannten Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft sind denkbar?

Es sind keine weiteren Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft ersichtlich.

IV. Zweckmässigkeit und Effizienz im Vollzug

21. Sind die Ausführungen zur Umsetzung des Vorhabens leicht verständlich, auch für den ungeübten Anwender/ die ungeübte Anwenderin?

Dem Gesetzgeber ist bewusst, dass die Regelung des öffentlichen Raums praktisch jedermann betreffen. Bei der Gesetzesrevision wurde daher besonderes Gewicht auf eine klare, nachvollziehbare Gliederung und eine verständliche Sprache gelegt. Trotzdem ist und bleibt das Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums eine formell gesetzliche Regelung, welche naturgemäss einen gewissen Abstraktheitsgrad aufweisen muss. Die Detailregelung kann und wird sich aus den Ausführungs- bzw. Vollzugsbestimmungen auf Verordnungsstufe ergeben.

22. Welche Anstrengungen wurden hinsichtlich einer benutzerfreundlichen Umsetzung unternommen, beispielsweise durch E-Government Lösungen?

Die Anstrengungen zu einer benutzerfreundlichen Umsetzung wurden der Gesetzesrevision grösstenteils bereits vorweggenommen. (vgl. auch Antwort zu Frage 14).

23. Welche Doppelspurigkeiten entstehen (beispielsweise durch die Erhebung von Daten, welche bereits an anderer Stelle erhoben werden)? Wie liessen sich diese vermeiden oder reduzieren?

Es sind keine Doppelspurigkeiten ersichtlich.

24. Mit welchen anderen Verfahren und Dienststellen kann das Verfahren koordiniert werden?

Das kantonale Bewilligungswesen wird seitens Präsidialdepartement bezüglich Verfahren und Schnittstellen analysiert und laufend optimiert.

25. Welche parallelen Verfahren gibt es beim Bund oder im Kanton? Können diese allenfalls zur Entlastung der Betroffenen genutzt werden?

Es bestehen keine parallelen Verfahren.

26. Könnte die Regulierung vorerst zeitlich limitiert in Kraft gesetzt werden? Ist ein Auslaufen der Regulierung vorgesehen und wenn ja, wann?

Nein, da dadurch im Bewilligungsverfahren erhebliche Rechtunsicherheit entstünde.

27. Wie wird die Einführung des Vorhabens vorbereitet (Informationsanstrengungen)?

Eine erste Information zur Gesetzesrevision fand bereits im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung und mehrerer Informationsveranstaltungen statt. Die geplanten Änderungen wurden somit bereits kommuniziert. Eine weitere Kommunikation nach Verabschiedung der Gesetzesvorlage ist noch nicht im Detail ausgearbeitet. Bei wiederkehrenden Nutzungen des öffentlichen Raumes informieren die zuständigen Stellen bereits heute über die anstehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen und wie diese zum aktuellen Zeitpunkt aussehen.

28. Inwiefern genügt der zeitliche Vorlauf bis zur Umsetzung / Inkraftsetzung des Vorhabens für allfällige nötige Umstellungen / Anpassungen auf Seiten der Betroffenen?

Es gibt keine Auswirkungen, die die Betroffenen direkt spüren. Möglicherweise schliessen an die Gesetzesrevision Projekte an, welche eine Auswirkung haben werden, hierbei sind aber andere Terminpläne und Mitwirkungsarten nötig.

29. Welche weiteren, bisher nicht genannten Aspekte sind denkbar, die es in Bezug auf Zweckmässigkeit und Effizienz zu beachten gilt?

Es sind keine weiteren Aspekte betreffend Zweckmässigkeit und Effizienz ersichtlich.

V. Alternative Regelungen

30. Welche alternativen Regelungen (anstatt einer Verordnung oder eines Gesetzes) wären für die Umsetzung des Vorhabens denkbar? Aus welchen Gründen finden sie keine Anwendung?

Die vorgeschlagene Totalrevision betrifft ein Gesetz im formellen Sinn, weswegen auch die neue Regelung auf Gesetzesstufe angesiedelt werden muss, was sich u.a. aus höherrangigem Recht und der Bundesgerichtsrechtsprechung ergibt.

31. Sind freiwillige Vereinbarungen mit den Betroffenen möglich? Aus welchen Gründen finden sie keine Anwendung?

Das Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes sieht, wo möglich freiwillige Vereinbarungen vor (Dienstbarkeiten).

32. Falls inhaltlich zutreffend - mit welchem Ergebnis ist ein Einbezug privater Dritter als Kontrollinstanz geprüft worden?

Das neue Gesetz sieht gerade vor, dass Kommissionen eingesetzt werden können, die die Arbeit der Verwaltung begleiten. Darüber hinaus ist es gerade die hoheitliche Aufgabe der Allmendverwaltung die Nutzung des öffentlichen Raums mittels eines Bewilligungsverfahrens zu überwachen. .

33. Welche Vereinfachungen sind in Betracht gezogen worden?

Der Entwurf sieht vor, dass das Allmendgebührengesetz aufgehoben wird und in das neue Gesetz integriert wird, bzw. auf Verordnungsstufe geregelt wird. In diesem Sinne wird das Verfahren vereinfacht, da es inskünftig nur noch ein gültiges Gesetz gibt, in welchem die relevanten Bestimmungen festgehalten sind.

34. Welche Alternativen in der Umsetzung, die für die Unternehmen weniger Aufwand (finanziell, administrativ oder anderen) bergen, wären denkbar? Sind diese geprüft worden und warum finden sie keine Anwendung? Beispiele sind Meldepflicht statt Bewilligung, Ausnahmenregelung für KMU, Beschränkung auf bestimmte Branchen oder Unternehmen, Verringerung der Frequenz bei wiederkehrenden Auflagen, etc.

Mit der Gesetzesrevision werden die Grundlagen geschaffen bzw. beibehalten, welche - wo immer möglich - Alternativen in Form von Meldepflichten oder sogar Befreiung von der Bewilligungspflicht ermöglichen. (vgl auch Antwort zu Frage 14). Der administrative Aufwand im Zusammenhang mit Gesuchen um Nutzungen des öffentlichen Raums zu Sonderzwecken wurde mit der Einführung des internetgestützten Instruments zur Bewirtschaftung des öffentlichen Raums, welches durch die Öffentlichkeit wie die Verwaltung gleichsam genutzt werden kann, bereits minimiert. Dies insbesondere auch, weil das Instrument auch die verwaltungsinterne Koordination ermöglicht.

35. Welche weiteren, bisher nicht genannten Aspekte sind denkbar, die es in Bezug auf alternative Regelungen zu beachten gilt?

Es sind keine weiteren, bisher nicht genannten Aspekte in Bezug auf alternative Regelungen ersichtlich.

In der Analyse sollen alle fünf Dimensionen der Regulierung geprüft werden. Sofern für die jeweilige Regulierung relevant, sind alle Fragen zu beantworten. Das Ergebnis der RFA ist obligatorischer Bestandteil des Berichtes an den Regierungsrat bzw. des Ratschlags an den Grossen Rat.