



An den Grossen Rat

21.5649.02

Petitionskommission
Basel, 6. Dezember 2021

Kommissionsbeschluss vom 29. November 2021

Petition P438 betreffend «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen»

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat P438 «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen» in seiner Sitzung vom 20. Oktober 2021 der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition P438¹

Der Regierungsrat und der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt werden eingeladen, die entsprechenden Erlasse und Bestimmungen dahingehend anzupassen, dass traditionelle und kulturelle Veranstaltungen wie die «Musikalische Summersprosse» im Kannenfeldpark und vergleichbare Anlässe künftig nicht mehr durch «Lärmkontingente» eingeschränkt werden.

Begründung:

Seit zehn Jahren wurden in den Monaten Juli und August jeden zweiten Mittwochabend im Kannenfeldpark insgesamt vier «sommersprossen-Konzerte» mit freiem Eintritt durchgeführt. Die Konzerte dauerten jeweils bis längstens 22.00 Uhr'.

Aus Anlass des zehnjährigen Jubiläums wurde dieses Jahr ein fünftes Konzert ins Programm aufgenommen. Die zuständige Stelle im Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt wollte ein fünftes Konzert nicht bewilligen, weil dadurch das «Lärmkontingent» überschritten würde. Die – ehrenamtlich tätigen – Veranstalter konnten schliesslich eine Bewilligung für das fünfte Konzert erwirken, indem alle Konzerte jeweils um eine halbe Stunde gekürzt wurden (Konzertende um 21.30 Uhr statt 22.00 Uhr).

Die Konzerte erfreuen sich bei der Bevölkerung grosser Beliebtheit. Bei den Veranstaltern sind seitens der Nachbarinnen und Nachbarn (Glaserbergstrasse) in all den Jahren keine Beschwerden eingegangen. Im Gegenteil: Die Anwohnerschaft hat vielfach ihre Freude über die abendlichen Konzerte im Park zum Ausdruck gebracht. Die Einschränkungen stossen bei den Veranstaltern, den Konzertgruppen und beim Publikum auf kein Verständnis. Gerade in Zeiten, in denen das kulturelle Angebot in Innenräumen erschwert oder stark eingeschränkt ist, sollten Open-Air-Konzerte gefördert werden. Ganz abgesehen davon, dass der Begriff «Lärm» im Zusammenhang mit Musik

¹ Petition P 438 «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen», Geschäfts-Nr. 21.5649.01.

despektierlich ist und die Kategorisierung von musikalischen Darbietungen als «Lärm» einer Kulturstadt schlecht ansteht.

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Hearing vom 1. November 2021

Am Hearing der Petitionskommission nahmen drei Vertreter der Petentschaft sowie der Abteilungsleiter Lärmschutz als Vertretung des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt teil.

2.1.1 Anliegen der Petentschaft

Die Petentschaft berichtet, dass die vorliegende Petition innert zwei Tagen von 827 Personen unterschrieben worden sei. Die Veranstaltungen der «Summersprosse» würden durchschnittlich von 600 bis 800 Personen besucht, während der Pandemie seien es 500 bis 600 gewesen.

Der erste Vertreter der Petentschaft geht zuerst auf die Reaktionen der Musiker, des Publikums, der Nachbarschaft und des Organisationskomitees der «Summersprosse» ein. Er hält fest, dass es der Petentschaft nicht nur um die «Summersprosse» gehe, sondern um das ganze Thema Musik, Anlässe und Lärm in der Stadt. Für die Musikerinnen und Musiker sei es wichtig festzuhalten, dass Konzerte von der Nachbarschaft nicht stets als Lärm empfunden würden. Die Konzerte würden sogar als gewünschte Belebung empfunden. Der Petent, der eine jahrzehntelange Erfahrung in der Organisation von Musikanlässen hat, sagt, dass der Kannenfeldpark einer der schönsten Spielorte Basels sei. Bei den «Summersprossen» habe es noch nie negative Reaktionen aus der Nachbarschaft gegeben. Dies ganz im Gegensatz zur Beschallung mit Musikgeräten («Ghettoblaster»), die bis mitten in die Nacht ertönten. Laut Gesetz bzw. Volksabstimmung dürfe aussen bis 23 Uhr gespielt werden, ohne Bewilligung sogar bis 22 Uhr. Er weist darauf hin, dass der Verein «Kulturstadt jetzt» sich des Themas annehme und bereit wäre, angehört zu werden.

Der zweite Sprecher der Petentschaft spricht die gesetzliche Lage an. Ihm stellten sich etliche Fragen zur Anwendung der Gesetze (Lärmschutzverordnung und Kontingentierung): Wie werde berechnet und verteilt? Bedeute die Kontingentierung zum Beispiel auch einen Ausgleich für entgangene Veranstaltungen wie die beiden gestrichenen Fasnachten?

Der dritte Vertreter der Petentschaft weist darauf hin, dass Basel-West in erster Linie von Lärm geplagt sei, der durch Autos oder Flugzeuge entstehe. Musikveranstaltungen wie die «Summersprosse» seien dagegen eine Bereicherung und dienten dem Ruf Basels als Kulturhauptstadt. Für die Bevölkerung sei in diesem Umfeld eine Kontingentierung unverständlich. Das Stimmvolk habe sich ohnehin in die Richtung ausgesprochen, dass Bewilligungen für Anlässe wie die «Summersprosse» wegfallen sollten.

2.1.2 Argumente des Vertreters des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt

Der Abteilungsleiter Lärmschutz führt anhand einer Präsentation aus, wie Veranstaltungen beurteilt und Lärmkontingente berechnet werden.

Er erklärt, dass die Veranstaltungen auf den grossen Veranstaltungsplätzen bisher anhand von Bespielungsplänen beurteilt worden seien. Mit dem NöRG (Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums) seien die gesetzlichen Grundlagen und die Rahmenbedingungen für eine Bespielung der entsprechenden Veranstaltungsorte geschaffen worden. Damit hätten Anwohnende und Veranstaltende Rechtssicherheit. Die öffentlichen Plätze in Basel würden insbesondere in den Sommermonaten intensiv bespielt. Jährlich fänden auf den traditionellen Veranstaltungsplätzen mehr als 300 schallintensive Veranstaltungen statt.

Für Veranstaltungslärm gebe es, im Gegensatz z. B. zu Strassenverkehrslärm oder Industrie- und Gewerbelärm, keine Grenzwerte. Zur praktischen Umsetzung sei daher das Beurteilungsinstru-

ment für schallintensive Veranstaltungen (BIV) entwickelt worden. Damit könnten Kulturveranstaltungen unter freiem Himmel im Sinne von Artikel 15 des Umweltschutzgesetzes (USG) geprüft werden. Anhand des BIV und einer sorgfältigen Einzelfallprüfung im Sinne von Artikel 40 Absatz 3 der Lärmschutzverordnung (LSV) könne entschieden werden, ab welcher Schalldosis die Bevölkerung durch Veranstaltungslärm in ihrem Wohlbefinden erheblich gestört werde. Das BIV funktioniere dabei wie eine Waage. Auf der einen Seite sei der maximale Rahmen für die gesamte Schallbelastung festgelegt, auf der anderen würden die Veranstaltungen berechnet und summiert (Anzahl, Dauer, Intensität). Sobald alle Veranstaltungen zusammen den maximalen Schallwert erreicht hätten, sei das Kontingent ausgeschöpft.

Die Berechnung ginge von einem im Jahr 2004 gefällten Urteil des Bundesgerichts zum Kulturfloss² aus. Dieses Urteil gebe eindeutige Kriterien vor, die zur Beurteilung von Veranstaltungslärm anzuwenden seien. Sobald es sich um eine ortsfeste Anlage handle, also einen Veranstaltungsort, könne nicht mehr das Übertretungsstrafgesetz zur Anwendung kommen, sondern die Lärmschutzverordnung. Der in der Lärmschutzverordnung verankerte Begriff «ortsfeste Anlage» könne allerdings verwirrend sein. Darunter sei nämlich nicht zwingend eine bauliche Anlage zu verstehen, sondern es könne auch ein Veranstaltungsort gemeint sein, der umweltrechtliche Auswirkungen habe. In diesem Sinne seien Musikgeräte, die umhergetragen werden, keine festen Anlagen. Für diese gelte somit das Übertretungsstrafgesetz.

Gemäss BGer-Urteil habe die Vollzugsbehörde einen gewissen Ermessensspielraum, welcher in der BIV-Beurteilung mitberücksichtigt werde. Zudem habe die Anwohnerschaft in der Innenstadt mehr Lärm zu ertragen als jene ausserhalb des Innenstadtperrimeters. Dies sei vom BGer auch so beurteilt worden und dies fliesse ebenfalls in die Bewertungen anhand des BIV mit ein. Die vom BGer festgelegten Kriterien würden in sogenannte Dosiseinheiten umgesetzt und seien auf den Oberen Rheinweg mit verschiedensten Beurteilungskriterien bezogen. An anderen Standorten würden die Abweichungen von den Nullwert-Kriterien des Oberen Rheinwegs berücksichtigt (z. B. andere Anzahl Anwohner oder Distanz) und die dortigen Dosiseinheiten berechnet. Dies ermögliche Beurteilungen, die konform mit dem Bundesgerichtsurteil seien. Veranstaltungen führten zum Verbrauch von Dosiseinheiten. Die Behörde könne auf diese Weise transparent mitteilen, ab wie vielen Veranstaltungen (in Abhängigkeit von Anzahl, Dauer und Intensität) das Gesamtkontingent an einem Ort ausgeschöpft sei. Damit würden alle Veranstaltungen gleichbehandelt und der Interessenausgleich sei somit rechtlich abgesichert. Das Bundesamt für Umwelt habe das BIV überprüft und für gut und rechtskonform befunden.

Das BIV sei flexibel, indem die Standortfaktoren der unterschiedlichen Veranstaltungsorte berücksichtigt und beurteilt werden könnten. Es entbinde die Behörde aber nicht von der Einzelfallprüfung. Auf die Weiterentwicklung des BIV würden die allfälligen Änderungen des Lärmempfindlichkeitsstufenplans (Aufstufung LESP Innenstadt ES II auf ES III) und am Übertretungsstrafgesetz (Erhöhung Nachtruhe von 22.00 Uhr auf 23.00 Uhr) Einfluss nehmen, insbesondere in Hinblick auf die frühen Abendstunden. Grundsätzlich sollten die Beurteilung anhand des BIV sowie die daraus abgeleiteten Veranstaltungskontingente der entsprechenden Veranstaltungsorte nicht aufgehoben werden. Die Vollzugsbehörde könne sich von der umweltrechtlichen Prüfung nicht entbinden.

Grundsätzlich würden Lärmreklamationen nicht quantifiziert, da auch eine Einzelperson das Recht auf Ruhe und darauf habe, Lärmimmissionen überprüfen zu lassen. Die Gesetzeslage (Ermittlungspflicht) verpflichte dazu, einer Lärmreklamation nachzugehen und dabei nicht nach der Anzahl der beschwerdeführenden Personen zu gewichten. Insgesamt gingen jährlich rund 200 bis 300 Reklamationen wegen Gastronomielärm sowie etwa 50 bis 100 Reklamationen wegen Baulärm ein. Die Reklamationen wegen Veranstaltungslärm fluktuierten zwischen den unterschiedlichen Veranstaltungsorten.

Die Behörde sei an die Gesetze gebunden und dürfe deren Vollzug nicht von sich aus flexibilisieren. Alles andere wäre willkürlich und intransparent. Gegenüber den «Summersprossen» sei in Berücksichtigung des BIV angeboten worden, entweder drei Veranstaltungen bis 22 Uhr oder vier bis

² Urteil des Bundesgerichts zum Kulturfloss (2004).

21.30 Uhr durchzuführen. Mit dem BIV könne situativ und flexibel auf die entsprechenden Veranstaltungssituationen reagiert werden.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission findet es bedauerlich, dass die Behörde bezüglich der Lärmkontingente nach einem starren Raster verfährt und auf eine enge Umsetzung der Vorgaben besteht. Die Problematik ist zudem Gegenstand von zwei Interpellationen.³

Die Kommission ist sich bewusst, dass es sich bei der Beurteilung von Lärm um einen schwierigen Balanceakt zwischen unterschiedlichen Interessen handelt. Hinzu kommt, dass die Vielfalt des Lärms (Primär- und Sekundärlärm) nicht in alle Raster passt. Gerade deswegen braucht es klare Regeln, um eine gewisse Planungssicherheit zu gewährleisten. Diese Regeln sind auf der politischen Ebene zu schaffen. Gerade für regelmässig stattfindende Veranstaltungen ist die fehlende Planungssicherheit höchst unbefriedigend und macht die Organisation von kulturellen Aktivitäten schwierig und mühselig, insbesondere für die Künstlerinnen und Künstler. Für die Petitionskommission ist die juristische Ableitung und die starre Haltung des Kontrollapparats nicht überzeugend, gerade auch in Hinblick auf Basel als Kulturstadt.

Die Kommission kommt zum Schluss, dass sich die Regierung mit der Problematik befassen sollte. Schliesslich ist das Urteil zum Kulturfloss, auf das sich die derzeitigen Regelungen und die gängige Praxis abstützen, schon 17 Jahre alt. Da im Urteil keine fixen Zahlen angegeben werden, sollte der Ermessensspielraum besser abgeklärt werden. Die Kommission kann das Argument der Gleichbehandlung aller nachvollziehen, weswegen sie darauf hinweisen möchte, dass die Situation am Rheinufer als Ausgangspunkt für die weiteren Lärmschutzregelungen nur schwierig auf Orte übertragen werden kann, die sich von der Lage und Situation her völlig vom Oberen Rheinweg unterscheiden. Des Weiteren interessiert sich die Kommission auch für andere Mittel und Wege, um einen Ausgleich zu schaffen und einen Dialog zu ermöglichen. Sie verweist beispielsweise auf das in anderen Städten existierende «Nachtbürgermeisteramt».

Die Petitionskommission bittet die Regierung um die Beantwortung der Petition und der zusätzlichen folgenden Fragen:

- 1) Wie hoch ist der Ermessungsspielraum der Bewilligungsbehörde bei der bestehenden Regelung?
- 2) Inwiefern haben die Änderung im Übertretungsstrafgesetz (Verkürzung der Nachtruhe) Einfluss auf die gängige Praxis betreffend die Lärmkontingente? Muss mit dieser Gesetzesänderung nicht neu die Grenze für Nachtruhe ab 23 Uhr anstatt, wie bisher, ab 22 Uhr zur Anwendung kommen? Wenn nicht: Warum nicht?
- 3) Wie wird z. B. in Bern, Genf, Locarno und Zürich mit der vorliegenden Problematik umgegangen? Wird in diesen Städten auch das in Basel als Grundlage dienende BGer-Urteil als Instrument der Lärmkontingente angewandt oder kommen andere Instrumente oder Massnahmen zur Anwendung?

4. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die vorliegende Petition der Regierung zur Stellungnahme innert 6 Monaten zu überweisen. Zur Sprecherin hat die Petitionskommission Andrea Strahm bestimmt.

³ Interpellation Nr. 101 Salome Hofer betr. mehr «Ohrenmass» in der Bewilligungspolitik (Geschäftsnummer 21.5581) sowie Interpellation Nr. 104 Lydia Isler-Christ betr. der Basler Sommersprosse 2021 «Lärmkontingent» (Geschäftsnummer 21.5584).

Im Namen der Petitionskommission



Karin Sartorius-Brüscheiler
Kommissionspräsidentin