



An den Grossen Rat

21.5649.03

Petitionskommission
Basel, 24. Oktober 2022

Kommissionsbeschluss vom 24. Oktober 2022

Bericht der Petitionskommission

zur Petition P438 «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen»

1. Wortlaut der Petition

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

2. Kommissionsberatung

2.1 Vorgehen

Der Grosse Rat hat die Petition P438 «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen» an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2021 der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen. Am 1. November 2021 hörte die Kommission im Rahmen eines Hearings eine Vertretung der Petentschaft sowie den Abteilungsleiter Lärmschutz als Vertreter des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt an. Mit Bericht vom 29. November 2021 stellte sie dem Grosse Rat den Antrag, die Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert sechs Monaten zu überweisen. Diesem Antrag folgte der Grosse Rat mit Beschluss vom 12. Januar 2022.

Die Stellungnahme des Regierungsrats (vgl. Kapitel 3) hat die Petitionskommission am 6. Juli 2022 erhalten.

2.2 Bericht der Petitionskommission vom 29. November 2021

2.2.1 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.

2.2.2 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 Beurteilungsinstrument 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 Kulturfloss¹ 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.

¹ Urteil des Bundesgerichts zum Kulturfloss (2004)

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

2.2.3 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.²

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.

² 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).

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?

3. Stellungnahme des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat gegenüber der Petitionskommission zu den Anliegen der Petentschaft und den zusätzlichen Fragen der Petitionskommission wie folgt Stellung genommen:

3.1 Ausgangslage

Mit Petition vom 15. September 2021 «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen» fordern die Petenten den Grossen Rat und den Regierungsrat auf, 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.

3.1.1 Gesetzliche Grundlagen

In der Schweiz existieren weder Belastungsgrenzwerte noch Richtlinien für die Beurteilung von Veranstaltungslärm im Freien. Fehlen solche Werte, so müssen die Lärmimmissionen im Einzelfall nach den Kriterien der Artikel 15, 19 und 23 des Umweltschutzgesetzes (USG) bewertet werden (Art. 40 Abs. 3 Lärmschutz-Verordnung, LSV). Im Rahmen der Einzelfallprüfung werden Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit des Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung berücksichtigt. Mit dem Bundesgerichtsentscheid (BGE) zum Musikfest «S'isch im Fluss» in Basel aus dem Jahr 2004 (BGE 1A.39/2004; Entscheid vom 11. Oktober 2004) wurde zum ersten Mal die Durchführung einer Serie von Kulturveranstaltungen auf öffentlichem Grund in Basel durch das Bundesgericht geprüft. Auf Basis der wesentlichen und rechtlich verbindlichen Aussagen des Bundesgerichts zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräumen der kantonalen Behörde entwickelte das AUE zusammen mit der Hochschule Luzern ein Schalldosis-Modell, das Beurteilungsinstrument für schallintensive Veranstaltungen (BIV).

3.1.2 Beurteilungsinstrument für schallintensive Veranstaltungen (BIV)

Basis des Beurteilungsinstruments ist ein Schalldosis-Modell, das den Beurteilungszeitraum eines Jahres berücksichtigt und die wesentlichen Aussagen des Bundesgerichts in akustische Zahlenwerte überführt. Die Schallenergie aller Ereignisse eines Jahres, die den Lärmcharakter einer Veranstaltung erfüllen, wird im Zeitfenster von 20:00 Uhr bis 07:00 Uhr aufsummiert. Diese Jahresschalldosis entspricht somit der Schallenergie, welche auf einem Veranstaltungsplatz erzeugt wird. Lange und laute Veranstaltungen bewirken eine höhere Schalldosis und leisten damit einen deutlich höheren Beitrag an die Jahresschalldosis als leise Veranstaltungen, die bereits um 22:00 Uhr oder vorher enden.

Die Jahresschalldosis aller Veranstaltungen auf einem Platz wird schliesslich mit der zulässigen Schalldosis des Platzes, dem Schallkontingent, verglichen. Das Schallkontingent eines bestimmten Veranstaltungsplatzes berechnet sich aus der Summe von Grunddosis (vorgegeben durch BGE), Ermessensspielraum und akustischer Bewertung der Standortfaktoren. Schöpft die Jahresschalldosis die zulässige Schalldosis eines Platzes voll aus, so sind dort keine weiteren Veranstaltungen mehr möglich.

Durch einen Vergleich der Standortfaktoren des jeweiligen Veranstaltungsplatzes mit denjenigen des Oberen Rheinwegs, jenem Veranstaltungsplatz der Veranstaltungsserie «S'isch im Fluss», kann die gemäss BGE berechnete zulässige Schalldosis auf andere Plätze umgerechnet werden.

Die lärmrechtliche Beurteilung von Veranstaltungen unter Anwendung des BIV hat sich über die Jahre hinweg grundsätzlich bewährt. Auch die für den Lärmschutz zuständige Bundesbehörde BAFU (Bundesamt für Umwelt) hat das Basler Beurteilungsinstrument geprüft und für «sehr gut» befunden. In Basel-Stadt konnten mit dem BIV in den Jahren vor der Covid-19-Pandemie jährlich über 400 Veranstaltungen im Freien mit 90 Dezibel oder mehr bewilligt werden. Gleichzeitig wird durch das BIV den Veranstaltern sowie Anwohnerinnen und Anwohnern Planungs- und Rechtssicherheit gewährt. Das BIV gibt für Basel somit wichtige Flexibilität, welche die früheren «starrten» Bespielungspläne nicht hatten.

3.2 Fragen der Petitionskommission

Wie hoch ist der Ermessensspielraum der Bewilligungsbehörde bei der bestehenden Regelung?

Zur Berechnung des maximal zulässigen Schallkontingents der jeweiligen Veranstaltungsplätze wird der Ermessensspielraum an öffentlichen Orten mit drei Doseinheiten berücksichtigt, womit das durch das Bundesgericht beurteilte Schallkontingent im Fall «S'isch im Fluss» energetisch verdoppelt wird. Somit schöpft die Bewilligungsbehörde den maximal rechtlichen Rahmen vollumfänglich aus.

Dennoch erlauben Einzelfallprüfungen weitere Spielräume. So wird z.B. die Basler Fasnacht – aufgrund des immateriellen Kulturerbes (UNESCO) – nicht den bestehenden Veranstaltungskontingenten angerechnet. Dies gilt auch für Veranstaltungen, welche vor 20.00 Uhr mit einer maximalen Intensität von 90dB(A) stattfinden.

Inwiefern haben die Änderungen im Übertretungsstrafgesetz (Verkürzung der Nachtruhe) Einfluss auf die gängige Praxis betreffend die Lärmkontingente? Muss mit dieser Gesetzesänderung nicht neu die Grenze der Nachtruhe ab 23 Uhr anstatt, wie bisher, ab 22 Uhr zur Anwendung kommen? Wenn nicht: warum nicht?

Die lärmrechtliche Beurteilung von Veranstaltungen im Freien erfolgt auf Basis der eidgenössischen Gesetzgebung (USG, LSV) und nicht des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (UStG). Im BIV wurde aber der Nachtruhe dennoch Rechnung getragen, indem bei lauten Veranstaltungen (ab 93 dB(A)), welche nach 22.00 Uhr stattfanden, ein sog. «Lästigkeitszuschlag» berücksichtigt wurde. Aufgrund der angepassten Nachtruhe kommt künftig der Lästigkeitszuschlag erst ab 23.00 Uhr zum Tragen. Davon profitieren alle Veranstaltungen, welche in dem Zeitraum vor 23.00 Uhr stattfinden.

Des Weiteren hatte der Grosse Rat am 21. Mai 2021 Änderungen des Lärmempfindlichkeitsstufenplans im Bereich der Innenstadt beschlossen. Davon betroffen ist vor allem das Kleinbasel. Mit der Aufstufung der Lärmempfindlichkeitsstufe ES II in die Lärmempfindlichkeitsstufe ES III werden auch die Veranstaltungskontingente der entsprechenden Veranstaltungsorte erhöht. Aufgrund der Aufstufung von der ES II in die ES III werden dort künftig deutlich mehr Veranstaltungen möglich sein wie bisher.

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?

Das BIV wird nur in Basel angewendet. Um in Erfahrung zu bringen, wie die Städte Bern, Genf, Locarno und Zürich Veranstaltungen lärmrechtlich beurteilen und bewilligen, hat das AUE eine Umfrage durchgeführt.

Zürich

Die Stadt Zürich erliess im Jahr 2014 eine Veranstaltungsrichtlinie (zuletzt geändert im Jahr 2020). Darin sind die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Durchführung von Veranstaltungen festgelegt. Bei Örtlichkeiten auf öffentlichem Grund sind pro Jahr in der Lärmempfindlichkeitsstufe ES II (Wohnzone) zwei Veranstaltungen, in der Lärmempfindlichkeitsstufe ES III (Mischzone) vier Veranstaltungen möglich. Hierbei gilt grundsätzlich, dass Veranstaltungen nur bis zur Nachtruhe um 22.00 Uhr zulässig sind. Eine Ausnahme findet während der Sommerzeit statt. Hier dürfen Veranstaltungen am Freitag und Samstag bis maximal 23.00 Uhr stattfinden. Ausnahmen bilden z.B. Quartierveranstaltungen, Sportveranstaltungen, oder die «StreetParade», an welchen längere Zeiten (z.B. max. 02.00 Uhr) bewilligt werden. Die Lautstärke darf bei Veranstaltungen maximal 100dB (linear) betragen, was je nach Bassanteil einen Schallpegel von 90 bis 92 dB(A) entspricht. 100dB(A) Veranstaltungen sind in Zürich nicht zulässig.

Genf

In der Stadt Genf fanden im Jahr 2019 (vor Covid-19) insgesamt 35 Veranstaltungen mit Lautsprechereinsatz statt. Der zulässige maximale Stunden-Schallpegel muss bei Veranstaltungen unter 93 dB(A) liegen. Dauert eine Veranstaltung länger als 24.00 Uhr oder mehr als 2 Tage, so ist ein Veranstaltungskonzept zu erstellen. Findet eine Veranstaltung mehr als 5 Tage statt, so muss ein Gesamtlärmkonzept (ähnlich Lärmgutachten) erstellt werden, wobei für den Musikbetrieb die Grenzwerte der Vollzugshilfe des Cercle Bruit für die Beurteilung von Musik in Restaurants eingehalten werden müssen.

Locarno

Die lärmrechtliche Beurteilung von Veranstaltungen stützt sich auf Art. 7 des kantonalen Reglements ROIF (Regolamento di applicazione dell' ordinanza federale contro l'inquinamento fonico), welches auf der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (LSV) und der Verordnung zum Bundesgesetz über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (VNISG) basiert.

Die Stadt Locarno bespielt weitestgehend nur die Piazza Grande, auf welcher die alljährliche Konzertreihe Moon&Stars stattfindet. Diese findet an 5 bis 8 Tagen statt, Sonntag bis Donnerstag längstens bis 23.00 Uhr, Freitag und Samstag bis 24.00 Uhr. Der maximal zulässige Schallpegel beträgt hierbei 100 dB(A). Zusätzlich findet dort noch das 10-tägige Locarno-Festival statt, welches von der Lautstärke mit dem Open-Air Cinema auf dem Münsterplatz verglichen werden kann.

Neben diesen knapp 20 Veranstaltungstagen auf dem Piazza Grande sind Veranstaltungen im Freien in Locarno stark eingeschränkt. Grund ist, dass die Anwohnerinnen und Anwohner nicht noch durch zusätzlichen Veranstaltungslärm über diese etablierten Veranstaltungen hinaus gestört werden.

Weiterhin findet aber am Seeufer von Locarno-Muralto das 3-tägige Festival Lucci e Ombre statt, welches jeweils an einem Samstag um 22.45 Uhr mit einem Feuerwerk endet. Auch hat sich in Locarno eine Freinacht etabliert, welche sich etwas mit unserer Basler Fasnacht vergleichen lässt, aber nur an einem Tag stattfindet.

Bern

Musikveranstaltungen dürfen grundsätzlich bis 23.00 Uhr stattfinden, für Bereiche der Innenstadt können diese freitags und samstags mit Zustimmung des Gemeinderats bis 24.00 Uhr stattfinden. Bis auf einige Ausnahmen werden an Sonn- und Feiertagen keine Bewilligungen erteilt. Die Lautstärke, gemessen 3 Meter vor dem Lautsprecher, darf nicht mehr als 10 dB(A) über dem Grundgeräusch liegen. In der Regel genügt dazu eine Lautstärke von rund 65 dB(A), wobei die Bässe so stark wie möglich zu reduzieren sind (geregelt in: Merkblatt für die Verwendung von Lautsprechern). Musikveranstaltungen von 93 dB(A) oder mehr werden in nur sehr gut begründeten Ausnahmefällen bewilligt.

3.3 Aktuelle Entwicklungen

Die Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute («Cercle Bruit, Schweiz») bemüht sich aktuell um eine schweizweit einheitliche Beurteilung von Veranstaltungslärm und arbeitet mit dem BAFU zusammen an einem Beurteilungsinstrument. Dass es in diesem Zug zu einer Vergrößerung der Veranstaltungskontingente in Basel kommen wird, ist aufgrund der geltenden Gesetzgebung und Rechtsprechung eher unwahrscheinlich. Somit können nur dann in den Zonen der Lärmempfindlichkeitsstufe ES II und III künftig mehr Veranstaltungen möglich sein, wenn diese anwohnerverträglich bleiben. Dies bedeutet in der Praxis, dass die Veranstaltungszahl nur dann erhöht werden kann, wenn die Veranstaltungen z.B. «kürzer» oder «leiser» werden.

Die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD) plant in diesem Zusammenhang eine gemeinsame und vergleichende Studie zu den sogenannten mediterranen Nächten mit mehreren Städten und dem Zentrum öffentlicher Raum, Luzern (ZORA). Ziel ist es die bestehenden Beurteilungsmodelle, Erfahrungen und Auswirkungen aufzuzeigen. Gleichzeitig soll diese zu einer objektiven Grundlage für die politische Diskussion beitragen. Die Studie wird noch dieses Jahr durchgeführt und die Resultate sollen bis 2023 vorliegen.

Auch haben bereits seit einigen Jahren Städte in Deutschland und den Niederlanden Nachtbürgermeisterinnen oder Nachtbürgermeister eingesetzt, welche sich als Teil der Verwaltung auf kreative Weise um die Organisation des Nachtlebens und der Kulturszene einer Stadt kümmern. So kann die Nachtbürgermeisterin oder der Nachtbürgermeister zentrale und vermittelnde Anlaufstelle für Anwohnerinnen und Anwohner, Veranstalter sowie für Verwaltung und Politik sein.

Im Auftrag des Regierungsrates befasst sich in Basel die interdepartementale Arbeitsgruppe «24-Stunden-Gesellschaft» mit dem Nachtleben im öffentlichen Raum. Die Arbeitsgruppe hat die Aufgabe, durch eine verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung die negativen Begleiterscheinungen der zunehmenden Nutzungen in den Nachtstunden zu reduzieren und gleichzeitig dem Nachtleben attraktive Rahmenbedingungen zu bieten.

3.4 Fazit

Der Regierungsrat hat ein grosses Interesse an einem lebendigen und aktiven Kulturleben in Basel-Stadt. Auch die Covid-19-Pandemie mit den einschränkenden Massnahmen im Veranstaltungsbe- reich hat gezeigt, wie wichtig kulturelle Veranstaltungen und ihr gemeinsames Erleben für die Gesellschaft sind. Der Regierungsrat möchte daher kulturelle Veranstaltungen – auch im Freien – möglichst erlauben. Gleichzeitig gilt es aber auch die berechtigten Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner nach Ruhe – insbesondere in den sensiblen Nachtstunden – zu schützen und die Vorgaben des nationalen Umweltschutzgesetzes im Bereich Schallschutz einzuhalten.

Ein erster Vergleich mit anderen Städten zeigt, dass Basel durchaus dem Anspruch einer Kulturhauptstadt in der Schweiz und in Europa gerecht wird. So werden in Basel auf den knapp 40 Veranstaltungsorten jährlich mehrere Hundert schallintensive Veranstaltungen bewilligt und durchgeführt. Das BIV gibt Basel hierfür die wichtige Flexibilität, welche die früheren Bespielungspläne nicht hatten, und gleichzeitig Rechts- und Planungssicherheit für Veranstalter sowie Anwohnerinnen und Anwohner.

Der Regierungsrat erachtet daher das BIV nach wie vor als geeignetes Instrument für die Beurteilung von Veranstaltungen im Freien. Mit den Anpassungen in Bezug auf die Aufstufung des Lärmempfindlichkeitsstufenplans im Bereich der Innenstadt sowie der Nachtruhe von 22.00 Uhr auf 23.00 Uhr wird den aktuellen Trends Rechnung getragen und die Veranstaltungskontingente der entsprechenden Veranstaltungsorte erhöht.

4. Erwägungen der Petitionskommission

Die Petitionskommission stellt fest, dass sich der Regierungsrat bemüht, Rechts- und Planungssicherheit für Veranstaltende sowie Anwohnerinnen und Anwohner zu schaffen. Dazu dient ihm u.a. das selbst entwickelte Beurteilungsinstrument für schallintensive Veranstaltungen (BIV). Laute und länger dauernde Veranstaltungen führen zu einer stärkeren Ausschöpfung der Jahresschalldosis als leisere und kürzere. Die früheren «starrten» Bespielungspläne waren weniger flexibel. Der Regierungsrat erachtet das BIV deshalb als geeignetes Instrument für die Beurteilung von Veranstaltungen im Freien. Die Anpassungen in Bezug auf die Aufstufung des Lärmempfindlichkeitsstufenplans im Bereich der Innenstadt sowie die erst ab 23 Uhr geltende Nachtruhe führen dazu, dass die Kontingente der entsprechenden Veranstaltungsorte erhöht werden und der «Lästigkeitszuschlag» im BIV eine Stunde später zum Tragen kommt.

Die Petitionskommission dankt dem Regierungsrat für die detaillierte Beantwortung der in Zusammenhang mit der Petition aufgekommenen Fragen. Sie erkennt das Dilemma zwischen den beiden legitimen Interessen «Ruhe in den sensiblen Nachtstunden» und «Durchführung kultureller Veranstaltungen im Freien». Was als Lärm empfunden wird, ist sehr individuell – insbesondere, wenn es dabei um «positiven Lärm» wie Musik geht. Die Kommission geht deshalb davon aus, dass die Lärmkontingente auch in Zukunft Anlass zu Diskussionen geben werden.

Gewünscht hätte sich die Kommission eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Situation in anderen Städten. Sie empfindet die Ausführungen dazu als eher knapp und ohne grossen Mehrwert. Gleichzeitig stellt sie fest, dass die Einreichung der Petition die gewünschte Wirkung hatte, konnte doch die Konzertreihe «Musikalische Summersprosse» im Kannenfeldpark durchgeführt werden.

5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, die Petition «Lärmkontingente für traditionelle kulturelle Veranstaltungen» als erledigt zu erklären. Sie hat Andrea Strahm zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Petitionskommission



Karin Sartorius-Brüschweiler
Kommissionspräsidentin