



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5147.02

BVD/P125147
Basel, 12. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 11. Dezember 2012

Motion Salome Hofer und Konsorten betreffend einer Jugendbewilligung für Basel

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2012 die nachstehende Motion Salome Hofer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Der öffentliche Raum im Kanton Basel-Stadt ist begrenzt und wird von unterschiedlichen Gruppierungen und zu unterschiedlichen Zwecken beansprucht und genutzt. Eine Bevölkerungsgruppe, die den öffentlichen Raum stark beansprucht sind Jugendliche und junge Erwachsene. Sie halten sich oft draussen auf, auf öffentlichen Plätzen, in Parks und am Rhein. Spontane Parties und Treffpunkte entstehen dort, wo man Lust hat und Platz. Häufig führt dieses Freizeitverhalten zu Interessenskonflikten mit Anwohnern oder der Polizei. Dieses Phänomen ist kein baslerisches sondern tritt in allen Städten und Orten auf.

Gerade für junge Erwachsene ist das Einholen einer Bewilligung auf Grund der komplizierten, langwierigen Prozesse sehr schwierig und durch die bewusste Spontaneität nahezu unmöglich. Dazu kommt, dass auf Grund von Lärm oder Abfall die meisten dieser spontanen Parties relativ rasch durch die Polizei beendet werden müssen.

Die Stadt Zürich reagierte nun auf diese Erscheinung mit einer Jugendbewilligung, die spontane Feste und Treffpunkte von Jugendlichen aus der Illegalität befreit, gleichzeitig aber auch Regeln und Vereinbarungen von den Teilnehmenden und Veranstaltern fordert.

Eine solche Jugendbewilligung hilft allen Beteiligten: Die Jugendlichen können sich für eine beschränkte Zeit an einem Ort aufhalten und feiern, die Polizei kennt die Verantwortlichen und ist informiert und kann die Bewilligung des Anlasses nach aussen kommunizieren, insbesondere Personen, die sich durch den Anlass gestört fühlen. Eine solche Regelung sollte auch in Basel möglich sein.

Natürlich birgt eine solche Bewilligung auch Risiken und Probleme, wie auch das Beispiel aus Zürich zeigt. Deshalb sollte insbesondere die Frage des Einbezuges von Social Media und die Orte, für die die Bewilligungen gelten könnten, im Detail geprüft werden. Zudem sollten die Alterskategorie der Zielgruppe und die Auflagen, die eine solche Bewilligung beinhalten müsste, genau abgeklärt werden. Eine Jugendbewilligung muss den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen und gleichzeitig klare Leitlinien setzen.

Deshalb fordern die Unterzeichnenden den Regierungsrat auf, eine solche Jugendbewilligung gesetzlich zu verankern und umzusetzen.

Salome Hofer, Mirjam Ballmer, Tobit Schäfer, Emmanuel Ullmann, Alexander Gröflin, Sibel Arslan, Baschi Dürr, Conradin Cramer, Remo Gallacchi“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Bewilligungsart zur Nutzung des öffentlichen Raumes gesetzlich zu verankern, welche Jugendlichen ermöglicht, ohne komplizierte und langwierige Bewilligungsverfahren spontan Feste und Treffpunkte im öffentlichen Raum abzuhalten („Jugendbewilligung“). Im Rahmen der Ausarbeitung der Gesetzesbestimmung sollen insbesondere Fragen des Einbezugs von Social Media und die Standorte, für welche eine solche Bewilligung gelten könnte, im Detail geprüft werden. Zudem sollen eine Altersgruppe festgelegt und Auflagen bestimmt werden. Die Jugendbewilligung soll den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechen und gleichzeitig klare Leitlinien setzen.

Mit der Motion wird dem Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Fraglich ist, ob allenfalls höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen die Zulässigkeit der Motion spricht.

Der Zugang zum öffentlichen Raum muss grundsätzlich der ganzen Bevölkerung unabhängig ihres Alters gleichermassen gewährleistet sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Zürich 2006, Rn. 2376). Die Bewilligung zum gesteigerten Gemeingebrauch hat den Zweck, zwischen möglichen Nutzungsarten zu priorisieren und verschiedene Nutzungsabsichten zu koordinieren sowie die verschiedenen tangierten privaten oder öffentlichen Interessen gegeneinander abzuwägen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2405; TSCHANNEN/ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2005, § 50 Rz. 12). Durch das Institut der Jugendbewilligung würde die entsprechende Altersgruppe in der Nutzung des öffentlichen Raumes gegenüber allen

übrigen (älteren) Personen möglicherweise privilegiert, insbesondere dank eines vereinfachten Verfahrens, einer kürzeren Gesuchsfrist und insgesamt geringeren Hürden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob unter dem Aspekt des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 8 der Bundesverfassung, § 8 der Kantonsverfassung) die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung und ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren von der Person und namentlich des Alters der künftigen Nutzer (und nicht nur von der verlangten Art der Nutzung) abhängig gemacht werden dürfen. Im Lichte von Art. 41 Abs. 1 lit. g der Bundesverfassung und § 14 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung kann dies für jugendliche Personen jedoch als zulässig erachtet werden, da ein öffentliches Interesse an der besonderen Berücksichtigung von Anliegen Jugendlicher besteht. Somit spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

In der Motion wird, wie bereits erwähnt, dem Regierungsrat beantragt, zuhanden des Grossen Rates eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, mit welcher eine Jugendbewilligung gesetzlich verankert und umgesetzt wird. Die Motion nimmt dabei Bezug auf die in der Stadt Zürich eingeführte Jugendbewilligung. Nachfolgend soll daher zunächst kurz auf die Jugendbewilligung in der Stadt Zürich eingegangen werden.

Jugendbewilligung der Stadt Zürich

In der Stadt Zürich gab es in den Sommermonaten der vergangenen Jahre durchschnittlich pro Wochenende zwei bis sechs Parties von Jugendlichen im öffentlichen Raum. Die Parties fanden meist an eher abgelegenen Orten wie Waldlichtungen, Wald, unter Brücken, Brachen etc. statt. Weil diese Parties ohne Bewilligung als illegal eingestuft wurden, mussten sie durch die Polizei aufgelöst werden, was oft zu Konflikten führte. Der Partybetrieb selbst wirkte sich nicht störend aus, insbesondere waren Lärmklagen kaum ein Thema. Um eine Verbesserung der Situation zu bewirken, hat die Verwaltung unter Einbezug der Jugendlichen ein Merkblatt für Parties im öffentlichen Raum erarbeitet.

Im Sinne eines Pilotversuchs wurde im Frühjahr 2012 eine städtische Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die Bewilligungen für die Durchführung von Jugend-Parties im öffentlichen Raum erteilt. Jugendliche müssen ihre Parties dieser Stelle mindestens acht Tage vor der Durchführung anmelden, die Arbeitsgruppe entscheidet dann über die Erteilung der kostenlosen Bewilligung. Die Voraussetzungen für bzw. die Auflagen der Bewilligung lauten wie folgt: Jugendliche und junge Erwachsene müssen zwischen 18 und 25 Jahren alt sein und eine genau bezeichnete Person muss die Verantwortung für die Durchführung der Party übernehmen. Die Parties dürfen nicht kommerziell sein und die Teilnehmendenzahl ist auf max. 400 Personen beschränkt. Der gewünschte Ort muss geeignet sein und darf bspw. keine Störung des privaten oder öffentlichen Verkehrs oder keine übermässigen Lärmstörungen bewirken. Die Party-Örtlichkeit muss schliesslich so verlassen werden, wie sie angetroffen wurde, d.h. es dürfen weder Schäden noch Abfälle vorhanden sein.

Da im Merkblatt explizit festgehalten wird, dass Anwohnende durch Veranstaltungs- oder Sekundärlärm nicht belästigt werden dürfen, kamen effektiv nur die eingangs erwähnten abgelegenen Orte für Parties in Frage. Bislang wurden nach Auskunft der zuständigen Stelle 31 Gesuche eingereicht, bei drei Gesuchen wurde keine Bewilligung erteilt. 21 derart bewilligte Parties haben stattgefunden, zwei davon haben zu erheblichen Reklamationen Anlass gegeben. Illegale Parties konnten mit der Jugendbewilligung zwar nicht gänzlich unterbunden werden, die unbewilligten und damit nach wie vor illegalen Parties haben aber im laufenden Jahr nicht zu Lärmklagen Anlass gegeben.

Vergleich mit der Situation in Basel

Auch in Basel besteht seitens der Jugendlichen ein Bedürfnis nach Freiräumen, welche ein ungestörtes Feiern ermöglichen. Dennoch unterscheidet sich die Situation in Basel von derjenigen in der Stadt Zürich. Die Stadt Basel selbst verfügt im Vergleich zur Stadt Zürich kaum über abgelegene Orte, welche zu Partyzwecken genutzt und bei welchen Störungen von Anrainerinnen und Anrainer durch Primär- und Sekundärlärm zum Vorneherein praktisch ausgeschlossen werden können. Spontane Parties und Treffpunkte von Jugendlichen führen deshalb schneller zu Interessenskonflikten mit der benachbarten Anwohnerschaft. Damit die in diesem Umfeld wichtige Interessenabwägung stattfinden kann, braucht es differenzierte Spielregeln resp. rechtliche Grundlagen.

In Basel besteht für Jugendliche ein breites Angebot an Veranstaltungen, die einfach zugänglich sind und deren Besuch mit keinen direkten resp. nur geringen Kosten verbunden ist. So werden in Basel pro Jahr etwa 15 bis 20 Veranstaltungen explizit von und für Jugendliche durchgeführt. Darin eingeschlossen sind Imagine, JKF, Wildwuchs, Theaterfestival, SPOT Festival, Jugendchorfestival, Pärklijam. Hinzu kommen nochmals ca. 100 Veranstaltungen, welche als jugendnah einzustufen sind. Dazu zählen z. B. Openair Kaserne, Streetparade, Kulturfloss, Klosterbergfest, Klybeckstrassenfest sowie weitere Strassenfeste, Chill am Rhy, Claramattefest.

Anliegen der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre stellen richtig fest, dass der öffentliche Raum ein knappes Gut ist und von den unterschiedlichsten Seiten zu unterschiedlichen Zwecken genutzt wird. Wird der Nutzungsdruck zu hoch, können nicht alle gewünschten Nutzungen ermöglicht werden. Dies wirft zwangsläufig die Frage auf, wie mit der das Angebot übersteigenden Nachfrage umzugehen resp. nach welchen Kriterien die Auswahl der zu bewilligenden Nutzung zu treffen ist.

Ziel der Motion ist es, dem Bedürfnis der Jugendlichen nach Freiräumen Rechnung zu tragen, indem ihnen durch eine möglichst unbürokratische Bewilligung erlaubt wird, den öffentlichen Grund für spontane Feste und Parties zu nutzen. Gleichzeitig sollen die Jugendlichen durch klare Leitlinien in die Verantwortung eingebunden und die Interessenskonflikte mit der Nachbarschaft verringert werden.

Die heutigen Prozesse im Bewilligungsverfahren werden seitens der Motionärinnen und Motionäre als zu kompliziert erachtet. Heute erweise sich das Einholen der erforderlichen

Bewilligungen im öffentlichen Raum als langwierig und kompliziert. Die Motion verlangt hier eine Vereinfachung der Prozesse und eine höhere Kundenfreundlichkeit.

Auch sollen gemäss Motionstext Orte festgelegt werden, für die eine (Jugend-)Bewilligung gegebenenfalls gelten könnte. Für die Lärm- und Abfallproblematik, welche eng mit dem Thema verknüpft sind, sollen überdies zufriedenstellende Lösungen gefunden werden.

3. Würdigung der Anliegen der Motion

Die in der Motion angebrachten Bedenken und Anregungen, wie mit hohem Nutzungsdruck, unterschiedlichen Ansprüchen an den öffentlichen Raum und einer das Angebot übersteigenden Nachfrage umzugehen ist, sind aus Sicht des Regierungsrates berechtigt. Diese Themen sind denn auch Gegenstand der zurzeit laufenden Totalrevision des Allmendgesetzes. Nach der öffentlichen Vernehmlassung werden derzeit die Anregungen der Vernehmlassungsteilnehmenden in den Entwurf des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes eingearbeitet.

So soll gemäss Entwurf des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes (E-NöRG) z. B. das bisher noch nicht vorgesehene Leitbehörden-System im Bereich öffentlicher Raum gesetzlich verankert werden (§ 38 E-NöRG). Damit soll grundsätzlich eine Behörde für die Erteilung der Bewilligung resp. für die Koordination von Bewilligungen im öffentlichen Raum zuständig sein. Ziel ist es, durch die Leitbehörde das Bewilligungsverfahren für die Nutzung des öffentlichen Raums „kundenfreundlicher“ zu gestalten und das Verfahren zu vereinfachen. Zugleich ist im Gesetzesentwurf (§ 10 Abs. 3 E-NöRG) die Grundlage dafür enthalten, Bewilligungspflichten auf Verordnungsstufe durch Meldepflichten ersetzen zu können, um die Verfahren für einzelne Nutzungen des öffentlichen Raums zu vereinfachen.

Mit den speziellen Nutzungsplänen (§ 24 und 25 E-NöRG) werden zudem planungsrechtliche Instrumente gesetzlich verankert, mit welchen an Orten mit hohem Nutzungsdruck Nutzungen koordiniert und vereinfacht bewilligt werden können (z. B. mittels Bespielungsplänen). Durch die Festlegung bestimmter Nutzungsregeln für einzelne Orte erhöhen die speziellen Nutzungspläne die Planungssicherheit für Nutzende des öffentlichen Raumes sowie die Rechtssicherheit aller Betroffenen - dadurch verbessert sich die Situation für alle Beteiligten. 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 Nutzenden des öffentlichen Raumes wie auch Anwohnerinnen und Anwohnern besser aufeinander abzustimmen. Zusätzlich zum Verzicht auf die Publikation der einzelnen Bewilligungsgesuche im Rahmen der speziellen Nutzungspläne können Bewilligungs- durch Meldepflichten ersetzt werden. Damit besteht die Möglichkeit, Nutzungsgesuche rasch und unbürokratisch zu behandeln, wobei die Rechte Dritter gewahrt werden können.

Der Regierungsrat erachtet die speziellen Nutzungspläne zusammen mit einer Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens im öffentlichen Raum als geeignetes Instrument, Jugendlichen an bestimmten Orten Freiräume für Parties zur Verfügung zu stellen und auf

das Bedürfnis der Jugendlichen nach unbürokratischen und raschen Nutzungsbewilligungen bzw. nach „Partybewilligungen“ zu reagieren.

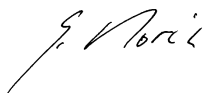
Ein weiterer Ansatz könnte darin bestehen, für jugendliche Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller für Veranstaltungen im öffentlichen Raum eine klar definierte Ansprechstelle festzulegen. Diese Ansprechstelle würde die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller adäquat durch das Bewilligungsverfahren begleiten und beratend zur Seite stehen.

Vor diesem Hintergrund möchte der Regierungsrat, die Anliegen der Motion im Rahmen der laufenden Revisionsarbeiten zum Allmendgesetz resp. des Neuerlasses des Gesetzes über die Nutzung des öffentlichen Raumes aufnehmen. Dort wird zu prüfen sein, für welche Anliegen der Motion bereits heute eine Grundlage im Gesetzesentwurf enthalten sind und welche Anliegen allenfalls noch ergänzend aufzunehmen sind.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Salome Hofer und Konsorten betreffend einer Jugendbewilligung für Basel dem Regierungsrat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin