



An den Grossen Rat

12.5147.04

BVD/P125147

Basel, 7. Februar 2018

Regierungsratsbeschluss vom 6. Februar 2018

Motion Salome Hofer und Konsorten betreffend „Jugendbewilligung“ für Basel

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. März 2013 die nachstehende Motion Salome Hofer und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„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 Spontanität 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“

1. Begehren

Mit diesem Schreiben erstatten wir Ihnen Zwischenbericht über die Umsetzung der Massnahmen betreffend die Einführung einer Bewilligung für die Durchführung von Veranstaltungen für beziehungsweise von Jugendlichen (sogenannte „Jugendbewilligung“), und beantragen Ihnen, die Motion als erledigt abzuschreiben. Der Regierungsrat erachtet die Anliegen der Motionärinnen und Motionäre mit den heute bestehenden Regeln sowie der Praxis der Allmendverwaltung des Tiefbauamtes im Zusammenhang mit der Bewilligung von Jugendveranstaltungen bereits als erfüllt.

2. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Motion wurde der Regierungsrat beauftragt, eine Bewilligungsart zur Nutzung des öffentlichen Raumes gesetzlich zu verankern, die Jugendlichen ermöglicht, ohne komplizierte und langwierige Bewilligungsverfahren spontan Feste und Treffen im öffentlichen Raum abzuhalten („Jugendbewilligung“). Als Vorbild schwebte den Motionärinnen und Motionären das Beispiel von Zürich vor, das für Jugendliche zwischen 18 und 25 Jahren ein vereinfachtes, kostenloses Bewilligungsverfahren für Festanlässe im Freien vorsieht.

3. Das Modell in Zürich – gestern und heute

Zwei eskalierte Partys sowie Krawalle und wiederholte Konflikte bei der Auflösung illegaler Outdoor-Partys im öffentlichen Raum haben 2011 die Zürcher Behörden dazu bewogen, eine neue Bewilligungspraxis einzuführen. Das Ziel war, das Konfliktpotenzial zwischen den Behörden und den Organisatoren zu reduzieren sowie Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren Outdoor-Partys in Freiräumen zu ermöglichen. So wurde im Jahr 2012 die neue Bewilligungspraxis „Jugendparty“ als Pilotversuch eingeführt.

Für die Erteilung einer Bewilligung wurden folgende Voraussetzungen verlangt: Der Organisator mit Wohnsitz in der Stadt Zürich 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. Das zuständige Büro für Veranstaltungen (Stadtpolizei) hat kostenlose Einzelbewilligungen erlassen, Nutzungskonzepte für die möglichen Partyplätze erstellt, Veranstaltungszeiten definiert und Auflagen formuliert.

Ab 2013 wurden verschiedene kleinere Anpassungen im Ablauf und in der Organisation vorgenommen. 2014 wurden eine Materialtransportbewilligung und eine Bewilligungsgebühr von rund 100 Franken eingeführt, zudem konnten die Jugendlichen bei Nichteinhaltung der Auflagen neu verzeigt werden.

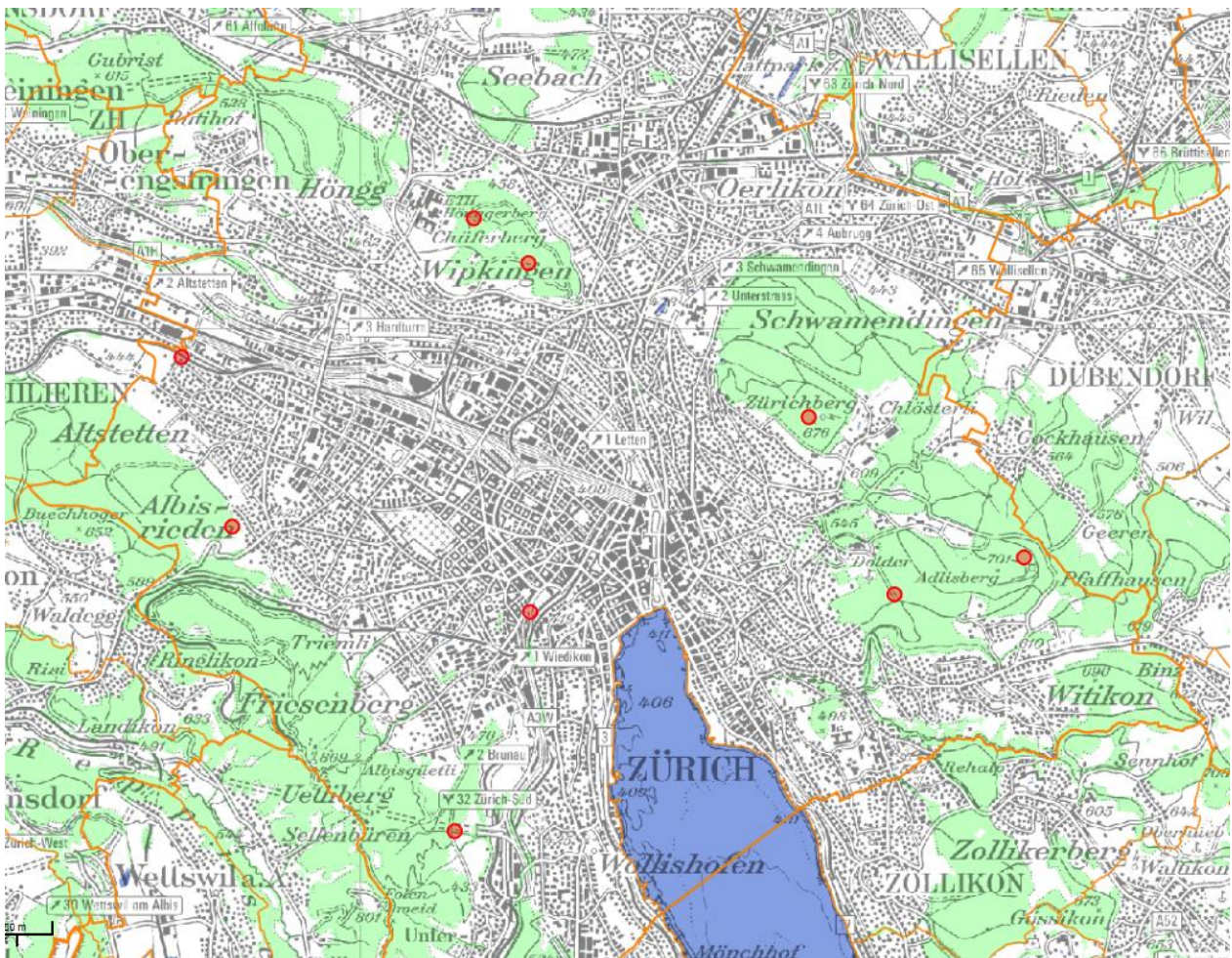
Die Probleme, insbesondere hinsichtlich Lärmstörungen, kommerzielle Ausrichtung (Missbrauch durch kommerzielle Veranstaltungen) und mangelnde Sauberkeit, nahmen aber weiter zu, weshalb weitere Anpassungen im Bewilligungsablauf nötig wurden. 2015 wurde die Bewilligungspraxis in die Veranstaltungsrichtlinien der Stadt Zürich aufgenommen und damit eine neue Bewilligungskategorie geschaffen. Die neu geschaffene Kategorie Bewilligung „Jugendparty“ wird seitdem nur noch an eine Gruppe von drei volljährigen Personen erteilt. Um den Lärmemissionen entgegenzuwirken, wurde zudem zeitlich wie örtlich eine bessere Verteilung der Partys vorgenommen. Ebenfalls wurde die Grösse von 400 auf neu max. 300 Personen beschränkt. Überdies wurde eine Arbeitsgruppe Jugendpartys ins Leben gerufen, zusammengesetzt aus Mitgliedern der Polizei, der Sozialdienste, der Suchtprävention und der Quartiersicherheit. Seitdem haben die Gesuchsteller eine Anlaufstelle, die das Verfahren koordiniert. Generell baut das angepasste Bewilligungsverfahren auf präventiver Beratung, persönlicher Begleitung und Kontrollen auf. Dadurch konnte die Verbindlichkeit erhöht werden.

Dieser Überblick zeigt, wie sich das Modell Zürich von einer anfänglich einfachen Praxis hin zu einem ordentlichen Bewilligungsverfahren entwickelt hat, dessen Verwaltungsaufwand nicht zu unterschätzen ist. Seit Beginn des Pilotversuchs im Jahre 2011 und der anschliessenden Schaffung einer neuen Bewilligungskategorie sind insgesamt 126 Gesuche (Stand: November 2016) eingegangen, wovon sechs nicht bewilligt wurden. 93 der 120 bewilligten Veranstaltungen wurden auch tatsächlich durchgeführt, zwölf Partys wurden aufgrund von Lärmklagen, übermässig lauter Musik, Bespielung über die bewilligte Partydauer (bis 6 Uhr morgens) hinaus usw. ermahnt. Den entsprechenden Gesuchstellern wurde für das laufende Jahr eine Gesuchsperrung ausgesprochen. In Einzelfällen kam es auch zu Verzeigungen.

4. Der Vergleich mit Basel

4.1 Räumliche Ausgangslage

In Zürich gibt es heute neun Veranstaltungsorte, auf denen ausschliesslich Jugendpartys stattfinden dürfen. Hauptsächlich handelt es sich um Orte, die den Behörden von illegalen Partys bekannt waren. Diese Partyorte sind wenig genutzt und liegen eher abgelegen am Rande der Stadt, nahe von Waldgebieten oder an bereits sehr lärmigen Orten. Abhängig von Reklamationen kann die Anzahl der Orte variieren, teilweise werden auch neue Orte beantragt und geprüft. In der Tendenz reduziert sich die Anzahl. Aktuell wird z.B. geprüft, ob der Partyort Käferberg aufgrund von massiven Reklamationen nicht mehr vergeben wird.



Definierte Partyorte, Zürich; Massstab 1:50'000

Pro Jahr werden heute rund zwanzig Jugendpartys bewilligt. Die meisten Orte werden zwischen Mai und Oktober einmal pro Monat vergeben. Einige Orte werden durchschnittlich weniger als zweimal pro Sommer bespielt. Mit der zeitlich gleichmässigen Verteilung der Veranstaltungen auf

mehrere Orte wird vermieden, dass ein bestimmter intensiver genutzt wird als andere. Die Nachfrage nach Veranstaltungsorten übersteigt das Angebot nach wie vor.

Im Unterschied zu Zürich verfügt die Stadt Basel, aufgrund des viel kleineren Gemeindegebiets, kaum über periphere Orte, wo grössere Gruppierungen eine Party feiern können, ohne dass jemand gestört würde. Zusätzliche, für Jugendliche vorbehaltene Partyplätze im öffentlichen Raum, können in Basel aufgrund der dichten Besiedlung nicht entwickelt werden. Selbst bestehende Orte ausserhalb der Innenstadt und eher an der Stadtgrenze, wie sie beispielhaft auf folgender Karte dargestellt sind, liegen immer noch nahe an Wohngebieten und eignen sich daher kaum für eine derartige Bespielung. Bei diesen Orten handelt es sich um gestaltete Grünanlagen und nicht um Wald oder Brachen wie in Zürich. Bei einer intensiveren Nutzung müsste mit Beschädigungen gerechnet werden, sodass die Anlage im Nachgang dieser Anlässe zur Instandsetzung teilweise oder ganz für die Bevölkerung gesperrt werden müsste.

Die für Veranstaltungen allenfalls in Frage kommenden und auf Stadtgebiet liegenden Gebiete entlang der Wiese, stehen im Eigentum der Industriellen Werke Basel (IWB) und dienen der Wasseraufbereitung. Sie befinden sich entweder in der Naturschutzzone oder Grünzone. Eine Nutzung für Jugendpartys fällt somit ausser Betracht.



Hypothetische Partyorte, Basel, Massstab 1:50'000

4.2 Veranstaltungen von und für Jugendliche in Basels Innenstadt

Anders als in Zürich besteht in Basel für Jugendliche bereits seit Jahren ein schweizweit einzigartiges Angebot an Veranstaltungen direkt im Zentrum, die einfach zugänglich sind und deren Besuch mit keinen direkten, resp. nur geringen Kosten, verbunden ist. Beispielhaft können erwähnt werden: Imagine, Wildwuchs, Theaterfestival, SPOT Festival, Jugendchorfestival, Pärklijam, Horb'Air. Besonders herauszuheben ist das Jugend Kulturfestival JKF, das auch im kantonalen Kulturleitbild 2012–2017 als Institution hervorgehoben wird. Hinzu kommen zahlreiche weitere Veranstaltungen, die als jugendnah einzustufen sind wie z. B. Openair Kaserne, Jungle Groove / Beat on the street, Kulturfloss, Klosterbergfest, Klybeckstrassenfest, Claramattefest. In den letzten Jahren wurde nicht nur kein Gesuch für eine Jugendveranstaltung abgelehnt, sondern der Kanton unterstützt in vielen Bereichen die Anliegen der Jugendkultur, wie die Antwort des Regierungsrates auf die schriftliche Beantwortung der Interpellation Nr. 148 Sebastian Kölliker betreffend Jugendkultur im Kanton Basel-Stadt, traktandiert für die Grossratsitzung vom 7. Februar 2018, anschaulich zeigt (P175437, 17.5437.02).

4.3 Die Bewilligungspraxis in Basel

In Zürich gibt es heute nebst dem ordentlichen Bewilligungsverfahren für Veranstaltungen ein weiteres Bewilligungsverfahren „Jugendparty“; beide werden durch das Sicherheitsdepartement koordiniert (Büro für Veranstaltungen) und bewilligt (Stadtpolizei). Im Unterschied zum ordentlichen Verfahren wird das Bewilligungsverfahren „Jugendparty“ mit präventiver Beratung und persönlicher Begleitung der Gesuchsteller ergänzt.

In Basel leitet die Allmendverwaltung das Bewilligungsverfahren für alle Veranstaltungen. Seit rund zehn Jahren umfasst dieses auch die Beratung der Gesuchsteller, die Koordination der Fachinstanzen, ggf. eine Beurteilung und Abstimmung durch die Kommission für Veranstaltungen im öffentlichen Raum (KVöG) und ggf. ein Debriefing nach dem Anlass. Für den Bewilligungsprozess sieht der Gesetzgeber drei Monate vor, in der Regel wird die Frist jedoch deutlich unterschritten. In Zürich muss das Gesuch spätestens 14 Tage vor der Party eingereicht werden. Anschliessend müssen drei volljährige Veranstalter/innen an einem Gespräch teilnehmen (Merkblatt 2017). Faktisch werden nach Auskunft der Behörde viele Gesuche jedoch Anfang Jahr eingegeben, weil dadurch eher gewährleistet ist, dass der gewünschte Ort bespielt werden kann. Wenn man davon ausgeht, dass die meisten Anlässe in den Sommermonaten stattfinden, sind die Fristen in Basel vergleichbar, wenn nicht gar kürzer.

Die Anlässe werden in Zürich mittels präziser Bedingungen (Veranstaltungsort, Häufigkeit, Abfall, Lärm, Sicherheit) generell so eingegrenzt, dass es keine bzw. kaum Betroffene geben kann und daher eine öffentliche Publikation, die das Bewilligungsverfahren verlängert und aufgrund der Rechtsverfahren die Planungssicherheit erschwert, nicht nötig wird. Es wurde geprüft, ob dieser Ansatz in Basel gegebenenfalls im Rahmen spezieller Nutzungspläne (SNUP) weiterverfolgt werden könnte. Dabei hat sich herausgestellt, dass es aufgrund der dichten Besiedelung an geeigneten Veranstaltungsorten fehlt, um erhebliche Störungen für die Anwohnenden auszuschliessen. So zeigt beispielsweise die Erfahrung, dass Parties selbst in den Langen Erlen weitherum zu Reklamationen aus der Anwohnerschaft führen. Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber vorsieht, dass die Nutzung dort näher geregelt werden kann, wo beispielsweise ein hoher Nutzungsdruck besteht. Flächen, die Jugendnutzungen vorbehalten würden, zeichnen sich dadurch aus, dass gerade kein hoher Nutzungsdruck besteht, andernfalls wäre die geforderte kurzfristige Nutzung ohne Verdrängungseffekte kaum möglich. Es ist deshalb aus sachlichen Gründen nicht zielführend, Jugendveranstaltungen in SNUP zu regeln.

5. Die praktische Umsetzung der Anliegen heute

In den vergangenen drei Jahren hat in Basel eine Entwicklung stattgefunden, die dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre nahekommt, ohne das Modell von Zürich zu kopieren. So wurde mit der Einführung des NöRG das bundesrechtlich vorgesehene und seit mehreren Jahren de

facto funktionierende Leitbehördenverfahren kantonal verankert und die Allmendverwaltung als Leitbehörde für Bewilligungsverfahren im öffentlichen Raum bestimmt. Die Allmendverwaltung pflegt heute eine hohe Kundenorientierung und lässt besonders jungen und unerfahrenen Veranstalter*innen eine enge Begleitung zuteilwerden, um das Bewilligungsverfahren zu erleichtern.

Im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes muss das knappe Gut „öffentlicher Raum“ für verschiedene Nutzergruppen wie Kinder, Jugendliche, Senioren, Touristen usw. insgesamt in einer zeitlich wie räumlich ausgewogenen Mischung zur Verfügung stehen.

Es werden heute kaum Reklamationen vorgebracht, in denen moniert würde, dass jugendliche Veranstalter*innen zu wenig unterstützt würden. Seit der Überweisung der Motion an den Regierungsrat im März 2013 gab es kaum Nachfragen nach spontanen Anlässen im öffentlichen Raum und auch die Verfahrensfristen wurden selten bemängelt. Illegale Partys im öffentlichen Raum sind in Basel an einer Hand abzuzählen und erreichen längst nicht das Ausmass, das die Stadt Zürich zur Lancierung einer Jugendbewilligung bewogen hatte; diese Massnahme konnte dort im Übrigen unbewilligte Parties nicht vollständig verhindern.

Eine Jugendbewilligung bleibt eine Bewilligung, selbst wenn sie unkompliziert und rasch erfolgt. In Basel finden jedoch viele Nutzungen statt, ohne dass überhaupt eine Bewilligung nötig wird. Noch wirkungsvoller als schlanke Bewilligungsverfahren ist es nach Ansicht des Regierungsrats, den Rahmen für den bewilligungsfreien, schlichten Gemeingebrauch möglichst weit zu öffnen, so dass eine Bewilligung gar nicht erst nötig wird. Auf diese Weise kann gerade im Jugendbereich, die heute bereits bestehende liberale und unkomplizierte Bewilligungspraxis weitergeführt werden.

Dass in den letzten fünf Jahren keine weiteren Vorstösse und Reklamationen zu diesem Thema erfolgt sind, ist ein starkes Indiz dafür, dass das öffentliche Interesse an einer neuen Bewilligungsart in Basel eher gering sein dürfte. Der öffentliche Raum ist eine wesentliche Plattform für junge Menschen und die Jugendkultur. Seitens des zuständigen Bau- und Verkehrsdepartements wird diesem Umstand in allen Prozessen wie auch bei der Interessenabwägung im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Rechnung getragen.

6. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat anerkennt die Anliegen der Motion uneingeschränkt und wirkt in den Departementen darauf ein, dass der Ermessenspielraum der Behörden zugunsten solcher Anlässe genutzt wird. Er ist der Ansicht, dass die Anliegen der Motion mit den heutigen Regelungen und der Bewilligungspraxis der Allmendverwaltung als erfüllt betrachtet werden können. Dies aus folgenden Gründen:

- Das Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums hat die Leitbehörde im Bewilligungsverfahren rechtlich verankert und damit eine einzige, klar definierte Ansprechstelle geschaffen.
- Aufgrund der vereinfachten Prozesse und der Web-Applikationen lässt sich eine Bewilligung heute unkompliziert und rasch einholen.
- Bei Schwierigkeiten hilft die Leitbehörde in jedem Fall unkompliziert weiter – auch Jugendlichen, die noch nicht volljährig sind.
- Spontane Aneignungen (Feste, Treffpunkte) finden im Rahmen des schlichten Gemeingebrauchs immer wieder statt.
- Ist eine Bewilligung erforderlich, so erhält der oder die Veranstaltende Kenntnis aller nötigen Auflagen der involvierten Stellen, sodass er oder sie die Rahmenbedingungen frühzeitig kennt.
- Die Auflagen sind fallspezifisch und nicht genereller Art. Auf konkrete Anliegen wird durch die Bewilligungsbehörde stets Rücksicht genommen. Dies gilt gemäss Praxis der Allmendverwaltung umso mehr, als es sich um Veranstaltungen von oder für Jugendliche handelt.
- Die gesetzlich geregelte Frist zur Bearbeitung von Gesuchen von drei Monaten wird häufig deutlich unterschritten. Gerade Veranstaltungen von oder für Jugendliche können deshalb oft recht kurzfristig stattfinden.

- Das koordinierte Verfahren stellt sicher, dass die Polizei über die Auflagen an einen Anlass informiert ist und die verantwortliche Person kennt.

Der Vergleich zeigt, dass Zürich nach fünf Jahren ein Verfahren anwendet, das der Bewilligungspraxis in Basel recht ähnlich ist. Es gibt seit Jahren in Basel eine Behörde, die das Verfahren koordiniert und vor allem jungen Gesuchstellern hilft, einen Anlass zu realisieren. Das Bewilligungsverfahren ist unkompliziert und dauert oft weniger lang, als eigentlich vorgesehen. Aufgrund des hohen öffentlichen Interessens entfällt bei Veranstaltungen von und für Jugendliche nicht selten die Nutzungsgebühr vollständig.

Die liberale Praxis in Basel hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass ein vielfältiges Angebot von und für Jugendliche entstanden ist. Sogar im Rahmen des schlichten Gemeindegebrauchs ist in Basel Vieles möglich. Dabei wird zwar manchmal die nachbarschaftliche Toleranz strapaziert, aber es kam und kommt nicht zu den aus Zürich bekannten Konflikten.

Im stark begrenzten Raum des Stadtkantons Basel-Stadt lassen sich nicht einfach zusätzliche Freiräume schaffen. Es bedarf daher der gegenseitigen Rücksichtnahme und Toleranz, sodass möglichst vielseitige Nutzungen stattfinden können. Diesen verschiedenen Nutzungsansprüchen kann am besten im Rahmen der bestehenden Regelungen und der Bewilligungspraxis der Allmendverwaltung Rechnung getragen werden. Die Einführung einer neuen Bewilligungsart wäre weder effizient noch sinnvoll.

Vorliegend verlangen die Motionärinnen und Motionäre „eine Jugendbewilligung gesetzlich zu verankern und umzusetzen“. Die Bewilligungsarten und die entsprechenden Bewilligungsinhalte sind in der Verordnung zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes vom 14. Februar 2017 (NöRV) geregelt. Aus gesetzgeberischer Sicht wäre es demnach zutreffend, eine allfällige Jugendbewilligung auf Verordnungsstufe zu regeln und dementsprechend in die NöRV aufzunehmen. Erlass und Revision von Verordnungen fallen in die Kompetenz des Regierungsrates. Somit wäre vorliegend der Regierungsrat zuständig für die von den Motionärinnen und Motionären verlangten Massnahmen. Sollte der Grosse Rat entgegen dem Antrag des Regierungsrates die Motion stehen lassen, wird er dem Anliegen der Motionärinnen und Motionäre entsprechen und eine Jugendbewilligung in die NöRV einfügen und mittels eines erneuten Zwischenberichts den Antrag auf Abschreiben stellen.

7. Antrag

Gestützt auf das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) kann dieser jederzeit bei der Beratung eines Zwischenberichtes entscheiden, ob die Motion zur weiteren Bearbeitung an eine Grossratskommission zu überweisen oder ob sie abzuschreiben sei (§ 43 Abs. 4).

Aufgrund des vorliegenden Zwischenberichts erachtet der Regierungsrat die Anliegen der vorliegenden Motion als erfüllt und beantragt Ihnen demgemäss die Abschreibung der Motion.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin