



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.5216.02

BD/P085216
Basel, 26. November 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 25. November 2008

Schriftliche Anfrage Emmanuel Ullmann betreffend kommerzieller Verkaufsstände auf Allmend

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 10. September 2008 die nachstehende Schriftliche Anfrage Emmanuel Ullmann dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Gemäss Art. 14 des Allmendgesetzes können Private um Benützungsrecht der Allmend nachsuchen, z.B. um vorübergehend Verkaufsstände an bestimmten Tageszeiten zu errichten. Im Gespräch mit der zuständigen kantonalen Amtsstelle ist der Eindruck vermittelt worden, dass die Regelungen nicht eindeutig definiert sind. Vor diesem Hintergrund stelle ich folgende Fragen:

- Wo kann in der Basler Innenstadt und ausserhalb des Stadtcores auf öffentlichem Grund ein mobiler Verkaufsstand errichtet werden?
- Gemäss Angaben der Kantonsverwaltung bestehen lange Wartelisten für die kommerzielle Benützung der Allmend. Wäre es denkbar, weitere Plätze in der Innenstadt sowie ausserhalb des Stadtcores für mobile Verkaufsstände vorzusehen?

Gemäss Angaben, die dem Anfragenden vorliegen, können kommerzielle Verkaufsstände auf der Allmend einzig Früchte, Gemüse, Marroni oder Glacé anbieten.

- In welchem Gesetz, Verordnung oder Reglement wird dies festgehalten?
- Was sind die Gründe für diese Einschränkung der Gewerbefreiheit? In anderen Städten (wie z.B. Zürich) werden auch Verkaufsstände mit anderen Waren toleriert (z.B. Stände für die schnelle Mittagsverpflegung).
- Paragraph 5 Abs. 2 des Allmendgesetzes hält fest, dass die Allmend durch dauernde Anlagen und Einrichtungen nicht benutzt werden kann, wenn dadurch das Städte- oder Landschaftsbild verunstaltet wird. Mussten aus diesem Grund in den letzten Jahren bereits Gesuche abgelehnt werden und falls ja, welche Gesuche waren davon betroffen?
- Ist eine Lockerung dieser Beschränkung im Sinne einer allgemeinen Ausweitung des Angebotes denkbar? Wenn nein, was spricht dagegen?

Bei den mobilen Verkaufsständen von Marroni und Glacé fällt auf, dass das Angebot (bei Glacés) sowie die Preise von Stand zu Stand in der Innenstadt praktisch identisch sind. Ausserdem sind in der Innenstadt an den gleichen Standorten seit Jahren immer die gleichen Verkäufer anzutreffen.

Vereinzelte Verkaufsstände ausserhalb des Stadtkerns (z.B. vor öffentlichen Badeanstalten) kennen jedoch andere Preise.

- Wie sieht die Vergabepraxis der Allmendbewilligungen aus?
- Gehören die vorhandenen mobilen Verkaufsstände zu einer einzigen Unternehmung?
- Wenn ja, wieso können nicht andere Unternehmer zum Zug kommen? Gab es diesbezüglich Anfragen, die mangels Platz abgelehnt wurden? Oder besteht hierzu keine Nachfrage?
- Wenn nein, wieso werden diese offensichtlichen Preisabsprachen auf öffentlichem Grund nicht unterbunden?

Emmanuel Ullmann“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Der öffentliche Boden ist ein begrenztes Gut. Die Wünsche um Nutzung der Allmend zur Durchführung von Veranstaltungen, zu Boulevardzwecken oder zum Aufstellen von Verpflegungs- oder Informationsständen sind demgegenüber sehr zahlreich. Beim Entscheid über die Erteilung einer Allmendbewilligung muss die Allmendverwaltung neben dem Gesichtspunkt der polizeilichen Gefahrenabwehr auch andere öffentliche Interessen berücksichtigen, namentlich dasjenige an einer zweckmässigen Nutzung der vorhandenen öffentlichen Anlagen im Interesse der Allgemeinheit, der Anwohnenden und Passantinnen und Passanten. Dabei soll ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen der Nutzung für gemeinnützige Veranstaltungen und einer kommerziellen nutzung der Allmend gefunden werden.

Die massgebende Gesetzgebung stellt keine Kriterien auf, welche beim Entscheid über die Erteilung oder Verweigerung einer Allmendbewilligung zu berücksichtigen sind. Diese Kriterien wurden deshalb in der Praxis erarbeitet und sind mittlerweile teilweise in Richtlinien festgelegt worden. Bei der Bewilligungspraxis der Allmendverwaltung des Tiefbauamtes spielt folglich die langjährige Tradition eine grössere Rolle als in anderen Verwaltungsbereichen. So wurden in der Vergangenheit traditionsgemäss auf Allmend nur Verpflegungsstände mit Früchten, Gemüse, Marroni oder Glacé bewilligt.

Natürlich sind nebstd der Tradition bei der Bewilligungspraxis auch die Entwicklungen der letzten Jahre zu beachten; die Vergabepraxis der Allmendverwaltung wird deshalb periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Bewilligungspraxis bezüglich Verpflegungsstände auf Allmend und die Vor- und Nachteile einer Liberalisierung waren bereits im Jahr 1996 Gegenstand politischer Diskussionen. Damals überwog die Meinung, dass – abgesehen von den traditionellen Marroni- und Glacéständen – Verpflegungsstände auf Allmend in zu starke direkte Konkurrenz zu Restaurants traten, welche mit ihren hohen Lokalmieten benachteiligt sein könnten. Aus diesem Grund wurde 1996 die bestehende Praxis der Allmendverwaltung beibehalten. Es wurde aber auch beschlossen, diese Praxis anlässlich der Revision des Wirtschaftsgesetzes grundsätzlich zu diskutieren.

Das Wirtschaftsgesetz ist mit Erlass des Gesetzes über das Gastgewerbe (Gastgewerbege- setz) vom 15. September 2004 aufgehoben worden. Soweit aus den Unterlagen ersichtlich,

hat zu dieser Zeit jedoch nicht wie vorgesehen eine Diskussion über die Bewilligungspraxis bezüglich Verpflegungsstände auf Allmend stattgefunden.

Der Regierungsrat hat die vorliegende Schriftliche Anfrage zum Anlass genommen, die Bewilligungspraxis bezüglich Verpflegungsstände auf Allmend erneut zu überprüfen.

Er hat erkannt, dass es heutzutage ein Bedürfnis eines grossen Teils der Bevölkerung ist, den Hunger mit Snacks oder kleinen Mahlzeiten aus dem Take-Away-Restaurant oder eben von Verpflegungsständen in der Nähe des Arbeitsortes „schnell“ zu stillen. Aufgrund dieser veränderten Lebensstrukturen sowie gestützt auf die Tatsache, dass mit Einführung des Gastgewerbegegesetzes die sogenannte Gastwirtschaftsabgabe abgeschafft worden ist und es deshalb nicht mehr gerechtfertigt scheint, die Restaurants vor einer allfälligen Konkurrenzierung durch Verpflegungsstände auf öffentlichem Boden zu schützen, befürwortet der Regierungsrat eine Liberalisierung der Bewilligungspraxis für Verpflegungsstände auf Allmend.

Zu beachten ist, dass eine Liberalisierung nicht ohne klare Regeln vorgenommen werden kann. Wie eingangs erwähnt, steht die begrenzt vorhandene Allmend in einem Missverhältnis zur Anzahl der Gesuche um Allmendnutzung. Es ist deshalb im Vorfeld festzulegen, welche Nutzung an welchem Ort in welchem Rahmen zugelassen werden soll. Der Regierungsrat hat das Baudepartement (Allmendverwaltung) beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Verkehrsabteilung des Sicherheitsdepartements, der Abteilung Planung des Hochbau- und Planungsamtes sowie dem Amt für Umwelt und Energie ein entsprechendes Konzept auszuarbeiten. Der Schwerpunkt des Konzepts soll auf dem zulässigen Sortiment, den möglichen Standorten und den an Betriebs- und Abfallkonzept gestellten Voraussetzungen liegen.

Gestützt auf diese Ausführungen beantworten wir die einzelnen Fragen der Schriftlichen Anfrage wie folgt:

Wo kann in der Basler Innenstadt und ausserhalb des Stadtcores auf öffentlichem Grund ein mobiler Verkaufsstand errichtet werden.

Mobile Verkaufsstände sind dort möglich, wo die Örtlichkeiten dies zulassen und es zu keinen Friktionen mit anderen Nutzungen im öffentlichen Raum kommt. Der gewünschte Standort muss vom Gesuchstellenden vorgeschlagen werden. Dem Gesuch ist ein Situationsplan 1:200 mit eingezeichneter, gewünschter Fläche beizulegen. Zudem muss ein Betriebskonzept vorgelegt werden. Diese Gesuche werden durch die zuständigen Verwaltungsstellen, unter anderem durch die Verkehrsabteilung des Sicherheitsdepartements, geprüft. Einschränkungen basieren in erster Linie auf den begrenzten Platzverhältnissen in Basel. Die Erfahrung zeigt, dass ein Verkauf von Waren sich nur an gut frequentierten Örtlichkeiten lohnt. Der Ansturm auf die Plätze im Innenstadtbereich ist deshalb ausserordentlich gross. Ausserhalb des Stadtcores wurden in der Vergangenheit zwar Standorte bewilligt, meistens aber nach wenigen Wochen wieder aufgegeben, da das Geschäft nicht einträglich war.

Kann ein bewilligter Standort aufgrund einer speziellen Veranstaltung, welche am selben Ort durchgeführt wird, nicht genutzt werden, muss der Stand an einen Ausweichstandort verschoben oder gegebenenfalls ganz entfernt werden. Gemäss heutiger Praxis ist nur ein einfaches Verkaufsortiment zulässig, welches keiner grossen und aufwändigen Infrastruktur

bedarf. Die meisten Stände benötigen deshalb weder Strom noch Wasser und können problemlos an einen Ausweichstandort verschoben werden.

Gemäss Angaben der Kantonsverwaltung bestehen lange Wartelisten für die kommerzielle Benützung der Allmend. Wäre es denkbar, weitere Plätze in der Innenstadt sowie ausserhalb des Stadtcores für mobile Verkaufsstände vorzusehen?

Es trifft zu, dass Wartelisten für Verkaufstände auf Allmend bestehen. Welche zusätzlichen Standorte gegebenenfalls in Betracht kommen, ist anlässlich der Erstellung des erwähnten Konzepts genau zu prüfen. Eine erste Einschätzung der Allmendverwaltung hat ergeben, dass es in der Innenstadt sehr schwierig werden dürfte, weitere Plätze oder Standorte für mobile Verkaufsstände vorzusehen, ohne die Innenstadt optisch und auch mit Gerüchen zu stark zu belasten. In den Aussenquartieren dürfte es eher möglich sein, zusätzliche Standorte zu generieren, wir denken hierbei beispielsweise an den Tellplatz, den Kannenfeldplatz und den Wiesenplatz.

Gemäss Angaben, die dem Anfragenden vorliegen, können kommerzielle Verkaufsstände auf der Allmend einzige Früchte, Gemüse, Marroni oder Glacé anbieten. In welchem Gesetz, Verordnung oder Reglement wird dies festgehalten?

Wie oben dargelegt ist die Beschränkung auf das erwähnte Sortiment traditionsbedingt und stützt sich nicht auf einen Gesetzestext, sondern direkt auf die langjährige Praxis. Eine Überprüfung dieser Praxis hat ergeben, dass auch der Regierungsrat eine Erweiterung des zulässigen Sortiments als angezeigt erachtet.

Was sind die Gründe für diese Einschränkung der Gewerbefreiheit? In anderen Städten (wie z.B. Zürich) werden auch Verkaufsstände mit anderen Waren toleriert (z.B. Stände für die schnelle Mittagsverpflegung).

Der öffentliche Grund soll grundsätzlich der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Die Allmendverwaltung war deshalb in der Vergangenheit bemüht, eine zu starke Kommerzialisierung der Allmend zu verhindern und für ein Gleichgewicht zwischen der kommerziellen Nutzung und der Nutzung für gemeinnützige Veranstaltungen zu sorgen. Bei der Frage, welche Verpflegungsstände zugelassen werden sollen, wurde auf die langjährigen Gegebenheiten abgestellt.

Zudem wurde im Kanton Basel-Stadt über 100 Jahre lang eine Gastwirtschaftsabgabe erhoben. Hierbei handelte es sich um eine umsatzabhängige Abgabe, welche von Restaurants- und Hotelbetrieben bezahlt werden musste. Sie wurde unter anderem damit begründet, die Gastwirtschaftsbetriebe hätten eine Gegenleistung zu erbringen für die staatlichen Investitionen ins Kultur-, Messe- und Tourismusangebot, von denen das Gastgewerbe durch eine höhere Gästezahl besonders profitierte. Solange diese spezielle Abgabe erhoben worden ist, war es gerechtfertigt, im Gegenzug dafür zu sorgen, dass die Abgabepflichtigen nicht zu stark durch nicht abgabepflichtige Verpflegungsstände konkurreniert wurden. Seit Mai 2005 wird keine Gastwirtschaftsabgabe mehr erhoben. Aus diesem Grund ist es angezeigt, für die Zukunft ein angemessenes Konzept zu entwickeln, um bei der Bewilligung von Verpflegungsständen auf Allmend eine grössere Vielfalt zu erreichen.

§ 5 Abs. 2 des Allmendgesetzes hält fest, dass die Allmend durch dauernde Anlagen und Einrichtungen nicht benutzt werden kann, wenn dadurch das Städte- oder Landschaftsbild verunstaltet wird. Mussten aus diesem Grund in den letzten Jahren bereits Gesuche abgelehnt werden und falls ja, welche Gesuche waren davon betroffen?

§ 5 Abs. 2 des Allmendgesetzes betrifft nur dauernde Anlagen. Da Verkaufsstände in den meisten Fällen nicht als dauernde Anlage angesehen werden können, wurden keine Gesuche gestützt auf § 5 Abs. 2 des Allmendgesetzes abgewiesen. Es trifft aber zu, dass die Ästhetik mitunter ein Grund dafür sein kann, nur eine begrenzte Anzahl von Verpflegungsständen auf Allmend zuzulassen, oder gewisse Standorte, beispielsweise vor einem Denkmal, ganz auszuschliessen.

Ist eine Lockerung dieser Beschränkung im Sinne einer allgemeinen Ausweitung des Angebots denkbar?

Eine Erweiterung des zulässigen Sortiments ist denkbar und wird im zu erstellenden Konzept umgesetzt werden.

Bei den mobilen Verkaufsständen von Marroni und Glacé fällt auf, dass das Angebot (bei Glacés) sowie die Preise von Stand zu Stand in der Innenstadt praktisch identisch sind. Außerdem sind in der Innenstadt an den gleichen Standorten seit Jahren immer die gleichen Verkäufer anzutreffen. Vereinzelte Verkaufsstände ausserhalb des Stadtcores (z.B. vor öffentlichen Badeanstalten) kennen jedoch andere Preise. Wie sieht die Vergabepraxis der Allmendbewilligungen aus? Gehören die vorhandenen mobilen Verkaufsstände zu einer einzigen Unternehmung? Wenn nein, wieso werden diese offensichtlichen Preisabsprachen auf öffentlichem Grund nicht unterbunden?

Bei der Vergabe von Allmendbewilligungen für Marroni- und Glacéstände wurden Bewerberinnen und Bewerber mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt bevorzugt. Es wurde nur eine Bewilligung pro Person oder Firma erteilt; die mobilen Verkaufsstände gehören demnach nicht zu einer Unternehmung. Es gab jedoch Anfragen, welche aufgrund Platzmangels abgelehnt wurden. Diese Anfragen bezogen sich allesamt auf vielbegehrte Plätze innerhalb der Innenstadt; Nachfragen nach aussenstädtischen Bezirken gab es keine.

Ob es zwischen den Betreibern von Marroniständen und zwischen den Betreiberinnen von Glacéständen Preisabsprachen gab oder gibt, welche unzulässig sind, ist dem Regierungsrat nicht bekannt. Da die Allmendverwaltung nicht für die Umsetzung des Kartellrechts zuständig ist, kann die Frage einer allfälligen Preisabsprache auch nicht von der Allmendverwaltung geklärt werden. Um allfälligen illegalen Preisabsprachen entgegenzuwirken, wird die Allmendverwaltung aber in Zukunft folgende Auflage in die Allmendbewilligungen für Verkaufsstände aufnehmen:

„Wir machen Sie darauf aufmerksam, dass Abreden, die den Wettbewerb auf dem Markt für die von Ihnen angebotenen Waren erheblich beeinträchtigen, oder den wirksamen Wettbewerb beseitigen, gemäss Kartellgesetz unzulässig sind. Aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen gelten ebenfalls als Wettbewerbsabrede.“

Mit einer solchen Auflage soll deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass der Kanton allfällige Preisabsprachen zwischen Verpflegungsständen auf Allmend nicht tolerieren will.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber