



An den Grossen Rat

15.5454.02

Petitionskommission

Basel, 16. März 2016

Kommissionsbeschluss vom 16. März 2016

Petition P 341 "Öffnungszeiten Boulevard Rheingasse"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 11. November 2015 die Petition „Öffnungszeiten Boulevard Rheingasse“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition¹

In den 90er Jahren hat die Basler Regierung Massnahmen punkto Sicherheit, Sauberkeit und Lärm ausgesprochen, 16 Sofortmassnahmen wurden angegangen. „Das Untere Kleinbasel könne schliesslich zu einer attraktiven, urbanen Wohngegend für den Mittelstand umgestaltet werden“ (Zitat: Basler Zeitung 3.12.98). Diese Versprechen für eine Aufwertung der Wohnqualität haben private Investoren angesprochen. Tatsächlich entwickelte sich die Rheingasse aufgrund privater Aufwendungen und Engagements zu einer attraktiven Wohnzone. Denkmal geschützte Häuser wurden als Liebhaberobjekte, im Gegensatz zu Renditeobjekten, kostspielig renoviert.

Die im Grossen Rat eingereichte Motion Kerstin Wenk verlangt nun ausgedehnte Öffnungszeiten für Boulevardrestaurants. In Ihrer Stellungnahme stellt die Regierung fest, dass die Motion rechtlich nicht zulässig sei. Unterstützt sie aber, indem sie sich die Motion als Anzug überweisen lassen will.

Die Anwohner der Rheingasse und der umliegenden Gassen stellen fest, dass die fortschreitende Boulevardisierung mit erheblich höheren Lärmemissionen verbunden ist, und schon bei den heutigen gesetzlichen Grundlagen, welche oft überschritten werden, die Nachtruhe der Anwohner sehr oft stört. Durch eine Erweiterung der Öffnungszeiten würde aus dem Wohngebiet für den Mittelstand ein Tummelfeld für laute Nachtschwärmer. Durch eine derartige Umkehr der regierungsrätlichen Strategie fühlen sich viele Investoren betrogen.

¹ Petition P 341 „Öffnungszeiten Boulevard Rheingasse“ (Geschäfts-Nr. 15.5454.01).

Die Unterzeichnenden ersuchen den Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt bei den zuständigen Stellen darauf hinzuwirken,

- **dass die Öffnungszeiten der Boulevardrestaurants in der Rheingasse nicht geändert werden.**
- **dass der gesetzliche Lärmkataster für die Rheingasse nicht geändert wird und die gesetzlichen Lärmmissionen nicht überschritten werden.**

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Hearing vom 16. Dezember 2015

Am Hearing nahmen teil: Zwei Vertretende der IG Anwohner Rheingasse als Vertretende der Petentschaft; der Leiter Amt für Umwelt und Energie (AUE) und der Leiter Abteilung Lärmschutz, beide vom Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) sowie der Leiter Allmendverwaltung vom Bau- und Verkehrsdepartement (BVD).

2.1.1 Argumente der Vertretenden der Petentschaft

Die Petition wurde durch die IG Anwohner Rheingasse lanciert, Anwohnerinnen und Anwohner der Rheingasse schlossen sich zu dieser losen Gruppierung zusammen. Die durch das neue Verkehrskonzept entstandene Verkehrsberuhigung und die sogenannte Boulevardisierung der Rheingasse hätten zu einer signifikanten und beeinträchtigende Zunahme an Lärmmissionen geführt. In den Sommer- und Wintermonaten (2015) zeigte sich, dass die bestehenden gesetzlichen Grundlagen oft überschritten wurden und es immer wieder über Mitternacht hinaus zu Lärmmissionen kam. Früher kam es zu einem Auf- und Abbeben des Lärms, heute sei der Lärm aber eher stationär (vergleichbar mit der Situation am Rheinbord). Auch bestehe die Befürchtung, dass sich der nächtliche Lärm weiter Richtung Lindenbergt ausweite.

In der Vergangenheit habe bereits mit verschiedenen Ämtern und der IG Rheingasse, teilweise wiederholt, ein Austausch stattgefunden. Einige der Werte der an die Rheingasse angrenzenden Gastronomiebetriebe würden sich auch durchaus gesprächsbereit zeigen und Massnahmen zur Lärmreduktion vollziehen. Jedoch würden der Austausch und die Lösungssuche nicht mit allen Werten auf gleich gute Weise gelingen. Insgesamt bestehe der Eindruck, dass die Belebung der Rheingasse nur im Gastronomiebereich – im Sinne einer Konsumsteigerung – vorangetrieben werde. Deswegen wünschen sich die Vertretenden der Petentschaft die Möglichkeit für eine zukünftige Partizipation und einen moderierten Dialog – so habe die IG Anwohner Rheingasse Ideen und Wünsche, die sie gerne einbringen möchte. Denkbar wäre auch die Einführung einer SIP (= Sicherheit Intervention Prävention), im Sinne einer aufsuchenden Sozialarbeit mit ordnungsdienstlichen Aufgaben, wie sie sie heute auch in anderen Schweizer Städten an sogenannten Hotspots eingesetzt werden.

Die Vertretenden der Petentschaft streichen heraus, dass sie sich keine absolute Ruhe an der Rheingasse wünsche. Die Strasse sei in den vergangenen Jahrzehnten des Nachts nie unbelebt gewesen, heute scheine sie jedoch belebter denn je, was die Wohnqualität beeinträchtige. Der Charme der Gasse sollte beibehalten und nicht allein der Gastronomie der Vorzug gegeben werden. Aus diesem Grund sprechen sich die Vertretenden der Petentschaft deutlich gegen die in der Motion Kerstin Wenk² geforderte Änderung aus. Die Öffnungszeiten der Boulevardrestaurants in der Rheingasse soll nicht geändert werden und das gesetzlich geregelte Limit der Lärmmissionen sollte nicht überschritten werden.

Im Weiteren nutzten die Vertretenden der Petentschaft am Hearing die Gelegenheit, auf eine weitere Problematik zu verweisen, die erst nach dem Einreichen der Petition evident wurde. So

² Geschäft-Nr. 15.5013.01. Der RR stellte in seiner Stellungnahme (15.5013.02) den Antrag auf Umwandlung in einen Anzug.

habe sich die bestehende Problematik aufgrund der in der Rheingasse bewilligten Veranstaltung „Adventzauber“ quasi nahtlos fortgesetzt. Bei dieser Veranstaltung herrsche nicht wie angekündigt eine weihnächtliche Stimmung, vielmehr gleiche die Situation wieder dem sommerlichen Boulevard, wobei der Rauch von Feuerschalen eine zusätzliche Beeinträchtigung verursache. Die Feuerschalen seien in der Ausschreibung der Verwaltung nicht erwähnt worden, ansonsten hätte jemand von der IG Anwohner Rheingasse Einsprache erhoben.

2.1.2 Argumente der Zuständigen der Verwaltung

Bewilligungsverfahren für die Boulevardgastronomie in der Rheingasse

Der Leiter der Allmendverwaltung informiert, dass in der Vergangenheit mehrere einzelne, an die Rheingasse angrenzende, Gastronomiebetriebe bei der Allmendverwaltung ein Boulevardgesuch stellten. Diese Gesuche wurden und werden gemäss den heute geltenden gesetzlichen Regelungen behandelt. Jeder Wirt, der bei seinem Restaurant einen Boulevard betreiben möchte, könne dies mit einem Gesuch bei der Allmendverwaltung beantragen. Werde ein Gesuch gestellt, finde eine verwaltungsinterne Vernehmlassung statt, abschliessend verfüge die Allmendverwaltung über den Entscheid. Bei der Rheingasse lasse sich aktuell eine Häufung der Gesuche für die Zusatzbewilligung Boulevard feststellen. Bisher beantragten 12 Lokale an der Rheingasse eine solche Bewilligung.

Boulevard- und Lärmempfindlichkeitsstufenplan

Der Basler Boulevardplan gibt Auskunft über die für die Rheingasse geltenden Öffnungszeiten der Gastronomiebetriebe. Beim Boulevardplan handelt sich um einen behördlichen Plan über die zulässigen Öffnungszeiten von Boulevard-, Terrassen- und Gartenwirtschaften in der Innenstadt. Der Boulevardplan umfasst nur die Allmend, das Strassennetz, die Trottoirs sowie teilweise Parkanlagen, auf Privatparzellen wie beispielsweise Hinterhöfen hat er keine Wirkung. Die vom Boulevardplan vorgegebenen Werte dienen als Richtlinie, grundsätzlich gilt im Einzelfall ein Ermessensentscheid durch die zuständige Behörde. Gemäss den Vorgaben des Boulevardplans muss zwischen den Öffnungszeiten eines Gastronomiebetriebs und der Zeit für eine mögliche Außenbewirtung eines Gastronomiebetriebs unterschieden werden, diese Zeiten sind nicht zwingend deckungsgleich. Ziel der zeitlichen Beschränkung für Boulevardrestaurants und Gartenwirtschaften ist die Eindämmung von Lärmimmissionen.

Der Grossteil der Rheingasse ist heute gemäss Boulevardplan Teil des „2 Stern Gebiet“ (siehe Abb. 1 Boulevardplan). Eine Ausnahme bildet der als „5 Stern Gebiet“ definierte Bereich an der Ecke Greifengasse/Rheingasse. Diese Spezialität besteht bereits seit 2006. Der Anzug Wenk fordert, dass der Boulevardplan in einen speziellen Nutzungsplan umgewandelt wird und damit Gesetzeskraft hätte. Es wird im Moment geprüft, wie mit dem Anzug umzugehen sei und ob für die Rheingasse gesondert ein spezieller Nutzungsplan erstellt werden soll.

Der durch den Grossen Rat festgelegte Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP) bezieht sich auf Nutzungszenen nach Art. 14 ff Raumplanungsgesetz und legt fest, welches Mass an Lärmimmissionen an welchen Orten in Basel erlaubt ist. Der LESP richtet sich ausschliesslich auf Privatparzellen (siehe Abb. 2 Lärmempfindlichkeitsstufenplan).



Öffnungszeiten (So - Do / Fr + Sa)

letzte Datenaktualisierung: 11. November 2013

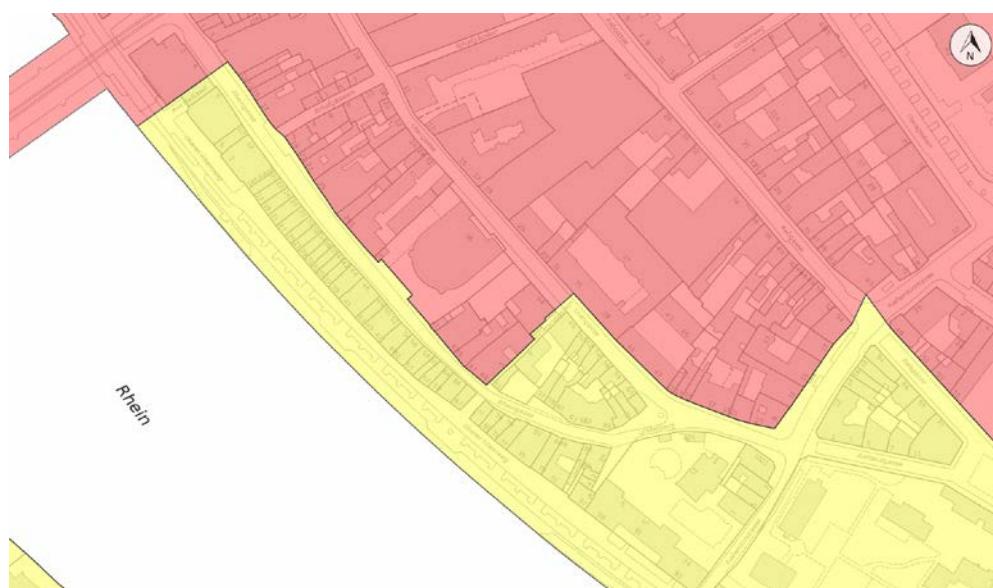
Diese Werte dienen nur als Richtlinie. Grundsätzlich gilt hier der einzelfallweise Ermessensentscheid durch die zuständige Behörde.

Besondere Verhältnisse:

- Geschlossene Hinterhofsituation (mit Wohnanteil): 20:00
- Bewirtung direkt unter Wohnung: 22:00

5 Stern Gebiet 05:00 - 01:00/02:00	Sonntag bis Donnerstag: 05:00 - 01:00 / Freitag und Samstag: 05:00 - 02:00
4 Stern Gebiet 06:00 - 24:00/01:00	Sonntag bis Donnerstag: 06:00 - 24:00 / Freitag und Samstag: 06:00 - 01:00
3 Stern Gebiet 07:00 - 23:00/24:00	Sonntag bis Donnerstag: 07:00 - 23:00 / Freitag und Samstag: 07:00 - 24:00
2 Stern Gebiet 07:00 - 22:00/23:00	Sonntag bis Donnerstag: 07:00 - 22:00 / Freitag und Samstag: 07:00 - 23:00

Abb. 1 Boulevardplan



Lärmempfindlichkeitsstufen

letzte Datenaktualisierung: 23. Juni 2015

- Lärmempfindlichkeits- stufe I
- Lärmempfindlichkeits- stufe II
- Lärmempfindlichkeits- stufe III
- Lärmempfindlichkeits- stufe IV

Abb. 2 Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP)

Problematik des Sekundärlärms

Im Zusammenhang mit der Rheingasse zeige sich eine weitere Problematik und dies sei der Sekundärlärm. So können die Öffnungszeiten einer Bar und einer Boulevardbestuhlung geregelt werden, nur bedingt lasse sich aber der hierdurch generierte Sekundärlärm regeln. Es können Auflagen an Restaurant- und Barbesitzer gemacht werden, dass diese auf den Sekundärlärm achten, indem sie beispielsweise einen Türsteher haben, der die Leute zur Ordnung ruft. In Basel habe man mit solchen Massnahmen an anderen Orten gute Erfahrungen gemacht. In diesem heissen Sommer zeigte sich an der Rheingasse aber, dass der Sekundärlärm gar nicht mehr den einzelnen Betrieben zugeordnet werden konnte, da die Rheingasse je nach Abend von sehr vielen Menschen besucht wurde.

Im Sommer (2015) habe sich gezeigt, dass sich der Vollzug der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht so einfach gestalte. Die Rheingasse sei in diesem Sommer sehr gefragt gewesen – die Strasse sei auf Initiative der IG Rheingasse zu einem trendigen Ort geworden. Begünstigt wurde dies durch den sehr schönen und warmen Sommer. Die Rheingasse wurde in der Folge von sehr vielen Leuten besucht, diese brachten teilweise auch eigene Getränke mit. Werden auf Seiten der Gastronomie die Betriebszeiten eingehalten und der Boulevard gemäss der zeitlichen Auflage zusammengeräumt, bestehe kein Grund, gegen diese Werte vorzugehen. Letztlich könne sich der aktuelle Trend auch wieder ändern und dadurch wieder mehr Ruhe an der Rheingasse einkehren.

Austausch zwischen den verschiedenen Interessensgruppen

Die Vertretenden der Verwaltung streichen heraus, dass der Wille bestehe, zwischen den beiden IGs zu vermitteln. Ob im vorliegenden Fall ein formalisierter Runder Tisch – bei welchem auch verbindliche Beschlüsse gefasst werden könnten – geschaffen werden könnte, müsste geprüft werden. Ziel sollte es auf jeden Fall sein, ein Gespräch zwischen und mit den beiden Interessensgruppen herzustellen, um auf diese Weise gute Lösungen zu finden.

Die Veranstaltung Adventzauber

Im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Adventzauber“ leitete die Allmendverwaltung das Bewilligungsverfahren, der Veranstalter stellte hierzu bei den Behörden einen regulären Antrag. Der Leiter der Allmendverwaltung streicht heraus, dass es sich um eine Ermessensfrage handle, welche Punkte in einer Ausschreibung Erwähnung finden. Aufgrund früherer Erfahrungen mit vergleichbaren Veranstaltungen habe es keine Veranlassung gegeben, die Feuerschalen in der Publikation zu erwähnen. Dies würde vermutlich in Zukunft anders beurteilt werden, grundsätzlich werde das Vorgehen bei sich wiederholenden Veranstaltungen gemäss den gewonnenen Erfahrungen entsprechend angepasst. Zu Beginn der Veranstaltung führte vor allem die schlechte Qualität des eingesetzten Holzes zu einer starken Rauchentwicklung. Die Verwaltung, im Konkreten das Lufthygieneamt, habe sich aber für eine Verbesserung der Situation eingesetzt. Es sei in diesem Fall zu einer engen Zusammenarbeit zwischen Anwohnenden, Veranstalter und Verwaltung gekommen.

3. Erwägungen der Kommission

Einschätzung der Problematik durch die Kommission

Eine Mehrheit der Kommission erachtet eine Vereinheitlichung und vor allem Verlängerung der Boulevardöffnungszeiten der Rheingasse als kontraproduktiv. Stattdessen sollte versucht werden, die bestehende gesetzliche Regelung durchzusetzen.

Die Kommission ist sich nicht einig, wie weit die mit dem Anzug Wenk geforderten Anpassungen tatsächlich eine weitere Verschlechterung der bereits bestehenden Situation zur Folge hätte. Eine Vereinheitlichung der Boulevardöffnungszeiten wäre wohl sogar begrüssenswert, da heute offenbar aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen ein Problem bestehe.

Weiter diskutierte die Kommission kontrovers, wie weit dem damaligen Regierungsentscheid, die Rheingasse in eine Wohnstrasse zu verwandeln, heute noch Gültigkeit zukomme. Die Regierung verfolge heute mit der Schaffung eines Boulevards eine ganz andere Strategie, welche letztlich zu einer Entwertung des Wohneigentums führe. Ein Teil der Kommission widerspricht dieser Argumentation, so sei ein Grossteil der heutigen Gastronomie bereits damals vor Ort gewesen. Eine Umwandlung der Rheingasse in einen Boulevard biete sich aber tatsächlich nicht automatisch an, so handle es sich bei der Rheingasse – trotz sehr zentrales Lage – letztlich um eine Wohnstrasse, an welcher sich auch Gastgewerbe findet. So ist sich die Kommission einig, dass jene Personen, die in der Innenstadt wohnen, einen wichtigen Beitrag für eine lebendige und gepflegte Innenstadt leisten. Dem sollte Sorge getragen werden. In diesem Sinn müsse auch den in der Rheingasse ansässigen Hotels Bedeutung zugemessen werden.

Auf Seiten der Petitionskommission besteht der Eindruck, dass die vorliegende Problematik neben der neuen Nutzung des Boulevards vor allem auch dem schönen Wetter und dem sehr langen und guten Sommer geschuldet sei. Auch der Regierungsrat machte in seinem Zwischenbericht zum Anzug Kerstin Wenk bereits auf die möglichen Nutzungskonflikte im Zuge der Umsetzung des neuen Verkehrskonzeptes aufmerksam: „*Durch die angestrebte Intensivierung der Nutzung im öffentlichen Raum kann es aufgrund des hohen Wohnanteils zu Konflikten kommen. Diese sollen durch Regelungen im Boulevardplan gelöst werden, was allerdings als rechtliche Basis eine Änderung des Lärmempfindlichkeitsstufenplans notwendig macht*“³. Die Rheingasse hatte offensichtlich in diesem Sommer eine starke Sogwirkung auf die Leute, was letztlich zu den verstärkten Lärmemissionen führte, für welche die Wirts nur bedingt zur Verantwortung gezogen werden können. Bevor das weitere Vorgehen geplant wird, sollte vorerst die weitere Entwicklung abgewartet und bisherige Erfahrungen ausgewertet werden. So müssten erst die Erfahrungen ausgewertet werden, ob es sich bei den Öffnungszeiten tatsächlich um das konkrete Problem handle. Jedoch könne der Sorge Ausdruck verliehen werden, dass eine Verlängerung der Öffnungszeiten wohl nicht dem Anliegen der Petentschaft förderlich wäre. Das Problem werde damit aber nicht geringer.

Eine knappe Kommissionsmehrheit mit 5 zu 4 Stimmen möchte aus diesem Grund der Regierung empfehlen, die gesetzliche Grundlage (Lärmkataster und Boulevardplan) nicht zu ändern, stattdessen sollte eine Lösung gefunden werden, die auf Grundlage des heute geltenden Gesetzes umgesetzt werden könne.

Die Veranstaltung „Adventzauber“ ist nicht Teil der eingereichten Petition, hingegen zeigt die Petitionskommission Verständnis, dass die Petentschaft dieses am Hearing thematisierte Beispiel aufgreift. In der Kommissionsdiskussion wurde diesbezüglich die Kritik geäussert, dass im Zusammenhang mit dieser Veranstaltung auf Seiten der Allmendverwaltung im Rahmen des Bewilligungsverfahrens offenbar nur ungenügend Abklärungen stattfanden. So habe die Veranstaltung in ihrem Ergebnis kaum eine adventliche Stimmung zum Ausdruck gebracht. Ebenfalls unverständlich sei der Umstand, dass beim Einsatz der Feuerschalen nicht auf Holz verzichtet wurde, so könne in Feuerschalen auch brennbares Material entfacht werden, welches geruchslos sei und dennoch die gleiche Stimmung erzeuge.

Mögliche Massnahmen

Runder Tisch

Die Petitionskommission begrüßt, dass sich die Anwohnerinnen und Anwohner gesprächsbereit zeigen und auch mögliche Lösungsvorschläge einbringen wollen. Die Vertretenden der Petentschaft äusserten deutlich, dass sie nicht die Erwartung haben, dass an der Rheingasse Totenstille herrsche. Unterstützt wird auch die Kritik der Petentschaft, dass sich die Verwaltung offenbar stärker für die Anliegen der Gastronomie einsetzt. Stattdessen sollten auch andere Ideen für eine Belebung der Rheingasse verfolgt werden. Von Seiten der Petentschaft wird die Schaffung eines Runden Tisches vorgeschlagen. Diesem käme eine Vermittlungs- und Austauschfunktion zu, bei welcher Anwohnende, Wirts und Verwaltung gemeinsame Lösungen

³ Zwischenbericht vom 16. April 2014, Geschäfts-Nr. 12.5040.02, S. 3.

finden könnten. Die Kommission erachtet es als wünschenswert, wenn sich alle betroffenen Parteien für einen Austausch zusammensetzen. Womöglich biete sich auch eine andere Form als ein Runder Tisch an, wobei die Initiative auf jeden Fall von Seiten der Verwaltung ausgehen müsste. Letztlich zeige der Sachverhalt, dass die Situation momentan auf gesetzlicher Ebene klar geregelt sei, sich jedoch die Umsetzung als schwierig gestalte. Hier scheine das gemeinsame Gespräch für die Suche nach geeigneten Lösungen notwendig. Der gemeinsame Dialog sollte somit gefördert werden.

SIP

Die Schaffung einer SIP, ein sogenanntes Ordnungsteam, bilde eine weitere Möglichkeit, der spezifischen Problematik des Sekundärlärms entgegen zu wirken. Diese könnte auch an anderen Orten in Basel, die in Bezug auf Lärmemissionen Konfliktpotential bieten (bspw. am Rheinbord), zum Einsatz kommen.

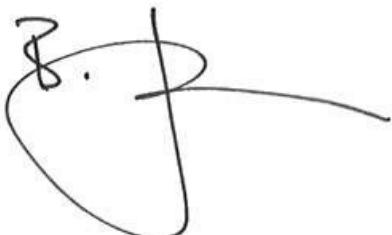
Vereinheitlichung des Boulevardplans

Weiter stellte sich der Kommission die Frage, ob es die Situation entlasten würde, indem der vordere Teil der Rheingasse zwecks Vereinheitlichung in ein „2 Stern Gebiet“ umgewandelt werden würde.

4. Antrag

Die Petitionskommission beantragt einstimmig, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission



Dr. Brigitta Gerber
Präsidentin