

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.47 vom 31. März 2021

BS Appellationsgericht, 2021-03-31, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.47

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.47 du 31 mars 2021

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.47 del 31 marzo 2021

Erwägungen

E. 1

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus dem Überweisungsbeschluss des Präsidialdepartements vom 26. Februar 2020 sowie den §§ 10 und 12 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100) und § 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100). Zuständig ist das Dreiergericht (§ 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

1.2 Beim Rekurrenten handelt es sich um einen Verein nach Art. 60 ff. des Zivilgesetzbuches (SR 210, ZGB). Ein Verein ist zur Wahrung von Interessen von Mitgliedern zum Rekurs berechtigt (sog. egoistische Verbandsbeschwerde), wenn er juristische Persönlichkeit besitzt, statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen von Mitgliedern berufen ist, die in Frage stehenden Interessen der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und die Mehrheit oder doch eine Grosszahl seiner Mitglieder zum Rekurs legitimiert wäre (vgl. VGE VD.2017.261 vom 21. September 2018 E. 3.5, mit weiteren Hinweisen; BGE 142 II 80 E. 1.4.2 S. 84; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage, Zürich 2015, N 1455; Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage, Zürich 2013, N 964; Marantelli/Said Huber, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, Zürich 2016, Art. 48 N 20; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, N 1103). Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Gemäss Ziff. 2 lit. f der Vereinsstatuten des Vereins A_____ kann der Verein für seine Mitglieder rechtliche Mittel ergreifen und der Vorstand vertritt den Verein nach aussen. Aus dem Mitgliederverzeichnis des Vereins A_____ ergibt sich zudem, dass eine Mehrheit der Mitglieder am Oberen oder Unteren Rheinweg wohnhaft ist. Als Adressat der ursprünglichen Verfügung und des hier angefochtenen Entscheids ist der Rekurrent von diesen berührt und gemäss § 13 VRPG zum Rekurs legitimiert.

Die Allmendverwaltung erteilte am 24. Juli 2019 die fragliche Nutzungsbewilligung für die Musikparade «Beat on the Street» vom 17. August 2019 ohne vorgängige Publikation und die Veranstaltung wurde auch durchgeführt, sodass an einer diesbezüglichen Feststellung kein aktuelles Interesse mehr besteht. Der vorliegende Rekurs an das Verwaltungsgericht richtet sich daher auch nicht mehr konkret gegen die Veranstaltung vom 17. August 2019, sondern der Rekurrent ersucht um die grundsätzliche Feststellung, dass ein Gesuch um Erteilung einer Nutzungsbewilligung zur Durchführung der Musikparade «Beat on the Street» bzw. einer ähnlichen Veranstaltung zu publizieren sei (vgl. Rekursbegründung, E. 6). Aufgrund der Durchführung der Veranstaltung im Zweijahresrhythmus, wird sich die

Frage nach der Publikationspflicht mit grösster Wahrscheinlichkeit in diesem Jahr ■ oder sollte eine Durchführung der Veranstaltung wegen der Covid-19-Pandemie nicht möglich sein ■ zu einem späteren Zeitpunkt wieder stellen. Da eine rechtzeitige gerichtliche Überprüfung wegen der Dauer des Verfahrens kaum je möglich wäre, ist nach ständiger Praxis ausnahmsweise vom Erfordernis der Aktualität des Rechtsschutzinteresses abzusehen (VGE VD.2018.127 vom 14. Januar 2019 E. 1.2.3, VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.4, VD.2017.86 vom 24. November 2017 E. 1.3; Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 500; Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005 S. 277, 292 f., 297; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 1279 ff., 1931). Auf den frist- und formgerecht erhobenen Rekurs ist somit grundsätzlich einzutreten. Der Rekurs ist allerdings nur im Rahmen des Streitgegenstands zulässig. Streitgegenstand bildet das im angefochtenen Verwaltungsakt geregelte oder zu regelnde Rechtsverhältnis, soweit es angefochten wird. Er darf sich im Lauf des Rechtsmittelzugs nicht erweitern (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020, E. 2.5.3 mit weiteren Hinweisen). Im vorinstanzlichen Verfahren war die Frage der Publikationspflicht eines Bewilligungsgesuches für die Veranstaltung «Beat on the Street» Streitgegenstand. Soweit der Rekurrent im verwaltungsgerichtlichen Verfahren sein Rechtsbegehren auf die Frage der Publikationspflicht von Bewilligungsgesuchen für eine «ähnliche Veranstaltung» bezieht, kann darauf nicht eingetreten werden.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der Vorschrift von § 8 VRPG. Demnach prüft das Verwaltungsgericht, ob die Verwaltung das öffentliche Recht, vorliegend namentlich das Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG, SG 724.100), nicht oder nicht richtig angewendet, gegen allgemeine Rechtsgrundsätze verstossen, den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt oder das ihr zustehende Ermessen nicht pflichtgemäss ausgeübt hat (statt vieler VGE 692/2005 vom 12. Mai 2006 E. 1.3, in: BJM 2008 S. 271).

E. 2

Gegenstand des Nutzungsgesuchs, dessen Publikation der Rekurrent verlangt, ist die Musikparade «Beat on the Street», die im Zweijahresrhythmus (alternierend mit der gleichartigen Veranstaltung «Jungle Street Groove») jeweils an einem Samstagnachmittag von 14.00 bis 18.00 Uhr entlang der rund zwei Kilometer langen Route Theodorsgraben, Oberer Rheinweg, Unterer Rheinweg und Uferstrasse zum Klybeckquai zieht. Der für die Teilnehmenden kostenlos zugängliche Umzug wird ■ ähnlich der Street Parade in Zürich ■ von bis zu 13 Fahrzeugen begleitet, die durch Lautsprecheranlagen verstärkte elektronische Musik spielen. Bei schönem Wetter werden um die 15'000 Besucherinnen und Besucher erwartet. Während der Dauer der Parade ist der Individualverkehr entlang der Umzugsstrecke phasenweise komplett gesperrt und Parkplätze sind temporär aufgehoben. Unmittelbar im Anschluss an die Parade findet im Hafen Kleinhüningen, d.h. nicht mehr auf Allmend bzw. im öffentlichen Raum, eine stationäre Anschlussveranstaltung statt, wobei ein Teil der mitgeführten Musikanlagen bis 22 Uhr weiter im Einsatz ist. Der maximale Schallpegel (Emission) darf während der Parade von 14 Uhr bis 18 Uhr 100 dB(A) betragen (vgl. Gesuchsdossier «Beat on the Street», insbesondere Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept).

E. 3

3.1 Die ursprünglich verfügende Allmendverwaltung betrachtete die Parade «Beat on the Street» als eine Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken, welche gemäss § 10 Abs. 1 NöRG einer Bewilligung bedarf. Sie wies darauf hin, dass Gesuche um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken gemäss § 37 Abs. 1 NöRG grundsätzlich zu publizieren sind. Gemäss § 37 Abs. 2 NöRG könne die Publikation unterbleiben, wenn wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt und zulässige Einsprachen ausgeschlossen werden können. Die Allmendverwaltung habe dazu eine konstante Praxis entwickelt. Gemäss dieser sei eine Publikation immer dann nötig, wenn ein Vorhaben Da keines dieser Kriterien erfüllt sei, könne auf eine Publikation verzichtet werden (Verfügung der Allmendverwaltung, S. 2).

3.2 Mit vorliegend angefochtenem Entscheid vom 19. November 2019 wies das BVD den gegen die Verfügung der Allmendverwaltung vom 27. Juni 2019 erhobenen Rekurs des Rekurrenten ab. Die Frage, wann die Schwelle der Intensität der Auswirkungen auf Raum und Umwelt überschritten werde, sei vergleichbar mit jener nach dem Ausmass von Auswirkungen eines Betriebs, der auch ohne bauliche Massnahmen eine Baubewilligungspflicht auslöse. Hier wie da gelte es zu klären, ob eine Raumnutzung so weitgehend sei, dass Dritte so stark in ihren Rechten betroffen seien, dass ihnen die Möglichkeit einer Verfahrensbeteiligung zukommen müsse. Es rechtfertige sich daher, sich an der in diesem Zusammenhang entwickelten Rechtsprechung zu orientieren (angefochtener Entscheid, E. 11, mit Hinweis auf BGE 119 Ib 222 E. 3 S. 227, 139 II 134 E. 5.2 S. 140). Um die Relevanz der Intensität einer Veranstaltung im Hinblick auf die Notwendigkeit der Publikation zu beurteilen, habe die Allmendverwaltung eine Praxis entwickelt (vgl. oben E. 3.1). Diese Schematisierung sei nicht zu beanstanden, denn sie diene einer rechtsgleichen Anwendung der genannten Kriterien (angefochtener Entscheid, E. 13). Das BVD kam gleich wie die Allmendverwaltung zum Schluss, dass die Musikparade «Beat on the Street» zeitweise zwar starke Lärmimmissionen verursache, jedoch nur einmal pro Jahr an einem Samstagnachmittag stattfinde. Sie sei somit selten und störe die Nachtruhe nicht. Insgesamt dauere sie vier Stunden und sei von lauter Musik begleitet. Da es sich um einen Umzug handle, der sich entlang einer vorgegebenen Route fortbewegt, ergebe sich für die einzelnen Anwohnenden keine vierstündige Lärmimmission von mehr als 95 Dezibel. Die Maximalimmission beschränke sich auf eine kürzere Zeitdauer. Während der Parade sei die Benutzung der Umzugsroute durch andere Verkehrsteilnehmende eingeschränkt (Langsamverkehr) beziehungsweise teilweise ausgeschlossen (motorisierter Verkehr). Aufgrund der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Raumes, der seltenen Durchführung, der Tageszeit und der relativ kurzen Dauer der Einschränkungen auf den Verkehr sowie der relativ kurzen Lärmimmissionen könne aber nicht von wesentlichen Auswirkungen auf die Umgebung gesprochen werden, die eine Publikation des entsprechenden Bewilligungsgesuchs erforderlich machen würden (vgl. angefochtener Entscheid, E. 14).

3.3 Der Rekurrent macht gestützt auf seine Darstellung der Nutzung des öffentlichen Raumes durch die in Frage stehende Veranstaltung und deren Auswirkungen auf die Umgebung geltend, dass entgegen dem angefochtenen Entscheid eine derartige nicht bestimmungsgemässe Nutzung sowohl in Anbetracht der kantonalen Bestimmungen als auch bereits aufgrund verfassungsmässiger Vorgaben so publiziert werden müsse, dass Drittbetroffene zum Publikationsgesuch Stellung nehmen können. Die Auswirkungen der streitgegenständlichen Veranstaltung auf Raum und Umwelt seien beträchtlich

(Rekursbegründung, E. 23). Bereits der Berichterstattung in den verschiedenen Medien sowie den Gesuchs- und Bewilligungsunterlagen zur letzten Ausgabe der «Beat on the Street» im August 2019 lasse sich entnehmen, dass es sich um eine lautstarke Grossveranstaltung handle (Rekursbegründung, E. 15-19). Die Anwohnenden entlang der Umzugsroute würden an einem Samstagnachmittag während vier Stunden massiv beeinträchtigt durch die laute Musik bis 100 dB(A) ■ kurzfristig sogar mehr ■, die zahlreichen riesigen Lastwagen sowie die bis zu 15■000 tanzenden Menschen (Rekursbegründung, E. 24 und 43). Die Route führe weitestgehend über enge Strassenzüge durch stark bewohnte Quartiere. Infolge der Reflexion der Schallwellen längs der Häuserfassaden seien die Lärmauswirkungen enorm. In den Wohnungen seien Gespräche, Telefonieren, Musikhören, Musizieren, Erholen, Schlafen oder konzentriertes Arbeiten selbst bei geschlossenen Fenstern nicht möglich. Erschwerend komme hinzu, dass die Trucks unter den Brücken (Wettstein, Mittlere, Johanniter) verweilten, um das intensive Schallerlebnis zu zelebrieren. In der Folge würden sich auch die nachfolgenden Trucks verlangsamen, womit der nachfolgende Umzug ins Stocken gerate und die Gebiete oberhalb der Brücke noch längerer Beschallung durch stehende «Soundtrucks» ausgesetzt seien (Rekursbegründung, E. 25). Die Länge des Umzuges betrage circa 500 bis 1■000 Meter. Unter Berücksichtigung des Perimeters der unmittelbar lauten Beschallung von 100 Meter ergebe sich damit eine stark beschallte Zone von 700 bis 1■200 Meter. Gemäss «Fahrplan» benötige die Spitze des Zuges drei Stunden für die Distanz von 1■800 Meter vom Theodorsgraben bis zur Dreirosenbrücke, was einer durchschnittlichen Geschwindigkeit von 10 Meter pro Minute entspreche. Daraus ergebe sich, dass die Dauer der intensiven und potenziell gesundheitsgefährdenden Beschallung für das Vorbeiziehen des ganzen Zuges je nach Aufschliessen 70 bis 120 Minuten, d.h. ein bis zwei Stunden, betrage. Zu berücksichtigen sei sodann, dass sich Bassklänge räumlich sehr viel weiter ausbreiten würden als durchschnittlicher Schall, womit Anwohnende an der ganzen Strecke während der gesamten Zeit der Parade lärmbeeinträchtigt seien (Rekursbegründung, E. 26). Dabei könnten insbesondere Kinder und Haustiere, die eine grössere Empfindlichkeit aufweisen würden, nicht von den Auswirkungen des Umzugs ferngehalten werden, da die Route zu erheblichen Teilen unmittelbar neben den Hauswänden verlaufe (Rekursbegründung, E. 27). Ferner seien die Quartierstrassen phasenweise gesperrt, Parkplätze aufgehoben (Rekursbegründung, E. 24). Während der in Frage stehenden Prozession würden viele Teilnehmende unerlaubterweise privaten Grund betreten und sich trotz aufgestellter mobiler Toiletten frei auf öffentlichem Grund sowie in privaten Vorgärten erleichtern (Rekursbegründung, E. 43). Hinterlassen werde auch eine lange «Littering»-Spur. Erst am nächsten Tag erfolge die Reinigung durch die Equipen der Stadt (Rekursbegründung, E. 24). Nach offiziellem Abschluss des Events bevölkerten die Partygänger erneut die Quartierstrassen und verursachten (Sekundär-)Lärm und Abfall (Rekursbegründung, E. 28 und 43).

E. 4

vor § 10 NöRG).

Das BVD ist im angefochtenen Entscheid von einer bestimmungsgemässen Nutzung ausgegangen. Es erwog dazu, der öffentliche Raum diene mannigfaltigen Zwecken. Er könne Verkehrsachse, Flaniermeile, Festplatz oder simpler Aufenthaltsort sein. Strassen, Plätze und Parks bildeten die Bühne für soziales, wirtschaftliches und kulturelles Leben. In diesem Sinn sei der hier zur Diskussion stehende, mit Musik begleitete Umzug, entlang

einer vorgegebenen Route, als bestimmungsgemässe Nutzung des öffentlichen Raumes zu betrachten (angefochtener Entscheid, E. 12). Der Rekurrent hält dem entgegen, der Anlass sei mit Blick auf die betroffenen, am Rhein entlangführenden Strassenzüge keineswegs bestimmungsgemäss. So finde sich z.B. im Ratschlag Spezielle Nutzungspläne für den öffentlichen Raum die explizite Aussage, dass es sich beim Rheinufer um ein ganz spezifisches Umfeld handle, das in dieser Form knapp ist. Bevorzugt werden sollten dort deshalb Veranstaltungen, die auf die spezifischen Gegebenheiten der Uferlage angewiesen seien und/oder sich speziell darauf beziehen würden (Rekursbegründung, E. 47, mit Hinweis auf den Ratschlag Spezielle Nutzungspläne vom 30. Oktober 2019, S. 22). Die relativ engen Quartierstrassen mit den nah an der Strasse gebauten Häusern seien für die vorliegend in Frage stehende Nutzung dafür explizit ungeeignet. Die Nutzung sei folglich gerade nicht bestimmungsgemäss (Rekursbegründung, E. 47).

Ob eine Nutzung bestimmungsgemäss ist, bestimmt sich aufgrund der Widmung der öffentlichen Sache, deren natürlichen Beschaffenheit oder deren traditionellen Gebrauch (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, Rz. 2255). Auf Strassen ist grundsätzlich das Gehen oder Fahren als bestimmungsgemäss zu erachten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2256). Die Musikparade «Beat on the Street» zieht entlang der rund 2 Kilometer langen Route vom Theodorsgraben entlang dem Rhein zum Klybeckquai. Der Umzug wird von sogenannten «Soundtrucks» und tanzenden Menschen begleitet. Das Befahren der Strassen entlang des Rheinufers durch die den Umzug begleitenden Fahrzeuge entspricht dabei eher einer bestimmungsgemässen Nutzung. Gemäss den Planungsgrundsätzen im Entwicklungsrichtplan Innenstadt wirken die Behörden des Kantons Basel-Stadt darauf hin, dass für den Unteren und Oberen Rheinweg die Funktionsschwerpunkte Ort des Flanierens, der Begegnung, der Bewegung, der Repräsentation (nur Oberer Rheinweg), der Verpflegung und der Unterhaltung gewährleistet und geschärft werden sowie dass der Schwerpunkt der bewilligungspflichtigen Nutzung auf Boulevardgastronomie, Sportveranstaltungen, Kulturveranstaltungen und Feste fokussiert wird (vgl. Entwicklungsrichtplan Innenstadt vom Januar 2015, S. 40, 41, 121; Rekursantwort BVD, E. 6). Auch das Verwaltungsgericht stellte in einer früheren Entscheidung fest, dass es sich beim Rheinufer ■ unabhängig von gelegentlichen Konzerten und anderen kulturellen Veranstaltungen ■ nicht um ein ausgesprochen ruhiges Wohnviertel handelt, sondern um ein, zumindest im Sommer, vom Publikum ohnehin stark frequentiertes Quartier im Zentrum der Stadt (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2003 betreffend Bewilligung zur Benutzung von Allmend für das Musikfestival «S■isch im Fluss» E. 5a, bestätigt in BGer 1A.39/2004 vom 11. Oktober 2004 E. 5.2.3). In dem vom Rekurrenten zitierten Ratschlag Spezielle Nutzungspläne vom 30. Oktober 2019 wird zwar ausgeführt, dass das Rheinufer ein ganz spezifisches Umfeld und in dieser Form knapp sei. Der Ratschlag empfiehlt jedoch lediglich, dass dort Veranstaltungen, die auf die spezifischen Gegebenheiten der Uferlage angewiesen seien und/oder sich speziell darauf beziehen würden «bevorzugt werden sollten». Daraus lässt sich nicht ableiten, dass Veranstaltungen ohne konkreten Bezug zum Rheinufer nicht mehr als bestimmungsgemäss zu qualifizieren sind. Vielmehr deutet die traditionelle Nutzung des Rheinufers für verschiedenste Veranstaltungen eher auf eine bestimmungsgemässe Nutzung durch die Musikparade «Beat on the Street» hin. Ob es sich bei der Musikparade «Beat on the Street» um eine bestimmungsgemässe Nutzung der Strassenallmend handelt, oder nicht, kann für die Frage der Publikationspflicht eines Bewilligungsgesuches aus folgenden Gründen aber offenbleiben. Die Nutzung zu

Sonderzwecken entspricht der Benutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch, die mindestens eines der beiden Kriterien des schlichten Gemeingebrauchs ■ bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich ■ nicht erfüllt (vgl. § 10 Abs. 2 NöRG). Gemeinverträglich ist eine Nutzung dann, wenn die gleichzeitige und gleichartige Benutzung durch andere nicht erheblich erschwert wird (vgl. BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 307). Dies ist vorliegend nicht mehr der Fall, da der Umzug die Mitbenutzung der Strassen entlang des Rheinuferes durch unbeteiligte Personen einschränkt bzw. den motorisierten Verkehr teilweise sogar ausschliesst (vgl. oben E. 3.2; angefochtener Entscheid, E. 14). Das BVD und der Rekurrent gehen letztlich und richtigerweise ebenfalls von einer Nutzung zu Sonderzwecken aus. Obgleich sie sich bei der Frage der bestimmungsgemässen Nutzung nicht einig sind, anerkennen sie damit zumindest das Fehlen der Gemeinverträglichkeit als zweites Kriterium zur Annahme einer über den schlichten Gemeingebrauch hinausgehenden Nutzung des öffentlichen Raumes.

4.2 Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob das Bewilligungsgesuch zu dieser Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken publiziert werden muss oder nicht.

4.2.1 § 37 Abs. 1 NöRG statuiert, dass Gesuche um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken zu publizieren sind. Gemäss § 37 Abs. 2 NöRG kann die Publikation unterbleiben, wenn wesentliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt und zulässige Einsprachen ausgeschlossen werden können. Je intensiver die Sondernutzung, desto eher ist zu publizieren und damit Dritten Parteistellung zu gewähren. Dabei sollen gemäss Ratschlag als massgebende Kriterien für die Beurteilung der räumlichen Auswirkungen einer Sondernutzung (nicht abschliessend) die Dauer und der Zeitpunkt der Nutzung, die Intensität der mit der Nutzung verursachten Emissionen oder der damit verbundene Verkehr gelten. Nicht zulässig ist es hingegen, für die Frage der Publikationspflicht einer Sondernutzung des öffentlichen Raumes einzig auf die Dauer abzustellen. Vielmehr ist stets eine Gesamtbeurteilung der Auswirkungen auf Raum und Umwelt vorzunehmen (Ratschlag zum NöRG, a.a.O., S. 68 f.).

4.2.2 Bereits der Name der Veranstaltung «Beat on the Street» lässt erahnen, dass es sich um ein laute(re)s Musikerlebnis handelt. Die Veranstalter selber kündigten auf der Website basellive.ch die Durchführung der «Beat on the Street» 2019 mit dem Hinweis auf ein besonders lautes Ereignis an («Am Samstagnachmittag gemütlich am Kleinbasler Rheinufer ein Buch lesen? Vergiss es. Dann wird da nämlich zu lauten Bässen getanzt und gefeiert»; Rekursbegründung, Beilage 2). Angeführt und begleitet wird die Parade von maximal 13 bewilligten Fahrzeugen, welche Lautsprecheranlagen für die Emittierung elektronischer Musik transportieren (vgl. Bewilligungsunterlagen, Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept, S. 2). Die Lautsprecher sind in Betrieb von 14.00 bis 18.00 Uhr (Parade) bzw. bis 22.00 Uhr (Anschlussveranstaltung; vgl. Bewilligungsunterlagen, Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept, S. 3 f.). Wie vom Rekurrenten errechnet und vom BVD ausdrücklich anerkannt, ist vorliegend von einer intensiven Beschallung bis 100 db(A) für das Vorbeiziehen der ganzen Parade, je nach Aufschliessen, während 70 bis 120 Minuten, d.h. ein bis zwei Stunden auszugehen (vgl. oben E. 5.2.3; Rekursbegründung, E. 26; Vernehmlassung BVD, E. 3; vgl. Bewilligungsentscheid, Ziff. 11). Pro Jahr wird in Basel-Stadt nur ein Event dieser Beschallungskategorie zugelassen. Für die übrigen Veranstaltungen an der Uferstrasse, mit im Vergleich zur Parade teilweise viel längerer Dauer, gilt eine maximale Beschallung von 93 db(A) (vgl. E-Mail von [...] des Amtes für Umwelt und Energie [AUE] vom 3. April 2020, Beilage 1 zur Replik). Wie sich sodann aus

der vom Rekurrenten mit der Replik eingereichten Messung des AUE ergibt, wurde der Maximalwert von 100 dB(A) im Jahr 2019 während der Musikparade «Beat on the Street» zeitweise sogar überschritten und ein Wert von 113 dB(A) erreicht (vgl. Beilage 2 zur Replik). Hinzu kommt der Lärm, verursacht durch die zahlreichen tanzenden und feiernden Menschen. Es ist notorisch, dass bei diesem Lärmpegel, wie vom Rekurrenten geltend gemacht, in den Wohnungen entlang der Umzugsstrecke Gespräche, Telefonieren, Musikhören, Musizieren, Erholen, Schlafen oder konzentriertes Arbeiten selbst bei geschlossenen Fenstern erheblich erschwert oder gar verunmöglicht sind (Rekursbegründung, E. 25). Damit ist auch für eine im Sommer stets stark frequentierte sowie mit Verhaltenslärm vorbelastete Wohngegend (vgl. BGer 1A.39/2004 vom 11. Oktober 2004 E. 5.2.4) die Intensität der Beschallung auf der Paradestrecke als beträchtlich zu qualifizieren. Im Übrigen sind auch den sekundären Lärmimmissionen durch den Verhaltenslärm der Teilnehmenden vor Beginn und nach Ende der Veranstaltung Bedeutung beizumessen. So wurde der Beigeladene in der Bewilligung darauf aufmerksam gemacht, dass diese Sekundärlärmimmissionen ebenfalls zum Betriebslärm gehören (vgl. Bewilligung, Ziff. 15). Die mit der Veranstaltung «Beat on the Street» verbundenen Lärmemissionen sprechen aus den vorgenannten Gründen für eine wesentliche Auswirkung auf Raum und Umwelt und damit für eine Publikationspflicht des Bewilligungsgesuchs.

4.2.3 Zuzustimmen ist dem BVD insoweit, dass die mangelnde Ortsfestigkeit der Veranstaltung von Bedeutung und zu berücksichtigen ist (vgl. angefochtener Entscheid, E. 14). Da sich der Umzug fortbewegt, «verschiebt» sich auch die Lärmbelastung. Dadurch sind zwar viele Personen, diese aber nur eine begrenzte Zeit, davon betroffen. Vorliegend ist die Betroffenheit der Anwohnenden aber dennoch als erheblich zu qualifizieren. Die Dauer der intensivsten Beschallung von bis zu zwei Stunden kann im Vergleich mit anderen Veranstaltungen nicht mehr als kurz bezeichnet werden. Sie geht beispielsweise über die Spielzeiten für die Konzerte auf dem Kulturfloss im Sommer 2002 hinaus, welche auf zweimal eine halbe Stunde, von 20.30 bis 21.00 Uhr und von 21.30 bis 22.00 Uhr, festgelegt wurden und deren Bewilligung immerhin im ordentlichen Verfahren mit vorgängiger Publikation im Kantonsblatt erteilt wurde (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts vom 5. Dezember 2003 betreffend Bewilligung zur Benutzung von Allmend für das Musikfestival «S■isch im Fluss», Sachverhalt I und E. 5a). Zusätzlich zu berücksichtigen ist mit dem Rekurrenten, dass sich die von der Musikparade «Beat on the Street» ausgehenden Bassklänge räumlich sehr viel weiter ausbreiten als durchschnittlicher Schall, weshalb Anwohnende an der ganzen Strecke der Parade während längerer Zeit lärmbeeinträchtigt sind (vgl. Rekursbegründung, E. 26). Wie auch das Bundesgericht im bereits genannten Entscheid zum Kulturfloss erkannt hat, muss, wer an zentraler Lage des Rheinufer im Herzen Basel wohnt, gewisse Lärmbelästigungen in Kauf nehmen, die in Basel Tradition haben (Beispiel: Fasnacht) oder zum kulturellen Leben einer Grossstadt gehören. Dies bedeutet jedoch nicht, dass auf das Ruhebedürfnis der Anwohnenden keine Rücksicht genommen werden müsste (vgl. BGer 1A.39/2004 vom 11. Oktober 2004 E. 5.4). Um eine angemessene Berücksichtigung dieser Bedürfnisse der Anwohnenden im Bewilligungsverfahren zu erreichen, ist diesen auch die Möglichkeit zur Einsprachenerhebung zu gewähren. Aus diesem Grund ist eine Publikation des Nutzungsgesuches erforderlich.

4.2.4 Die Veranstaltung ist (bei schönem Wetter) mit um 15'000 Teilnehmenden, welche sich auf einer Umzugslänge von 500 bis 100 Metern tanzend fortbewegen, ebenfalls als sehr

gross zu bezeichnen (vgl. Bewilligungsunterlagen, Veranstaltungs- und Sicherheitskonzept, S. 6). Entsprechend müssen, wie vom Rekurrenten beschrieben und vom BVD anerkannt, entlang der Umzugsstrecke Parkplätze temporär aufgehoben sowie Zufahrtstrassen abgesperrt werden (Rekursbegründung, E. 20; Vernehmlassung BVD E. 3). Während der Parade selber muss die Route für den Individualverkehr phasenweise komplett gesperrt werden. In Anbetracht der Teilnehmerzahl erscheinen die Ausführungen des Rekurrenten, wonach viele Teilnehmende unerlaubterweise private Grundstücke betreten und trotz aufgestellter mobiler Toiletten auf öffentlichem und privatem Grund urinieren würden (Rekursbegründung, E. 24), glaubhaft und sind bei der Beurteilung der Auswirkungen auf Raum und Umwelt ebenfalls zu berücksichtigen. Notorisch ist bei Veranstaltungen dieser Grössenordnung auch das Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfall durch die Teilnehmenden, trotz bereitgestellter Entsorgungscontainer. Soweit der Rekurrent jedoch aus dem Umfang der Gesuchs- und Bewilligungsunterlagen Rückschlüsse auf die Dimension der Veranstaltung ableiten will, kann ihm nicht gefolgt werden (Rekursbegründung, E. 19). Die Grösse und Ausgestaltung der Veranstaltung «Beat on the Street» führt somit, neben den Lärmemissionen, auch zu anderen Auswirkungen auf Raum und Umwelt, was ebenfalls für die Publikationspflicht spricht.

4.2.5 Nichts anderes ergibt sich auch aus den vom Rekurrenten angeführten Ausführungsbestimmungen zur Verordnung zum NöRG (SG 724.115, ANöRV; Rekursbegründung, E. 52 ff.). In §

E. 6

ANöRV findet sich eine nicht abschliessende Liste der Vorhaben, die im vereinfachten Verfahren geführt werden (vgl. Erläuterungsbericht des Regierungsrates zur Verordnung zum NöRG vom 12. Dezember 2016, S. 8). Aufgezählt werden überwiegend bauliche Vorhaben. Im Bereich nicht-baulicher Nutzung werden dort beispielsweise Anwohnerstrassenfeste (lit. x), Anlässe bei Geschäftseröffnungen oder Jubiläen mit Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes vor den entsprechenden Liegenschaften (lit. aa) sowie Glacé- und Marronistände (lit. bb) erwähnt. Die Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken durch die Musikveranstaltung «Beat on the Street» lässt sich in ihren Auswirkungen auf Anwohner und Nachbarn in keiner Weise mit Geschäftseröffnungen, Jubiläen oder Strassenfesten gleichsetzen. Ihre Auswirkungen auf Anwohnende sind ■ wie hiervor dargelegt ■ wesentlich intensiver.

4.2.6 Ergänzend kann die bundesgerichtliche und kantonale Rechtsprechung zur Publikationspflicht von Baubehörden herangezogen werden. Den Ausführungen des Rekurrenten folgend, stellt sich die vorliegend zu entscheidende Frage nach der (publikationsbedürftigen) Bewilligungspflicht in ähnlicher Weise auch im Baubewilligungsverfahren. Die im Baubewilligungsrecht entwickelten Grundsätze lassen sich zwar nicht gänzlich auf die nur vorübergehende Nutzung der Strassenallmend, ohne bauliche Massnahmen, übertragen. Vorliegend ebenfalls relevant ■ und im Ratschlag zum NöRG ausdrücklich festgehalten ■ ist jedoch der Grundgedanke, wonach ein Baubewilligungsverfahren nach Art. 22 des Raumplanungsgesetzes (SR 700, RPG) durchzuführen ist, wenn mit einer baulichen Massnahme «im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht» (Ratschlag zum NöRG, a.a.O., S. 68, mit Hinweis auf BGer 1C_47/2008 vom 8. August 2008 E. 2.5.1; BGE 120 ib 379 E. 3c S. 383 f.; Rekursbegründung, E. 41). Nach der

kantonale Rechtsprechung muss ein Baubegehren sogar öffentlich ausgeschrieben werden, soweit Auswirkungen auf die Nachbarschaft nicht schlechterdings ausgeschlossen werden können (VD.2019.86 vom 10. März 2020 E. 4.1.3, mit Hinweis auf den Entscheid der Baurekurskommission vom 25. April 2018 Rz. 12, VGE VD.2014.31 vom 4. November 2014 E. 3.3.1). In einem neueren Entscheid erachtete das Verwaltungsgericht diese Formulierung als etwas weitgehend, da kaum Fälle denkbar sind, die absolut keine Aussenwirkungen auf die Nachbarn zeitigen könnten. Im Rahmen einer Gesamtbeurteilung ist vielmehr darauf abzustellen, ob «Anzeichen» vorliegen, dass Dritte von den Umbauten betroffen sind (VD.2019.86 vom 10. März 2020 E. 4.1.3). Vorliegend gehen die dargelegten Auswirkungen auf die Umgebung durch die zu beurteilende Veranstaltung «Beat on the Street» jedoch klarerweise auch über Anzeichen einer Betroffenheit Dritter hinaus.

4.2.7 Soweit sich das BVD bei seinem Entscheid schliesslich auf die Praxis der Allmendverwaltung stützte (vgl. oben E. 5.2.1; angefochtener Entscheid, E. 13), ist anzumerken, dass Verwaltungsverordnungen für das Verwaltungsgericht nicht verbindlich sind. Es soll diese bei seiner Entscheidung aber berücksichtigen, sofern sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen. Vorliegend stellt die Praxis der Allmendverwaltung jedoch für den hier zu beurteilenden Fall keine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben dar. Wie sich nach der vorgenommenen Prüfung zeigt, sind die Auswirkungen auf Raum und Umwelt ■ obwohl kein Kriterium des Schemas der Allmendverwaltung erfüllt ist ■ erheblich. Damit bestehen triftige Gründe, von der Praxis der Allmendverwaltung abzuweichen VGE VD.2019.128 vom 8. Januar 2020 E. 2.1 mit Hinweisen auf BGE 133 V 346 E. 5.4.2 S. 352; BGer 8D_1/2015 vom 31. August 2015 E. 5.3.3; VGE VD.2017.232 vom 31. Mai 2018 E. 3.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, § 41 N 16).

4.2.8 Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die Musikparade «Beat on the Street» namentlich durch die Intensität und Dauer der Beschallung, die sekundären Lärmimmissionen, ihre Grösse und die damit verbundenen Einschränkungen des Verkehrserhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigt.

4.3 Die Publikation von Gesuchen um Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken kann gemäss § 37 Abs. 2 NöRG sodann unterbleiben, wenn zulässige Einsprachen ausgeschlossen werden können. Dabei kann ein Antrag auf Publikation für sich alleine nicht genügen zur Annahme, dass mit Einsprachen zu rechnen ist. Das Erfordernis der Einspracheberechtigung muss ebenfalls vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf Raum und Umwelt betrachtet werden. Insoweit hängen die beiden Elemente zusammen. Die Auswirkungen der in Frage stehenden Nutzung auf Raum und Umwelt sind vorliegend erheblich. Sind, wie dies beim Rekurrenten der Fall ist, Anwohnende von diesen Auswirkungen besonders betroffen ■ und damit grundsätzlich zur Ergreifung eines Rechtsmittels legitimiert ■ können berechtigte Einsprachen nicht ausgeschlossen werden. Dies ergibt sich im Umkehrschluss auch aus dem Ratschlag zum NöRG, kann gemäss diesem doch eine Publikation auch dann unterbleiben, wenn alle Einspracheberechtigten einer betreffenden Sondernutzung zugestimmt haben (Ratschlag zum NöRG, a.a.O., S. 69).

4.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wesentliche Auswirkungen der Veranstaltung «Beat on the Street» auf Raum und Umwelt und zulässige Einsprachen nicht ausgeschlossen werden können. Die Publikation des Gesuchs um die vorliegend zu

beurteilende Nutzung des öffentlichen Raumes zu Sonderzwecken durch die Veranstaltung «Beat on the Street» kann daher nicht unterbleiben. Der Rekurs wird dementsprechend gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der Entscheid des BVD vom 20. November 2019 sowie die Verfügung der Allmendverwaltung vom 27. Juni 2019 werden aufgehoben. Die Allmendverwaltung wird angewiesen, Bewilligungsgesuche um Durchführung der Musikparade «Beat on the Street» zu publizieren.

5.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben. Dem Rekurrenten wird der von ihm geleistete Kostenvorschuss in Höhe von CHF 2'000.■ zurückerstattet. Aufgrund seines Obsiegens ist dem Rekurrenten eine Parteientschädigung zuzusprechen. Diese ist in Ermangelung eines bezifferten Antrages praxisgemäss aufgrund einer Schätzung festzusetzen. Angemessen erscheint vorliegend ein Aufwand von knapp 20 Stunden, was beim geltenden Überwälzungstarif von CHF 250.■ pro Stunde ein Honorar von CHF 5'000.■, inklusive Auslagen und zuzüglich 7,7 % Mehrwertsteuer von CHF 385.■ ergibt. Die Parteientschädigung ist dem BVD aufzuerlegen (§ 30 Abs. 1 VRPG). Für die Regelung der vorinstanzlichen Kosten- und Entschädigungsfolgen ist die Sache an das BVD zurückzuweisen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.