



An den Grossen Rat

16.5365.02

BVD/P165365

Basel, 18. Januar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 17. Januar 2017

## **Motion Stephan Mumenthaler betreffend „einheitliche Lärmempfindlichkeitsstufen für die verkehrsberuhigte Innenstadt“**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Oktober 2016 die nachstehende Motion Stephan Mumenthaler dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Der Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP) legt basierend auf Bundesrecht fest, welches Mass an Schallimmissionen an welchen Orten erlaubt ist. Je höher die Lärmempfindlichkeitsstufe (LES), desto höher sind die zulässigen Schallimmissionen. Die unterschiedlichen LES sind in der Lärmschutz-Verordnung des Bundes (LSV) klar definiert und beziehen sich auf die tatsächliche Nutzung einer Zone. Die LES 1-4 gelten wie folgt (§ 43 LSV): LSE 1 für Erholungszonen, LSE II für reine Wohnzonen, LSE III für Mischzonen mit mässig störenden Betrieben (Wohn- und Gewerbezone) und LSE IV für Industriezonen.

Der LES für die Stadt Basel wurde im Jahr 2003 erlassen und ist seither nicht mehr massgeblich verändert worden. Nach über zwölf Jahren bildet der LESP insbesondere in der Innenstadt nicht die tatsächliche Nutzung ab, sondern vielmehr die politischen Zielsetzungen von vor über zehn Jahren. Daher gleicht der LESP in der Innenstadt mehr einem Flickenteppich als einer einheitlichen Zone, wie sie aufgrund der tatsächlichen Nutzung zu erwarten und aus bundesrechtlicher Sicht auch anzustreben wäre. Dieser Umstand führt seit Jahren zu Problemen für verschiedene Gastwirtschaftsbetriebe, behindert diese in der Weiterentwicklung und bedroht teilweise auch Traditionslokale in ihrer Existenz. Insbesondere aber erschwert der LESP die Etablierung einer moderaten Nutzung und Belebung des in der verkehrsfreien Innenstadt gewonnenen öffentlichen Raumes durch Boulevardgastronomie.

Angesichts der Verkehrsberuhigung und der damit einhergehenden Aufwertung der Innenstadt zur Begegnungszone für die ganze Stadt, ist es an der Zeit, den LESP den veränderten Verhältnissen anzupassen und damit zugleich auch den Vorgaben des Bundesrechts zu anzupassen, wonach Mischzonen, wie sie im kantonalen Zonenplan in der Innenstadt vorgesehen sind, grundsätzlich nicht der LES II, sondern der LES III zuzuordnen sind. Durch eine flächendeckende Einführung der LSE III in der Innenstadt wird nicht nur bundesrechtskonform der tatsächlichen Mischnutzung in der Innenstadt Rechnung getragen, sondern auch die Möglichkeit geschaffen, die durch die Verkehrsberuhigung geschaffenen Potentiale für den Aufenthalt im öffentlichen Raum und für eine entsprechende Boulevardgastronomie zu nutzen und damit auch eine soziale Kontrolle in der Stadt aufrecht zu erhalten. Schliesslich wird dadurch auch die teilweise willkürlich anmutende Ungleichbehandlungen von Betrieben beseitigt.

Der Regierungsrat wird daher im Sinne von § 42 der Geschäftsordnung des Grossen Rates beauftragt, den Lärmempfindlichkeitsstufenplan wie folgt anzupassen: Innerhalb des Perimeters Innenstadt (GrossundKleinbasel) gilt im Bereich der Kernstadt (innere Stadtmauer) entsprechend der Situation als Mischzone und den Vorgaben des Bundesrechts flächendeckend die LSE III.

Stephan Mumenthaler, Kerstin Wenk, Salome Hofer, Alexander Gröflin, Harald Friedl, Erich Bucher, François Bocherens, Andrea Elisabeth Knellwolf, Beatrice Isler, Remo Gallacchi, André Auderset, Joël Thüring, Christian C. Moesch, Conradin Cramer“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

## 1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

<sup>1</sup> 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.

<sup>1bis</sup> In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

<sup>2</sup> Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

<sup>3</sup> 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.

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1 bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1 bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1 bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, den Lärmempfindlichkeitsstufenplan anzupassen, wonach innerhalb des Perimeters Innenstadt (Gross- und Kleinbasel) im Bereich der Kernstadt (innere Stadtmauer) entsprechend der Situation als Mischzone und den Vorgaben des Bundesrechts flächendeckend die Empfindlichkeitsstufe 3 gilt.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines speziellen Nutzungsplans gemäss § 11 Umweltschutzgesetz Basel-Stadt (USG BS; SG 780.1 00) beantragt. Gemäss § 11 Abs. 1 USG BS ordnet der Regierungsrat die Lärmempfindlichkeitsstufen den bestehenden Nutzungszonen zu und diese Zuordnung wird gemäss § 11 Abs. 3 USG BS vom Grossen Rat genehmigt. Im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung erfolgt die Zuweisung in dem für die Nutzungsplanung massgeblichen Verfahren (§ 11 Abs. 5 USG BS). Mit der vorliegenden Motion wird kein in-

dividuell-konkreter Entscheid verlangt und es wird nicht in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates eingewirkt.

Gemäss Art. 44 Lärmschutz-Verordnung (LSV; SR 814.41) sind die Kantone zur Erstellung eines Lärmempfindlichkeitsstufenplans verpflichtet. In diesem Plan sind die Gebiete in eine der vier Empfindlichkeitsstufen zuzuordnen. Art. 43 Abs. 2 LSV sieht vor, dass Teilen von Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe I oder II die nächst höhere Stufe zugeordnet werden kann, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist nur zurückhaltend und unter qualifizierter Voraussetzung von einer Höhereinstufung Gebrauch zu machen (BGE 121 II 235 E. 5b).

Vor diesem Hintergrund ist in der hier zu beurteilenden Motionsforderung grundsätzlich kein Konflikt mit Bundesrecht erkennbar. Es spricht auch nicht kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Es wird bei der von den Motionärinnen und Motionären geforderten Anpassung des Lärmempfindlichkeitsstufenplans jedoch die bundesrechtlich vorgesehene Zurückhaltung bei einer Höhereinstufung zu berücksichtigen sein.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

## 2. Stellungnahme zur Motion

Der Regierungsrat unterstützt das Kernanliegen der Motion, die Potenziale der Basler Innenstadt optimal zu nutzen und dazu unter anderem auch die Möglichkeiten für die Boulevardgastronomie weiter zu verbessern.

Die Motion fordert zu diesem Zweck die Einführung der Lärmempfindlichkeitsstufe III (ES III) im Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP) und dies flächendeckend für die Innenstadt, entsprechend den Vorgaben des Bundesrechts.

Der LESP in Basel geht über die starre Zuordnung von ES zu Wohn- oder Mischzonen hinaus und berücksichtigt unter anderem auch die realen Nutzungen vor Ort. Im Ergebnis führte dies dazu, dass der Plan in Teilen der Stadt über die bundesrechtlichen Minimalanforderungen an den Lärmschutz hinausgeht, da an einigen Orten anstelle der ES III die ES II vorgesehen wurde. Dieses Vorgehen war bundesrechtskonform, da es den Kantonen unbenommen ist, stellenweise strengere Lärmschutzvorschriften zu erlassen, als es das Bundesrecht verlangt. Da der LESP damit jedoch über den blossen Vollzug bundesrechtlicher Vorgaben hinausging, erfolgte der Erlass des LESP für die Stadt Basel nicht mit einer einfachen regierungsrätlichen Verfügung, sondern im Rahmen des ordentlichen Nutzungsplanungsverfahrens mit vorgängiger Planaufgabe mit einem referendumsfähigen Beschluss des Grossen Rates.

Es ist zu bedenken, dass die Innenstadt nicht der Mischzone, sondern der Zone zur Wahrung des Wohnanteils im bestehenden Mischverhältnis zugeteilt ist. Dabei reichen die Wohnanteile in der Innenstadt von sehr niedrigen Werten von  $\frac{1}{4}$  und weniger wie an der Freien Strasse oder der Greifengasse bis zu sehr hohen Werten von  $\frac{3}{4}$  und mehr wie am Heuberg, dem Lindenberg oder um den Andreasplatz. Die Teilräume der Innenstadt, welche heute der ES II zugeordnet sind, weisen tatsächlich überwiegend hohe Wohnanteile auf. Seit dem Beschluss des LESP haben sich die Verhältnisse in der Innenstadt nicht systematisch geändert: In einigen der ES II zugewiesenen Gebieten haben sich die Einwohnerzahlen etwas reduziert, in anderen hat die Einwohnerzahl noch zugenommen.

Bei der Festlegung von Öffnungszeiten für (Boulevard-)Gastwirtschaftsbetrieben spielen vor allem die umweltrechtlichen Vorschriften über die Einwirkungen durch Lärm eine Rolle, wobei es dafür keine festen bundesrechtlichen Belastungsgrenzwerte gibt. Aus diesem Grund haben die Vollzugsbehörden die Lärmimmissionen und die daraus zu ziehenden Konsequenzen im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung nach Art. 15 USG zu bestimmen und die Öffnungszeiten am Einzelfall

auszurichten. Neben allfälligen Planwerken wie dem LESP sind dabei aber immer auch zwingend die realen Verhältnisse vor Ort in eine gesamthafte Abwägung einzubeziehen. Dazu zählen beispielsweise die realen Wohnanteile vor Ort, die konkrete Ausrichtung von lärmempfindlichen Räumen, bereits vorhandene Lärmvorbelastungen, aber auch soziokulturelle Faktoren wie die gewachsene Vorprägung von Orten durch bestimmte Nutzungen oder die Lage im Stadtgefüge.

Eine unmittelbare Kopplung von Boulevardöffnungszeiten und LESP ist deshalb nicht möglich und mit einer LESP-Aufstufung werden automatisch auch die Grenzwerte für anlagenbezogenen Gewerbe- und Verkehrslärm gelockert. Mit den grossrätlichen speziellen Nutzungsplänen (sNuP) steht zudem ein neues Instrument zur Steuerung von Lärmemissionen im öffentlichen Raum zur Verfügung, wobei noch offen ist, inwieweit sie sich von den Grundaussagen des LESP lösen können. Es gilt deshalb vertieft abzuklären, wie und in welcher räumlichen Differenzierung das Anliegen der Motion am sinnvollsten erfüllt werden kann.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Überweisung der Motion als Anzug, damit die erforderlichen, vertieften Abklärungen für einen optimalen Umsetzungsvorschlag erfolgen können.

### 3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Stephan Mumenthaler und Konsorten betreffend „einheitliche Lärmempfindlichkeitsstufen für die verkehrsberuhigte Innenstadt“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin