



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

06.5333.02

BD/P065333
Basel, 15. Oktober 2008

Regierungsratsbeschluss
Vom 14. Oktober 2008

Antrag Andreas C. Albrecht und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Kantonale Regelungsfreiheit für Lärmschutzimmissionen von Gastwirtschaftsbetrieben

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 17. Januar 2007 den nachstehenden Antrag Andreas C. Albrecht und Konsorten dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

„Das Bundesrecht zwingt die Kantone dazu, in dicht besiedelten städtischen Gebieten verwurzelten Gastwirtschaftsbetrieben strenge Lärmschutzaufgaben zu machen. Das ist stossend. Es mag sinnvoll sein, beispielsweise für Industriebetriebe oder Eisenbahnen in der ganzen Schweiz einheitliche Lärmschutzregelungen vorzusehen. Aber die Frage, wie viel Lärm aus einem Restaurant den Nachbarn zugemutet werden kann, ist derart eng mit den lokalen Gewohnheiten, mit dem Quartiercharakter und nicht zuletzt mit den wohlverwobenen Rechten der Wirte verbunden, dass den Kantonen die Freiheit gewährt werden muss, diesbezüglich eigene Regelungen zu erlassen. Nur auf diese Weise kann eine Interessenabwägung stattfinden, die den lokalen Gewohnheiten entspricht und von der ortsansässigen Bevölkerung mitgetragen wird. Das Selbstbestimmungsrecht der Kantonsbevölkerung muss Vorrang haben!

Der Regierungsrat wird daher gebeten, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei den eidgenössischen Räten die folgende Standesinitiative einzureichen:

Gemäss Art. 160 Abs. I der Bundesverfassung unterbreitet der Kanton Basel-Stadt der Bundesversammlung die folgende Initiative:

Das Bundesgesetz über den Umweltschutz, insbesondere in Bezug auf Art. 11 (Emissionsbegrenzung), Art. 15 (Immissionsgrenzwerte für Lärm) und Art. 65 (Umweltrecht der Kantone), ist dahingehend zu ändern, dass die Kantone für die Beurteilung von Lärmemissionen aus Gastwirtschaftsbetrieben und für die Begrenzung solcher Emissionen eigene Regelungen erlassen können.

Andreas C. Albrecht, Conradin Cramer, Daniel Stolz, Theo Seckinger, Edith Buxtorf-Hosch, Peter Malama, Tino Krattiger, Tobit Schäfer, Fernand Gerspach, Christine Wirz-von Planta, Peter Zinkernagel“

Der Regierungsrat berichtet zu diesem Antrag wie folgt:

1. Einleitung

Die Standesinitiative fordert, dass das Bundesgesetz über den Umweltschutz, insbesondere in Bezug auf Art. 11 (Emissionsbegrenzung), Art. 15 (Immissionsgrenzwerte für Lärm) und Art. 65 (Umweltrecht der Kantone) dahingehend zu ändern ist, dass die Kantone für die Beurteilung von Lärmemissionen aus Gastwirtschaftsbetrieben und für die Begrenzung solcher Emissionen eigene Regelungen erlassen können.

Um zu prüfen, ob diesem Antrag Folge geleistet werden soll, muss zunächst festgestellt werden, was unter „Lärmemissionen aus Gastwirtschaftsbetrieben“ zu verstehen ist. In einem zweiten Schritt werden die entsprechenden rechtlichen Grundlagen dargelegt und die Zuständigkeiten von Bund und Kanton aufgezeigt, bevor im dritten Teil der Antrag des Regierungsrates erläutert wird.

2. Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben

Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben kann verschiedene Ursachen (Emittenten) haben. Die Fachleute unterscheiden dabei zwischen Primär- und Sekundärlärm.

a) Primärlärm

Folgende Emittenten können Primärlärm aus Gastgewerbebetrieben erzeugen:

1. Technische Anlagen z.B. Heizungs-, Lüftungs- und Klimaanlage usw.
2. Lärm durch Parkplatzverkehr im Zusammenhang mit Warenumschlag und der Warenumschlag selbst
3. Mehrverkehr auf Zufahrtsstrassen durch Parkplatzangebot
4. Lärm durch Gäste oder durch Musik, der nach aussen dringt
5. Lärm der Gäste oder Musik im bewirteten Aussenbereich (Boulevard-, Garten- und Terrassen-Restaurants)

b) Sekundärlärm

Unter Sekundärlärm wird derjenige Lärm verstanden, der durch das Publikum von Gastronomiebetrieben aufgrund seines Verhaltens ausserhalb der Gasträume bzw. -Flächen hervorgerufen wird. Dazu gehören zum Beispiel laute Gespräche, Gegröle, Türen zuschlagen, Kreischen, Kavaliertarts usw.

3. Rechtliche Grundlagen des Lärmschutzrechts

a) Rechtsetzungskompetenz

In der Bundesverfassung (BV) hält Art. 74 fest, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt. Nach dieser Verfassungsbestimmung kommt dem Bund für den Bereich des Umweltschutzes eine umfassende, jedoch keine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz zu. Diese ist vielmehr als konkurrierende Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung aufzufassen. Soweit also der Bund Umweltschutzrecht erlassen hat, geht dieses aufgrund des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) dem kantonalen Recht vor.

Gestützt auf Art. 74 BV hat der Bund das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG) erlassen. Art. 65 USG sieht vor, dass die Kantone, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat, im Rahmen des USG nach Anhören des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eigene Vorschriften erlassen können. Die Kantone dürfen jedoch keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen. Im Bereich der Lärmbekämpfung hat der Bundesrat mit dem Erlass der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) von seiner Verordnungskompetenz Gebrauch gemacht, weshalb die Kantone in diesem Gebiet keine eigenen Vorschriften mehr erlassen können.

b) Beurteilung und Begrenzung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben

aa) Anlage

Im Bereich der Lärmbekämpfung schützt das USG i.V.m. der LSV ausschliesslich vor Lärmeinwirkungen, die durch den Betrieb von Anlagen verursacht werden (Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 11ff USG). Als Anlagen gelten nach Art. 7 Abs. 7 USG Bauten, Verkehrsanlagen und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen. Den Anlagen sind Geräte, Maschinen, Fahrzeuge, Schiffe und Luftfahrzeuge gleichgestellt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts stellen Gastwirtschaftsbetriebe auch Anlagen im Sinne des USG dar, weshalb Lärm, der durch einen Gastwirtschaftsbetrieb verursacht wird, abschliessend nach dem USG zu beurteilen ist (BGE 123 II 325).

bb) Beurteilung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben

Für die Beurteilung der schädlichen oder lästigen Einwirkungen legt der Bundesrat Immissionsgrenzwerte fest (Art. 13 USG). Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG). Neue ortsfeste Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten (Art. 25 Abs. 1 USG). Die Planungswerte liegen unter dem Immissionsgrenzwert (Art. 23 USG).

Wie bereits eingangs erwähnt wird Lärm von Gastwirtschaftsbetrieben von verschiedenen Emittenten verursacht. Für die in Ziff. 2a 1-3 aufgezählten Emittenten enthält das USG i.V. mit der LSV Grenzwerte. Für die in Ziff. 2a 4-5 aufgezählten Emittenten, nämlich den Lärm von Gästen oder Musik, der nach aussen dringt, den Lärm der Gäste oder Musik im bewirteten Aussenbereich und für den entsprechenden Sekundärlärm enthalten die bundesrechtlichen Vorschriften jedoch keine Grenzwerte.

Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG, unter Berücksichtigung der Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV, BGE 126 II 300 E. 4c/aa S. 307; 123 II 74 E. 4a und b S. 82f.; 118 Ib 590 E. 3b S. 596). Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm im Einzelfall so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen (BGE 123 III 74 E. 5a s. 86, 325 E. 4d/bb S. 335; 118 Ib 590 E. 4a S. 598). Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 126 II 366 E. 2c S. 368; 126 II 300 E. 4c/aa S. 307 ; 123 II 74 E. 5a S. 86, 325 E. 4d/bb S. 334; Urteil des Bundesgerichts vom 1. Dezember 1994 in URP 1995 S. 31, E. 4c). Unter Umständen können fachlich genügend abgestützte ausländische bzw. private Richtlinien eine Entscheidungshilfe bieten, sofern die Kriterien, auf welchen diese Unterlagen beruhen, mit denjenigen des schweizerischen Lärmschutzrechts vereinbar sind. Als grundsätzlich problematisch hingegen wird vom Bundesgericht die „sinngemässe“ Anwendung von Grenzwerten für andere Lärmemissionen, namentlich der Grenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm, beurteilt (BGE 123 II 325 E. 4d/bb S. 334).

cc) Begrenzung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben

Art. 11 USG sieht hinsichtlich des Lärmschutzrechts ein Zweistufenkonzept vor. Nach Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Gemäss Art. 11 Abs. 3 USG werden die Emissionsbegrenzungen verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (verschärfte Emissionsbegrenzung). Art. 12 Abs. 1 USG zählt die verschiedenen Instrumente auf, die der Gesetzgeber zur Begrenzung der Emissionen bei der Quelle zur Verfügung stellt. Damit wird der in Art. 11 USG wiederholt verwendete Begriff der „Emissionsbegrenzungen“ konkretisiert. In Frage kommen Emissionsgrenzwerte, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Verkehrs- oder Betriebsvorschriften, Vorschriften über die Wärmeisolation von Gebäuden und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe.

c) Vollzug

Art. 74 Abs. 3 BV führt aus, dass für den Vollzug der Vorschriften betreffend den Umweltschutz die Kantone zuständig sind, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält. Gemäss Art. 36 USG liegt der Vollzug unter Vorbehalt von Art. 41 USG bei den Kantonen. Da Art. 41 USG die Lärmbekämpfung nicht aufzählt, sind somit die Kantone für den entsprechenden Vollzug des Lärmschutzrechts zuständig.

4. Beurteilung der Standesinitiative

a) Anliegen der Standesinitiative

Die Antragstellerinnen und Antragsteller bringen vor, das Bundesrecht zwingt die Kantone, Gastwirtschaftsbetrieben, welche sich in dicht besiedelten städtischen Gebieten befinden, strenge Lärmschutzvorschriften aufzuerlegen. Dies sei stossend. Es möge zwar sinnvoll sein, beispielsweise für Industriebetriebe oder Eisenbahnen in der ganzen Schweiz einheitli-

che Lärmschutzregelungen vorzusehen. Die Frage jedoch, wie viel Lärm aus einem Restaurant den Nachbarn zugemutet werden könne, sei derart eng mit den lokalen Gewohnheiten, mit dem Quartiercharakter und den wohlerworbenen Rechten der Wirte verbunden, dass den Kantonen die Freiheit gewährt werden müsse, diesbezüglich eigene Regelungen zu erlassen. Nur auf diese Weise könne eine Interessenabwägung stattfinden, die den lokalen Gewohnheiten entspreche und von der ortsansässigen Bevölkerung mitgetragen werde. Das Selbstbestimmungsrecht der Kantone müsse Vorrang haben. Aus diesem Grund müssten die Art. 11, 15 und 65 USG dahingehend geändert werden, dass für die Beurteilung von Lärmemissionen aus Gastwirtschaftsbetrieben und für die Begrenzung solcher Emissionen kantonale Regelungen erlassen werden könnten.

b) Von der Standesinitiative angesprochene Lärmart

Dem Initiativtext ist nicht zu entnehmen, welche der in Ziff. 2a dieses Berichts aufgezählten Lärmarten, die von Gastwirtschaftsbetrieben ausgehen, von der Standesinitiative betroffen sein sollen. Da in den Ausführungen der Standesinitiative die Art. 11 und 15 USG aufgeführt sind, ist davon auszugehen, dass diejenigen Lärmemittenten gemeint sind, für die das Bundesrecht keine expliziten Grenzwerte enthält, nämlich der Lärm in Gastwirtschaftsbetrieben von Gästen oder die Musik, die nach aussen dringt, der Lärm von Gästen oder die Musik, die auf der Aussenwirtsungsfläche emittiert wird, und der Sekundärlärm. Wenn somit nachfolgend von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben gesprochen wird, sind diese Lärmimmissionen gemeint.

c) Argumente gegen eine kantonale Regelung

Wie bereits ausgeführt, beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG, unter Berücksichtigung der Art. 19 und 23 USG, wenn Belastungsgrenzwerte fehlen (Art. 40 Abs. 3 LSV, BGE 126 II 300 E. 4c/aa S. 307; 123 II 74 E. 4a und b S. 82f.; 118 Ib 590 E. 3b S. 596). Die heutige Bundesgerichtliche Praxis besagt, dass für die Beurteilung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben im Rahmen einer Einzelfallbeurteilung der Charakter des Lärms, der Zeitpunkt und die Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbereitung zu berücksichtigen sind. Im Rahmen dieser Prüfung findet eine Interessenabwägung statt, welche zwischen dem Ruhebedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner in der Nachbarschaft und den wirtschaftlichen Interessen der Betreiber der Gaststätte vorgenommen werden muss. Dabei fliessen auch die lokalen Gegebenheiten sowie die lokalen öffentlichen Interessen, wie z.B. das Interesse an einer lebendigen Gastronomieszene aber auch das Interesse an hochwertigen ruhigen Wohngebieten in die Interessenabwägung mit ein. Den Kantonen kommt somit bereits im heutigen Zeitpunkt im Vollzug eine gewisse Ermessensfreiheit bei der Beurteilung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben zu. Auch bei der Begrenzung des Lärms von Gastwirtschaftsbetrieben gemäss Art. 12 USG ist dies der Fall. Dem Kanton steht dafür eine grosse Auswahl an entsprechenden Massnahmen offen. Meistens handelt es sich neben baulichen um betriebliche Massnahmen, die ergriffen werden, nämlich um die Einschränkung der Öffnungszeiten. Da bereits heute bei der Beurteilung und Begrenzung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben auf örtliche Gegebenheiten Rücksicht genommen werden kann, kann in Frage gestellt werden, ob eigene kantonale Rechtsnormen erforderlich sind.

Im Weiteren ist zu beachten, dass der Erlass von kantonalen Regelungen, wie z.B. Grenzwerten oder objektiven Kriterien für die Beurteilung und Massnahmen für die Begrenzung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben sehr aufwendig ist. Der Schutz der Bevölkerung vor

übermässigem Lärm einerseits und der Förderung und Erhaltung von Gastronomiebetrieben und insbesondere der Jugendkulturbars stellen beides hochsensible Interessen dar, welche u.a. bei den Beteiligten grosse Emotionen hervorrufen, was eine sachliche Diskussion im Zusammenhang mit dem Erlass von kantonalen Regelungen nicht erleichtern wird.

Es darf auch nicht ausser Acht gelassen werden, dass bei einer entsprechenden Umverteilung der Kompetenzen zu Gunsten der Kantone das in Art. 74 BV vorgegebene Ziel im Umweltschutz dennoch erreicht werden muss, nämlich die Menschen und seine natürliche Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu schützen, indem solche vermieden werden. Nur in diesem Rahmen könnten allfällige kantonale Regelungen erlassen werden.

d) Argumente für eine kantonale Regelung

Der Botschaft zum USG ist zu entnehmen, dass für die Begrenzung von Lärmemissionen von Anlagen von Bund und Kantonen einheitliche Kriterien geschaffen werden sollen. „Für die Grenze der Schädlichkeit oder Lästigkeit müssen gesamtschweizerisch einheitliche Massstäbe gelten.“ (Botschaft USG 1979 829). Diese Vorgehensweise rührt daher, dass bei der Ausarbeitung des USG an Lärmarten gedacht wurde, die gesamtschweizerisch in gleicher Weise zu behandeln sind, wie z.B. Strassen- Eisenbahn- und Fluglärm. Bei solchen Lärmarten drängt sich eine gesamtschweizerische Behandlung sicherlich auf, weil die örtlichen Gegebenheiten nicht im Vordergrund stehen. In den letzten Jahren sind jedoch andere Lärmproblematiken in den Vordergrund gerückt, wie z.B. der Lärm von Gartenrestaurants, Kinderspielplätzen, Sportanlagen und Kirchenglocken. Bei diesen Lärmarten bestehen bei der Beurteilung grosse regionale und örtliche Unterschiede, die auch bei der Regelung berücksichtigt werden sollten. In diesem Bereich erscheint es deshalb durchaus als sinnvoll, den Kantonen die Kompetenz zum Erlass von Regeln zu geben, welche auf die Bedürfnisse und Vorstellungen im Kanton Rücksicht nehmen.

Den Kantonen kommt zwar im Vollzug wie bereits ausgeführt bereits heute ein gewisser Ermessensspielraum zu. Trotzdem scheint es wünschenswert, dass die Kantone den örtlichen Gegebenheiten noch besser Rechnung tragen könnten, indem sie eigene Regelungen aufstellen könnten. Die Einreichung der Standesinitiative könnte zudem dazu führen, dass eine gesellschaftliche Diskussion in Basel angestossen würde zur Frage, welche Interessen in der Stadt Basel bei der Beurteilung und Begrenzung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben vordergründig berücksichtigt werden sollten.

Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen gemäss Art. 40 Abs. 3 LSV nach Art. 15 des Gesetzes. Sie berücksichtigt auch die Art. 19 und 23 USG. In dieser Bestimmung trägt der Bundesrat dem Umstand Rechnung, dass es schwierig, ja ausgeschlossen ist, für sämtliche Lärmarten Belastungsgrenzwerte festzusetzen. Die schwierige Aufgabe der Bewältigung dieser Probleme wurde vom Verordnungsgeber mehr oder weniger pauschal auf die Vollzugsbehörde übertragen. In der Praxis zeigt sich, dass diese Aufgabe grosse Anforderungen an die Behörden stellt. Es wäre hilfreich wenn auch in diesen Fällen die Grenze der Schädlichkeit und Lästigkeit des Lärms gestützt auf einfach anwendbare und objektive Kriterien bestimmbar wäre. Dabei müssten die örtlichen Gegebenheiten und Interessen beachtet werden, was möglich wäre, wenn die Kantone eigene Regelungen aufstellen könnten.

Die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Standpunkten und Interessen führt dazu, dass der Regierungsrat das Anliegen der Antragstellerinnen und Antragsteller unterstützt, weshalb er dem Grossen Rat empfiehlt, dem Antrag C. Albrecht und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Kantonale Regelungsfreiheit für Lärmschutzimmissionen von Gastwirtschaftsbetrieben Folge zu leisten.

5. Antrag

1. Der vorgelegte Entwurf zu einem Beschluss des Grossen Rates zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Kantonale Regelungsfreiheit für Lärmschutzimmissionen von Gastwirtschaftsbetrieben wird genehmigt.
2. Das Büro des Grossen Rates übermittelt die Standesinitiative betreffend Kantonale Regelungsfreiheit für Lärmschutzimmissionen von Gastwirtschaftsbetrieben an die Eidgenössischen Räte.
3. Der Antrag Andreas C. Albrecht und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Kantonale Regelungsfreiheit für Lärmschutzimmissionen von Gastwirtschaftsbetrieben wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilage:

Entwurf Schreiben des Grossen Rates zu Handen der eidgenössischen Räte

Schreibensentwurf des Grossen Rates zu Handen der eidgenössischen Räte

Standesinitiative betreffend Kantonale Regelungsfreiheit für Lärmschutzimmissionen von Gastwirtschaftsbetrieben

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom xx.xx.2008 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Kanton Basel-Stadt reicht, gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird eingeladen, das Bundesgesetz über den Umweltschutz, insbesondere in Bezug auf Art. 11 (Emissionsbegrenzung), Art. 15 (Immissionsgrenzwerte für Lärm) und Art. 65 (Umweltrecht der Kantone) dahingehend zu ändern, dass die Kantone für die Beurteilung von Lärmemissionen aus Gastwirtschaftsbetrieben und für die Begrenzung solcher Emissionen eigene Regelungen erlassen können.“

Die vorliegende Standesinitiative betrifft die Beurteilung und Begrenzung von Lärmimmissionen aus Gastwirtschaftsbetrieben, für welche das Bundesrecht keine Grenzwerte vorsieht. Es handelt sich dabei um Lärm von Gästen oder von Musik, der nach aussen dringt, um Lärm von Gästen oder von Musik im bewirtschafteten Aussenbereich und um Sekundärlärm.

In der Bundesverfassung (BV) hält Art. 74 fest, dass der Bund Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen erlässt. Nach dieser Verfassungsbestimmung kommt dem Bund für den Bereich des Umweltschutzes eine umfassende, jedoch keine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz zu. Diese ist vielmehr als konkurrierende Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung aufzufassen. Soweit also der Bund Umweltschutzrecht erlassen hat, geht dieses aufgrund des Grundsatzes des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) dem kantonalen Recht vor.

Gestützt auf Art. 74 BV hat der Bund das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, USG) erlassen. Art. 65 USG sieht vor, dass die Kantone, solange der Bundesrat von seiner Verordnungskompetenz nicht ausdrücklich Gebrauch gemacht hat, im Rahmen des USG nach Anhören des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation eigene Vorschriften erlassen können. Die Kantone dürfen jedoch keine neuen Immissionsgrenzwerte, Alarmwerte oder Planungswerte festlegen. Im Bereich der Lärmbekämpfung hat der Bundesrat mit dem Erlass der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV) von seiner Verordnungskompetenz Gebrauch gemacht, weshalb die Kantone in diesem Gebiet keine eigenen Vorschriften mehr erlassen können.

Für einige Lärmarten sieht das Bundesrecht für die Beurteilung Grenzwerte vor. Fehlen Belastungsgrenzwerte, so beurteilt die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen nach Art. 15 USG, unter Berücksichtigung der Art. 19 und 23 USG (Art. 40 Abs. 3 LSV, BGE 126 II 300 E. 4c/aa S. 307; 123 II 74 E. 4a und b S. 82f.; 118 Ib 590 E. 3b S. 596). Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm im Einzelfall so festzulegen, dass nach dem Stand der

Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Im Rahmen dieser Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen (BGE 123 III 74 E. 5a s. 86, 325 E. 4d/bb S. 335; 118 Ib 590 E. 4a S. 598). Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 126 II 366 E. 2c S. 368; 126 II 300 E. 4c/aa S. 307 ; 123 II 74 E. 5a S. 86, 325 E. 4d/bb S. 334; Urteil des Bundesgerichts vom 1. Dezember 1994 in URP 1995 S. 31, E. 4c). Unter Umständen können fachlich genügend abgestützte ausländische bzw. private Richtlinien eine Entscheidungshilfe bieten, sofern die Kriterien, auf welchen diese Unterlagen beruhen, mit denjenigen des schweizerischen Lärmschutzrechts vereinbar sind. Als grundsätzlich problematisch hingegen wird vom Bundesgericht die „singemässe“ Anwendung von Grenzwerten für andere Lärmemissionen, namentlich der Grenzwerte für Industrie- und Gewerbelärm, beurteilt (BGE 123 II 325 E. 4d/bb S. 334).

Die geltenden Gesetze auf Bundesebene und die Rechtsprechung dazu lassen den kantonalen Vollzugsbehörden somit einen beträchtlichen Spielraum zur Beurteilung des Einzelfalls. Sie gewähren den Kantonen aber nicht die Kompetenz in einzelnen Gebieten wie dem vorerwähnten Lärm aus Gastronomiebetrieben eigene Grenzwerte und Beurteilungskriterien aufzustellen, welche auf die lokalen Gegebenheiten und die lokalen Bedürfnisse Rücksicht nehmen.

Die gemäss heutiger Rechtslage abschliessenden bundesrechtlichen Lärmschutzregelungen für Anlagen, wozu Gastronomiebetriebe gemäss der Bundesrechtlichen Rechtsprechung gehören, basieren auf dem Grundgedanken des USG, wonach eine einheitliche Beurteilung auch dieser Lärmarten stattfinden soll. So wurde in der Botschaft zum USG von 1979 festgehalten, dass für die Begrenzung von Lärmemissionen von Anlagen von Bund und Kantonen einheitliche Kriterien gelten sollen. „Für die Grenze der Schädlichkeit oder Lästigkeit müssen gesamtschweizerisch einheitliche Massstäbe gelten.“ (Botschaft USG 1979 829).

Bei diesem Grundsatzentscheid wurde primär an Lärmarten gedacht, die gesamtschweizerisch in gleicher Weise zu behandeln sind, wie z.B. Strassen- Eisenbahn- und Fluglärm. Bei solchen Lärmarten drängt sich eine gesamtschweizerische Behandlung sicherlich auf, weil die örtlichen Gegebenheiten nicht im Vordergrund stehen. In den letzten Jahren sind jedoch andere Lärmproblematiken in den Vordergrund gerückt, wie z.B. der Lärm von Gartenrestaurants, Kinderspielplätzen, Sportanlagen und Kirchenglocken. Bei diesen Lärmarten bestehen bei der Beurteilung grosse regionale und örtliche Unterschiede, die auch bei der Regelung der Beurteilung und Begrenzung berücksichtigt werden sollten. Auch die Prioritäten von verschiedenen sich entgegenstehenden Interessen in den Kantonen, wie z.B. das Interesse an einer lebendigen Gastronomieszene aber auch das Interesse an hochwertigem ruhigen Wohnraum, werden je nach Kanton unterschiedlich gesetzt. Es ist deshalb angebracht, im Bereich der Beurteilung und Begrenzung von Lärm aus Gastwirtschaftsbetrieben den Kantonen die Kompetenz zum Erlass von eigenen Regeln zu geben, welche auf die Bedürfnisse und Vorstellungen im Kanton Rücksicht nehmen.

In der Praxis zeigt sich zudem, dass die Beurteilung und Begrenzung von Lärm für Gastwirtschaftsbetrieben, für welche keine Grenzwerte bestehen, anhand der zurzeit geltenden rechtlichen Grundlagen grosse Anforderungen an die Vollzugsbehörden stellt. Es wäre hilfreich wenn auch in solchen Fällen, die Grenze der Schädlichkeit und Lästigkeit des Lärms gestützt auf einfach anwendbare und objektive Kriterien oder Grenzwerte bestimmbar wäre.

Bei der Ausarbeitung solcher Regelungen könnten die Kantone auf die örtlichen Gegebenheiten und Interessen Rücksicht nehmen.

Indem wir Ihnen für die Entgegennahme der Standesinitiative bestens danken, verbleiben wir mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt