

AD!VOCATE KARL LUDWIG FAHRLÄNDER ANDREAS DANZEISEN
RUDOLF MUGGLI ROLF RÖTHLISBERGER MICHAEL PFLÜGER
ROMANA ČANČAR ADRIAN GOSSWEILER

Mitglied des Bernischen und Schweizerischen Anwaltsverbandes. Eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Bern.

Fürsprecher Helvetiastrasse 5 PF179 3000 Bern 6
Telefon 031 350 01 80 Fax 031 350 01 89
www.ad-vocate.ch rudolf.muggli@ad-vocate.ch

Città di Locarno
Ufficio tecnico comunale

per Mail

Bern, 15. Januar 2015
22995/RM/RC

Città di Locarno

Lärmempfindlichkeitsstufen für das Centro storico

Konzept

Inhalt

1. Ausgangslage und Fragestellung	3
2. Rechtlicher Rahmen.....	4
2.1. Vielzahl von Rechtsgrundlagen	4
2.2. Lärmschutz im Umweltschutzgesetz	5
2.2.1 Grundregeln.....	5
2.2.2 Vorsorgeprinzip als zentrale Regel.....	7
2.2.3 Zulässigkeit lokaler Regelungen beim Alltagslärm	8
2.2.4 Erleichterungen (Ausnahmen) für Anlagen im öffentlichen Interesse	10
2.3 Lärmschutz im Polizeirecht.....	10
2.4 Lärmschutz im Raumplanungsrecht	11
3. Zusammenspiel zwischen umweltrechtlichem, raumplanerischem und polizeilichem Lärmschutz	12
3.1 Beispiel Stadt Basel	13
3.2 Beispiel Altstadt von Burgdorf	14
3.3 Differenzierte Lärmempfindlichkeitsstufenpläne (Bern, Basel)	14
3.4 Überblick.....	16
4. Exkurs: Umgang mit Sexgewerbe im Centro storico.....	17
5. Konzept für die Regelung des Schutzes vor Alltagslärm im Centro storico	17
6. Beantwortung der Fragen der Auftraggeberin	21

1. Ausgangslage und Fragestellung

(1) Merkmal des dicht genutzten historischen Kerns der Città di Locarno (Centro storico) ist unter anderem das Nebeneinander von Wohnen und intensiver touristischer Nutzung. Die Koexistenz ist für die besondere Atmosphäre des Ortes und dessen Attraktivität ähnlich wie in zahlreichen anderen touristisch genutzten Altstädten¹ der Schweiz entscheidend.

(2) Ziel der Stadtregierung ist es deshalb, die Wohnnutzung im Centro storico (Wohnanteilsverpflichtung von 70%) und die zahlreichen saisonalen touristischen Nutzungen (Events vor allem im Sommerhalbjahr, Restaurantterrassen mit Nachtbetrieb, Tanz- und Eventlokale etc.) möglichst konfliktfrei nebeneinander bestehen zu lassen. Gleichzeitig soll zum Schutz der Wohnqualität Sexgewerbe in den Wohngebieten ausgeschlossen bleiben, was nach der Rechtsprechung bei einem hohen Mindestwohnanteil auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung möglich ist².

(3) Weil attraktives Wohnen und publikumsorientierte touristische Nutzungen in einem Spannungsverhältnis zu einander stehen, besteht das Risiko von Lärmklagen. Das zeigt das Beispiel der Stadt Bellinzona (Piazza del Sole)³. Die Stadtbehörden streben darum an, die Koexistenz von Wohnen und touristischen Nutzungen mit geeigneten rechtlichen Regelungen besser abzusichern. Dabei sollen das Instrumentarium des Bundesumweltschutzrechts, des Raumplanungs- und des Polizeirechts in optimaler Art und Weise kombiniert und in möglichst einfach vollziehbare Regeln gekleidet werden.

(4) Die anstehende Revision des Piano regolatore comunale (PRC) bietet Gelegenheit, den zuständigen Behörden eine solche Lösung vorzuschlagen. Sie soll nach dem oben Gesagten ermöglichen

- die vielen zeitlich beschränkten Veranstaltungen auf öffentlichem und privatem Grund der Altstadt ohne nachteilige betriebliche Einschränkungen (Tageszeit, Dauer, Schallintensität usw.) durchzuführen;

¹ Historische Altstädte von Luzern, Bern, Basel, St. Gallen, Murten, Schaffhausen usw.

² Urteil des Tribunale cantonale amministrative vom 4. April 2014 (52.2013.411).

³ Urteil des Tribunale cantonale amministrativo vom 3. Juli 2013 (52.2012.345), BGer 1C_707_2013 vom 30.9.2013.

- neue touristische Gewerbe wie beispielsweise Restaurants auf öffentlichem wie privatem Grund zu errichten;
- die Wohnnutzungen in der Zona dei Centri storici im Rahmen des Möglichen attraktiv zu erhalten.

(5) Die Autoren dieses Dokuments sind beauftragt, einen konkreten Lösungsvorschlag für die angestrebte Regelung vorzulegen⁴.

2. Rechtlicher Rahmen

2.1. Vielzahl von Rechtsgrundlagen

(6) Der Schutz vor übermässigem Lärm stützt sich auf das Privatrecht (Nachbarrecht⁵) und das öffentliche Recht. Beide Regulierungen existieren unabhängig nebeneinander, beeinflussen sich aber gegenseitig⁶. Im Bereich des öffentlichen Rechts greifen folgende Regulierungen ineinander:

- das spezifische Lärmschutzrecht des Umweltschutzgesetzes (öffentliches Immissionschutzrecht: Lärm, Luftreinhaltung, Strahlenschutz),
- das Recht der räumlichen Nutzungsdifferenzierung nach dem Raumplanungsrecht des Bundes und der Kantone beispielsweise mit Zonenplänen⁷ sowie
- das Polizeirecht der Kantone und Gemeinden, beispielsweise mit Lärmreglementen⁸.

(7) Diese öffentlichrechtlichen Regeln fliessen auch ins Privatrecht ein. So werden die Massstäbe des privaten Lärmschutzrechts zunehmend von den Massstäben des öffentlichen

⁴ Offerte zuhanden des Ufficio tecnico comunale vom 21. Oktober 2014.

⁵ Art. 684 ZGB, vgl. dazu SCHMID JÖRG (2010): Die lieben Nachbarn - Komplikationen aus Immissionen, in: Tagungsband der Baurechtstagung 2011, S. 83 ff.

⁶ MUGGLI RUDOLF (2009): Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht? in: URP/DEP 2009 S. 54.

⁷ Locarno: Piano regolatore – territorio urbano (PRC); Piano particolareggiato del centro storico (PPCS).

⁸ Locarno: Ordinanza municipale cencernente la repressione dei rumori molesti del 9 maggio 2006 (ORM).

Lärmschutzrechts beeinflusst⁹. Ferner hat das Polizeirecht einen gewissen Einfluss auf die umweltrechtliche Beurteilung von Alltagslärm. Darauf wird unten zurückzukommen sein.

(8) Diese Komplexität und gegenseitige Verflechtung macht das Lärmschutzrecht schwer überschaubar. Eine Steuerung von Lärmkonflikten auf kommunaler Stufe wie im hier zu diskutierenden Beispiel wird darum zur Herausforderung.

Lärmschutzrecht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden



2.2. Lärmschutz im Umweltschutzgesetz

2.2.1 Grundregeln

(9) Der Lärmschutz nach dem Umweltschutzgesetz (USG, Legge federale sulla protezione dell'ambiente LPAmb)¹⁰ schützt ausschliesslich vor Lärmeinwirkungen, die durch den Betrieb von Anlagen verursacht werden. Als Anlagen gelten nach Art. 7 Abs. 7 USG Bauten, Verkehrswege und andere ortsfeste Einrichtungen sowie Terrainveränderungen. Den Anlagen sind gewisse Geräte und Maschinen gleichgestellt, so zum Beispiel Musikinstrumente und Lautsprecher. Menschliche Stimmen werden vom USG nur dann erfasst, wenn sie dem Betrieb einer Anlage zugerechnet werden können¹¹. Eine Anlage in diesem Sinn kann auch eine

⁹ MUGGLI RUDOLF (2009): Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht? in: URP/DEP 2009 S. 60.

¹⁰ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01).

¹¹ Vgl. EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR LÄRMBEKÄMPFUNG EKLB, Die Begrenzung des Lärms von Veranstaltungen im Freien (Veranstaltungslärm), S. 2. Zum Anlagenbegriff des Umweltschutzrechts: MUGGLI RUDOLF (2009): Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht? in: URP/DEP 2009 S. 59 mit der Verweisen auf die Literatur und Rechtsprechung.

öffentliche Strasse oder ein öffentlicher Platz sein, auf dem Veranstaltungen stattfinden. Nicht dem USG unterstellt, weil keiner Anlage zurechenbar, ist beispielsweise der Lärm von Personen, die nachts lautstark durch die Gassen des Centro storico ziehen¹².

(10) Die Kantone sind an das lärmschutzrechtliche Instrumentarium des USG gebunden. Das hat zur Folge, dass sie die Grundregeln nicht wesentlich beeinflussen können. Diese Grundregeln sind:

- Die Emissionen werden an der Quelle begrenzt (Art. 11 Abs. 1 USG).
- Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung werden alle Emissionen so weit begrenzt, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Vorsorgeprinzip).
- Wenn die Einwirkungen übermässig sind, werden die Emissionsbegrenzungen weiter verschärft. Dies gilt unabhängig von der wirtschaftlichen Tragbarkeit (Art. 11 Abs. 3 USG, verschärfte Emissionsbegrenzungen).

Die technischen Einzelheiten werden von der Lärmschutzverordnung (LSV)¹³ festgelegt, die organisatorischen Regeln finden sich für den Kanton Tessin in der Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LALPAmb) sowie im Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale contro l'inquinamento fonico (ROIF).

(11) Entscheidend ist im Umweltrecht die Frage, wann Lärm „die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stört“ (Art. 14 Bst. b und 15 USG). Diese Grenze wird in der Lärmschutzverordnung für die sogenannten technischen Lärmarten mittels Immissionsgrenzwerten („Schädlichkeits- bzw. Lästigkeitsgrenze“) festgelegt. Technische Lärmarten sind beispielsweise der Strassenlärm, der Fluglärm, der Eisenbahnlärm sowie der Industrie- und Gewerbelärm¹⁴. Der Lärm von Veranstaltungen und Restaurantterrassen, wie er hier im Vordergrund steht, ist kein technischer Lärm, sondern sogenannter Alltagslärm (rumori quotidiani). Für ihn gibt es keine Belastungs- bzw. Immissionsgrenzwerte. Der Grund dafür ist, dass die Lärmergebnisse und die konkreten Lärmauswirkungen derart unterschiedlich sind, dass die Störwir-

¹² MUGGLI RUDOLF (2009): Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht? in: URP/DEP 2009 S. 58.

¹³ Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) = Ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF)

¹⁴ Siehe dazu die Anhänge zur Lärmschutzverordnung.

kung auf Menschen nicht in einer technischen Formel sinnvoll beschrieben und damit berechnet werden kann¹⁵. In solchen Fällen muss die Vollzugsbehörde¹⁶ im Einzelfall beurteilen, ob der erzeugte Lärm „die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich stört“ bzw. „ob eine unzumutbare Störung vorliegt“¹⁷. Dabei hat sie nach Art. 13 Abs. 2 USG auch auf Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit Rücksicht zu nehmen. Gemeint ist aber ein objektiver Massstab, also nicht die Meinung von einzelnen vielleicht besonders empfindlichen Personen¹⁸. Diese Einzelfallbeurteilung ist anspruchsvoll und für die Stadtbehörden schwer vorhersehbar. Deshalb gibt es eine Reihe von Richtlinien¹⁹, die nach der Rechtsprechung herangezogen werden dürfen, um die Vorhersehbarkeit des Resultats der richterlichen Beurteilung zu verbessern. *Schliesslich können die Gemeindebehörden – und das interessiert hier primär – auch in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich Richtlinien und Regelungen vorsehen, die die richterliche Beurteilung von Alltagslärm beeinflussen (siehe unten in Ziff. 3.1 das Beispiel der Stadt Basel)*. Trotzdem wirken Entscheidungen in Fragen des Alltagslärms oft etwas zufällig und vom Empfinden der urteilenden Gerichtspersonen beeinflusst. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat deshalb eine grosse Bedeutung. Oder anders gesagt: Die Beurteilung von Alltagslärm ist zu einem guten Teil „Richterrecht“ - mit allen Vor- und Nachteilen, die das hat.

2.2.2 Vorsorgeprinzip als zentrale Regel

(12) Eine besonders wichtige Rolle spielt insbesondere beim Alltagslärm das Vorsorgeprinzip. Danach sind Emissionen so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich

¹⁵ MUGGLI RUDOLF (2009): Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht? in: URP/DEP 2009 S. 57 mit Verweisen. Belastungsgrenzwerte benötigen auf die entsprechende Lärmart zugeschnittene Mess- und Beurteilungsverfahren: Siehe dazu die Formeln in den Anhängen zur LSV.

¹⁶ Vollzugsbehörde ist jene Behörde, die das Umweltrecht anwendet. Das sind in der Regel die Baubewilligungs- und Baupolizeibehörden sowie die nachgeordneten Rekursinstanzen bis hin zum Bundesgericht. Vgl. dazu und den Rechtsmitteln des öffentlichen Rechts: MUGGLI RUDOLF (2009): Alltags- und Freizeitlärm: Umweltrecht, Nachbarrecht oder kantonales Polizeirecht? in: URP/DEP 2009 S. 61.

¹⁷ BGE 123 II 325 S. 335 (Restaurantterrasse in Murten), EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR LÄRMBEKÄMPFUNG EKLB, Die Begrenzung des Lärms von Veranstaltungen im Freien (Veranstaltungslärm), S. 2.

¹⁸ BGE 126 II 300 E. 4c/aa; 123 II 325 S. 334.

¹⁹ Beispiele: BAFU (2012): „Beurteilung von Alltagslärm“, Fassung für die Vernehmlassung bis Dezember 2012, Bern = UFAM (2012): Valutazione dei rumori quotidiani, Versione per la consultazione fino dicembre 2012, Berna; Vollzugshilfe des CERCLE BRUIT für öffentliche Lokale, Freizeitlärm-Richtlinie für Musikveranstaltungen und Open-Air-Kinos: siehe dazu HÖIN RETO (2009): Ermittlung und Dokumentation von Alltags- und Freizeitlärm, in: URP/DEP 2009 S. 89.

und wirtschaftlich tragbar ist²⁰. Als vorsorgliche Massnahmen gegen den Lärm kommen bei Veranstaltungen einerseits die Begrenzung der Schallintensität (Regulierung der Lautstärken oder Einschränkung der Verwendung von technischen Verstärkeranlagen) und andererseits zeitliche und örtliche Begrenzungen der Veranstaltungen in Frage²¹. Mit ein Grund für die hohe Bedeutung des Vorsorgeprinzips sind die fehlenden Immissionsgrenzwerte: Wenn man schon Probleme hat, im konkreten Einzelfall die „Schädlichkeits- bzw. Lästigkeitsgrenze“ zu bestimmen, dann kann man wenigstens verlangen, dass „unnötiger Lärm“ vermieden wird.

(13) Die Rechtsprechung hat aber auch festgelegt, dass das Vorsorgeprinzip nicht dazu führen darf, dass gar kein Lärm zulässig ist. Es gibt – vor allem auch in einer Stadt – keinen Anspruch auf völlige Ruhe²². Die entscheidende Frage ist dann, ob ein bestimmter, nicht geringfügiger Lärm ohne grossen Aufwand und ohne grosse Einschränkungen vermieden werden kann. Ist das der Fall, dann sind die Emissionen gestützt auf das Vorsorgeprinzip zu reduzieren.

2.2.3 Zulässigkeit lokaler Regelungen beim Alltagslärm

(14) Die Frage nach der Vermeidbarkeit des Lärms stellt sich beim Alltagslärm – oder konkreter beim Veranstaltungslärm und beim Lärm von Restaurantterrassen – in einer besonderen Weise. Wenn der erzeugte Lärm gerade Zweck einer Tätigkeit ist – wie dies insbesondere bei Veranstaltungen zutrifft – , kann nicht verlangt werden, dass die Tätigkeit untersagt wird. Bei einem Konzert oder einem Filmfestival auf einem öffentlichen Platz ist die Erzeugung von Schall gerade der Zweck des Anlasses und nicht ein unerwünschter, möglichst zu vermeidender Nebeneffekt. Die Spielzeiten und die Lautstärken können deshalb nicht beliebig redu-

²⁰ Art. 11 Abs. 2 USG.

²¹ Vgl. WALKER URS (2009): Umweltrechtliche Beurteilung von Alltags- und Freizeitlärm, in: URP/DEP 2009 S.65; EIDGENÖSSISCHE KOMMISSION FÜR LÄRMBEKÄMPFUNG EKLB, Die Begrenzung des Lärms von Veranstaltungen im Freien (Veranstaltungslärm), S. 2.

²² BGE 133 II 169 E. 3.2.; BGer 1C_311/2007 vom 21.7.2008 (Lärmschutz einer Diskothek, Einschränkung der Betriebszeiten, Schwanden GL), E. 3.2: „(...) es müssen gestützt auf das Vorsorgeprinzip schon sämtliche unnötigen Emissionen vermieden werden (BGE 126 II 366 E. 2b S. 368; 113 Ib 393 E. 3 S. 400). Dies ist allerdings nicht so zu verstehen, dass jeder im strengen Sinne nicht nötige Lärm völlig untersagt werden müsste. Es gibt keinen absoluten Anspruch auf Ruhe; vielmehr sind geringfügige, nicht erhebliche Störungen hinzunehmen (Art. 15 USG; BGE 126 II 366 E. 2b S. 368; Christoph Zäch/Robert Wolf, Kommentar USG, Zürich 2000, N. 23 zu Art. 15). Sofern sich geringfügige Emissionen mit kleinem Aufwand erheblich verringern lassen, dürfte es jedoch grundsätzlich verhältnismässig sein, entsprechende Massnahmen zu verlangen. Wenn sich eine Reduktion bei derartigen Emissionen hingegen als unverhältnismässig oder sogar als unmöglich erweist, so ist dahingehend zu entscheiden, dass solche Immissionen von den Betroffenen hinzunehmen sind (vgl. BGE 133 II 169 E. 3.2 S. 175).“

ziert werden. Die Rechtsprechung bemüht sich zudem, übliche und traditionelle Lärmarten wie etwa die Geräusche von Kirchenglocken²³ und lokalen Traditions-Anlässen²⁴ nicht allzu streng zu beurteilen, weil es nicht der Sinn des Bundesumweltschutzrechts ist, solche kulturell bedeutsamen Aktivitäten im Interesse der allgemeinen Ruhe einfach zu untersagen. Auch bei gewissen Lärmarten, die zum Zweck einer bestimmten Nutzungszone gehören, muss dieser Lärm geduldet werden, selbst wenn er nicht mehr geringfügig ist. Ein gutes Beispiel sind Kinderspielplätze und Kindertagesstätten in Wohnzonen²⁵: Solche Einrichtungen gehören zum Wohnen, obwohl sie beachtliche Geräusche verursachen können. *Man könnte auch etwas verallgemeinernd sagen, dass das gesellschaftliche Leben mit gewissem Lärm verbunden ist und Ruhe auch aus Sicht des Bundesgesetzgebers nicht das alleinige und höchste Gut darstellt.* Die Rechtsprechung hat darum bei der Beurteilung der umweltrechtlichen Zulässigkeit auch den Zweck einer Lärm verursachenden Aktivität und das öffentliche Interesse an ihr berücksichtigt. Den lokalen Behörden wird darum ein *Beurteilungsspielraum* zugestanden, soweit es sich um lokale Traditionen und Besonderheiten handelt²⁶.

(15) Das ist hier von besonderer Bedeutung: Die touristischen Events gehören zum touristischen Leben von Locarno und machen den besonderen Charakter des Ortes aus. Wer in Locarno wohnt, muss deshalb mit einem vom Tourismus mitbestimmten Lärmniveau rechnen. Er kann also nicht davon ausgehen, dass er nichts von touristischen Events wahrnimmt. Das Bundesumweltschutzrecht bezweckt nach hier vertretener Auffassung nicht, die Koexistenz von Tourismus und Wohnen im Centro storico von Locarno zu untersagen. Es verlangt indessen, dass der Lärm von Veranstaltungen und Restaurantterrassen auf ein im lokalen Kontext sinnvolles und vertretbares Mass begrenzt wird. Was das konkret heisst, kann die Gemeinde mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten der Nutzungsplanung und des

²³ BGer 1C_297/2009 vom 18.1.2010 (Kirchenglockengeläut, Gossau ZH).

²⁴ Siehe dazu BGE 126 II 300 (Liestaler Banntagsschiessen), BGE 140 II 33 = 1C_250/2013 vom 12. Dezember 2013 (Möhlin, Lichtimmissionen) mit den Überlegungen zum Stellenwert von Brauchtumsanlässen im Bundesumweltschutzrecht in E. 6.2.

²⁵ BGer 1C_148/2010 vom 6.9.2010 (Kindertagesstätte, Aarau): Kinderlärm gehört in Wohnzonen zum Üblichen und ist daher auch unter den Aspekten des Umweltschutzgesetzes zu dulden.

²⁶ BGer 1C_297/2009 vom 18. Januar 2010 (Kirchenglockengeläut, Gossau ZH): E. 2.2.: „(...) Dabei ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit. Zu beachten sind insbesondere der Charakter des Lärms, Zeitpunkt, Dauer und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. die Lärmvorbelastung der betroffenen Zone (BGE 126 II 300 E. 4c/cc S. 307 f., 366 E. 2c S. 368 f.; 123 II 74 E. 5a S. 86, 325 E. 4d/bb S. 334 f.). Den örtlichen Behörden ist ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzugestehen, soweit es sich um Anlässe mit lokaler Ausprägung oder Tradition handelt (BGE 126 II 300 E. 4c/dd S. 309, 366 E. 2d S. 369 f.).“

kommunalen Polizeirechts präzisieren. *Bedeutsam erscheint deshalb, dass die städtischen (Polizei)Reglemente und Nutzungspläne klar darlegen, dass das Nebeneinander gewollt ist und wie dieses Nebeneinander mit den Regeln des Umweltschutzrechts des Bundes abgestimmt ist.*

2.2.4 Erleichterungen (Ausnahmen) für Anlagen im öffentlichen Interesse

(16) Der Vollständigkeit halber soll noch darauf hingewiesen werden, dass bei der Sanierung einer bestehenden Anlage Erleichterungen gewährt werden können, wenn unverhältnismässige Massnahmen nötig würden oder wenn die mit einer Lärmsanierung verbundenen Einschränkungen dem lokalen Interesse an der Aufrechterhaltung einer Tradition widersprechen²⁷. Auch neue ortsfeste Anlagen können in den Genuss von Erleichterungen kommen, sofern ein überwiegendes öffentliches Interesse an ihnen besteht und die Immissionsgrenzwerte – bzw. beim Alltagslärm das Niveau der „erheblichen Störung“ – nicht überschritten werden (Art. 25 USG). Im Entscheid des Tribunale cantonale amministrativo vom 3. Juli 2013 (Bellinzona), Erwägung 5.4. wurde festgehalten, dass für derartige Erleichterungen ein hohes öffentliches Interesse vorausgesetzt wird. Je traditioneller und für den Tourismus bedeutsamer also ein Event ist, desto eher können dafür Erleichterungen gewährt werden.

2.3 Lärmschutz im Polizeirecht

(17) Vom USG und der LSV (Ordinanza contro l'inquinamento fonico, OIF) werden wie oben dargelegt nur Anlagen erfasst. Ausserhalb dieses Geltungsbereichs sind die Kantone bzw. die Gemeinden befugt, selbständiges kantonales Lärmschutzrecht zu erlassen. Der allgemeine Schutz der Nachtruhe wird darum im kantonalen und kommunalen Polizeirecht geregelt. Dort geht es um mehr als nur den Lärmschutz: Thema ist generell der Schutz von „Ruhe und Ordnung“ und nicht wie beim Lärmschutz nach USG bloss der Gesundheitsschutz. Für die ergänzende Regelung des Veranstaltungslärms ist darum der Erlass von kommunalen Ortspolizeireglementen sinnvoll. Darin können lärmige Veranstaltungen nach Anzahl, zeitlich, örtlich und betrieblich eingeschränkt werden²⁸.

²⁷ BGer 1C_297/2009 vom 18.1.2010 (Kirchengeläut, Gossau ZH).

²⁸ Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung EKLB, Die Begrenzung des Lärms von Veranstaltungen im Freien (Veranstaltungslärm), S. 3.

(18) Die Möglichkeiten des Polizeirechts beschränken sich indessen nicht auf den Alltagslärm, der nicht von Anlagen ausgeht. Auch bei Anlagen im Sinne von Art. 7 USG kann das lokale Polizeireglement ergänzend dann beigezogen werden, wenn es darum geht, den Beurteilungsspielraum bei der Anwendung des Umweltschutzgesetzes – insbesondere die zu ergreifenden Massnahmen der Emissionsbegrenzung – zu überprüfen²⁹.

(19) Die Stadt Locarno besitzt bereits ein Lärmschutzreglement (ORM³⁰). Dieses regelt im Detail zahlreiche Bereiche des polizeirechtlichen Lärmschutzes. Art. 11 Concerti e produzioni musicali, Art. 12 Manifestazioni pubbliche sowie Art. 13 Giochi all'aperto et attività sportive enthalten allgemeine Regeln der Emissionsbegrenzung, wie etwa ein Verbot des Musizierens im Freien nach 23 Uhr. Ferner existiert ein kommunales Veranstaltungs- und Gastwirtschaftsreglement, das ebenfalls zum Polizeirecht zählt (OAR³¹). Die OAR umfasst gewisse ergänzende Lärmschutzaspekte (z.B. Art. 11 Rispetto della quiete).

2.4 Lärmschutz im Raumplanungsrecht

(20) Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung im Raumplanungsgesetz (RPG)³² fest. Die konkrete Umsetzung obliegt nach Art. 75 Abs. 1 BV³³ jedoch den Kantonen. Die Kantone bzw. im Kanton Tessin die Gemeinden sind demnach zuständig, die zulässige (bauliche) Nutzung festzulegen. Die Ausscheidung von Bauzonen unterschiedlicher Nutzungsart trägt unter anderem dazu bei, die Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen. Weiter wird die zulässige Nutzung nach Lärmempfindlichkeit differenziert. Dies geschieht durch Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen (LES) nach Art. 43 LSV zu den einzelnen Nutzungszonen. Die Zuweisung von LES hat nicht also nur umweltrechtliche Bedeutung (Begrenzung von Lärmimmissionen), sondern dient auch der raumplanerischen Präzisierung der zulässigen Nutzungsart. So kann eine städtische Mischzone mit Wohnanteil einer LES II oder III zugewiesen werden. Je nachdem ist mehr oder weniger Lärm in Kauf zu nehmen. Darauf ist in Ziff. 3.3. zurückzukommen. Bei der Prüfung der Zonenkonformität eines Bau-

²⁹ BGE 136 II 366, E. 4a (Kirchengeläut, Bubikon ZH).

³⁰ Ordinanza municipale cencernente la repressione dei rumori molesti del 9 maggio 2006 (ORM).

³¹ Ordinanza municipale sugli exercizi alberghieri e sulla ristorazione del 7 novembre 2012 (OAR).

³² Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

³³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

vorhabens wird dann aufgrund der typisierten und abstrakten kommunalen Vorschriften geprüft, ob die vorgesehene Nutzung mit Immissionen einhergeht, die in der betreffenden Zone unerwünscht sind. Dieses Regelungskonzept erlaubt es den Tessiner Gemeinden, in ihren Bauzonen differenzierte raumplanerische Immissionsschutzregeln mit dem Lärmschutz nach USG zu kombinieren.

(21) Bestehende Bauten und Anlagen, die den Lärmschutzvorschriften nicht genügen, müssen unter Umständen saniert werden (Art. 16 ff. USG). Die Besitzstandsgarantie (*garanzia della situazione acquisita*), die das kantonale Baurecht vielenorts vorsieht, bezieht sich also nur auf die kantonalen bzw. kommunalen Bauvorschriften und nicht auf das Bundesumweltschutzrecht.

(22) Der Piano regolatore comunale - norme di attuazione (PRC, 700.2) enthält in Art. 18 besondere Vorschriften für das Centro storico (NS). Dort ist vorgesehen, einen Piano particolareggiato del centro storico (PPCS, 700.221) zu erlassen³⁴. Dieser enthält neben städtebaulichen und denkmalpflegerischen Vorschriften insbesondere das Ziel, die einzigartige Kombination von Wohnen, Handwerk und Dienstleistungen zu erhalten (Art. 3 Bst. e PPCS). Vorschriften zum Immissionsschutz enthalten weder der PRC noch der PPCS. Insbesondere fehlt offenbar noch die Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen.

3. Zusammenspiel zwischen umweltrechtlichem, raumplanerischem und polizeilichem Lärmschutz

(23) Die Ausführungen in Kapitel 2 zeigen, dass die kommunale Nutzungsplanung (PRC und PPCS) und das kommunale Lärmschutzreglement (ORM) auf das Lärmschutzrecht des Bundes abgestimmt werden sollten. Die eingangs genannten Ziele lassen sich in der Regel nicht einzig mit einer Zuweisung von LES erreichen. Es empfiehlt sich zusätzlich, in Nutzungsplänen (PRC und PPCS) die vorgesehene Lärmbelastung durch touristische Veranstaltungen und Einrichtungen deutlich zu erwähnen. Zusätzlich ist es angezeigt, der Stadtregierung (*municipio*) im PRC ausdrücklich die Kompetenz einzuräumen, mittels Sondernutzungsplan (*piano particolareggiato*) und Polizeireglement die erwartete konkrete Lärmbelastung sowie

³⁴ Zum Begriff des Piano particolareggiato (Sondernutzungsplan): Art. 54 Legge canonale d'applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio.

deren Begrenzung zu umschreiben. Der Kanton Basel-Stadt kennt bereits seit längerem ein solches kombiniertes Instrumentarium. Es wird im folgenden vorgestellt.

3.1 Beispiel Stadt Basel

(24) Das vom Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt beschlossene Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raums (NöRG)³⁵ sieht die Möglichkeit vor, für einzelne Orte im öffentlichen Raum die Nutzung mit speziellen Nutzungsplänen (Sondernutzungsplan, piano particolareggiato) näher zu regeln, insbesondere an Orten, wo ein hoher Nutzungsdruck besteht (§ 24 NöRG). Es ist vorgesehen, dass die Sondernutzungspläne die Intensität der Nutzung regeln und die Kriterien für die Bewilligungserteilung aufstellen (§ 25 NöRG). Zur Zeit gibt es noch keinen solchen Sondernutzungsplan, beurteilt werden die Bewilligungsgesuche für Veranstaltungen noch nach den bisherigen Bespielungsplänen.

(25) Die bisherigen Bespielungspläne haben nur den Charakter von Verwaltungsverordnungen³⁶. Sie zeigen aber, wie häufig welche Art von Event erlaubt ist. Konkret werden für acht grosse Plätze genauere Vorschriften für die Anzahl, Art und Dauer von Veranstaltungen vorgesehen. Die Veranstaltungen sind bewilligungspflichtig. Diese räumliche Priorisierung und Differenzierung hat sich in Basel als Lösungsweg zur Verminderung von Nutzungskonflikten und als ein Erfolgsmodell zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner vor übermässigen Lärmimmissionen bewährt³⁷.

(26) Daneben verfügt die Stadt Basel über ein „Gastgewerbe-Sekundärlärm-Beurteilungsinstrument“ (GASBI)³⁸. Dieses erlaubt es, den Lärm einzugrenzen, der an einem bestimmten Ort von den Besucherinnen und Besuchern von Restaurant- und Eventlokalen verursacht wird. Vereinfacht gesagt zeigt das GASBI, wo intensiv frequentierte Lokale zulässig sind und wo nicht.

³⁵ Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes vom 16. Oktober 2013 (NöRG; SG 724.100).

³⁶ HOFER JÜRIG (2009): Instrumente zur vorbeugenden Begrenzung von Alltags- und Freizeitlärm, in: URP/DEP 2009 S. 121.

³⁷ Vgl. Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Regierungsratsbeschluss vom 26. März 2013, Ratschlag zum Gesetz über die Nutzung des öffentlichen Raumes (NöRG) / Totalrevision Allmendgesetz, S. 56 f.

³⁸ HOFER JÜRIG (2009): Instrumente zur vorbeugenden Begrenzung von Alltags- und Freizeitlärm, in: URP/DEP 2009 S. 119.

3.2 Beispiel Altstadt von Burgdorf

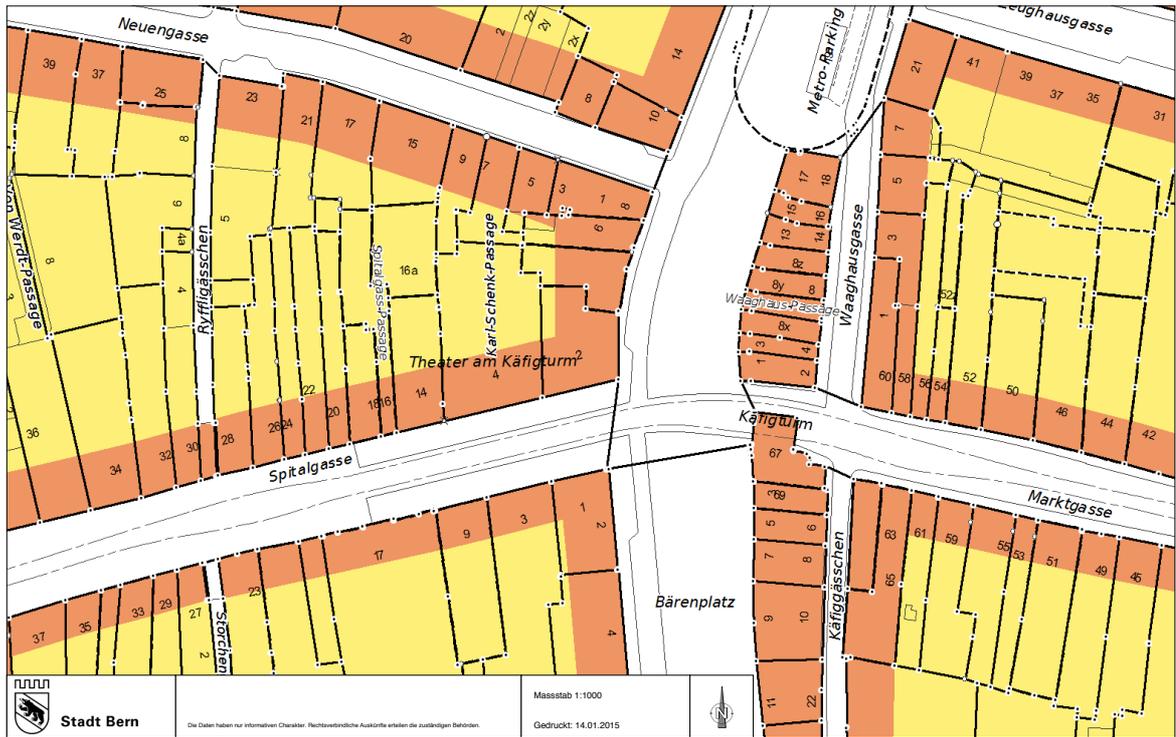
(27) Die Gemeinde Burgdorf hatte geplant, Veranstaltungen im öffentlichen Raum durch Polizeivorschriften und weniger durch Nutzungsbestimmungen zu regeln. Die Bewilligung für die Benutzung des öffentlichen Grundes sollte aufgrund eines gesonderten Veranstaltungsreglements beantragt und gegebenenfalls erteilt werden. Die Nachtveranstaltungsverordnung sah vor, dass für lärmintensive Nachtveranstaltungen auf öffentlichem Grund nur explizit bezeichnete Plätze und Strassen zur Verfügung stehen. Zudem wollte die Verordnung ein bestimmtes Kontingent für jeden der bezeichneten Plätze festlegen. Nicht an das Kontingent angerechnet werden sollten die traditionellen Anlässe und Feste (z.B. Silvester und „Solätte“). Auf privatem Grund hätten die lärmintensiven Veranstaltungen nur durchgeführt werden dürfen, wenn es sich um quartierübliche Veranstaltungen handelt oder wenn besondere Umstände vorliegen. Wie in Basel handelt es sich also um eine kombinierte polizeirechtliche und ortsplanerische Regelung.

(28) Das Parlament der Gemeinde Burgdorf (Stadtrat) lehnte den Entwurf der Nachtveranstaltungsverordnung im Jahr 2014 ab. Offenbar erblickten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier darin eine Überregulierung.

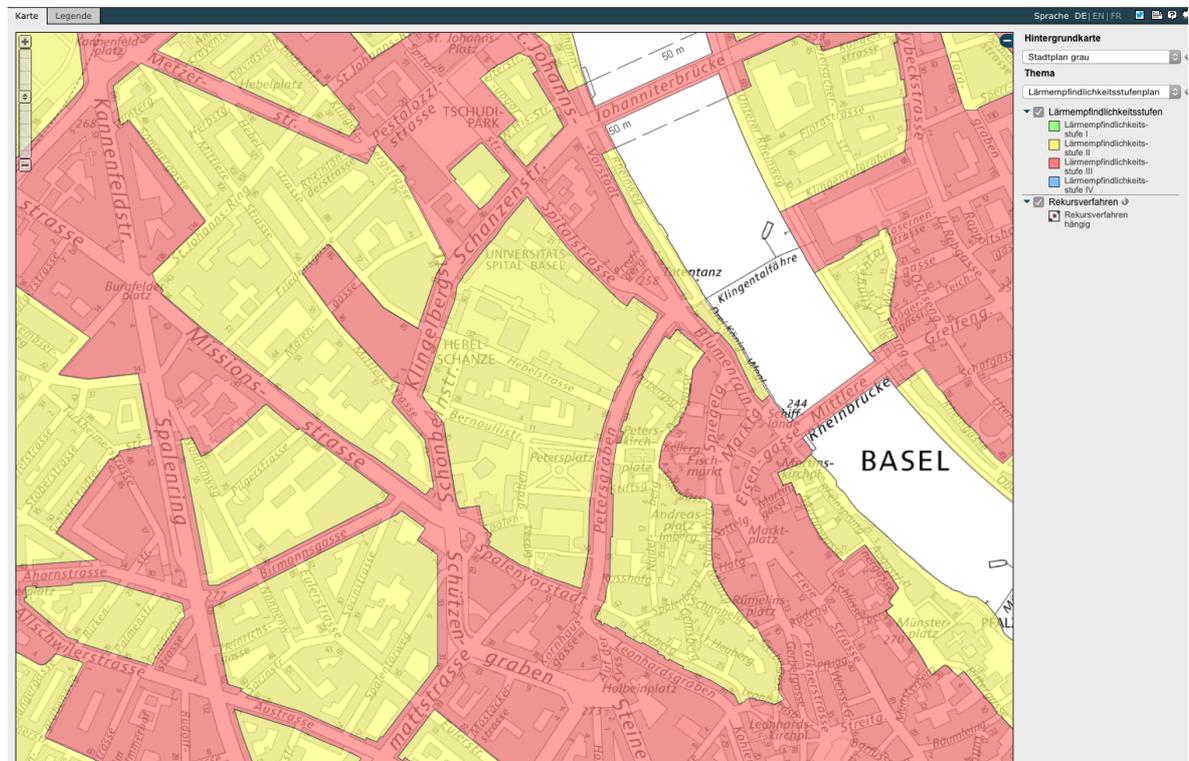
3.3 Differenzierte Lärmempfindlichkeitsstufenpläne (Bern, Basel)

(29) Art. 43 Abs. 2 LSV erlaubt, Teile von Nutzungszonen aufgrund einer „Lärmvorbelastung“, einer höheren Lärmempfindlichkeitsstufe zuzuweisen. Es ist damit möglich, besonders exponierte Liegenschaften ganz oder teilweise einer LES III zuzuweisen. Das hat den Vorteil, dass die höhere LES nur dort gilt, wo tatsächlich grössere Immissionen erwartet werden, während beispielsweise die Gebäuderückseiten in der LES II verbleiben. Das sichert den Bewohnerinnen und Bewohnern auf den Gebäuderückseiten eine grössere Ruhe und entspricht damit dem Ziel, die Wohnnutzung im Centro storico zu erhalten.

(30) Die Städte Bern und Basel haben diese Methode vor allem für Strassenzüge angewandt, in denen aufgrund der Verkehrsbelastung die Immissionsgrenzwerte der LES II nicht eingehalten werden könnten. In der Stadt Locarno könnte dies nicht nur an vielbefahrenen Strassenzügen, sondern auch rund um die stark mit Veranstaltungslärm belasteten Plätze geschehen. Die folgenden Planausschnitte zeigen die Methode in den beiden Städten Bern und Basel:



Lärmempfindlichkeitsstufenplan der Stadt Bern mit Ausschnitt aus der Oberen Altstadt: Orange = LES III, gelb = LES II (www.stadtplan.bern.ch/stadtplan/).



Lärmempfindlichkeitsstufenplan Basel mit Ausschnitt aus der Oberen Altstadt: Rot = LES III, gelb = LES II (www.stadtplan.bs.ch/geoviewer/)

3.4 Überblick

(31) Das Zusammenspiel lässt sich tabellarisch wie folgt darstellen:

Bezeichnung	Beschrieb	Begrenzungsmöglichkeiten	Empfehlung
Anlagenlärm	Technischer Lärm: Bahn-, Strassen-, Fluglärm, Industrie- und Gewerbelärm wie z.B. Lärm von Klimaanlage und Lüftungen etc.	Lärmschutzrechtliches Instrumentarium des USG: <ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung an der Quelle • Vorsorgeprinzip • Verschärfte Emissionsbegrenzungen • Belastungsgrenzwerte nach LSV, Anhänge 3 ff., verbunden mit der Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen (LES) 	Erlass eines oder mehrerer Sondernutzungspläne für einzelne Plätze mit genaueren Vorschriften über die Anzahl, Art und Dauer von Veranstaltungen („Bespielungsplan“).
	Alltagslärm , der einer Anlage zugewiesen werden kann wie z.B. Lärm von Gästen eines Gartenrestaurants, Betriebslärm von Restaurants (Gläsergeklapper, Stimmen usw.), Lärm von einer Veranstaltung auf einem öffentlichen Platz mit Installationen et	Lärmschutzrechtliches Instrumentarium des USG: <ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung an der Quelle • Vorsorgeprinzip • Verschärfte Emissionsbegrenzungen • Einzelfallbeurteilung durch die Vollzugsbehörde, verbunden mit der Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen (LES) Raumplanungsrechtliches Instrumentarium (Nutzungsplanung [PRC, PPCS]): <ul style="list-style-type: none"> • Umschreibung der zulässigen Nutzungen in den jeweiligen Zonen und damit indirekte Beeinflussung des Störungspotenzials • Sondernutzungsplan konkret bezeichnete Teilgebiete mit besonderen Nutzungsvorschriften wie z.B. für einzelne öffentliche Räume in der Stadt („Bespielungsplan“) 	Erlass eines separaten Lärmempfindlichkeitsstufenplans (LESP), der den Zonenplan überlagert und differenziert auf die Bedürfnisse eingeht.
Lärm, der nicht von Anlagen ausgeht	Lärm, der nicht einer Anlage zugeordnet werden kann, wie z. B. menschliche Stimmen ohne Bezug zu einer bestimmten Anlage	Polizeirechtliches Instrumentarium (ORM): <ul style="list-style-type: none"> • Bewilligungspflicht, Festlegung der Anzahl der Veranstaltungen, örtliche und zeitliche Einschränkungen, Maximallautstärken etc. 	Eventuell Ergänzung des bestehenden Reglements (ORM), sowie dies nötig ist für die Klärung der Zusammenhänge

4. Exkurs: Umgang mit Sexgewerbe im Centro storico

(32) Unter Sexgewerbe werden kommerzielle Nutzungen verstanden, welche einen Bezug zu sexuellen Handlungen aufweisen. Von dieser Definition sind sowohl der Strassenstrich wie auch Betriebe der Prostitution erfasst, so z.B. Salons, Bordelle, Clubs mit Stripteasevorführungen oder Sexkinos³⁹.

(33) Die Nutzungen des Sexgewerbes sind mit Lärm und ideellen Immissionen verbunden⁴⁰. In gemischten Wohn- und Gewerbebezonen können Betriebe des Sexgewerbes sicher dann verboten werden, wenn nach den baurechtlichen Vorschriften nur „nicht störendes Gewerbe“ zulässig ist. Ist jedoch mässig störendes Gewerbe zulässig, so ist die Rechtslage weniger klar. Bei einem Wohnanteil von deutlich mehr als 50% ist es aber denkbar, die Zonenkonformität von sexgewerblichen Nutzungen auch ohne klare gesetzliche Regelung in den Bauvorschriften zu verneinen⁴¹.

(34) Im Centro storico gilt eine Wohnanteilsverpflichtung von 70%. Es ist daher anzunehmen, dass hier Sexgewerbe zonenwidrig ist, selbst wenn die Zonenvorschriften dieses nicht ausdrücklich ausschliessen. Auf jeden Fall zulässig wäre es, auch in gemischten Zonen wie dem Centro storico sexgewerbliche Nutzungen in den entsprechenden Zonenvorschriften des PRC bzw. PPCS ausdrücklich zu verbieten.

(35) Im Ergebnis empfiehlt es sich, im PRC bzw. im PPCS für das Centro storico mindestens für jene Gebiete, die der LES II zugewiesen werden sollen, mässig störendes Gewerbe zu untersagen. Damit verbunden werden kann eine Vorschrift, die touristisch orientierten gastgewerbliche Nutzungen eine grössere Freiheit einräumt.

5. Konzept für die Regelung des Schutzes vor Alltagslärm im Centro storico

(36) Ausgangspunkt für die zu treffenden Massnahmen ist die differenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Geräuschen, die nicht unerwünschter Nebeneffekt einer bestimmten

³⁹ Vgl. für den Kanton Bern: BVR 2005 S. 443 E. 4.3.

⁴⁰ Urteil des Tribunale cantonale amministrativo vom 4. April 2014 (52.2013.411).

⁴¹ Vgl. BGer 1P.771/2001 vom 5.5.2003, E.9.

Tätigkeit sind, sondern die den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen⁴². Die touristischen Events und die Restaurantterrassen im Centro storico von Locarno entsprechen genau diesem Typus Alltagslärm. Weiterer Ausgangspunkt ist das Urteil des TRAM vom 3. Juli 2013 (Bellinzona), insbesondere dessen Erwägung 6. Vom kommunalen Gesetzgeber ist also eine in der Nutzungsplanung und der Polizeigesetzgebung festgelegte Interessenabwägung zwischen dem Ruhebedürfnis der Wohnbevölkerung im Centro storico und am öffentlichen Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit vorzunehmen.

(37) Es erscheint möglich, in der Nutzungsplanung die Orte (Plätze, Strassenzüge) zu bezeichnen, auf denen die wichtigen kulturellen und touristischen Events stattfinden. Rund um diese Orte sollte nach Möglichkeit die ES III zugewiesen werden. Zudem sollte in der Nutzungsplanung und im Polizeireglement festgelegt werden, wie die Stadtregierung in den Veranstaltungsbewilligungen und in Baubewilligungen für Restaurantterrassen die Interessenabwägung zwischen Lärmschutz und Tourismus vornimmt und die Lärmimmissionen begrenzt.

⁴² BGE 126 II 300 S. 307 (Liestaler Banntagsschiessen) E. 4.c, cc): "Die Lärmschutzvorschriften des Umweltschutzgesetzes sind in erster Linie zugeschnitten auf Geräusche, die als unerwünschte Nebenwirkungen einer bestimmten Tätigkeit auftreten. Diese können grundsätzlich mit geeigneten Massnahmen an der Quelle reduziert werden, ohne dass dadurch die entsprechenden Tätigkeiten als solche in Frage gestellt werden. Daneben gibt es jedoch auch Geräusche, welche den eigentlichen Zweck einer bestimmten Aktivität ausmachen. Dazu gehören beispielsweise das Läuten von Kirchen- oder Kuhglocken, das Musizieren, das Halten von Reden mit Lautverstärkern an Anlässen in der Öffentlichkeit. Solche Lärmemissionen können nicht völlig vermieden und in der Regel auch nicht in der Lautstärke wesentlich reduziert werden, ohne dass zugleich der Zweck der sie verursachenden Tätigkeit vereitelt würde. Derartige Lärmemissionen als unnötig und unzulässig zu qualifizieren, würde implizieren, die betreffende Tätigkeit generell als unnötig zu betrachten. Die Rechtsprechung hat im Allgemeinen solche Emissionen zwar aufgrund des Umweltschutzgesetzes beurteilt, aber zugleich unter Berücksichtigung des Interesses an der *Lärm* verursachenden Tätigkeit diese nicht völlig verboten, sondern bloss einschränkende Massnahmen unterworfen (Urteil des Bundesgerichts vom 18. März 1998 in [Pra 87/1998 Nr. 170](#) S. 904 und in URP 1998 S. 529 betr. Schussanlage zur Abwehr von Vögeln in Rebbergen; vgl. auch Urteil des Bundesgerichts vom 2. August 1995 i.S. R., RDAF 1996 I n. 62 pag. 183, betr. Freiluftmusikveranstaltungen; aus der kantonalen Praxis: URP 1996 S. 668 [Verwaltungsgericht Zürich] betr. Kirchenglocken; RDAF 1995 S. 75 [Verwaltungsgericht Waadt] betr. Freiluftkonzerte). Da eine Reduktion der Schallintensität meist den mit der betreffenden Tätigkeit verfolgten Zweck vereiteln würde, bestehen diese Massnahmen in der Regel nicht in einer Reduktion des Schallpegels, sondern in einer Einschränkung der Betriebszeiten (BGE [119.Ib.463](#) E. 4-6; BGE [118.Ib.234](#) E. 2b S. 239 f.; SCHRADE/LORETAN, a.a.O., N. 29 zu Art. 12). Analog hat das Bundesgericht auch Lärmemissionen von Kinderspielplätzen, Jugendtreffpunkten oder offenen Restaurants nicht völlig verboten, sondern bloss eingeschränkten Betriebszeiten unterstellt (BGE [123.II.74](#), 325; BGE [118.Ib.590](#)). Solcher *Lärm* ist zwar rein technisch streng genommen nicht nötig, um spielen, sich unterhalten oder in einem Restaurant konsumieren zu können. Indessen sind diese Aktivitäten nach allgemeiner Lebenserfahrung in der Regel mit bestimmten Geräuschentwicklungen verbunden; diese völlig zu untersagen, wäre praktisch gleichbedeutend mit einem Verbot der entsprechenden Aktivitäten im Freien. Das wäre eine welt- und lebensfremde Konsequenz, die nicht im Sinne des Umweltschutzgesetzes liegen kann. In solchen Fällen kann deshalb eine Lärmemission nicht schon dann unzulässig sein, wenn sie rein technisch vermeidbar wäre. Vielmehr ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Ruhebedürfnis der Bevölkerung und dem Interesse an der lärmverursachenden Tätigkeit."

(38) Folgende Massnahmen sollten in Erwägung gezogen werden:

Erlass	Massnahme(n)	Erläuterung
PRC und Plan	<p>A Es werden im Zonenplan (Karte) wie folgt LES für das Centro storico festgelegt: Die der Piazza Grande zugekehrten Gebäudehälfte werden im Sinne einer Lärmvorbelastung nach Art. 43 Abs. 2 LSV der ES III, die übrigen Liegenschaften der ES II zugewiesen („Aufstufung“, vgl. TRAM vom 3. Juli 2013 (Bellinzona), Erwägung 5.5.).</p> <p>Variante: Die LES werden in einem das ganze Gemeindegebiet umfassenden, separaten Plan (Karte) festgelegt, der den Zonenplan überlagert (wie in den Städten Basel und Bern [Lärmempfindlichkeitsstufenplan, LESP]).</p>	<p>Die Zuweisung jener Hausfassaden zur ES III, die der Piazza Grande (und andernfalls weitere Strassen und Plätze) zugekehrt sind, hat zur Folge, dass die Lärmimmissionen mässig störend sein dürfen. Das bietet mehr Spielraum für eine Privilegierung touristischer Lärmquellen.</p>
PRC	<p>B In Art. 35 PRC wird festgelegt, dass im der ES II zugewiesenen Teil des Centro storico nur geringfügig störende Gewerbe zulässig sind. In den der ES III zugewiesenen Teilen sind mässig störende Gewerbe zulässig. Sexgewerbe ist im ganzen Centro storico unzulässig, weil es sich schwergewichtig um eine Wohnzone handelt.</p>	<p>Diese Präzisierungen erlauben es, Sexgewerbe im Centro storico auszuschliessen.</p>
PRC	<p>C Es wird festgelegt, dass gestützt auf Art. 5 ROIF mit Sondernutzungsplan (PPCS) und Polizeireglement (ORM) nähere Vorschriften zum Centro storico erlassen werden und insbesondere die Regeln für die Koexistenz von touristischen und Wohnnutzungen zu definieren sind.</p>	<p>Diese Delegationsnorm erlaubt es, im PPCS und im ORM Detailvorschriften zu den touristischen Lärmquellen zu erlassen.</p>

Erlass	Massnahme(n)	Erläuterung
PPCS	<p>D Der Sondernutzungsplan legt fest,</p> <ul style="list-style-type: none">• welche Strassenzüge und Plätze für grosse touristische Events vorgesehen sind;• welches die Events von hohem öffentlichem Interesse sind und welche Zeitfenster dafür vorgesehen werden (Carnevale, Filmfestival usw.: nicht abschliessende Liste);• dass an diesen Orten vor allem während der Sommersaison zeitweise mit stärkerem Veranstaltungslärm gerechnet werden muss und dass die Stadtregierung angemessene Erleichterungen gestützt auf Art. 25 USG gewähren kann;• dass die Stadtregierung ermächtigt ist, in den Bewilligungen für diese Events gestützt auf das ORM Emissionsbeschränkungen festzulegen.• Option: Der PPCS legt zusätzlich fest, in welchen Strassenzügen und Plätzen Aussenterrassen von Restaurants möglich sind. Das werden vor allem Orte sein, die in der ES III liegen, wo also mehr als geringfügige Störungen zulässig sind.	Der PPCS zeigt, wo mit vermehrtem Lärm von touristischen Events und Anlagen gerechnet werden muss und welche Anlässe und Anlagen von hohem öffentlichem Interesse sind.

Erlass	Massnahme(n)	Erläuterung
ORM / OAR	<p>E Die Ordinanza municipale concernente la repressione dei rumori molesti (ORM) sowie die Ordinanza municipale sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione (OAR) regeln wie bisher die allgemeine Lärmbekämpfung (vgl. vor allem Art. 11 bis 13 ORM, Art. 11 OAR).</p> <p>Zusätzlich werden die Rahmenbedingungen und die möglichen Emissionsbegrenzungen präzisiert, mit denen die Bewilligungsbehörde für touristische Veranstaltungen und Restaurantterrassen dem Schutz der Wohnungen Rechnung trägt (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. a und Art. 7 ROIF, TRAM vom 3. Juli 2013 (Bellinzona), Erwägung 6).</p>	<p>Näher beschrieben werden die möglichen Emissionsbegrenzungen, die in der Bewilligung der Stadtregierung verfügt werden (zeitliche Dauer, Begrenzung der Anzahl usw.)</p> <p>Im Sinne einer Plausibilitätsprüfung sollte sodann ermittelt werden, welche Belastungen sich für die Anwohner der im PPCS erwähnten Strassenzüge und Plätze während eines ganzen Jahres ergeben (vgl. TRAM vom 3. Juli 2013 (Bellinzona), Erwägung 4.7. und 6).</p>

6. Beantwortung der Fragen der Auftraggeberin

(39) Kann bei einer Zuweisung der Altstadt zur Lärmempfindlichkeitsstufe II ein Perimeter bezeichnet werden, in dem stärkere Lärmbelastungen toleriert werden ähnlich der Regelung in der Stadt Basel (Bespielungsplan, NöRG, LESP Basel⁴³)?

Es ist nach hier vertretener Auffassung möglich, Teile der Altstadt, die besonders von Lärmimmissionen öffentlicher Veranstaltungen betroffen sind, der ES III zuzuweisen. Das kann sowohl auf der Ebene des Zonenplans (PRC) als auch auf der Sondernutzungsplanebene (PPCS) erfolgen. Sogenannte „Lärmvorbelastungen“ können sich nicht bloss vom Verkehr ergeben, sondern auch von traditionellen Veranstaltungen, wie sie beispielsweise auf der Piazza Grande seit langem stattfinden. Mit der Zuweisung zur ES III würde klargestellt, dass dort mehr als geringfügige, nämlich auch mässige Störungen zulässig sind. Ein Sondernutzungsplan (Basel: Beispielungsplan) mit einer Liste der wichtigen und traditionellen touristischen Anlässe kann zudem das öffentliche Interesse an diesen Anlässen verdeutlichen. Die-

⁴³ <http://www.stadtplan.bs.ch/geoviewer/>

ses öffentliche Interesse kann schliesslich auch Grundlage für Erleichterungen nach Art. 25 USG darstellen. Es ist anzunehmen, dass beispielsweise das Filmfestival in den Genuss von Erleichterungen kommen könnte (vgl. TRAM vom 3.7.2013, Erwägung 5.4 [Bellinzona]). Andere, mehr kommerziell ausgerichtete und für den Tourismus weniger bedeutende Anlässe kommen dagegen für Erleichterungen nicht in Frage.

(40) Reichen diese Regelungen aus, um die genannten Ziele zu erreichen? Welche Anpassungen müssen gegebenenfalls vorgenommen werden?

Das Urteil des Verwaltungsgerichts in der Stadt Bellinzona (TRAM vom 3.7.2013 [Bellinzona]) zeigt, dass es keine Gewissheit gibt, dass die in Ziff. 5 vorgeschlagenen Massnahmen zum gewünschten Ziel führen. Das Verwaltungsgericht dürfte in einem Streitfall darauf abstellen, ob die über das Jahr kumulierten Belastungen für die Anwohnerinnen und Anwohner vertretbar erscheinen (TRAM vom 3.7.2013, Erwägung 6 [Bellinzona]). Die Interessenabwägung zwischen dem Lärmschutzbedürfnis der Anwohnerinnen und Anwohner und den touristischen Interessen der Stadt Locarno kann also in PRC, PPCS und ORM/OAR nur beeinflusst, nicht aber abschliessend vorgenommen werden. Die einzelnen Veranstaltungen werden somit gestützt auf Art. 7 ROIF bewilligungspflichtig und die Bewilligungen anfechtbar bleiben. Die neuen Vorschriften werden also bloss die Rechtssicherheit verbessern und bis zu den ersten gerichtlichen Grundsatzentscheiden keine Gewissheit bieten, dass die Abwägung zwischen den Interessen der Anwohnerinnen und Anwohner und den Eventveranstaltern gelungen ist.

Bei der Bewilligung von neuen ortsfesten Anlagen wie Restaurantterrassen müssen in jedem Fall betriebliche Emissionsbegrenzungen vorgesehen werden. Bestehende wie neue Restaurants müssen damit rechnen, dass die Öffnungszeiten im Freien begrenzt werden.

(41) Gibt es andere Wege, um diese Ziele zu erreichen?

Eine Alternative besteht darin, im PPCS und im ORM/OAR nur knappe Regelungen zu treffen und die Entscheidungen auf die Einzelfallbewilligungen zu verlagern. Das hätte den Nachteil, dass weniger Rechtssicherheit für die Eventveranstalter entsteht.

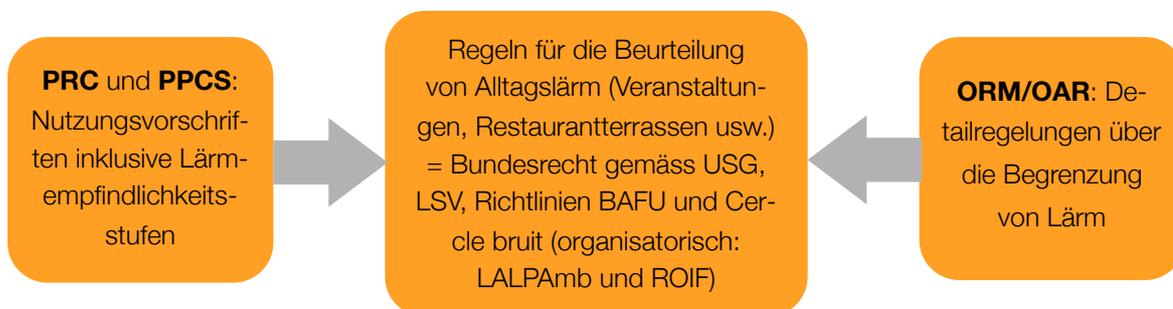
Auch eine Beschränkung auf die Zuweisung der LES im Zonenplan und die Präzisierung der ORM erscheint grundsätzlich möglich. Weil nach den Auskünften der Auftraggeberin bisher in Locarno anders als in Bellinzona keine grösseren Streitigkeiten aufgetreten sind, kann es durchaus Sinn machen, im Rahmen der Revision des PRC das Thema bewusst noch nicht aktiv aufzugreifen. Es liegt an den politisch zuständigen Behörden, die entsprechenden Entscheide zu fällen.

(42) Weitere Empfehlungen

Empfohlen wird, die theoretischen Lärmbelastungen von Wohnliegenschaften an neuralgischen Stellen im Sinne einer Risikokontrolle zu ermitteln. Entsprechende Daten liegen möglicherweise bereits aus den Bewilligungen für bisherige Anlässe vor.

Zweckmässig erscheint ferner eine Konsultation der kantonalen Lärmschutzfachstelle (SPAAS), da diese im Streitfall von den Gerichten um ihre Beurteilung angefragt werden wird. Das sollte im Rahmen der Beratungstätigkeit dieser Fachstelle möglich sein.

(43) Zusammenfassung des Zusammenwirkens der Regeln:



Rudolf Muggli, Rechtsanwalt

Fachanwalt SAV für Bau- und Immobilienrecht

Romana Cancar, Rechtsanwältin

Bern, 15. Januar 2015

22995 / RM RC