

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.171 vom 8. Dezember 2022

BS Appellationsgericht, 2022-12-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2021.171

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.171 du 8 décembre 2022

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.171 del 8 dicembre 2022

Erwägungen

E. 10

Januar 2020 E. 1.3; 627/2006 vom 24. August 2007 E. 1.2; Aemisegger/Haag, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, Art. 33 N 58 und BGE 109 Ib 121, 106 Ia 70). Das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelbehörde darf somit trotz der ihm zustehenden Angemessenheitskontrolle das Ermessen des Grossen Rates als Planungsbehörde nicht durch sein eigenes ersetzen (BGer 1C_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3), hat aber immerhin dann einzugreifen, wenn die getroffene Regelung sich als rechtswidrig oder unzumutbar erweist (Aemisegger/Haag, a.a.O., Art. 33 RPG N 93; VGE VD.2019.36 vom 10. Januar 2020 E. 1.3; VD.2014.55 vom 10. Februar 2015 E. 2.1, VD.2014.43 vom 2. Februar 2015 E. 3.2.2, 627/2006 vom 24. August 2007 E. 3.3).

1.5 Mit Verfügung vom 18. November 2021 wurde den Rekurrierenden Frist gesetzt zur Einreichung einer schriftlichen Replik oder zur Antragstellung auf Durchführungen einer öffentlichen Parteiverhandlung. Innert Frist ging daraufhin kein Antrag auf Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung ein, so dass auf eine solche verzichtet werden kann.

2.

2.1 Angefochten ist vorliegend ein Teil des Beschlusses des Grossen Rats vom 19. Mai 2021, mit welchem unter anderem der Lärmempfindlichkeitsstufen-Änderungsplan Nr. 14.120 des Planungsamtes vom 21. Juni 2017 (Revision vom 24. Februar 2021) verbindlich erklärt wurde. Mit diesem Beschluss wurde der im Oktober 2003 vom Grossen Rat beschlossene Lärmempfindlichkeitsstufenplan für die Stadt Basel teilweise abgeändert. Der Planungssperimeter umfasste dabei das Gebiet Innenstadt Gross- und Kleinbasel im Bereich der inneren Stadtmauer. Das vom Planungssperimeter umfasste Gebiet wurde im Jahr 2003 zu rund zwei Dritteln der ES III und zu einem Drittel der ES II zugewiesen. Mit dem Beschluss des Grossen Rats vom 19. Mai 2021 wurden weitere Gebiete, darunter das hier streitbezogene Gebiet, neu der ES III zugewiesen.

Nach Art. 43 Abs. 1 der Lärmschutz-Verordnung (LSV, SR 814.41) gilt die Empfindlichkeitsstufe II in Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohnzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, während die ES III für Zonen vorgesehen ist, in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohn- und Gewerbebezonen (Mischzonen) sowie Landwirtschaftszonen. Gemäss Art. 44 LSV sorgen die Kantone dafür, dass die Empfindlichkeitsstufen den Nutzungszonen in den Baureglementen oder Nutzungsplänen der Gemeinden zugeordnet werden. Die von Art. 43 und 44 LSV verlangte Einteilung des Siedlungsgebietes in die verschiedenen Empfindlichkeitsstufen erfolgt durch den Erlass eines

Lärmempfindlichkeitsstufenplans. Mit der Änderung des vorliegend strittigen Lärmempfindlichkeitsstufenplans setzt der Grosse Rat diese Vorgaben um. Mit den Lärmempfindlichkeitsstufen wird festgelegt, welche Grenzwerte für Anlagen in einer bestimmten Zone gelten und welches Mass an Lärm im Einzelfall zulässig ist. Das Instrument der Empfindlichkeitsstufen verknüpft den Lärmschutz mit der Raumplanung (VGE VD.2019.73 vom 30. Juni 2020, E. 4.2.1; Entscheid des Verwaltungsgerichts Bern vom 17. Juni 2006, BVR 2010 S. 113, 126 mit weiteren Hinweisen). Die Lärmempfindlichkeit ist somit neben Nutzungsart und Nutzungsmass Gegenstand der Raumplanung, auch wenn sie den Kantonen durch das Umweltschutzrecht vorgeschrieben wird. Die Festlegung von Lärmempfindlichkeitsstufen nach Art. 44 LSV bedarf daher auch der kantonalen Genehmigung gemäss Art. 26 RPG und wird erst damit verbindlich (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022, S. 239; Ruch, Kommentar RPG, Art. 26 N 5). Der Lärmempfindlichkeitsstufenplan ist somit gemäss den formellen Anforderungen von Art. 44 Abs. 1 und 2 LSV ein Nutzungsplan, welcher der Umsetzung von Art. 43 LSV in einem bestimmten Perimeter dient (BGE 120 Ib 287 E 3 c/cc). In formeller Hinsicht ist der Lärmempfindlichkeitsstufenplan Bestandteil des Nutzungsplans (Moor, Kommentar RPG, Art. 14 N 68). Es gelten daher die Bestimmungen des RPG über das planungsrechtliche Verfahren und die Mitwirkung der Bevölkerung (Wagner Pfeifer, Umweltrecht ■ Allgemeine Grundlagen, Handbuch zu Immissionsschutz, UVP, Umwelt-Informationsansprüchen, marktwirtschaftlichen Instrumenten u.a., Zürich/St. Gallen 2017, S. 141; Jeannerat/Moor, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 14 N 67).

2.2 Im zuletzt genehmigten LESP aus dem Jahr 2003 legte der Grosse Rat die Lärmempfindlichkeitsstufen nicht in Form einer schematischen Zuordnung der einzelnen Empfindlichkeitsstufen zu den im Bau- und Planungsgesetz aufgeführten Bauzonen fest (vgl. Ratschlag Nr. 9127 betreffend Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufen für die Stadt Basel; Lärmempfindlichkeitsstufenplan [LESP] vom 4. Dezember 2001 [im Folgenden Ratschlag 2001], S. 5 sowie den entsprechenden Bericht der Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rates zum Ratschlag, S. 10). Genehmigt wurde vielmehr ein LESP, in welchem in der Innenstadt eine gebietsweise Zuordnung vorgenommen worden ist. Von der Zuordnung zur ES III und ES II wurden gemäss diesem Beschluss sowohl Gebiete in der Stadt- und Dorfbild-Schutz- und Schonzone (§ 37 und 38 BPG) als auch in den «Nummernzonen» 4, 5, 5a und 6 (§ 7 ff. BPG) umfasst. Diese gebietsweise Zuweisung steht im Einklang mit dem nutzungsplanerischen Konzept des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt, mit welchem die Nutzungsart im Siedlungsgebiet, insbesondere der vorgeschriebene Wohnanteil, nur teilweise durch die Nutzungszonenkategorien des BPG vorgegeben ist. Das gilt insbesondere für die «Nummernzonen» resp. die Stadt- und Dorfbild-Schutz- und Schonzone. Anders als andere Kantone unterscheidet das Bau- und Planungsgesetz bei den Bauzonen (mit Ausnahme der Industrie- und Gewerbezone; vgl. § 34 Abs. 3 BPG) nicht zwischen Wohnzonen einerseits und Wohn- und Gewerbebezonen andererseits. Die Frage, ob es sich bei einer Bauzone gemäss BPG um eine Wohnzone im Sinn von Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV resp. um eine Mischzone im Sinn von Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV handelt, lässt sich damit nicht aus der Zuweisung eines Gebiets zu einer Nummernzone oder der Stadt- und Dorfbild-Schutz- und Schonzone selbst beantworten. Bei der im Jahr 2003 erfolgten Zuweisung wurde daher neben dem Zonenplan insbesondere auf den Bestand an Wohn- und Arbeitsnutzungen und den Wohnanteilplan abgestellt (Ratschlag 2001, S. 19). Dabei wurde die Stadt Basel in vier

Gebietstypen unterteilt. Die Industrie- und Gewerbezone (Zone 7) und die grossen Bahnareale wurden der Empfindlichkeitsstufe IV zugeordnet. Die der überörtlichen Versorgung dienenden City-Bereiche vom Hauptbahnhof bis zum Badischen Bahnhof wurden der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet. Die äusseren Stadtgebiete mit ihrer Dominanz der Wohnfunktion wurden der Empfindlichkeitsstufe II zugeordnet. Die Gebiete innerhalb des mittleren Rings (Quartiere Matthäus, Wettstein und am Ring, St. Johann-Bezirke Kannenfeld, Pestalozzi und Landskron), das Gundeldinger Quartier, die Rheinuferbereiche und Teile der Altstadt wurden sodann nach differenzierten Kriterien und vermehrt kleinräumig den Empfindlichkeitsstufe II und III zugeordnet (Ratschlag 2001, S. 19). Gemäss den «Regeln und Grundlagen der Empfindlichkeitsstufe-Zuordnung» erfolgte die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufe nach dem Grundsatz, dass die im «Strassengeviert dominierende Nutzungsart, d.h. entweder das Wohnen respektive das Arbeiten, möglichst nicht von der anderen Nutzungsart durch Lärm gestört bzw. in der beruflichen Tätigkeit eingeschränkt werden soll.» (Anhang 2 zum Ratschlag 2001, S. 61). Unter Berücksichtigung der im allgemeinen weiträumigen und diffusen Ausbreitung von Schall sollte die Ausscheidung allzu kleiner Gebiete derselben Empfindlichkeitsstufe vermieden werden (Anhang 2 zum Ratschlag 2001, S. 61). In Bezug auf die Innenstadt wurde dazu ausgeführt, dass diese vom Detailhandel und dem Gastgewerbe intensiv genutzt werde und dass die vorhandenen Wohnanteile in aller Regel gering sei. Daher seien diese der Empfindlichkeitsstufe III zuzuordnen. In den Bezirken Leonhard und Peter (Heu-, Spalen- und Nadelberg), im Burgviertel und in den innenstädtischen Rheinuferbereichen seien die Wohnanteile mit rund 50 ■ 90 % markant höher als in den der Empfindlichkeitsstufe III zugewiesenen Citybereichen. Die Rheinuferbereiche und auch das Burgviertel seien für den generellen Wunsch nach Innenentwicklung von besonderer Bedeutung. Der Erhalt einer stabilen Wohnbevölkerung setze hier einen genügenden Schutz vor Lärm zwingend voraus. Wohnnutzungen seien in der Empfindlichkeitsstufe II richtig eingestuft (Anhang 2 zum Ratschlag 2001, S. 64 f.).

2.3

2.3.1 Die vorliegend angefochtene Änderung des Zonenplans in der Innenstadt geht auf die Motion Stephan Mumenthaler betreffend «einheitliche Lärmempfindlichkeitsstufen für die verkehrsberuhigte Innenstadt» zurück. In dieser wird ausgeführt, dass der LESP für die Stadt Basel im Jahr 2003 erlassen und seither nicht mehr massgeblich verändert worden sei. Nach über zwölf Jahren bilde der LESP insbesondere in der Innenstadt nicht die tatsächliche Nutzung ab, sondern vielmehr die politischen Zielsetzungen von vor über zehn Jahren. Angesichts der Verkehrsberuhigung und der damit einhergehenden Aufwertung der Innenstadt zur Begegnungszone für die ganze Stadt, sei es an der Zeit, den LESP den veränderten Verhältnissen und damit zugleich auch den Vorgaben des Bundesrechts anzupassen, wonach Mischzonen, wie sie im kantonalen Zonenplan in der Innenstadt vorgesehen seien, grundsätzlich nicht der LES II, sondern der LES III zuzuordnen seien. Durch eine flächendeckende Einführung der LSE III in der Innenstadt werde nicht nur bundesrechtskonform der tatsächlichen Mischnutzung in der Innenstadt Rechnung getragen, sondern es würde 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 werde dadurch auch die teilweise willkürlich anmutenden Ungleichbehandlungen von Betrieben beseitigt (vgl. Motion Stephan Mumen-

thaler und Konsorten betreffend einheitliche Lärmempfindlichkeitsstufen für die verkehrsberuhigte Innenstadt; Grossratsgeschäft Nr. 16.5365).

2.3.2 Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 18. Januar 2017 zur Motion deren Überweisung als Anzug beantragt. Der Grosse Rat hat die Motion aber am 16. März 2017 in dieser (verbindlichen; vgl. § 43 Abs. 5 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO], SG 152.100) Form dem Regierungsrat überwiesen. Dementsprechend hat der Regierungsrat dem Grossen Rat am 2./3. April 2019 eine flächendeckende Zuweisung der Innenstadt zur ES III zur Genehmigung vorgelegt. Im entsprechenden Ratschlag «Lärmempfindlichkeitsstufenplan Innenstadt» vom 2./3. April 2019 (im Folgenden Ratschlag 2019) wird dazu ausgeführt, dass für eine einheitliche Zuweisung der Innenstadt in die Empfindlichkeitsstufe III die bisher der ES II zugewiesenen Flächen im Gebiet der inneren Stadtmauern Gross- und Kleinbasels neu der ES III zugeteilt würden (Ratschlag 2019, S. 4). Weitere Nutzungspläne wie der Zonenplan oder der Wohnanteilplan mit der Festsetzung «Innere Stadt - Bestehendes Mischungsverhältnis erhalten» würden unverändert bestehen bleiben. In Bezug auf die gemäss Motion angestrebte Verbesserung der Verhältnisse für Boulevardbetriebe wird ausgeführt, dass das bei Bewilligungen für Lärmfragen zuständige Amt für Umwelt und Energie sich bei der Beurteilung der zulässigen Öffnungszeiten von Aussenrestaurants auf den Boulevardplan Innenstadt stütze, welcher seit Dezember 2006 als interne behördliche Richtschnur für eine transparente Beurteilung von Aussenrestaurants in der Innenstadt diene. Bei der vorgesehenen Ausdehnung der ES III könnten die Öffnungszeiten der Aussenrestaurants, welche vorher der ES II zugewiesen waren, sowohl unter der Woche von 22 auf 23 Uhr als auch am Wochenende von 23 auf 24 Uhr um eine Stunde verlängert werden (Ratschlag 2019, S. 6). Damit würden die Voraussetzungen für eine grosszügigere Einzelfallbeurteilung von Gastronomielärm geschaffen (Ratschlag 2019, S. 12), wobei im Rahmen der bundesrechtlich durchzuführenden Einzelfallprüfung auch bei einer einheitlichen ES III weiterhin immer überprüft werden müsse, ob «besondere Verhältnisse» vorliegen, die andere Öffnungszeiten als gemäss Boulevardplan Innenstadt erfordern würden (Ratschlag 2019, S. 6). Das Ziel der Zuweisung der Fläche im Bereich innerhalb der inneren Stadtmauer zur ES III liege darin, in der gesamten Kernstadt eine intensivere Nutzung insbesondere der öffentlichen Bereiche zu fördern. Die damit erzielte Vereinheitlichung entspreche dem grossrätlichen Planungsziel, die Belebung der gesamten Innenstadt zu fördern (Ratschlag 2019, S. 21).

2.3.3 Die BRK des Grossen Rats ist mit Bericht vom 21. April 2021 diesen Ausführungen des Regierungsrats im Grundsatz gefolgt. Die Erhöhung der Lärmempfindlichkeit auf die ES III führe zu einer Erhöhung der Belastungsgrenzwerte für Verkehrs- und Gewerbelärm. Die Basler Innenstadt sei aber weitgehend verkehrsberuhigt, sodass keine Mehrbelastung durch Verkehrslärm erwartet werden könne. Zudem seien in den betroffenen Zonen der Innenstadt sehr wenige Betriebe angesiedelt, welche Gewerbelärm verursachen. Eine Erhöhung dieses Lärmwertes sei ebenfalls kaum zu erwarten, zumal sich neue Gewerbebetriebe wohl nicht in der Innenstadt niederlassen würden. Die Änderung werde aber indirekt eine gewisse Intensivierung für Boulevardnutzungen und andere Nutzungen im öffentlichen Raum ermöglichen, da die ES im Rahmen der erforderlichen Einzelfallprüfung eines von mehreren Kriterien der Beurteilung der Lärmempfindlichkeit des betroffenen Gebietes darstelle. Eine Prüfung der einzelnen Innenstadtgebiete auf Wohnanteil, Gewerbeanteil und insbesondere Boulevardrestaurants habe aber ergeben, dass

es angezeigt sei, den Münsterhügel und das Gebiet Nadelberg in der LES II zu belassen. Beim Münsterhügel (Rittergasse, Münsterplatz, Rheinsprung) handle es sich um einen historischen Ort mit dem wichtigsten Sakralbau der Stadt. Rund um den Münsterhügel sei der Wohnanteil besonders hoch. Gewerbe sei hingegen kaum angesiedelt und die Gastronomie sei auf zwei Lokale beschränkt. Es lasse sich somit plausibel begründen, den Münsterhügel, wie bis anhin, in der ES II zu belassen. Beim Gebiet Nadelberg handle es sich ebenfalls um eine Gegend mit sehr hohem Wohnanteil. Die wenigen Gewerbebetriebe (z.B. Schneiderateliers oder Galerien) seien kaum als lärmintensiv zu bezeichnen. Es seien dort auch wenige Restaurantbetriebe angesiedelt, die nicht primär auf eine erhöhte Lärmtoleranz angewiesen seien. Alle übrigen zur Debatte stehenden Gebiete, darunter auch das Gebiet um die Kleinbasler Innenstadt (Rheingasse), könne wie vorgeschlagen in die ES III eingestuft werden (zum Ganzen: Bericht der Bau- und Raumplanungskommission zum Ratschlag «Lärmempfindlichkeitsstufenplan Innenstadt», S. 6).

3.

3.1

3.1.1 Die Rekurrierenden machen geltend, dass das Altstadtgeviert Waisenhaus/Lindenberg/Utengasse/Reverenzgässlein/Oberer Rheinweg/Wettsteinstrasse, in dem sich ihre Liegenschaft befindet, ebenfalls in der Empfindlichkeitsstufe II belassen werden müsse. Zunächst seien die Voraussetzungen für eine Anpassung der LES nicht erfüllt. Gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV könnten Teile von Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe I oder II der nächst höheren Stufe zugeordnet werden, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind. Beim streitbezogenen Altstadtgeviert handle es sich nicht um ein lärmvorbelastetes Gebiet in diesem Sinn. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sei vor der Einstufung in eine höhere Empfindlichkeitsstufe zu prüfen, ob die Anlagen, von welchen der Lärm ausgehe, saniert werden könnten. Vorliegend sei überhaupt nicht geprüft worden, ob zur Einhaltung der Grenzwerte der LES II Sanierungsmassnahmen erforderlich seien. Für eine Änderung der Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufen ohne gleichzeitige Ausscheidung oder Änderung der Nutzungszonen oder Änderung der Baureglemente bestehe sodann keine Grundlage.

3.1.2 Wie der Grosse Rat in seiner Rekursantwort zu Recht darauf hinweist, liegt hier keine Aufstufung eines mit Lärm vorbelasteten Gebiets im Sinn von Art. 43 Abs. 2 LSV vor. Es geht nicht darum, für bestehende Anlagen oder Betriebe mit der Einweisung des Gebiets in die LES III Sanierungsmassnahmen zu vermeiden und es geht auch nicht um die nur ausnahmsweise (vgl. dazu etwa BGE 121 II 235 E. 5b; Verwaltungsgericht Zürich, VB.2020.00677 vom 04. März 2021 E. 3.4.2) zulässige Höherstufung eines Gebiets, in welchem sich aus der Nutzungsplanung ergibt, dass dort auch mässig störende Betriebe nicht zulässig sind. Es handelt sich vielmehr um einen vom Planungsträger aus der Prüfung und Abwägung von raumplanerischen und umweltrechtlichen Interessen folgenden Planungsentscheid der Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufen auf die bestehende Mischzone, welche auf dem für die Änderung von Nutzungsplänen vorgeschriebenen Weg erfolgt ist. Mit dieser Planung soll keine zonenwidrige Lärmfaltung ermöglicht, sondern eine mit der Richtplanung und Zonenplanung abgestimmte Zuweisung des Innenstadtbereichs zu einer LES vorgenommen werden.

Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden ergibt sich sodann aus Art. 44 Abs. 2 LSV nicht, dass der LESP bei Änderung der Verhältnisse resp. Planungsvorgaben nicht

selbständig angepasst werden darf, zumal eine Festsetzung von Lärmempfindlichkeitsstufen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sowohl einzelfallweise als auch in Ergänzung der Nutzungsplanung erfolgen kann (BGE 121 II 235 E. 1 E. 1). Der Grosse Rat weist in der Rekursantwort zu Recht darauf hin, dass der Lärmempfindlichkeitsstufenplan (LESP) in Basel als Teilplan der kommunalen Nutzungsplanung und entsprechend Art. 43 LSV in Verbindung mit dem Zonenplan, dem BPG und dem Wohnanteilplan zu lesen und zu verstehen ist. Im gleichen Sinn hat der Regierungsrat im Basisratschlag ■ Zonenplanrevision vom

E. 15

Mai 2012 zutreffend ausgeführt, dass die Nutzungsplanung in Basel neben dem Zonenplan auch Bebauungspläne, den Lärmempfindlichkeitsstufenplan, die Grundwasserschutzzonen und den Wohnanteilplan umfassen würden (Basisratschlag ■ Zonenplanrevision vom 15. Mai 2012, S. 9). In Basel wird der Lärmempfindlichkeitsstufenplan für die Stadt Basel vom Regierungsrat erlassen und vom Grossen Rat genehmigt (§ 11 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 [USG BS, SG 780.100]). § 11 Abs. 5 USG BS schreibt zwar nur für die im Zusammenhang mit der Nutzungsplanung erfolgende Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen zu den Nutzungszonen die Anwendung des für die Nutzungsplanung massgeblichen Verfahrens vor. Da die genannte Zuweisung von Lärmempfindlichkeitsstufen zu den Nutzungszonen aber gemäss den vorstehenden Ausführungen ohnehin in formeller Hinsicht Bestandteil des Nutzungsplans ist und die Bestimmungen des RPG über das planungsrechtliche Verfahren und die Mitwirkung der Bevölkerung zur Anwendung gelangen, erfolgte bereits der Erlass des Lärmempfindlichkeitsstufenplans 2003 und damit auch dessen Abänderung zu Recht auf dem Verfahrensweg der Nutzungsplanung (§ 11 Abs. 5 USG BS in Verbindung mit §§ 103 ff. BPG).

3.2

3.2.1 Die Rekurrierenden machen geltend, eine Nutzungsplanänderung setze eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse voraus. Im Altstadtgeviert würden keine erheblich geänderten Verhältnisse vorliegen, die jedoch für die Anpassung des LESP und damit die Aufstufung des Altstadtgevierts Voraussetzung wären.

3.2.2 Wie der Grosse Rat in seiner Rekursantwort zu Recht geltend macht, gelangt für den LESP als Teil der Nutzungsplanung der Grundsatz der Planbeständigkeit zur Anwendung. Er weist aber ebenso zu Recht darauf hin, dass der fünfzehnjährige Planungshorizont des LESP 2003 abgelaufen ist, so dass eine Anpassung an die geänderten Verhältnisse, zu denen auch geänderte raumplanerische Ziele und Interessensbeurteilungen zählen können, nicht gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit verstösst. Solche Änderungen der Verhältnisse können auch neue oder geänderte richtplanerische Vorgaben und entsprechende Wertungen der Nutzungsplanung resp. Zonenplanung sowie Änderungen im Verhalten und der Interessenslage der von der Planung erfassten Bevölkerung darstellen.

3.2.3 Nach der Praxis des Bundesgerichts steht den nach kantonalem Recht zuständigen Instanzen bei der Festlegung der Empfindlichkeitsstufen ein Ermessensspielraum zu, auch wenn sie grundsätzlich Art. 43 Abs. 1 LSV zu beachten haben (BGE 118 Ib 66 E 2b, S. 75 mit weiteren Hinweisen). Bei der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen zu den verschiedenen Nutzungszonen geht es nicht um eine rein deskriptive Bestandsaufnahme. Die ES legen vielmehr normativ fest, wie hoch die Lärmbelastung in einem bestimmten

Gebiet maximal sein darf (WagnerPfeiffer, a.a.O., S. 141, 189). Massgeblich für die lärmschutzrechtliche Einstufung sind nicht die aktuellen Nutzungen und die von ihnen bereits ausgehenden Lärmimmissionen. Der Planungsträger hat vielmehr normativ zu bestimmen, wie hoch die Lärmbelastungen im betroffenen Gebiet maximal sein sollen. Damit lässt sich auch eine zukünftige Entwicklung steuern (vgl. etwa Ratschlag Nr. 9127 betreffend Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufen für die Stadt Basel; Lärmempfindlichkeitsstufenplan [LESP], S. 11). Die Zuordnung der ES zu den einzelnen Nutzungszonen stellt in diesem Sinne einen Planungsakt dar, bei dem raumplanerische und umweltrechtliche Aspekte gemeinsam zu prüfen und widerstreitende Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen sind (BGE 132 II 209 E. 2.2.3 S. 217; BGE 123 II 88 E. 2a S. 93 f.; WagnerPfeiffer, a.a.O., S. 189). Dabei ist aber zu beachten, dass die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen gemäss Art. 44 LSV im Einklang mit dem Zonenplan und der Gesamtverkehrsplanung liegen muss. Raumplanerische Eingriffe sollen nicht mit dem LESP, sondern vielmehr durch eine Überarbeitung dieser Grundlagen herbeigeführt werden.

3.2.4Der Regierungsrat weist im Ratschlag zum Lärmempfindlichkeitsstufenplan Innenstadt darauf hin, dass die Innenstadt in den letzten Jahren belebter geworden sei und insbesondere die Boulevardgastronomie einen Aufschwung erfahren habe. Das Leben finde vermehrt im Aussenraum statt. Derartige kulturelle und gastronomische Angebote fänden grossen Anklang und würden einem gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen (Ratschlag 2019, S. 18). Der Grosse Rat legt in seiner Rekursantwort dar, dass mit der hier angefochtenen Änderung des LESP einer gesellschaftlichen Entwicklung seit dem Jahr 2003, die sich in veränderten Ansprüchen an die Innenstadt und insbesondere an deren Aussenräume manifestiert, pro futuro Raum gegeben werden soll. Es sollen die Voraussetzungen für eine lebendige Innenstadt, in der Menschen leben, arbeiten und ausgehen, geschaffen und eine intensivere Nutzung des Innenstadtbereichs ermöglicht werden (Rekursantwort S. 13). Damit wird in nachvollziehbarer Weise eine Verhaltensänderung aufgezeigt, welche der Zuweisung zu den LES zugrunde lag (vgl. zur Zulässigkeit der Anpassung an Verhaltensänderungen: Tanquerel, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 21 N 36 f.). Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden.

3.3

3.3.1Die Rekurrierenden rügen die Verletzung von bundesrechtlichen Vorschriften. Gemäss Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) seien Emissionen im Rahmen der Vorsorge soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sei. Da in der Schweiz die Siedlungsentwicklung mit verdichtetem Bauen vermehrt nach Innen gelenkt werde, die Bevölkerung zunehme und der Verkehr wachse, würden Massnahmen an der Quelle immer wichtiger, um einen akustisch angenehmen Wohn- und Lebensraum zu sichern. Die Bevölkerung benötige erreichbare, ruhige Gebiete mit hohem Wohnwert, namentlich innerhalb der Siedlungsgebiete. Ziel der Gesetzgebung und der Rechtsprechung sei es also nicht, die Lärmbelastung zu erhöhen, sondern ganz im Gegenteil diese in den Wohngebieten ■ wenn immer möglich ■ zu verringern. Zudem seien gemäss Raumplanungsgesetz Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Lärm möglichst zu verschonen. Die Zuordnung des Gebiets zur LES III widerspreche den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes der zweckmässigen Zuordnung von Wohn- und

Arbeitsgebieten.

3.3.2 Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden lässt sich aus dem in Art. 11 USG festgehaltenen Vorsorgeprinzip nicht ableiten, dass mit der Zuordnung von LES alleine dem Ziel der Reduktion der Lärmbelastung Rechnung getragen werden soll. Die Lärmschutz-Verordnung geht in Art. 43 Abs. 1 lit. c vielmehr davon aus, dass Wohn- und Gewerbezonon (Mischzonon), in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind, der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet werden sollen. Die Zuweisung der bestehenden Mischzone, und namentlich von Zentrumszonon resp. Kernzonon zur LES III, steht damit im Einklang mit Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV (Zaugg/ Ludwig, in: Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 - Kommentar Band II, 4. Aufl., Bern 2017, Art. 72-74 N 25; Bereuter, Kommentar zum Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen, Basel 2020 Art. 15 N 8; Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 N 72, Verwaltungsgericht Graubünden, R 19 6 vom 22.12.2020 E. 6.5; Verwaltungsgericht Zürich, VB.2004.00254 vom 08. Februar 2006 E. 4.2; Verwaltungsgericht Zug, Entscheid V 2020 34 vom 14.06.2021 E. 4.1). Der Grosse Rat weist in seiner Rekursantwort daher zu Recht darauf hin, dass das Vorsorgeprinzip des USG nicht verlangt, dass in allen Gebieten, in denen (auch) gewohnt wird, die ES II gelten müsste. Vielmehr ist auch aus umweltrechtlicher Perspektive zulässig, raumplanerisch Gebiete festzulegen, in welchen trotz (teilweiser) Wohnnutzung auch mässig störende Betriebe zulässig sind und damit eine höhere Belastung zu tolerieren ist, als dies in der Empfindlichkeitsstufe II der Fall ist. Wie bereits ausgeführt, sind bei der Zuweisung der LES raumplanerische und umweltrechtliche Aspekte gemeinsam zu prüfen und widerstreitende Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen (BGE 132 II 209 E. 2.2.3 S. 217, 123 II 88 E. 2a S. 93 f.; WagnerPfeiffer, a.a.O., S. 189). Dabei ist einerseits dem Vorsorgegrundsatz aber auch den Planungsgrundsätzen des RPG zur optimalen räumlichen Zuordnung der verschiedenen Nutzungen Rechnung zu tragen. So gehört es unter anderem zu den durch Raumplanung zu unterstützenden Zielen, dass eine geeignete Durchmischung von Wohn- und Arbeitsquartieren erreicht wird, die innere Erneuerung von Siedlungen vorangetrieben sowie eine Siedlungsstruktur aufgebaut wird, die sich durch kurze und wirtschaftliche Verkehrswege auszeichnen (Tschannen, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich 2019 Art. 1 N 34).

Entgegen der Ansicht der Rekurrierenden ergibt sich aus den bundesrechtlichen Vorgaben des RPG resp. des USG auch nicht, dass die Anteile der Gebiete des Siedlungsraums, in welchen neben der Wohnnutzung auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig sind (Mischgebiete gemäss Art. 43 Abs. 1 lit. d LSV) möglichst klein gehalten werden soll. Die Festlegung des räumlichen Anwendungsbereichs der sich aus dem Umweltschutzgesetz ergebenden Belastungsgrenzwerte (Art. 11 ff. und Art. 23 ff. USG; Art. 40 ff. LSV sowie Anhänge 3 bis 7 zur LSV) obliegt den Kantonen und Gemeinden in Erfüllung der ihnen zustehenden Kompetenzen für den Vollzug der Raumplanung und den Erlass und den Vollzug des öffentlichen Baurechts (Kölz, Bundesgericht Urteil 1P.200/1991/b vom 25. März 1992, URP 1992 S. 617 ff., 621). Es ist in diesem Sinne Aufgabe der kantonalen Nutzungsplanung, für eine zweckmässige Aufteilung dieser Gebiete zu sorgen, welche den planungsrechtlichen Grundsätzen und namentlich auch der Richtplanung entspricht.

3.3.3 Es ist daher im Folgenden unter Berücksichtigung der Vorgaben aus der Richtplanung und Nutzungsplanung zu prüfen, ob die Zuweisung eines Gebiets zu einer höheren Lärmempfindlichkeitsstufe gerechtfertigt ist.

3.4

3.4.1 Die Rekurrierenden rügen, die höhere Einstufung würde den kantonalen Planungsgrundsätzen widersprechen. Der vom Regierungsrat nach einem Mitwirkungsverfahren erlassene Entwicklungsplan Innenstadt aus dem Jahr 2015 habe Nutzscherpunkte für bewilligungspflichtige Nutzungen im öffentlichen Raum, insbesondere Boulevardrestaurants, definiert, wobei das damals im LES II liegende Altstadtviertel im Kleinbasel nicht umfasst worden sei. Im kantonalen Richtplan sei zudem festgehalten, dass die Lärmbelastung der Bevölkerung durch Massnahmen an der Quelle zu vermindern sei. Lärmintensives Gewerbe soll in geeigneten Gebieten einen Standort finden. Kulturelle Interessen sollen in Abwägung mit dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm an zentrumsnahen Lagen Platz finden. Diese Planungsgrundsätze seien mit der generellen Aufstufung der LES im Altstadtgeviert nicht beachtet worden. Dies widerspreche auch § 11 Abs. 2 USG BS, wonach das mit Lärm vorbelastete Gebiet möglichst klein gehalten werden soll. Gemäss § 12 Abs. 1 USG BS hätten die Behörden bei der Planung von Lärmschutzmassnahmen in den Wohnzonen anzustreben, dass die gesetzlichen Immissionsgrenzwerte auch ausserhalb von Gebäuden nicht überschritten würden. Mit der Einweisung in die LES III würden die vorgenannten kantonalen Planungsgrundsätze verletzt.

3.4.2 Aus den Planungsgrundsätzen unter «S1.7 Lärmschutz» des geltenden kantonalen Richtplans geht hervor, dass zur Verminderung der Lärmbelastung der Bevölkerung primär Massnahmen an der Quelle zu treffen sind und dass durch planerische und ökonomische Instrumente eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs anzustreben ist. Lärmintensives Gewerbe soll in geeigneten Gebieten einen Standort finden und kulturelle Interessen sollen in Abwägung mit dem Schutz der Bevölkerung vor Lärm auch in zentrumsnahen Lagen Platz finden. Der Richtplan gibt somit nicht vor, dass Gebiete insbesondere in der Innenstadt, in denen (auch) Wohnnutzung stattfindet, vor jeglichen Immissionen zu schützen sind. Der Richtplan verlangt vielmehr im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben insbesondere bei den zentrumsnahen Lagen eine Abwägung zwischen dem Interesse des Lärmschutzes und anderen öffentlichen Interessen. Die Rekurrierenden weisen zu Recht darauf hin, dass der Regierungsrat in Bezug auf die Innenstadt mit dem Entwicklungsplan Innenstadt 13. Januar 2015 (ERPI) weitergehende richtplanerische Vorgaben erlassen hat. Der Entwicklungsrichtplan Innenstadt als kommunaler Teilrichtplan ist das behördenverbindliche Planungsinstrument zur Koordination der Themen Nutzung, Gestaltung und Verkehr. Der Regierungsrat weist in der Einleitung des Entwicklungsplans Innenstadt darauf hin, dass in keinem Gebiet innerhalb des Kantons Basel-Stadt auf engstem Raum so viele gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktionen und Bedürfnisse aufeinandertreffen wie in der Basler Innenstadt. Gemäss dem ERPI bildet die Innenstadt den Kern städtischen Lebens, dient als sozialer Treffpunkt und als Erlebnis- und Freizeitraum, bietet hochwertigen Wohnraum, beheimatet zahlreiche Arbeitsplätze, ist Anziehungs- und Orientierungspunkt für Touristen und trägt nicht zuletzt zentrale Versorgungsfunktionen (ERPI S. 4). Der Perimeter des ERPI umfasst im Wesentlichen die Kernstadt (Gebiete innerhalb der inneren Stadtmauern) und die Vorstadt (Gebiete innerhalb der äusseren Stadtmauern, vgl. ERPI S. 15). Im Einklang mit der Wohnraumentwicklungsstrategie geht der ERPI vom Ziel einer Stabilisierung der Anzahl Wohnungen im Perimeter der Innenstadt aus (ERPI S. 21). In Bezug auf die Nutzung des öffentlichen Raums wird im ERPI festgehalten, dass der Nutzungsdruck an

gewissen zentralen Orten der Innenstadt sehr hoch ist, da sich dort eine Vielzahl von Nutzungen konzentriert. Um die damit verbundene Belastung zu reduzieren, wird eine bessere Verteilung der Nutzungen auf dem Stadtgebiet und innerhalb der Innenstadt angestrebt. Es soll genügend Raum sowohl für die Belegung durch bewilligungspflichtige Nutzungen als auch die alltägliche Nutzung zur Verfügung stehen und ein Ausgleich geschaffen werden (ERPI S. 27). Im ERPI werden folgende Funktionen unterschieden, die ein öffentlicher Raum übernehmen kann. So etwa Orte des Handels, der Verpflegung oder der Unterhaltung und der Begegnung einerseits und Orte der Ruhe andererseits (ERPI S. 39). Dabei werden für die Rheingasse die Schwerpunkte Ort der Verpflegung und Ort der Begegnung und für den Oberen Rheinweg die Schwerpunkte Orte der Verpflegung, der Begegnung, der Unterhaltung, der Bewegung und des Flanierens festgelegt (ERPI S. 40). Als Schwerpunkte der bewilligungspflichtigen Nutzung sieht der ERPI für den Oberen Rheinweg Sportveranstaltungen, Kulturveranstaltungen, Feste und Boulevardgastronomie und für die Rheingasse Feste und Boulevardgastronomie vor (ERPI, S. 43 f.) Für die von den Rekurrierenden beantragte Unterteilung des betroffenen Gebiets mit dem Reverenzgässlein als Trennlinie findet sich im ERPI weder in der Zuordnung zu den aufgeführten Strassen (ERPI S. 40 resp. 44) noch im entsprechenden Plan (ERPI S. 41 resp. 45) eine Grundlage. Die markierte Zone beim Oberen Rheinweg wird vielmehr bis zur Wettsteinbrücke weitergezogen und bei der Rheingasse bis kurz vor der Einmündung in den Lindenberg. Für das Gebiet der Rheingasse und des Oberen Rheinwegs im Gebiet zwischen Reverenzgässlein und der Wettsteinbrücke sieht der ERPI explizit einen Ausbau der Nutzung im öffentlichen Raum vor (ERPI S. 47). Das ganze Gebiet gehört zur verkehrsberuhigten Fussgängerzone, wobei der Obere Rheinweg und die Rheingasse zudem als Begegnungszonen ausgewiesen sind (ERPI S. 60). Für die Rheingasse wird als Entwicklung die Förderung von Verkaufs- und Gastronomienutzungen angestrebt (ERPI S. 112). Diese Zuweisungen werden vorgenommen, obwohl das Gebiet in der Innenstadt im Kleinbasel ebenso wie grosse Gebiete der Innenstadt auf der Grossbasler Seite zur historischen Altstadt gezählt werden (ERPI S. 65). Dem ERPI ist somit zu entnehmen, dass bei einem gewichtigen Teil des vom Rekurs umfassten Gebiets gemäss diesem Teilrichtplan die Nutzung des öffentlichen Raums und insbesondere der Boulevardgastronomie gefördert werden soll.

3.4.3 Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden liegt somit mit der geänderten Teilrichtplanung (auch) für das vom Rekurs betroffene Gebiet eine wesentliche Änderung der Umstände vor, welche eine Anpassung des 2003 zuletzt vom Grossen Rat genehmigten LESP rechtfertigen. Die vorgenommene Änderung steht auch im Einklang mit dem Boulevardplan Innenstadt, der die Öffnungszeiten von Aussenrestaurants, bewirteten Aussenterrassen sowie Buvetten im innenstädtischen Bereich regelt (vgl. dazu etwa VGE VD.2018.133/135 vom 14. Juni 2019 E. 5.2). In diesem behördenverbindlichen Plan wird das gesamte Innenstadtgebiet im Kleinbasel einheitlich dem Gebiet mit möglichen Öffnungszeiten von 7:00 Uhr morgens bis 23:00 Uhr resp. am Freitag/Samstag bis 24:00 Uhr zugewiesen. Die Zuweisung des strittigen Gebiets zur LES III steht auch im Einklang mit dieser Planungsentscheid.

3.4.4 Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umweltschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt. Es ist zwar richtig, dass gemäss § 11 Abs. 2 USG BS bei der Zuordnung von Lärmempfindlichkeitsstufen den bestehenden Nutzungszonen das mit Lärm vorbelastete Gebiet möglichst klein gehalten werden soll und dass gemäss § 12 Abs. 1 USG BS der

Kanton und die Landgemeinden bei der Planung ihrer Lärmschutzmassnahmen in Wohnzonen anstreben, dass die gesetzlichen Immissionsgrenzwerte auch ausserhalb von Gebäuden nicht überschritten werden. Daraus lässt sich aber keine verbindliche Vorgabe ableiten, bei der Zuweisung von Gebieten zu LES resp. der Nutzungsplanung alleine dem Ziel der Vermeidung von Lärmimmissionen Rechnung zu tragen ist. Es ist aber richtig, dass dem Interesse am wirksamen Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner vor Lärmeinwirkungen eine wesentliche Bedeutung zukommt (Tschannen, a.a.O., Art. 1 N 34). Das Bundesgericht hat allerdings im Entscheid BGE 121 II 235 E. 5c darauf hingewiesen, dass auch eine Höhereinstufung von Wohngebieten die Behörden nicht daran hindern, Massnahmen zur Verminderung der Umweltbelastung umzusetzen. Solche Massnahmen insbesondere zur Vermeidung von Verkehrslärm wurden im vorliegenden Fall mit weitgehenden Verkehrsberuhigungsmassnahmen umgesetzt. Von den Rekurrierenden wird denn auch nicht geltend gemacht, dass im betroffenen Gebiet die gesetzlichen Immissionsgrenzwerte überschritten seien.

3.4.5 Die Rekurrierenden machen sodann geltend, die Zuweisung des vom Rekurs betroffenen Gebiets widerspreche dem Wohnanteilplan. Sie führen zu Recht aus, dass der Wohnanteilplan für die gesamte Innenstadt vorschreibt, dass das bestehende Mischverhältnis zu erhalten ist und dass gemäss § 1 der Verordnung betreffenden Wohnflächenanteil vom 20. Juni 1995 in den zum Wohnen geeigneten Gebieten der Stadt Basel das bestehende Verhältnis zwischen Wohn- und Arbeitsfläche nicht zu Ungunsten der Wohnflächen verschlechtert werden darf. Mit der Zuweisung eines Gebiets zur LES II oder zur LES III wird aber das vom Wohnanteilplan fixierte Flächenverhältnis zwischen Gewerbe und Wohnen nicht verändert. Der überwiegende Teil des gemäss Wohnanteilplans zur Innenstadt zählenden Gebiets mit der Vorgabe «bestehendes Mischverhältnis erhalten» ist bereits heute der LES III zugeordnet. Der Grosse Rat weist in seiner Rekursantwort zu Recht darauf hin, dass auch das vom vorliegenden Rekurs betroffene Gebiet keine reine Wohnzone darstellt, die im Sinn von Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV eine Zuweisung zur ES II verlangen würde. Vielmehr zeichnet es sich mit einer Mischnutzung aus. Der tatsächliche Gewerbeanteil präsentiert sich zwar nicht überall gleich; dennoch ist auch in dem vom Rekurs betroffenen Geviert ein beachtlicher Teil der Flächen dem Gewerbe vorbehalten. Mit der Zuweisung zur LES II oder III wird weder direkt noch indirekt in das Verhältnis zwischen Wohnnutzung und gewerbliche Nutzung eingegriffen. Die Vorgabe aus dem Wohnanteilplan verhindert im Gegenteil, dass in den betroffenen Gebieten die eine oder andere Nutzungsart verdrängt wird.

3.4.6 Weiter geben die Rekurrierenden zu bedenken, dass ihre Liegenschaft im Denkmalverzeichnis eingetragen sei, welches eine Sicherung der kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Werte verlange. Die mit der Aufstufung beabsichtigte Begünstigung der Boulevard-Gastronomie und Veranstaltungen seien Kinder einer aktuellen Spassgesellschaft und würden den vorgenannten Werten des Denkmalschutzes widersprechen. Das Gebiet sei auch im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) mit besonderer Qualität aufgenommen. Das Denkmalschutzgesetz und das ISOS seien zu Unrecht nicht beachtet worden.

Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden lässt sich weder aus der Zugehörigkeit eines Gebiets in die Stadt- und Dorfbild-Schutzzone noch aufgrund der Eintragung von Gebäuden in einem Gebiet in das Denkmalverzeichnis eine Schlussfolgerung für die richtige Zuordnung dieses Gebiets zu einer Lärmempfindlichkeitsstufe ableiten. Es

befinden sich unbestrittenermassen diverse Gebiete der Stadt- und Dorfbild-Schutzzone in der LES II und ebenso in der LES III. Das gilt ebenso für im Denkmalverzeichnis eingetragene Gebäude. Ebenso wenig lässt sich aus der Qualifizierung eines Gebäudes oder einer Anlage als schutzwürdig im ISOS die Pflicht zur Zuweisung zu einer bestimmten LES ableiten, da weder der Denkmalschutz noch der Schutzzweck des ISOS dem Schutz vor Lärmemissionen dienen.

3.5

3.5.1 Die Rekurrierenden rügen schliesslich, dass die für die Planänderung erforderliche umfassende Interessenabklärung und Gewichtung nicht erfolgt sei. Das vom Rekurs umfasste Altstadtgeviert stelle eine exquisite und qualitativ hochwertige Wohnlage in Basel dar. Das Preissegment in dieser Gegend sei relativ hoch, nicht zuletzt aufgrund des Altstadtcharakters und der derzeit ruhigen Wohnlage. Dies sei durch die Anpassung des LESP gefährdet. Die bestehenden Nutzungen bedürften keiner Aufstufung und würden eine solche auch nicht rechtfertigen. Es würden sowohl gewichtige öffentliche Interessen als auch massgebende Interessen der Anwohner- und Eigentümerschaft gegen die Aufstufung sprechen. Das Ruhebedürfnis und damit der Lärmschutz der Wohn- und Arbeitsbevölkerung würde dem Interesse nach einer intensiveren Nutzung des öffentlichen Raums im betroffenen Gebiet vorgehen, zumal ein solches Interesse gar nicht existiere. Die Massnahme sei auch unverhältnismässig, da sie für die Förderung von Veranstaltungen im öffentlichen Raum untauglich sei. Das gemäss dem Ratschlag des Regierungsrats und des Berichts der BRK verfolgte Ziel der Erhöhung der Nutzung des öffentlichen Raums könne mit der Zuweisung der Gebiete in die LES III gar nicht erreicht werden, da der LESP einzig den Verkehrs- und Gewerbelärm direkt steuere. Demgegenüber würden (Boulevard-)Restaurants und andere Veranstaltungen im öffentlichen Raum jeweils einer Einzelfallprüfung nach Art. 15 USG unterliegen.

3.5.2 Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden geht aus den Planungsberichten des Regierungsrats und der Bau- und Raumplanungskommission des Grossen Rats hervor, dass dem angefochtenen Planungsbeschluss eine vertiefte Interessenabklärung und Abwägung vorausgegangen ist. Sowohl im Ratschlag des Regierungsrats als auch im Bericht der BRK wird auf die Interessenskonflikte hingewiesen, welche insbesondere aus den unterschiedlichen Nutzerinteressen vor allem im innenstädtischen Bereich bestehen. Darauf wurde auch bei der Ausarbeitung des ERPI und dem Boulevardplan Innenstadt hingewiesen. Es handelt sich bei dem Gebiet zwischen der Mittleren Brücke und der Wettsteinbrücke um ein vielfältig und intensiv genutztes Quartier. Insbesondere in der Nähe der Greifengasse (d.h. der Verlängerung der Mittleren Brücke) kann das Gebiet als klassisches Ausgangsquartier bezeichnet werden mit diversen Restaurants und Bars etc. sowie Läden und Dienstleistungsbetrieben wie Coiffeursalons etc. In diesem Teil ist denn auch der Wohnanteil eher gering. Als Ort der Begegnung und des Ausgangs ist zudem ein wesentlicher Teil der Rheingasse und der gesamte Obere Rheinweg zwischen Mittlerer Brücke und Wettsteinbrücke zu bezeichnen, auch wenn es sich aufgrund der historisch wertvollen Bausubstanz und der Gebäudereihe mit Rheinsicht natürlich auch um eine sehr attraktive Wohngegend handelt. Ebenfalls von Restaurants mit Aussenbetrieb dominiert ist die Riehentorstrasse, welche den Lindenberg kreuzt. Die entsprechende Boulevardnutzung findet auch beim Lindenberg selbst statt. Eine davon abweichende primäre Wohnnutzung ohne Restaurationsnutzung findet sich ausschliesslich in dem von den Rekurrierenden selbst bewohnten Teil der C_____ und dem Block zwischen dem Lindenberg und der

Riehentorstrasse. Bei dem von den Rekurrierenden aufgeführten Waisenhauskomplex zwischen Riehentorstrasse und Wettsteinstrasse handelt es sich um ein vielfältig genutztes Areal mit Wohngruppen, Kinderkrippen und Tagesstrukturen sowie einer Musikschule. Auf dem Platz vor dem Waisenhausgebäude findet sich eine Skateranlage und ein Kinderspielplatz, an welchen wiederum eine Primarschule und weitere Räumlichkeiten einer Musikschule angrenzen. Es handelt sich somit bei dem ganzen Gebiet um eine klassische Kernzone mit sehr unterschiedlichen Nutzungen und damit auch Nutzerinteressen. Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden kann aber in diesem Teil der Innenstadt nicht von einer ausschliesslichen Wohnnutzung ausgegangen werden, welche die übrigen Nutzungen in den Hintergrund drängen lässt. Es ist im Einklang mit den Ausführungen im ERPI von einem Kernbereich des städtischen Lebens auszugehen, welcher einerseits einen sozialen Treffpunkt darstellt und als Erlebnis- und Freizeitraum fungiert, und gleichzeitig qualitativ hochstehenden Wohnraum anbietet. Solche Mischzonen werden gemäss den Vorgaben von Art. 43 LSV im Regelfall der LES III zugewiesen, in welcher auch mässig störende Betriebe zugelassen sind (Zaugg/Ludwig, a.a.O., Art. 72⁷⁴ N 25; Bereuter, a.a.O., Art. 15 N 8; Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 N 72; Verwaltungsgericht Graubünden, R 19 6 vom 22. Dezember 2020 E. 6.5; Verwaltungsgericht Zürich, VB.2004.00254 vom 8. Februar 2006 E. 4.2). Im Innenstadtgebiet wird gemäss den richtplanerischen und nutzungsplanerischen Vorgaben eine gute Nutzungsdurchmischung angestrebt. Ihre entsprechende Funktion kann das Gebiet nur wahrnehmen, wenn dort auch Betriebe des Unterhaltungs- und des Gastgewerbes bestehen können (vgl. etwa zur Zentrumszone in Zürich Verwaltungsgericht Zürich Entscheid VB.2004.00254 vom 8. Februar 2006 in URP 2006 S. 403; BGer 1C_499/2014 vom 25. März 2015 E. 3.1 und 4.3 zur Kernzone der Stadt Meienfeld). Es handelt sich vorliegend somit nutzungsplanerisch um eine klassische Mischzone, bei welcher gemäss den Vorschriften von Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV die Zuweisung zur LES III richtig ist (vgl. BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.1; Verwaltungsgericht Zug V 2019 118 vom 2. Dezember 2020 E. 3.2 zur Altstadtzone Zug). Inmitten der Kleinbasler Innenstadt mit der gesamthaften Zuweisung zur ES III eine LES II-Zone rund um das Gebäude der Rekurrierenden einzurichten wäre unbestrittenermassen nicht sinnvoll. Es kann diesbezüglich auf die zutreffenden Ausführungen des Regierungsrats zur Vermeidung der Ausscheidung allzu kleiner Gebiete derselben Empfindlichkeitsstufe verwiesen werden (Anhang 2 zum Ratschlag 2001, S. 61), denen sich das Gericht anschliesst.

Der Regierungsrat hat in seinem Ratschlag zum LESP zu Recht ausgeführt, dass es den Gemeinden offenstehe, auch in solchen Mischzonen über die bundesrechtlichen Lärmschutzvorgaben hinausgehend eine Zuweisung zu einer Zone mit strengeren Grenzwerten vorzunehmen. Eine entsprechende Pflicht lässt sich aber gemäss den vorstehenden Ausführungen weder dem Bundesrecht noch dem kantonalen Recht entnehmen. Es ist diesbezüglich vielmehr von einem Ermessen des Planungsträger bei der Vornahme der erforderlichen Interessenabwägung (vgl. dazu etwa VGE VD.2016.5 vom 23. Mai 2018 E 3.6.2; BGer 1C_479/2017 vom 1. Dezember 2017 E. 7.1) auszugehen. Vorliegend wurde entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden eine solche Interessenabwägung vorgenommen und der Planungsentscheid nachvollziehbar und sachlich begründet. Es wird vom Planungsträger anerkannt, dass in der Innenstadt der Stadt Basel teilweise ein hoher Wohnanteil vorliegt und dass die Wohnbevölkerung vor Lärmbelastung zu schützen ist. Allerdings weisen der Regierungsrat und auch der Grosse Rat zu Recht darauf hin, dass gerade in der hier betroffenen Altstadt Kleinbasel die

Lärmbelastung in Folge der umfassenden Massnahmen zur Verkehrsberuhigung deutlich abgenommen hat und dass auch bei einer einheitlichen Einstufung dieses Gebiets zur LES III keine Erhöhung der entsprechenden Belastung zu erwarten ist. Die Rekurrierenden vermögen in keiner Weise aufzuzeigen, dass diese Einschätzung nicht zutreffend sein sollte. Die Rekurrierenden vermögen auch nicht aufzuzeigen, dass bei der Zuweisung des Gebiets zur LES III mit einer zunehmenden Belastung durch Lärm von Gewerbebetrieben (ausserhalb des Gastgewerbes) zu rechnen ist, zumal in der Innenstadt eher von einer Abnahme von Betrieben mit störenden Lärmemissionen wie etwa Garagen oder Produktionsbetrieben etc. auszugehen ist. Es ist daher richtig, dass die Zuordnung des Gebiets zur LES III sich primär bei den zulässigen Emissionen von Gastgewerbebetrieben resp. der Nutzung des öffentlichen Raums für eine entsprechende Nutzung auswirken wird.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass auch in der LES III die Lärmgrenzen auch mit Rücksicht auf die Wohnnutzung so festzulegen sind, dass die Wohnbevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich gestört wird (Verwaltungsgericht St. Gallen, B 2009/93 vom 15. April 2010 E. 2.2.1). Lärmemissionen einer neuen ortsfesten Anlage müssen nach Art. 7 Abs. 1 LSV so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (lit. a). Die von der Anlage allein erzeugten Lärmimmissionen dürfen die Planungswerte nicht überschreiten (lit. b). Soweit keine Belastungsgrenzwerte direkt oder analog angewendet werden können, muss die Vollzugsbehörde die Lärmimmissionen gemäss Art. 15 USG nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung beurteilen (Art. 40 Abs. 3 LSV). Immissionsgrenzwerte für Lärm sind dabei nach Art. 15 USG so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung die zugelassenen Immissionen die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Dabei ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Einzelfallbeurteilung vorzunehmen, wobei der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen sind (VGE VD.2020.263 vom 3. September 2021, E. 2.1; BGE 133 II 292 E. 3.3 S. 296 f.). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung können fachlich abgestützte private Richtlinien, wie namentlich die von der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute (Cercle Bruit) herausgegebene Vollzugshilfe zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Lokale als Entscheidungshilfe für eine derartige, objektivierte Betrachtung berücksichtigt werden (BGer 1C_293/2017 vom 9. März 2018 E. 3.1.2 [in: URP 2018 S. 323]). In der Stadt Basel kommt bei der Beurteilung der zulässigen Öffnungszeiten von Aussenrestaurants auch der 2006 als interne behördliche Richtschnur erlassene Boulevardplan Innenstadt zur Anwendung. Bei der Festlegung der Innenöffnungszeiten von Restaurationsbetrieben wird das Beurteilungsinstrument für Sekundärlärm von Gastronomiebetrieben (GASBI) verwendet. Der jeweils zulässige Störgrad wird aufgrund des Charakters eines Gebietes (Zonen- und Lärmempfindlichkeitsstufenplan), der bereits bestehenden Belastung, dem Wohnanteil und weiteren Faktoren empirisch ermittelt. Der Regierungsrat weist im Ratschlag zum Lärmempfindlichkeitsstufenplan Innenstadt auf Seite 6 zutreffend darauf hin, dass bei einer Zuweisung eines Gebiets zur ES III tendenziell höhere Störungen zulässig sind als in der ES II und somit entsprechend längere Öffnungszeiten sowohl für Aussenrestaurants als auch für Innenrestaurants und dass auch bei Veranstaltungen im öffentlichen Raum die Anzahl, die Dauer aber auch die Intensität von möglichen Veranstaltungen zunehmen kann. Die vom Bundesumweltschutzrecht für diese Lärmart vorgeschriebene Einzelfallprüfung mit Abwägung der lokalen Gegebenheiten ist aber auch innerhalb einer einheitlichen ES III

zwingend vorgeschrieben, so dass diese nicht automatisch in einheitliche Öffnungszeiten übersetzt werden kann. Der Regierungsrat weist aber zu Recht darauf hin, dass die erhöhte Lärmempfindlichkeitsstufe als ein Kriterium, welches tendenziell für längere Öffnungszeiten spricht, in die Einzelfallabwägung einfließt (Ratschlag Lärmempfindlichkeitsstufenplan Innenstadt, S. 10). Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden kann damit das vom Planungsträger verfolgte Ziel der intensiveren Nutzung des öffentlichen Raums im betroffenen Gebiet mit der Zuweisung des Gebiets zur LES III erreicht werden. Der Regierungsrat führt dazu im Ratschlag auf Seite 18 aus, dass die Innenstadt in den letzten Jahren belebter geworden sei und insbesondere die Boulevardgastronomie einen Aufschwung erfahren habe. Das Leben finde vermehrt im Aussenraum statt. Derartige kulturelle und gastronomische Angebote fänden grossen Anklang und würden einem gesellschaftlichen Bedürfnis entsprechen. Der Grosse Rat als Planungsbehörde wolle diese Entwicklung mit der grossflächigen Zuweisung praktisch der gesamten Innenstadt zur ES III unterstützen. Der Regierungsrat weist somit zu Recht darauf hin, dass die Zuweisung des Gebiets zur ES III somit ein zwar nur indirektes, aber dennoch wirksames Mittel darstellt, um ■ wie beabsichtigt ■ Erleichterungen für die Boulevardgastronomie zu begünstigen. Diese Gewichtung des genannten öffentlichen Interesses durch den Grossen Rat ist bei der Beurteilung der Zulässigkeit der angefochtenen Massnahme zu respektieren, auch wenn sie nach Ansicht der Rekurrierenden lediglich Ausfluss einer aktuellen Spassgesellschaft ist. Der Einschätzung des Regierungsrats, wonach die Zuweisung des Gebiets zur ES III in den übrigen Bereichen, namentlich beim Verkehrslärm, nicht zu einer spürbaren Erhöhung der Lärmbelastung führen wird, da dort bereits umfassende Verkehrsberuhigungsmassnahmen wirksam sind und auch keine Ansiedlung von Gewerbebetrieben mit störenden Lärmemissionen in diesem Altstadtquartier zu erwarten sind, kann sich das Gericht anschliessen. Eine andere Entwicklung ist denn auch nicht in den Innenstadtgebieten zu beobachten, welche bereits heute der ES III zugewiesen sind. Etwas anderes wird denn auch von den Rekurrierenden nicht substantiiert vorgebracht. Es ist somit festzustellen, dass der Grosse Rat den ihm bei der Planung zustehenden Ermessensspielraum bei der Festlegung der LES im vorliegenden Fall nicht überschritten hat.

3.5.3 Gemäss den obigen Ausführungen hat der Grosse Rat zur Verfolgung von legitimen öffentlichen Interessen einen sachlich begründeten Planungsentscheid gefällt. Die Liegenschaft der Rekurrierenden befindet sich in einer Mischzone, deren Zuweisung zur LES III im Einklang mit Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV steht (vgl. dazu oben E. 3.1.2). Dieser Zuweisungsentscheid steht im Einklang mit den Vorgaben aus der Eigentumsgarantie, zumal die Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums der Rekurrierenden durch den Planungsentscheid nicht eingeschränkt werden. Die allenfalls aufgrund des Entscheids zu erwartenden zusätzlichen Emissionen sind gemäss den obigen Ausführungen nicht als bedeutend zu qualifizieren und sind in einer solchen Mischzone zumutbar.

3.6 Entgegen den Ausführungen der Rekurrierenden wird mit dem angefochtenen Entscheid auch nicht gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Rechtsgleichheitsgebot im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung zukommt. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich verschieden behandelt werden können. Verfassungsrechtlich genügt es nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass die

Plananordnung sachlich vertretbar, mithin nicht willkürlich ist. In diesem Sinn wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit nur in besonderen Situationen effektiv verletzt: etwa dann, wenn Grundstücke, die funktional zum gleichen Planungsgebiet gehören, verschieden behandelt werden, ohne dass sie objektspezifische oder raumplanerische Unterschiede aufweisen (Zum Ganzen:Ruch, Kommentar RPG, Zürich 2009, Einleitung, Rz. 26;Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 N 47; BGE 122 I 279 E. 5a S. 288; 121 I 245 E. 6e/bb S. 249; VGE VD.2016.5 vom 23. Mai 2018 E. 3.6.1 mit weiteren Hinweisen). Der Grosse Rat weist in seiner Rekursantwort zutreffend darauf hin, dass überzeugende sachliche Gründe vorliegen für eine unterschiedliche Zuweisung des Gebiets beim Münsterhügel und beim Nadelberg einerseits und dem Rest der Innenstadt unter Einschluss des Gebiets in der Altstadt des Kleinbasels andererseits. Es ist unter Berücksichtigung der vorgenannten Grundsätze der Planung nicht zu beanstanden, dass der Förderung der intensiveren Nutzung des öffentlichen Raums im betroffenen Gebiet vom Planungsträger ein höheres Interesse zugeordnet wird, als dies beim Gebiet um den Münsterplatz selbst oder beim Nadelberg der Fall ist, zumal bereits heute Teile des hier betroffenen Altstadtgebiets im Kleinbasel eine grössere Rolle als Ausgangs- und Begegnungsraum spielen. Dies wird denn auch durch eine entsprechende Qualifizierung des Gebiets im Entwicklungsplan Innenstadt (vgl. dazu oben E. 3.3.2) zum Ausdruck gebracht, in welchem die Gebiete Rittergasse, Augustinergasse/Rheinsprung beim Münsterplatz und beim Nadelberg unter keinem Aspekt als Funktions- und Nutzungsschwerpunkte bezeichnet werden. Dieser bezeichnet das Gebiet Rheingasse und den südlichen Teil des Oberen Rheinwegs zwischen Reverenzgässlein und Wettsteinbrücke als Gebiet, in dem nach der geplanten baulichen Umgestaltung ein Ausbau der Nutzung im öffentlichen Raum stattfinden soll. Der südliche Teil des Oberen Rheinwegs bis zur Wettsteinbrücke und die Rheingasse können dadurch der Entlastung für die sehr dichten Nutzungsansprüche im Bereich des nördlichen Oberen Rheinwegs dienen (ERPI, S. 120 f.) Das Altstadtgeviert gehört in diesem Sinn zur attraktiven Flanier- und Ausgehmeile entlang des Rheins auf der Kleinbasler Seite, womit dessen Zuweisung zur LES III sachlich begründet ist und damit auch im Einklang mit dem Gleichbehandlungsgebot steht.

4.

Aus dem Dargelegten ergibt sich, dass der Rekurs in allen Punkten abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens haben die Rekurrierenden gemäss § 30 Abs. 1 VRPG dessen Kosten zu tragen.

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