

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 4. November 2015

937.

Schriftliche Anfrage von Dr. Urs Egger, Samuel Dubno und 1 Mitunterzeichnenden betreffend Projekt «Nachtleben», Anzahl der Lärmklagen gegenüber den Gastrobetrieben sowie gesetzliche Grundlagen und mögliche Folgen der Praxisänderung aufgrund des Urteils des Baurekursgerichts für die bestehenden und bewilligten Betriebe in der Stadt

Am 8. Juli 2015 reichten Gemeinderäte Dr. Urs Egger (FDP), Samuel Dubno (GLP) und 1 Mitunterzeichnender folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2015/250, ein:

Der Stadtrat hat in seiner Medienmitteilung vom 30. Juni eine Zwischenbilanz des Projekts Nachtleben gezogen und über die Praxisänderung aufgrund des Urteils des Baurekursgerichts orientiert. Wir bitten den Stadtrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Gebiete umfasst das Projekt «Nachtleben»?
2. Sind neben den Gesprächsrunden im Langstrassenquartier weitere Gesprächsrunden in anderen Quartieren geplant? Wenn ja, wo und weshalb? Was erhofft sich der Stadtrat davon und in welchen Bereichen kann die Stadt gegenüber den Einwohnern Konzessionen machen? Welcher rechtliche Spielraum besteht diesbezüglich?
3. Wie hat sich die Anzahl der Lärmklagen aufgrund von Gastrobetrieben in den letzten Jahren entwickelt? Wir bitten um eine Gliederung nach Wochentagen, Tageszeiten und Quartieren.
4. Wie werden Lärmimmissionen gemessen?
5. Aufgrund welcher Gesetzesbestimmungen leitet das Gericht die Baubewilligungspflicht ab und welche Gesetze müssten angepasst werden, um von dieser Bewilligungspflicht abzusehen?
6. Inwiefern betrifft die erwähnte Praxisänderung bestehende Betriebe in der Stadt, die ihren Betrieb wie bisher weiterführen? Kommt die Praxisänderung auch dann zum Tragen, wenn bestehende Betriebe Anpassungen an ihrem Betriebsregime durchführen möchten, die sich nicht oder nur geringfügig auf die Lärmentwicklung auswirken?
7. Wie will der Stadtrat in diesem Zusammenhang die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz der bestehenden oder bereits bewilligten Betriebe sicherstellen?
8. Erwartet der Stadtrat, dass die Praxisänderung eine Bedrohung für bestehende Quartierrestaurants, namentlich in Wohnquartieren darstellt? Wir bitten um eine Begründung der Antwort.
9. Welche Auswirkungen sind auf die Betriebe in Zürich West z.B. Frau Gerolds Garten u.a., und an der Langstrasse zu erwarten?
10. Führt die neue Praxis dazu, dass unter diesem Titel Verlängerungen der Betriebszeiten generell nicht mehr bewilligungsfähig sind?
11. Wie ist die Formulierung «Auch für Wartezeiten im Freien muss künftig ein Baugesuch eingereicht werden.» aus der Medienmitteilung vom 30. Juni 2015 zu verstehen? Inwiefern betrifft diese Aussage bestehende Betriebe? Wie sind Wartezeiten definiert?
12. Welche Auflagen für bestehende und neue Betriebe werden in Bezug auf Raucherinnen und Raucher respektive das Anbringen von mobilen oder festinstallierten Aschenbechern im Freien mit oder ohne Sitzgelegenheit für Rauchende gemacht?
13. Welchen Wert misst der STR einem attraktiven Nachtleben in der Stadt Zürich zu?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Das Thema «Nachtleben» bewegt die Menschen, die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich aber auch die Angestellten der Stadtverwaltung. Die Veränderungen, die verlängerte Öffnungszeiten, vermehrte Boulevardcafés sowie Bars und Clubs in die Stadt gebracht haben, sind markant. Die 24-Stunden-Gesellschaft hat sich als Schlagwort etabliert. Rund um die Orte mit einem besonders regen Nachtleben, aber auch in Internetforen und an den Stammtischen wird diskutiert, ob dem Wohnen oder der Party der Vorrang in der Stadt

gelten soll. Ein breit getragener Konsens oder ein anerkanntes Gleichgewicht besteht vielerorts nicht. Seit Sommer 2014 wird das Thema deswegen im departementsübergreifenden Projekt Nachtleben bearbeitet. Neu ist das Thema auch ein strategischer Schwerpunkt des Stadtrats.

Zu Frage 1 («Welche Gebiete umfasst das Projekt «Nachtleben»?»):

Das Projekt ist nicht auf bestimmte Gebiete beschränkt. Das Nachtleben konzentriert sich aber hauptsächlich in den Kreisen 1, 3, 4, 5, 9 und 11. Die lokalen Schwerpunkte gehen mit der Dichte der so genannten Nachtcafés einher, also derjenigen Gastgewerbelokale mit einer Bewilligung für die dauernde Hinausschiebung der Schlussstunde (24.00 Uhr). Folgende Grafik zeigt den jeweiligen Anteil der Nachtcafés am Total der Betriebe pro Stadtquartier:

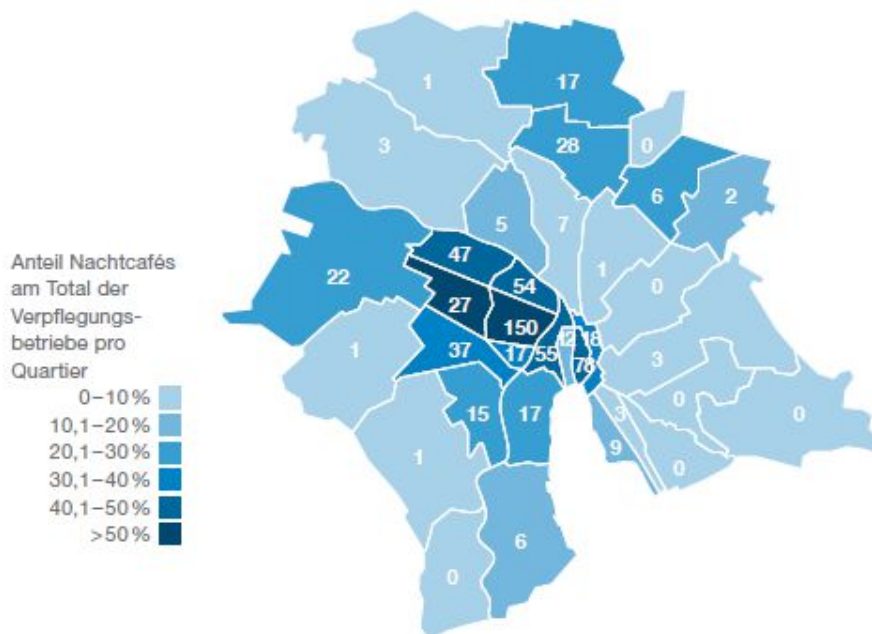


Abb. 1: Nachtcafés in der Stadt Zürich 2014.

(Quelle: Sicherheit in der Stadt Zürich 2014 – Ein Bericht zur allgemeinen Sicherheitslage in der Stadt Zürich; hrsg. vom Polizeidepartement der Stadt Zürich.)

Zu Frage 2 («Sind neben den Gesprächsrunden im Langstrassenquartier weitere Gesprächsrunden in anderen Quartieren geplant? Wenn ja, wo und weshalb? Was erhofft sich der Stadtrat davon und in welchen Bereichen kann die Stadt gegenüber den Einwohnern Konzessionen machen? Welcher rechtlicher Spielraum besteht diesbezüglich?»):

Zurzeit sind neben den Gesprächsrunden im Langstrassenquartier keine weiteren geplant. Punktuell haben bereits früher Gespräche stattgefunden, etwa zur Situation am Idaplatz oder beim MFO-Park. Gesprächsrunden sind geeignet, um gemeinsam Lösungen im Rahmen der geltenden rechtlichen Grundlagen zu erarbeiten, die auch von der Bevölkerung und vom Gewerbe mitgetragen sind.

Zu Frage 3 («Wie hat sich die Anzahl der Lärmklagen aufgrund von Gastrobetrieben in den letzten Jahren entwickelt? Wir bitten um eine Gliederung nach Wochentagen, Tageszeiten und Quartieren.»):

Im Jahr 2004 wurden 3912 Lärmklagen gezählt, wobei der Anteil von Klagen, die im Zusammenhang mit Gastwirtschaftsbetrieben standen, 828 betrug, was 21 Prozent entspricht. Die übrigen Klagen bezogen sich auf bewilligte Veranstaltungen oder sonstigen Lärm (z. B. Nachbarschafts- und Baulärm usw.).

Bis ins Jahr 2011 stieg die Anzahl der bei der Einsatzzentrale der Stadtpolizei (EZ) eingegangenen und im sogenannten Journal verzeichneten Klagen auf 4871 an. Im Zusammenhang mit gastgewerblichen Betrieben standen in jenem Jahr 19 Prozent der Lärmklagen (944 Klagen). Seither ist die Anzahl der Klagen kontinuierlich auf zuletzt 4168 im Jahr 2014 zurückgegangen. Auch der Anteil der Klagen im Zusammenhang mit gastwirtschaftlichen Betrieben hat sich verringert und machte 2014 noch 16 Prozent der Lärmbeschwerden aus.

Bezogen auf einzelne Stadtkreise und Wochentage sind die Zahlen zu Lärmklagen nicht spezifisch im Zusammenhang mit gastwirtschaftlichen Betrieben verfügbar. Die folgenden Zahlen umfassen jeweils alle sogenannten Lärm-Einträge im EZ-Journal.

Kreis \ Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
2006	454	317	543	818	352	251	202	162	370	250	597	220
2007	454	271	663	803	275	213	213	194	454	255	665	216
2008	382	247	465	747	283	225	173	226	452	254	618	265
2009	440	249	569	860	361	250	218	249	417	237	610	215
2010	415	248	505	1019	326	257	207	238	407	283	654	221
2011	434	277	601	928	339	311	207	222	419	283	698	206
2012	460	286	572	802	361	297	257	199	485	298	668	219
2013	401	248	516	728	303	232	182	196	430	317	550	186
2014	347	290	508	668	315	226	155	204	400	211	564	141

Abb. 2: Lärm-Einträge im EZ-Journal nach Stadtkreis aufgeschlüsselt.

Tag \ Jahr	Mo.	Di.	Mi.	Do.	Fr.	Sa.	So.
2006	459	412	478	438	654	1081	1026
2007	403	381	442	463	742	1106	1141
2008	347	394	358	462	738	1007	1033
2009	373	352	447	542	714	1094	1154
2010	393	380	432	460	743	1234	1139
2011	395	416	416	501	701	1255	1241
2012	368	407	408	524	718	1268	1211
2013	302	316	385	452	634	1138	1062
2014	295	314	348	374	597	1064	1039

Abb. 3: Lärm-Einträge im EZ-Journal nach Wochentag aufgeschlüsselt.

Zu Frage 4 («Wie werden Lärmimmissionen gemessen?»):

Öffentliche Lokale sind Anlagen im Sinne des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz USG; SR 814.01) und der Lärmschutzverordnung (LSV; SR 814.41). Im Gegensatz etwa zum Strassenverkehrs-, Eisenbahn- oder Industrie- und Gewerbelärm hat der Schweizerische Bundesrat bis jetzt keine Belastungsgrenzwerte für Gastwirtschaftsbetriebe festgelegt. Die Zumutbarkeit von Lärmimmissionen durch Musik und Gäste aus Gastwirtschaftsbetrieben ist deshalb im Einzelfall zu beurteilen. Die Grenze zur Schädlichkeit

oder Lästigkeit – die dem Immissionsgrenzwert (IGW) entspricht – ist dort anzunehmen, wo die Immissionen nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden erheblich zu stören beginnen.

Die Allgemeine Polizeiverordnung (APV; LS 551.110) regelt die Allgemeinen Ruhezeiten: In der Stadt Zürich dauert die Nachtruhe von 22.00 bis 7.00 Uhr, in der Sommerzeit freitags und samstags jeweils von 23.00 bis 7.00 Uhr (Art. 19 Abs. 1 APV). Zum Thema Lärm hält die APV zudem fest, dass störendes Verhalten im Freien, in Fahrnisbauten und in Zelten während der Nachtruhe verboten ist und dass während der übrigen Zeit Dritte durch lärmintensives Verhalten nicht belästigt werden dürfen (Art. 20 Abs. 1 APV). Aktivitäten im Innern von Gebäuden dürfen Dritte nicht erheblich belästigen (Art. 20 Abs. 2 APV).

Der Blick auf die geltenden gesetzlichen Regelungen zeigt, dass die Problematik von nächtlichen Lärmimmissionen nicht alleine mit fixen Grenzwerten und Messungen gelöst werden kann.

Zu Frage 5 («Aufgrund welcher Gesetzesbestimmungen leitet das Gericht die Baubewilligungspflicht ab und welche Gesetze müssten angepasst werden, um von dieser Bewilligungspflicht abzusehen?»):

In seinem Entscheid vom 16. Januar 2015 hielt das kantonale Baurekursgericht fest, dass die Beurteilung der Lärmsituation von derjenigen Instanz vorzunehmen sei, welche auch im Übrigen über die Zulassung der betreffenden Anlage entscheidet (BRGE I Nr. 0002/2015). Soweit Umweltschutznormen baurechtliche Tatbestände betreffen würden, liege die erstinstanzliche Zuständigkeit bei der kommunalen Baubehörde. Im betreffenden Verfahren hatte die Bausektion des Stadtrats die Auffassung vertreten, das dauernde Hinausschieben der Schliessungszeit von Gastwirtschaften über Mitternacht hinaus sei im Gastgewerbegesetz geregelt und falle dementsprechend in die Zuständigkeit der Stadtpolizei. Diese Auffassung wurde vom Baurekursgericht verworfen. Das Gericht geht wie erwähnt von der Zuständigkeit der Baubehörde aus.

Die Einrichtung von Gastwirtschaftsbetrieben, sei es in einem Neubau, sei es anstelle einer anderen Nutzung, benötigt gemäss dem kantonalen Planungs- und Baugesetz eine Baubewilligung (§ 309 Abs. 1 lit. a und b Planungs- und Baugesetz PBG; LS 700.1). Eine Verlängerung der Öffnungszeiten über Mitternacht hinaus ist als baurechtlich relevante Änderung eines bestehenden Betriebs zu qualifizieren und deshalb in einem Baubewilligungsverfahren zu prüfen. Auch das übergeordnete Bundesrecht unterstellt Änderungen von Bauten und Anlagen der Baubewilligungspflicht (Art. 22 Abs. 1 Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700).

Zu den Fragen 6 und 7 («Inwiefern betrifft die erwähnte Praxisänderung bestehende Betriebe in der Stadt, die ihren Betrieb wie bisher weiterführen? Kommt die Praxisänderung auch dann zum Tragen, wenn bestehende Betriebe Anpassungen an ihrem Betriebsregime durchführen möchten, die sich nicht oder nur geringfügig auf die Lärmentwicklung auswirken?» «Wie will der Stadtrat in diesem Zusammenhang die Rechtssicherheit und den Vertrauensschutz der bestehenden oder bereits bewilligten Betriebe sicherstellen?»):

Diese Praxisänderung wird auf neue Betriebe angewendet und auf bestehende Betriebe, welche neu die Schliessungsstunde über Mitternacht hinaus verlängern oder die bereits gewährte Verlängerung ausdehnen wollen. Ebenso gelangt sie zur Anwendung, wenn neue Wartezonen ausserhalb des Gebäudes eingerichtet oder bestehende vergrössert werden sollen. Grundsätzlich sieht der Stadtrat keine Veranlassung, diese Praxisänderung rückwirkend auf unverändert bleibende Betriebe anzuwenden. Davon ausgenommen sind diejenigen Fälle, in denen ein bestehender Betrieb zu erheblichen und begründeten Lärmklagen Anlass gibt.

Zu Frage 8 («Erwartet der STR, dass die Praxisänderung eine Bedrohung für bestehende Quartierrestaurants, namentlich in Wohnquartieren darstellt? Wir bitten um eine Begründung der Antwort.»):

§ 15 des kantonalen Gastgewerbegesetzes (GGG; LS 935.11) legt fest, dass Gastwirtschaften grundsätzlich von 24.00 bis 5.00 Uhr geschlossen zu halten sind. Die Öffnungszeit bis 24.00 Uhr ist in der Stadt Zürich auch in den Wohnquartieren akzeptiert. Da Quartierrestaurants in Wohngebieten in aller Regel nicht über Mitternacht hinaus geöffnet sind, dürfte die Praxisänderung keine Bedrohung darstellen.

Zu Frage 9 («Welche Auswirkungen sind auf die Betriebe in Zürich West z.B. Frau Gerolds Garten u.a., und an der Langstrasse zu erwarten?»):

Soweit die Verantwortlichen für einen ordentlichen Betrieb sorgen, der auf Anwohnerinnen und Anwohner gebührend Rücksicht nimmt, sind Auswirkungen nur zu erwarten, wenn relevante Veränderungen vorgenommen werden sollen (vgl. Antwort zu den Fragen 6 und 7).

Zu Frage 10 («Führt die neue Praxis dazu, dass unter diesem Titel Verlängerungen der Betriebszeiten generell nicht mehr bewilligungsfähig sind?»):

Nein. Bei der Prüfung von Bewilligungsgesuchen sind immer die Umstände des konkreten Einzelfalls zu beurteilen, so z. B. die Lage und Grösse des Betriebs in seinem gesamten Umfeld.

Zu Frage 11 («Wie ist die Formulierung «Auch für Wartezonen im Freien muss künftig ein Baugesuch eingereicht werden.» aus der Medienmitteilung vom 30. Juni 2015 zu verstehen? Inwiefern betrifft diese Aussage bestehende Betriebe? Wie sind Wartezonen definiert?»):

Wartezonen sind Bereiche vor Betrieben im Freien, wo das Publikum auf Einlass wartet. Nach Lehre und Rechtsprechung wird Lärm, der von Besucherinnen und Besuchern im Freien verursacht wird, dem Betrieb zugerechnet. Entsprechend muss künftig der durch die Wartenden verursachte Lärm im Baubewilligungsverfahren mit berücksichtigt werden. Was die Auswirkungen auf bestehende Betriebe betrifft, kann auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 verwiesen werden.

Im Übrigen ist im Zusammenhang mit Wartezonen auch die Bestimmung von Art. 15 der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung; AS 551.210) zu verweisen: Mit den dort geregelten Personenleitsystemen ist es möglich, auf dem Trottoir trotz anstehender Gäste auch für Passantinnen und Passanten den Durchgang offen zu halten.

Zu Frage 12 («Welche Auflagen für bestehende und neue Betriebe werden in Bezug auf Raucherinnen und Raucher respektive das Anbringen von mobilen oder festinstallierten Aschenbechern im Freien mit oder ohne Sitzgelegenheit für Rauchende gemacht?»):

Was bestehende Betriebe angeht, so ist auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 zu verweisen. Bei Gesuchen um Hinausschieben der Schliessungsstunde oder deren weitere Verlängerung werden Immissionen, die von Rauchenden im Freien stammen, in die Beurteilung mit einbezogen. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen und Auflagen sind von den konkreten Umständen abhängig. Bei grösseren Betrieben in Frage kommen könnte etwa die Verpflichtung, ein ausreichend dimensioniertes Fumoir anzubieten. Für die Einhaltung der Nachtruhe durch rauchende Gäste im Freien bleibt die Patentinhaberin oder der Patentinhaber verantwortlich.

Zu Frage 13 («Welchen Wert misst der Stadtrat einem attraktiven Nachtleben in der Stadt Zürich zu?»):

Das Nachtleben mit seinen Clubs, Bars und Boulevard-Cafés sowie den zahlreichen kulturellen Angeboten ist aus der Stadt Zürich nicht mehr wegzudenken und zu einer festen Grösse geworden. Zürich hat sich in den letzten Jahren zu dem Ausgehzentrum der Deutschschweiz entwickelt. Das rege Nachtleben ist Teil einer vielfältigen städtischen Lebenswelt und Kultur sowie in einer weiteren Perspektive auch als Wirtschaftsfaktor von Bedeutung. Für den Stadtrat gehört die Zentrumsfunktion auch in Hinsicht auf das Nachtleben zu einer attraktiven Grossstadt. Diese Entwicklung kann und soll nicht rückgängig gemacht werden.

Zugleich sieht sich die Stadt auch mit den problematischen Seiten des regen Nachtlebens wie vermehrtem Lärm oder Abfall konfrontiert. Der Stadtrat misst auch diesen Herausforderungen Bedeutung zu und berücksichtigt mit seiner strategischen Schwerpunktsetzung die verschiedenen Facetten des Zürcher Nachtlebens.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti