

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 20. Dezember 2000

**2202. Interpellation von Robert Schönbächler betreffend Erteilung der Baubewilligung für ein Restaurant und einen Nachtclub im Gebäude Langstrasse 191 (Kreis 5).** Am 23. August 2000 reichte Gemeinderat Robert Schönbächler (CVP) folgende Interpellation GR Nr. 2000/406 ein:

Seit Jahrzehnten bildet das Langstrassenquartier ein breites Feld für Planungen aller Art, die das Ziel verfolgen, das Quartier aufzuwerten und die Ver-  
slumungstendenzen zu stoppen. Vielfach führten die Anstrengungen kaum zu  
nennenswerten Erfolgen, waren von der Bevölkerung wenig akzeptiert und  
trugen vielfach nur zur Schadensbegrenzung oder zur Beibehaltung des Ist-  
Zustandes bei.

Im Zusammenhang mit der erteilten Baubewilligung für einen Nachtclub  
(Strip-teaselokal) in einem heute leerstehenden Ladenlokal an der Lang-  
strasse (Bushaltestelle Röntgenstrasse, Kreis 5) wird der Stadtrat gebeten, die  
nachstehenden Fragen zu beantworten:

1. In der Beantwortung vom 5. Juli 2000 auf die Schriftliche Anfrage (GR Nr. 2000/134) von Robert Schönbächler und Kurt Tschopp zur Abwanderung der Bevölkerung in den Quartieren Wipkingen/Industriequartier, verweist der Stadtrat auf den Legislatorschwerpunkt «Aufwertung von Stadtgebieten», gemäss dem Stadtgebiete mit sozialen Brennpunkten – Langstrasse, Grünau, Hardau/Hardquartier und gewisse Gebiete in Zürich Nord – «gezielte, auf das jeweilige Gebiet abgestimmte Massnahmen im Bereich des Verkehrs, des sozialen Umfeldes, der Sicherheit, des Schulangebotes und der soziokulturellen Intervention» benötigen, um ihre Attraktivität als Wohnort zu verbessern. – Inwiefern und aus welchem Grund ist der Stadtrat der Meinung, dass diese Baubewilligung und die künftige Nutzung (Restaurant/Bar-Betrieb von 18.00 bis 04.00 Uhr) mit der obgenannten Zielsetzung, das Quartier und die Attraktivität des Wohnortes aufzuwerten, im Einklang steht?
2. Trifft es zu, dass in der ersten Baubewilligung, gegen welche Anwohner offenbar erfolgreich Rekurs eingereicht haben (siehe Publikation «Tages-Anzeiger» vom 17. Juli 2000), der vom Etablissement zu erwartende, ausgehende Lärm gar nicht erst überprüft und in das Baubewilligungsverfahren miteinbezogen worden ist? Wenn ja, was waren die Gründe für diese fehlerhafte Bewilligung?
3. Welche Auflagen hat der Stadtrat in seiner nun erteilten Baubewilligung gegenüber den Betreibern des Nachtclubs bezüglich der Immissionen (Parkplätze; Lärm; Verkehr) gemacht? Welche Auflagen müssen im einem solchen Baubewilligungsverfahren generell erfüllt werden? Geht der Stadtrat in seinen Überlegungen davon aus, dass die Auswirkungen von Lärm, Verkehr usw. für die Bevölkerung kaum wahrnehmbar sind? Wenn ja, mit welcher Begründung? Hat der Stadtrat Hinweise, dass im Zusammenhang mit dieser Baubewilligung Druck auf die Bauherrschaft oder auf die Rekurrenten ausgeübt worden ist, bzw. Zahlungen ausgeführt worden sind?
4. Welche Massnahmen sieht der Stadtrat vor, um den von diesem Etablissement ausgehenden Parkplatzsuchverkehr im angrenzenden Wohngebiet erst gar nicht entstehen zu lassen oder zu unterbinden?
5. Hätte diese Baubewilligung bei Anwendung der BZO 99/00 erteilt werden können? Wenn nein, aus welchem Grund wurde auf eine Voranwendung verzichtet, nachdem bekannt ist, dass bei anderen Gelegenheiten Voranwendungen gemacht wurden?
6. Über welche Mittel verfügt der Stadtrat, um wie vorliegend künftige solche Baubewilligungsbegehren mit quartierunverträglichen Nutzungen zu verhindern? Wie sieht die Strategie des Stadtrates aus, um künftig zu vermeiden, dass mit solchen Baubewilligungen die eigenen guten Bemühungen um Stadtaufwertung und Quartierentwicklung nicht ständig unterhöhlt werden?

Auf den Antrag des Vorstehers des Hochbaudepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

**Vorbemerkungen**

Die vom Interpellanten angesprochene Baubewilligung wurde von der Bausektion zunächst am 9. September 1999 erteilt. Am 21. Januar 2000 hob die Baurekurskommission I diesen Beschluss auf und lud die Bausektion ein, das Bewilligungsverfahren hinsichtlich der Beurteilung der lärmässigen Auswirkungen des fraglichen Betriebs fortzusetzen. Am 27. Juni 2000 bewilligte die Bausektion das Vorhaben erneut, ergänzt durch eine ausführliche lärmrechtliche Beurteilung. Dieser Entscheid wurde von Nachbarn wiederum bei der Baurekurskommission I angefochten.

**Zu Frage 1:** Der Stadtrat ist zwar nicht der Meinung, dass die fragliche Baubewilligung mit den Zielsetzungen des Legislatorschwerpunkts «Aufwertung von Stadtgebieten» im Einklang steht. Die Frage ist jedoch in gewissem Sinn falsch gestellt:

Zwischen den politischen Absichten des Stadtrates – die ihren Niederschlag unter anderem in den Legislaturzielen finden – und der Tätigkeit der Bausektion besteht ein grundsätzlicher Unterschied. Während es sich beim Stadtrat um eine politische Behörde handelt, ist die Bausektion als kommunale Baubewilligungsbehörde eine reine Rechtsanwendungsbehörde. Als solche hat sie ausschliesslich zu prüfen, ob ein Bauvorhaben den Bestimmungen des öffentlichen Rechts, insbesondere des Baurechts, entspricht. Die Baubewilligung ist nichts anderes als die behördliche Feststellung, dass dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen (polizeirechtlichen) Hindernisse entgegenstehen; man spricht deshalb – im Gegensatz zu einer Konzession – von einer sogenannten Polizeierlaubnis. Ist das Bauvorhaben mit den Bestimmungen des öffentlichen Rechts vereinbar, muss die Bewilligung erteilt werden. Widerspricht das Vorhaben hingegen dem öffentlichen Recht, ist die Bewilligung zu verweigern, soweit die Mängel nicht durch Auflagen und Bedingungen geheilt werden können. Aus der Sicht des Bauwilligen bedeutet dies, dass er bei Vorliegen der Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Bewilligung hat. Im vorliegenden Fall ergab die Prüfung des Projekts, dass dem Vorhaben rechtlich nichts entgegensteht. Die Bewilligung musste deshalb erteilt werden.

Eine politische Wertung – etwa im Sinne der Wünschbarkeit des Bauvorhabens aus behördlicher Sicht – ist mit der Erteilung einer Baubewilligung nicht verbunden. Auch besteht bei der Prüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens kein Raum für die Verfolgung politischer Ziele. Solche Ziele müssen Stadt- und Gemeinderat vielmehr mit anderen Mitteln erreichen.

**Zu Frage 2:** In der ersten Baubewilligung vom 9. September 1999 hielt die Bausektion fest, bei ordnungsgemässer Betriebsführung könne davon ausgegangen werden, dass der im Gebäudeinneren entstehende Lärm nicht zu belästigenden Einwirkungen auf die Nachbarschaft führen werde. Die Betreiberschaft bzw. Eigentümerschaft wurde angehalten, allfällige Lärmbelästigungen der Nachbarschaft durch das Verhalten der Gäste ausserhalb des Lokals zu verhindern. Für den Fall von Störungen wurde die Anordnung baulicher oder den Betrieb einschränkender Massnahmen ausdrücklich vorbehalten. Was den Lärm anbelangt, der von haustechnischen Anlagen ausgeht,

so wurde die Bauherrschaft verpflichtet, diesen soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist und dass die Planungswerte bei benachbarten Bauten mit lärmempfindlichen Räumen nicht überschritten werden.

Darüber hinausgehend wurden die lärmässigen Auswirkungen des Betriebs auf die Umgebung im ersten Baubewilligungsverfahren nicht weiter untersucht. Von einer fehlerhaften Bewilligung kann insofern jedoch kaum gesprochen werden. Denn der von Gastwirtschaftsbetrieben ausgehende Lärm lässt sich weder mittels Grenzwerten erfassen noch sonstwie quantifizieren, und die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Frage, ob und wie weit derartige Lärmarten bereits im Baubewilligungsverfahren zu berücksichtigen seien, entwickelte sich erst allmählich. Eine frühere Praxis kann nicht deswegen als falsch bezeichnet werden, weil sich die Rechtsprechung in der Zwischenzeit weiterentwickelt hat.

Die Baurekurskommission I «stolperte» im Übrigen über folgenden Satz, der – wie damals üblich – in der Baubewilligung enthalten war: «Der aktuelle Planungsstand der Baueingabe bezüglich Restaurant/Nachtclub und Nebenräume erlaubt erst eine Grundsatzbeurteilung.» Die Baurekurskommission schloss daraus unzutreffenderweise, dass eine umfassende Beurteilung des Bauvorhabens (im Sinne der bundesrechtlichen Pflicht zur formellen und materiellen Koordination) nicht stattgefunden habe. Dementsprechend wurde dieser Eindruck auch im erwähnten Bericht des «Tages-Anzeigers» vermittelt. Der fragliche Satz bezog sich jedoch, wie aus dem Nachfolgenden eindeutig hervorging, ausschliesslich auf die Detailprojektierung betreffend Innenausbau, Betriebseinrichtungen, Lebensmittelhygiene usw. In einem Entscheid vom 23. Juni 2000, der ein anderes Bauvorhaben betraf, erkannte dies – bei identischer Formulierung in der Baubewilligung – auch die Baurekurskommission. Sie führte dazu folgendes aus: «Die noch ausgesparten Beurteilungen beschlagen mit anderen Worten die Detailprojektierung bzw. die Bauausführung, bezüglich welcher Normverstösse eine Verweigerung des Bauvorhabens nicht rechtfertigen würden; als damit nicht erheblich und nicht der Koordinationspflicht unterliegend, kann die dahingehende Beurteilung ohne weiteres ergänzenden Bewilligungen vorbehalten werden.» Aus der zunächst falschen Interpretation des Wortlauts durch die Baurekurskommission kann somit nicht auf die Fehlerhaftigkeit der erteilten Bewilligung geschlossen werden.

**Zu Frage 3:** In der zweiten Baubewilligung vom 27. Juni 2000 sind die üblichen bau-, feuer-, und gesundheitspolizeilichen Auflagen enthalten. Was den Lärmschutz im Speziellen anbelangt, wurde zunächst die Auflage betreffend haustechnische Anlagen wiederholt und näher spezifiziert. Für den Körper- und Luftschall, der von internen Lärmquellen (Musik, Kundenverhalten) ausgeht, wurden sodann spezifische Grenzwerte festgelegt. Weiter wurde die Verpflichtung statuiert, Türen und Fenster während des Betriebs geschlossen zu halten. Für den Fall, dass gelegentlich oder regelmässig laute Musik gespielt werden soll, wurde verlangt, die Eingangspartie als Schallschutzschleuse mit zwei selbstschliessenden Türen auszubilden und bei den Fenstern einen geeigneten Schallschutz anzubringen. Wiederum wurde die Eigentümerschaft bzw. Betreiberschaft des Lokals verpflichtet, die Lärmbelästigung der Nachbarschaft durch das Verhalten ihrer Gäste ausserhalb des Lokals zu verhindern, und für den

Fall berechtigter Lärmklagen wurde die Anordnung zusätzlicher baulicher und betrieblicher Massnahmen vorbehalten. Schliesslich enthält die Bewilligung die generelle Auflage, dass im Gebäude wohnende und beschäftigte Personen sowie die Umgebung weder durch Gerüche noch durch Lärm noch durch andere Immissionen belästigt werden dürfen.

Die Bausektion – nicht der Stadtrat – ging in der Tat davon aus, dass die Auswirkungen des fraglichen Betriebs bezüglich Lärm und Verkehr für die Bevölkerung kaum wahrnehmbar sein werden. Sie begründete dies im Wesentlichen mit der Lärmvorbelastung. So erzeuge der Strassenverkehr an der betreffenden Stelle der Langstrasse nachts einen sehr hohen Lärmpegel von 67 dB, womit sogar der Alarmwert von 65 dB, der 5 dB über dem Immissionsgrenzwert liegt, überschritten werde. Hinzu komme der Gesprächs- und sonstige Lärm der Passantinnen und Passanten, der wegen der besonderen Attraktivität des Gebiets als Vergnügungsviertel auch noch spätabends vorhanden und wahrnehmbar sei. Demgegenüber werde in einem Stripteaselokal erfahrungsgemäss keine laute Musik gespielt, so dass diese als Störfaktor praktisch ausgeschlossen werden könne. Auch der Lärm des vom Betrieb ausgehenden Kundenverkehrs werde den übrigen Personenlärm kaum wahrnehmbar verstärken.

Dem Stadtrat liegen keine Hinweise vor, wonach im Zusammenhang mit diesem Bauvorhaben Druck auf die Bauherrschaft oder die Rekurrenten ausgeübt oder Zahlungen ausgeführt worden wären.

**Zu Frage 4:** Spezifisch bezogen auf das in Frage stehende Bauvorhaben sieht der Stadtrat keine Massnahmen vor, um den Parksuchverkehr einzuschränken, zumal auch nicht mit einem wesentlich ins Gewicht fallenden Parksuchverkehr zu rechnen ist. Hingegen ist die Verkehrsberuhigung in Wohngebieten ein generelles und übergeordnetes Ziel des Stadtrates, welches mit einem ganzen Bündel aufeinander abgestimmter planerischer-politischer sowie verkehrspolizeilicher Massnahmen angegangen werden muss.

**Zu Frage 5:** Die Baubewilligung hätte auch bei Anwendung der BZO 99 erteilt werden müssen. Entgegen dem Vorwirkungsverbot der BD-BZO (Ersatzbauordnung der Baudirektion), welches vom Bundesgericht als klar und offensichtlich dem übergeordneten Recht widersprechend bezeichnet wurde, hat die Bausektion das Vorhaben auch auf seine Übereinstimmung mit dem künftigen Recht überprüft. Gemäss § 234 PBG entfalten allerdings nur planungsrechtliche Festlegungen negative Vorwirkung. Planungsrechtliche Festlegungen der BZO 99 stehen dem Vorhaben nicht entgegen.

**Zu Frage 6:** Der Stadtrat unternimmt, wie der Interpellant anerkennt, seit geraumer Zeit erhebliche Anstrengungen zur gezielten Aufwertung von Quartieren. Daneben verfügt er – zusammen mit dem Gemeinderat – lediglich über die normalen planungsrechtlichen Mittel, um quartierunverträgliche Nutzungen zu verhindern. Nach den geltenden wie den künftigen Bestimmungen über die Nutzweise sind in der fraglichen Quartiererhaltungszone nebst der Wohnnutzung nur – aber immerhin – nicht oder mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen zulässig. Stark störende gewerbliche und Dienstleistungsnutzungen wurden also auf gesetzgeberischem

Weg als zonenwidrig bezeichnet. In diesem Zusammenhang ist auch auf Art. 24c Abs. 3 BZO 99 hinzuweisen, wonach bei einem Wohnanteil von mindestens 50 Prozent sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen unzulässig sind. In der hier in Frage stehenden Baubewilligung wurde ausdrücklich auf diese Bestimmung aufmerksam gemacht. Die Grundeigentümerin sowie die Mieter- bzw. Pächterschaft wurden darauf hingewiesen, dass sie jederzeit sicherzustellen hätten, dass nicht eine derartige Nutzung betrieben wird.

Was die Bausektion als Baubewilligungsbehörde anbelangt, so verfügt diese – wie bei Frage 1 näher dargelegt – jenseits des geltenden (und des voranzuwendenden künftigen) Rechts erst recht über keine Möglichkeiten, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. «Klassische» Striptease-Lokale gelten nicht als sexgewerbliche Betriebe oder als vergleichbare Einrichtungen im Sinne von Art. 24c Abs. 3 BZO 99. Im allgemeinen Sprachgebrauch, und auch aus kriminologisch-polizeilicher Sicht, gehören solche Striptease-Betriebe zwar unbestrittenermassen zum so genannten Rotlicht- oder Sexmilieu und sind deshalb «unerwünschte» Betriebe. Unter die fragliche BZO-Bestimmung fallen aber lediglich Einrichtungen, in denen unmittelbar die Prostitution ausgeübt wird. In einem Striptease-Lokal findet aber per definitionem bei ordnungsgemässer Betriebsführung keine Prostitution statt. Daran ändert unter rechtlichen Aspekten auch nichts, dass sich Tänzerinnen der Striptease-Betriebe – wenn auch inoffiziell und illegal – oft prostituieren bzw. Kontakte mit Freiern knüpfen. Rechtlich bestehen aber im Baubewilligungsverfahren keine Möglichkeiten, derartige Milieubetriebe grundsätzlich zu verhindern. Unzulässig sind in der fraglichen Zone lediglich stark störende Gewerbe- oder Dienstleistungsnutzungen sowie sexgewerbliche Betriebe. Gastgewerbebetriebe aller Art – seien es Speiselokale, Bars, Discos oder Striptease-Lokale – gelten als lediglich «mässig» störende Gewerbebetriebe und dementsprechend rechtlich nicht als «wohnquartierunverträglich», so dass sie grundsätzlich und unabhängig vom Betriebskonzept bewilligt werden müssen, wenn keine konkreten Hinderungsgründe vorliegen.

Mitteilung an den Vorsteher des Hochbaudepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, den UGZ (5), das Amt für Baubewilligungen und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiber