

Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2003

4053

**Gastgewerbegesetz
(Änderung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. Februar 2003,

beschliesst:

Das Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 wird wie folgt geändert:

§ 16. Abs. 1 unverändert.

Dauernde Ausnahmen

Die Gemeindebehörde kann Gebiete bezeichnen, in denen keine dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit bewilligt werden, wenn in diesen Gebieten

- a) die vorgeschriebene oder tatsächliche Wohnnutzung durchschnittlich mindestens 50% beträgt,
- b) die Nachtruhe oder die öffentliche Ordnung durch die Bewilligung von dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit beeinträchtigt oder gefährdet ist, und
- c) eine Häufung von Gastwirtschaftsbetrieben vorliegt, sodass die Beeinträchtigung oder Gefährdung der Nachtruhe oder der öffentlichen Ordnung dem einzelnen Betrieb nicht zugeordnet werden kann.

Unbefristete Bewilligungen gemäss Abs. 1 erlöschen ein Jahr nach der Festlegung eines Gebietes gemäss Abs. 2. Sie können früher entzogen werden, wenn andere Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung nicht mehr vorliegen.

§ 16 a. Vorübergehende Ausnahmen werden nach den örtlichen Bedürfnissen der Gemeinde bewilligt.

Vorübergehende Ausnahmen

Weisung

Ausgangslage

Mit dem am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen revidierten Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 (GGG) wurden die zahlenmässige Beschränkung der alkoholführenden Gastwirtschaften und Alkoholverkaufsstellen durch den Bedürfnisnachweis sowie der gastgewerbliche Fähigkeitsausweis als Voraussetzung zur Ausübung des Wirteberufs abgeschafft. Zudem wurden die Öffnungszeiten den veränderten Lebensgewohnheiten angepasst, die Patentabgaben stark reduziert und der Vollzug des Gastgewerbegesetzes vollständig den politischen Gemeinden übertragen.

Gemäss § 15 GGG sind Gastwirtschaften von 24.00 Uhr bis 05.00 Uhr geschlossen zu halten. Nach § 16 GGG werden dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit bewilligt, wenn die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Vorbehalten bleiben Einschränkungen nach dem Bau-, Planungs- und Umweltschutzrecht. Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht heute ein Anspruch auf eine Bewilligung zur Hinausschiebung oder Aufhebung der Schliessungsstunde. Bei berechtigten Zweifeln, ob die Nachtruhe der Anwohner gewährleistet werden kann, kann die Bewilligung für einen befristeten Versuch erteilt werden (§ 9 Abs. 2 der Verordnung zum Gastgewerbegesetz vom 16. Juli 1997 [GGV]). Die Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungsstunde kann, namentlich bei wiederholten Nachtruhestörungen, jederzeit entzogen werden (§ 10 Abs. 1 GGV).

In Gebieten, in denen eine Vielzahl von Restaurationsbetrieben auf engem Raum vorliegt, haben sich die geltenden Kriterien für die Verweigerung oder den Entzug von Bewilligungen zur dauernden Hinausschiebung oder Aufhebung der Schliessungsstunde als untauglich erwiesen. Die durch Gastwirtschaftsbesucher verursachten Störungen der öffentlichen Ordnung und der Nachtruhe können in Gebieten mit einer Vielzahl von Gastwirtschaftsbetrieben auf engem Raum in der Regel keinem bestimmten Betrieb zugeordnet werden. Ohne Zuordnung der Störungen auf einen einzelnen Betrieb können Bewilligungen zur dauernden Hinausschiebung oder Aufhebung der Schliessungsstunde nach geltendem Recht nicht verweigert oder entzogen werden, obschon eine Störung der öffentlichen Ordnung oder der Nachtruhe vorliegt.

Revisionsbedarf besteht vor allem auf Grund der Situation in der Stadt Zürich. Insbesondere in den an die Langstrasse angrenzenden Wohngebieten sind die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung durch die sich dort immer mehr ausbreitende «Vergnügungsindustrie» erheb-

lich beeinträchtigt. Die Missstände haben verschiedene Ursachen. Eine davon ist die dauernde Offenhaltung zahlreicher Gastwirtschaftsbetriebe über die ordentliche Schliessungsstunde hinaus. Ende 1997 gab es in der Stadt Zürich 1300 patentpflichtige Lokale, davon 112 mit verlängerten Öffnungszeiten. Ende 1999 waren es bereits 1600, davon 272 mit Hinausschiebung der Schliessungsstunde. Im November 2002 waren es 1848 Lokale, davon verfügten 451 über eine Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungsstunde. Pro Quartal werden in der Stadt Zürich 5–15 neue Lokale eröffnet und 5–10 Gesuche für verlängerte Öffnungszeiten eingereicht. Ebenso dauert die örtliche Konzentration in den Kreisen 1, 4 und 5 an. Im November 2002 verfügten im Kreis 1 142, im Kreis 4 118 und im Kreis 5 65 Betriebe über Bewilligungen zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungsstunde. Auf Grund der grossen Zahl von Gastwirtschaftsbetrieben auf engem Raum kann die Störung der öffentlichen Ordnung oder der Nachtruhe nicht einzelnen Betrieben zugeordnet werden. Damit können mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen Gesuche um dauernde Hinausschiebung oder Aufhebung der Schliessungsstunde trotz Störung der Nachtruhe oder der öffentlichen Ordnung nicht verweigert und erteilte Bewilligungen nicht entzogen werden. Es besteht somit dringender Handlungsbedarf.

Die Stadt Zürich hatte nach Inkrafttreten des Gastgewerbegesetzes die Haltung vertreten, dass die Begleiterscheinungen von Gastwirtschaftsbetrieben in bewohntem Gebiet in jedem Fall als beeinträchtigend bezeichnet werden müssten. Die Fremdgeräusche würden gerade nach Mitternacht von der zu dieser Zeit ruhebedürftigen Bevölkerung als störend empfunden und seien somit im Sinne der Vorsorge zu unterbinden. Insbesondere bei einer Vielzahl von Lokalitäten wüchsen die Immissionen ins Unerträgliche. Deshalb wurden dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit nur für jene Betriebe bewilligt, die unmittelbar an der Langstrasse lagen, sowie für einige wenige Betriebe in den Nebenstrassen, die bereits unbeanstandet über eine Bewilligung für verlängerte Öffnungszeiten verfügten. Das Verwaltungsgericht hat am 1. Dezember 1999 Beschwerden der Stadt Zürich gegen Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion, welche die gegen die Verweigerungen der Stadt Zürich erhobenen Rekurse gutgeheissen hatte, abgewiesen. Gemäss Verwaltungsgericht könne es keinesfalls genügen, sich auf eine allgemeine Erkenntnis zu berufen, wonach jede Öffnungszeit eines Lokals in bewohntem Gebiet zu gewissen Beeinträchtigungen führe. Es könne zwar zur Durchsetzung der Lärmschutzvorschriften dem Grundsatz nach erforderlich sein, die Anzahl der Betriebsbewilligungen für Restaurantlokale in einem räumlich begrenzten Gebiet über Mitternacht hinaus zu limitieren. Die Massnahme der Stadt sei aber unverhältnismässig und verletze

den Grundsatz der Gleichbehandlung von Gewerbetreibenden. Im Rahmen des geltenden Rechts gibt es somit keine Lösung, die vor den Gerichtsstufen Bestand hat.

Die Revisionsvorlage kann nicht alle Missstände in der Stadt Zürich beheben, aber sicherlich einen Beitrag zur Beruhigung der Lage leisten.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Absatz 2

Neu ist vorgesehen, dass die Gemeindebehörde Gebiete bezeichnen kann, in denen unter bestimmten Voraussetzungen keine dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit bewilligt werden.

Die Gemeindebehörde ist zuständig für die Gebietsbezeichnung. Diese Zuständigkeit entspricht § 5 GGG, nach der die Exekutivbehörde der Gemeinde für den Vollzug des Gastgewerbegesetzes zuständig ist. Die Exekutivbehörde bezeichnet mittels Beschluss das Gebiet, in dem generell keine dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit mehr bewilligt werden. Solche Beschlüsse werden nach § 68a des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) veröffentlicht und können mit Rekurs bei der Volkswirtschaftsdirektion (§ 4 lit. a GGG) angefochten werden.

Die Festsetzung von Gebieten, in denen generell keine Bewilligungen zur dauernden Hinausschiebung oder Aufhebung der Schliessungsstunde gewährt werden, soll die Ausnahme bleiben. Von der Möglichkeit der Ausscheidung solcher Gebiete soll zurückhaltend Gebrauch gemacht werden. Wenn keine Häufung von Gastwirtschaftsbetrieben vorliegt, ist es möglich, den Einzelfall zu beurteilen. Dann soll die Regelung nach Abs. 1 zur Anwendung gelangen. Deshalb werden an eine Gebietsbezeichnung erhöhte Anforderungen gestellt.

Gebietsbezeichnungen sind nur möglich, wenn im betreffenden Gebiet kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) Die vorgeschriebene oder tatsächliche Wohnnutzung beträgt durchschnittlich mindestens 50%,
- b) die Nachtruhe oder die öffentliche Ordnung ist durch die Bewilligung von dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit beeinträchtigt oder gefährdet, und
- c) es liegt eine Häufung von Gastwirtschaftsbetrieben vor, sodass die Beeinträchtigung oder Gefährdung der Nachtruhe oder der öffentlichen Ordnung dem einzelnen Betrieb nicht zugeordnet werden kann.

Zu den einzelnen Kriterien:

Gemäss dem ersten Kriterium muss in den betreffenden Gebieten die vorgeschriebene oder tatsächliche Wohnnutzung durchschnittlich mindestens 50% betragen. Soweit die betreffende Gemeinde Wohnanteile festgelegt hat, sind damit Zonen gemeint, die einen Wohnanteil von mindestens 50% aufweisen. Wurde kein Wohnanteil festgelegt, ist die aktuelle, tatsächliche Nutzung massgebend, die mindestens 50% betragen muss.

Ein zweites Kriterium ist die Beeinträchtigung oder Gefährdung der Nachtruhe oder der öffentlichen Ordnung durch die Bewilligung von dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit im jeweiligen Gebiet. Es geht also um eine ganzheitliche Betrachtung. Für die Beantwortung der Frage der Beeinträchtigung oder Gefährdung der Nachtruhe ist das Umweltrecht massgebend (Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 und Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986). Der Beurteilung sind alle Lärmemissionen zu Grunde zu legen, die dem fraglichen Betrieb bzw. den Betrieben zuzurechnen sind. Das sind neben den Geräuschen, die im Lokal erzeugt werden, auch die Sekundäremissionen, das heisst Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage ausserhalb des Gebäudes entstehen, namentlich der von den Besuchern beim Betreten oder Verlassen des Lokals sowie beim Zu- und Wegfahren der Fahrzeuge verursachte Lärm (Wolf, Kommentar zum USG, N. 36 zu Art. 25; URP 1999, S. 264 ff.). Die öffentliche Ordnung als Oberbegriff umfasst alle Regeln, die für das geordnete Zusammenleben der Privaten unerlässlich sind (Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich, N. 2433). Gemeint sind insbesondere die Polizeigüter öffentliche Ruhe, öffentliche Sicherheit, öffentliche Gesundheit und öffentliche Sittlichkeit (vgl. Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich, N. 680 ff.).

Als drittes Kriterium muss im fraglichen Gebiet eine Häufung von Gastwirtschaftsbetrieben vorliegen, sodass die Beeinträchtigung oder Gefährdung dem einzelnen Betrieb nicht zugeordnet werden kann. Eine solche Häufung an Gastwirtschaftsbetrieben liegt heute beispielsweise im Gebiet um die Langstrasse in der Stadt Zürich vor. Wenn keine Häufung von Gastwirtschaftsbetrieben vorliegt, kann der Lärm zugeordnet und damit der einzelne Betrieb individuell beurteilt werden. Ist dies der Fall, gelangt Abs. 1 zur Anwendung.

Absatz 3

Mit der Festlegung eines Gebietes, in dem keine dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit mehr bewilligt werden, erlöschen die vor der Gebietsfestlegung unbefristet erteilten Bewilligungen. Ge-

stützt auf das Vertrauensprinzip ist jedoch eine angemessene Übergangsregelung zu erlassen. Auf Grund dessen ist vorgesehen, dass unbefristet erteilte Bewilligungen für verlängerte Öffnungszeiten nach Abs. 1 ein Jahr nach der Festlegung eines Gebietes gemäss Abs. 2 erlöschen. Sie können aber früher entzogen werden, wenn andere Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung nicht mehr vorliegen.

§ 16 a Vorübergehende Ausnahmen

§ 16 Abs. 2 wird neu zu § 16 a. Vorübergehende Ausnahmen werden nach den örtlichen Bedürfnissen der Gemeinde bewilligt und sind auch in Gebieten möglich, in denen generell keine dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit bewilligt werden.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, §§ 16 und 16 a GGG entsprechend zu ändern.

Zürich, 26. Februar 2003

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber i.V.:
Buschor Hirschi