



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

**Wurde anlässlich der
31. Ratssitzung vom
14. Juni 2012
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation Nr. 245 2010/2012

von Sonja Döbeli Stirnemann, Martin Merki
und Daniel Wettstein namens der FDP-Fraktion
vom 2. November 2011
(StB 377 vom 25. April 2012)

Grenzen der 24-Stunden-Gesellschaft: Gegensteuer beim Vögeligärtli?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Der Trend hin zur 24-Stunden-Gesellschaft macht auch vor der Stadt Luzern nicht halt. Seit bald zwanzig Jahren entwickelt sich Luzern von der tagsüber idyllischen Touristenstadt abends und nachtsüber zusätzlich zur attraktiven Partystadt. Gründe sind derer viele und sollen hier – nicht abschliessend – aufgeführt werden:

- Das kantonale Gastgewerbegesetz wurde 1995 stark liberalisiert. Für gastronomische Betriebe mit Alkoholausschank entfiel die Bedürfnisklausel, und ein Bedürfnisnachweis für ein neues Restaurant, eine neue Bar oder einen neuen Club in einer Strasse oder in einem Quartier musste nicht mehr erbracht werden. Gerade das Hirschmatt- und Neustadtquartier erlebten einen wahren Boom.
- Der gesellschaftliche Druck auf längere Öffnungszeiten von Gastrobetrieben nahm über die letzten Jahre hinweg im Zusammenhang mit dem Ausgehverhalten kontinuierlich zu: Das kantonale Gastgewerbegesetz wurde am 1. September 2009 liberalisiert, indem die Schliessungszeit für Gastbetriebe um 04.00 Uhr abgeschafft wurde. Mit der neuen Schliessungszeit um 05.00 Uhr, was gleichzeitig der Öffnungszeit für Gastbetriebe entspricht, sind also durchgehende Partys mit direkt anschliessenden After-Hours bis um 08.00 Uhr oder noch länger möglich. Die Polizeistunde um 00.30 Uhr gibt es zwar weiterhin, diese kommt aber aufgrund von „dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit“ oder „Einzelverlängerungen durch die Polizei“ (vgl. auch Stellungnahme der kantonalen Gastgewerbe- und Gewerbepolizei zu Frage 4) in den wenigsten Fällen zum Tragen.
- Seit dem 1. Mai 2010 gilt im Kanton Luzern die Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen. In Gastrobetrieben mit einer Fläche von über 80 Quadratmeter oder ohne Fumoir herrscht Rauchverbot. Dies hat in der Praxis dazu geführt, dass sich viele Gäste auch während der kalten Jahreszeit vor den Lokalen aufhalten, um dort zu rauchen.

Ganz objektiv betrachtet führten diese Liberalisierungstrends immer mehr hin zur 24-Stunden-Gesellschaft, so dass sich in Luzern v. a. an den Wochenenden immer mehr Menschen über eine immer längere Zeit in Bars und Clubs, aber eben auch im öffentlichen Raum der Stadt aufhalten. Durch die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten besteht z. B. im SBB-RailCity Luzern bis um 22.00 Uhr die Möglichkeit, sich reichlich mit sehr günstigen alkoholischen Getränken einzudecken. Aufgrund schlechter Erfahrungen reduzierten die SBB im Jahr

2010 die Öffnungszeiten von 24.00 auf 22.00 Uhr. Eine Anpassung des Alkoholpreises – ein mögliches Instrument gegen erhöhten Konsum v. a. durch preissensible jüngere Personen – wurde bei der Revision des neuen Alkoholgesetzes nicht berücksichtigt. Die Heimreise des Partyvolks nach dem ausgiebigen Feiern ist durch das immer besser ausgebaute Nachtbusnetz oder dank den regionalen Zugverbindungen rund um die Uhr garantiert.

Die Interpellanten weisen darauf hin, dass ein attraktives Nachtleben in einer Stadt auch Nutzungskonflikte zwischen Anwohnenden und dem Ausgangsvolk zur Folge hat. Nachtruhestörungen durch Musik aus den Lokalen oder durch herumschreiende und Lärm verursachende Personen im öffentlichen Raum, Verschmutzungen von privaten Hauseingängen oder öffentlichen Trottoirs durch Glasscherben oder menschliche Ausscheidungen sowie Vandalismus-schäden und Pöbeleien sind die meistgenannten Ärgernisse.

Beliebte Ausgangszonen der Stadt Luzern mit höherer Bar- und Clubdichte befinden sich vorwiegend in den Gebieten zwischen Pilatusplatz, Bahnhofplatz und Bundesplatz (teils noch in Richtung Tribtschen) sowie an der Haldenstrasse, in der Altstadt und neu aufkommend im Gebiet Baselstrasse. Diese Gebiete liegen gemäss Zonenplan alle in der Wohn- und Arbeitszone. Gemäss Bau- und Zonenreglement (Art. 7 lit 1) sind in der Wohn- und Arbeitszone Wohnungen sowie mässig störende Dienstleistungsbetriebe und mässig störende gewerbliche Betriebe zulässig. Bei der gewerblichen Nutzung wird nicht unterschieden, ob es sich um einen ruhigen Betrieb wie z. B. eine Buchhandlung oder einen Gastronomiebetrieb mit verlängerten Öffnungszeiten handelt.

Für Emissionen („Störungen“), die direkt durch die Betriebe verursacht werden - bei Clubs und Bars sind dies v. a. zu laute Musik -, gibt es einerseits Grenzwerte, und andererseits liegen dank technischen Massnahmen wie z. B. Dezibel-Limiter-Versiegelung an der Musikanlage oder baulichen Massnahmen wie Lärmschutzsanierungen relativ einfache Lösungen vor. Eine Umsetzung liegt im Willen der Beteiligten.

Problematisch ist aber, wenn es sich bei diesen Störungen um Sekundärlärm (Lärm aufgrund von lautem Menschenverhalten) handelt. Für diese Emissionen sehen weder die Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41) noch die Cercle-bruit-Richtlinie (Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute, Vollzugshilfe vom 10. März 1999) Grenzwerte vor. Fehlen solche Belastungsgrenzwerte, so muss im Einzelfall aufgrund der Erfahrung beurteilt werden, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Dabei sind der Charakter des Lärms, Zeitpunkt und Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung der Zone, in der die Emissionen auftreten, zu berücksichtigen (BGE 126 II 300 E. 4c S. 307; LGVE 2001 tI Nr. 6). Dabei ist aber nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Lärmempfindlichkeit vorzunehmen.

Um die Auswirkungen der Nutzungskonflikte auf möglichst tiefem Niveau halten zu können, hat die Stadt Luzern seit 2008 ein Bündel von präventiven, repressiven, baulichen und organisatorischen Massnahmen eingeleitet oder umgesetzt. Der Handlungsspielraum wird durch gesetzliche Grundlagen definiert. Zu diesen Massnahmen gehören u. a.:

- Verstärkte Reinigung bis um 22.00 Uhr im Zentrum durch das Strasseninspektorat
- Mithilfe von Take-away-Betrieben bei der Reinigung des öffentlichen Grundes

- Hohe Präsenz der SIP und der Luzerner Polizei nachts im Stadtzentrum
- Masterplan öffentliche WC-Anlagen
- Zusammenarbeit mit Dritten (RailCity, KKL, Kirche, Clubs (Safer-Clubbing), Midnight Sports)
- Sommerbars für mehr soziale Kontrolle an neuralgischen Orten (z. B. Ufschöttli, Inseli)
- Reglement zur Nutzung des öffentlichen Raums
- Neugestaltung des Vögeligärtli
- Einführung der Stelle für Sicherheitsmanagement

All diese Massnahmen wurden trotz anhaltendem Spardruck auf die öffentliche Hand umgesetzt. Nur dank diesen Bemühungen ist es möglich, trotz weiterhin zunehmender Nutzung des öffentlichen Grundes durch immer mehr Personen sowie neue Bars, Clubs, Take-away-Betriebe und Nachtbäckereien den Sicherheits- und Sauberkeitsstandard in der Stadt Luzern seit 2008 auf einem konstanten Niveau zu halten. Der Stadtrat ist sich bewusst, dass die Ansprüche an die Sauberkeit teilweise höher sind. Er weist aber darauf hin, dass die zur Verfügung stehenden Mittel bestmöglich eingesetzt werden. Weitere Budgetkürzungen hätten wohl einen Leistungsabfall zur Folge mit negativen Auswirkungen auf die Lebensqualität.

Zu den Fragen:

Zu 1.:

Beurteilung der Situation im/um Vögeligärtli: *Sind dem Stadtrat die Beeinträchtigungen der Lebensqualität bekannt und wie beurteilt er diese? Welche Resultate ergaben sich aus dem runden Tisch, den der Stadtrat laut Medienberichten einberufen hat?*

Dem Stadtrat ist bestens bekannt, dass es sich beim Vögeligärtli und seiner unmittelbaren Umgebung um einen öffentlichen Raum handelt, dem besonderes Augenmerk geschenkt werden muss. Nur so ist es möglich, dass dieser Ort den Spagat schafft, den Luzernerinnen und Luzernern und allen Gästen der Stadt als eine der wenigen Grünoasen zu dienen und gleichzeitig aufgrund der zentralen Lage an den Wochenenden ein Teil des pulsierenden Nachtlebens des Neustadtquartiers sein zu können. Die nähere Vergangenheit mit der Ansammlung der Randständigenszene im Vögeligärtli bis 2008 hat gezeigt, wie schwierig es ist, an diesem Ort allen Anspruchsgruppen gerecht werden zu können und welche Sorge der Parkanlage getragen werden muss. Die zunehmende Ansiedlung von Clubs und Bars rund um das Vögeligärtli hat in den letzten Jahren vermehrt zu Reklamationen wegen Nachtruhestörungen und Verschmutzung durch die Anwohnerschaft geführt. Der Schutz der Quartierbevölkerung ist dem Stadtrat – gleich wie den Interpellanten – ein grosses Anliegen. Am 16. Mai 2011 haben sich deshalb Anwohnende, Club- und Barbetreiber, Quartierverein, Gewerbebetreibende, die Luzerner Polizei und städtische Verantwortliche zu einer Aussprache getroffen. Ziel war es, die gegensätzlichen Positionen und Interessen darzulegen, die Zuständigkeiten zu klären und Lösungsmassnahmen gemeinsam zu entwickeln, die im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen umsetzbar wären.

Als problematisch wurden die vielen Personen bezeichnet, die sich v. a. seit der Inkraftsetzung des Rauchverbots rauchend und laut unterhaltend vor den Clubs und Bars aufhalten. Das (Si-

cherheits-)Personal der Betriebe ist zwar sehr bemüht, dass sich die Gäste ruhig verhalten. Dies hat aber oftmals den gegenteiligen Effekt, da sich die Gäste durch diese Hinweise auf Einhaltung der Nachtruhe provoziert fühlen und mit noch lauterem Verhalten reagieren. Die Club- und Barbetriebe haben bereits etliche Massnahmen getroffen. Dezibellimitierungen an den Musikanlagen wurden angebracht, alle Betriebe engagieren Sicherheitspersonal an den Eingangstüren, und in der unmittelbaren Umgebung der Lokale wird auch gereinigt.

Man hat an der Aussprache verschiedene Lösungsansätze diskutiert:

- Die Lokalbetreibenden sollen die Gäste noch vermehrt darauf sensibilisieren müssen, dass rund um das Vögeligärtli gewohnt wird und die Anwohnenden ein Recht auf Nachtruhe haben.
- Die Stadt wurde angehalten, über die Baubewilligungsvergabe zu steuern, wo welche Betriebe angesiedelt werden können. Zu überdenken wäre, dass in Gebieten mit höherem Wohnanteil nur noch Betriebe angesiedelt sind, die v. a. unterirdisch Emissionen verursachen, sprich deren Partyfläche sich im Untergeschoss befindet. Solche Lokale müssten zusätzlich mit einem Fumoir ausgestattet sein, um Ansammlungen auf der Strasse auf die Anzahl der anstehenden Personen zu minimieren.
- Die Polizei soll ihre Präsenz in den Ausgangszonen erhöhen und gegenüber problematischen Gästen härter durchgreifen. Dies wäre nur umsetzbar, wenn die knappen Personalressourcen deutlich erhöht würden. Denn aktuell verlangt die hohe Ereignisdichte gerade an den Wochenenden in der Zentrumsstadt Luzern eine Priorisierung der Einsätze; Gefährdung an Leib und Leben hat verständlicherweise klar Vorrang vor z. B. Nachtruhestörungen.
- Vom Vorschlag einer privaten Sicherheitsgruppe, die z. B. mit Hunden Präsenz markiert, wurde abgeraten. Dies, weil sich alle Beteiligten einig sind, dass das Gewaltmonopol beim Staat angesiedelt bleiben soll. Zudem haben private Sicherheitsfirmen keine rechtliche Grundlage, auf öffentlichem Grund gegen Privatpersonen vorzugehen.
- Weiter wurde vorgeschlagen, die Frankenstrasse mit Videokameras zu überwachen. Weil mit Kameras aber Nachtruhestörungen (keine Tonaufnahmen) nicht festgehalten werden können, wurde diese Idee nicht weiterverfolgt.

Geeinigt hat man sich auf die Umsetzung folgender Massnahmen:

- Die Clubs und Bars an der Frankenstrasse prüfen ein gemeinsames Sicherheitskonzept, wodurch die einzelnen Betriebe untereinander besser vernetzt würden. Diese Massnahme wurde vom Verein Safer Clubbing Sektion Luzern bereits entgegengenommen. An der Umsetzung wird gearbeitet.
- Das Personal der Betriebe hält sich bei den Arbeitspausen in den Hinterhöfen auf. Diese Pausen sollen ohne Emissionen (Gespräche untereinander, Telefonate) stattfinden. Die Umsetzung dieser Massnahme ist erfolgt.
- Das Restaurant Max unterzieht den Dezibellimiter seiner Musikanlage einer erneuten Überprüfung durch einen Fachmann. Aufgrund negativer Rückmeldungen aus der Anwohnerschaft soll diese Prüfung nochmals wiederholt werden.

- Die Stadt Luzern entwickelt eine politische Haltung, wie man künftig dem Spannungsfeld zwischen Wohnbevölkerung und Partyvolk im Stadtzentrum entgegentreten will (Umsetzung: Siehe Antworten zu Fragen 2 bis 4).

Zu 2.:

Nutzungskataster: *Gemäss Fünfjahreszielen des Stadtrates wird ein Nutzungskataster für den öffentlichen Raum erarbeitet. Wie ist das Gebiet Vögeligärtli darin erfasst, und welche Nutzungen sind vorgesehen? Ist der Stadtrat bereit, die Nutzungen im Gebiet Vögeligärtli anzupassen?*

Die Arbeiten für die Erarbeitung eines Nutzungskatasters der öffentlichen Räume der Stadt Luzern konnten noch nicht in Angriff genommen werden. Da das Budget für die Realisierung dafür im Finanzplan auf das Jahr 2012 geschoben wurde, kann der Grossteil der Arbeiten erst im laufenden Jahr angegangen werden.

Als Grundlage ist zunächst eine umfassende Analyse der verschiedensten öffentlichen Räume (Plätze, Strassenzüge) vorgesehen, auf der basierend Aussagen zu Qualitäten und zu Missständen möglich sind, um daraus Strategien und Massnahmen ableiten zu können. Die Thematik der Nutzungskonflikte wird ebenfalls in diese Auswertung miteinbezogen. Die Komponente der Lärmemissionen, die in den jeweiligen öffentlichen Räumen zu erwarten sind, gilt es dabei zu beachten.

Aufgrund der zentralen Lage des Vögeligärtlis – direkt neben dem stark frequentierten Bahnhof Luzern und mit seiner Funktion als Grünoase – versteht es sich von selbst, dass ein solch prominenter Ort von einer gesamtstädtischen Nutzungsanalyse *nicht* ausgeschlossen werden kann. Zu möglichen Nutzungsanpassungen können aufgrund der noch nicht erfolgten Projektarbeiten keine Angaben gemacht werden.

Zu 3.:

Thema 24-Stunden-Gesellschaft: *Die Auswirkungen der 24-Stunden-Gesellschaft im öffentlichen Raum werden auch bei den Fünfjahreszielen des Stadtrates zum Thema. Ist der Stadtrat bereit, das Vögeligärtli und dessen Umgebung in ein Monitoring über Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum einzubeziehen, um Littering und Lärm vermindern zu können?*

Die Arbeitsgruppe Sicherheit (SIP, Luzerner Polizei, Strasseninspektorat, Sozialdirektion, Stelle für Sicherheitsmanagement) macht alle zwei Monate eine Sicherheits- und Sauberkeitsanalyse des öffentlichen Raums der Stadt Luzern. Zusätzlich werden die Rapporte der SIP und des Strasseninspektorats durch die Stelle für Sicherheitsmanagement wöchentlich analysiert, um Verhaltenstrends und neue Brennpunkte möglichst früh zu erfassen. Weiter tauschen sich die SIP und die Luzerner Polizei zusätzlich im 2-Wochen-Turnus über die Lage in der Stadt Luzern aus. Auffälligkeiten werden wiederum der Stelle für Sicherheitsmanagement weitergeleitet. Im Rahmen des Fünfjahresziels 1.1 („Die Dienstleistungen der Stadt in den Bereichen Sicherheit, Unterhalt und Reinigung sind an die Herausforderungen der 24-Stunden-Gesellschaft angepasst. Die Eigenverantwortung der Bevölkerung ist gestärkt. Verursachende von Lärm und Verschmutzung werden konsequent zur Verantwortung gezogen. Die Durchsetzung städtischer Reglemente ist sichergestellt.“) soll ein vereinheitlichtes Monitoringinstrument

entwickelt werden z. B. in Form einer IT-gestützten Datenbank. Ein solches vereinheitlichtes Arbeitsinstrument würde die Steuerung und den gezielten Mitteleinsatz vereinfachen. Im Rahmen der städtischen Finanzpolitik sind die Herausforderungen an die Sicherheit, Unterhalt und Reinigung nämlich nur noch mit einer konsequenten Priorisierung der zur Verfügung stehenden Mittel zu bewältigen. Im stark beanspruchten Zentrum werden die Leistungen erhöht und an die 24-Stunden-Nutzung angepasst, in den Aussenquartieren werden sie so weit wie vertretbar reduziert. Aufgrund fehlender Ressourcen konnte ein solches Monitoringsystem bislang noch nicht realisiert werden.

Diese regelmässige Sicherheits- und Sauberkeitsanalyse aktueller und möglicher Brennpunkte durch die verschiedenen zuständigen Stellen der Stadt und des Kantons erstreckt sich über das ganze Gebiet der Stadt Luzern. Die geografischen Standorte können je nach Jahreszeit und Ereignis stark variieren. Das Vögeligärtli und seine unmittelbare Umgebung gilt, sowohl aufgrund seiner Vergangenheit mit der Ansiedlung der Randständigenszene bis 2008, als auch heute mit der hohen Dichte von Clubs und Bars – was vermehrt zu Reklamationen wegen Nachtruhestörungen und Verschmutzung geführt hat – als Brennpunkt. Viele Massnahmen wurden bislang umgesetzt (Auflösung der Randständigenszene, Umgestaltung der Parkanlage, Sanierung des Spielplatzes, Organisation von Spielanlässen, Aussprachen mit Anwohnenden und Bar-/Clubbetreibenden, Mehrreinigung).

Zu 4.:

Sekundärlärm/GASBI: *Das grösste Problem stellt offenbar der Sekundärlärm dar, den die BesucherInnen ausserhalb der Lokale verursachen. In Basel wird der Sekundärlärm mit dem GASBI (Gastronomie-Sekundärlärm-Beurteilungs-Instrument) gemessen. Dieses Instrument beurteilt einen Betrieb auf Grund seiner Betriebsdaten (Grösse, Öffnungszeiten, Publikum usw.) und leitet daraus einen zu erwartenden Störgrad ab. Dieser wird einem für dieses Gebiet zulässigen Störgrad gegenübergestellt und entscheidet über die Bewilligungsfähigkeit. Ist der Stadtrat allenfalls bereit, sich beim Kanton dafür einzusetzen, dass die Bewilligungsfähigkeit der Betriebe auf Grund eines Störgrades oder eines ähnlichen Instruments (GASBI) neu beurteilt wird? Ist der Stadtrat bereit, z. B. im Rahmen der Überprüfung des Zonenplans, Gebiete zu definieren und zu fördern, die geeignet sind für höheren Sekundärlärm, um die negativen Auswirkungen der 24-Stunden-Gesellschaft örtlich zu konzentrieren und die Wohnbevölkerung zu entlasten?*

Im Stadtkanton Basel hat man zu einem frühen Zeitpunkt (Mitte der 90er-Jahre) auf die neuen Trends im Ausgangsverhalten reagiert und entsprechende Anpassungen im Bewilligungssystem vorgenommen. So konnten sich Partylokale an Standorten ansiedeln, die auch aus Sicht der Wohnbevölkerung dafür geeignet waren, und die Behörden hatten von Beginn an von den Betreibenden akzeptierte Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Gleichfalls muss erwähnt werden, dass die Stadt Basel vom städtebaulichen Aufbau her eine Art Zwiebelstruktur mit zwei kompakten, überschaubaren Ausgangszentren auf beiden Seiten des Rheins aufweist. Auf der Grossbaselseite findet man im Gebiet Steinenvorstadt bis Barfüesserplatz ein Zentrum, das traditionell als solches gewachsen ist und dann mit zunehmendem Einzug der 24-Stunden-Gesellschaft auch klar als solches deklariert wurde. Die Lokale haben lange

Öffnungszeiten, und die Anwohnerschaft ist sich bewusst, in welchem Gebiet sie wohnt. Eine ähnliche Situation, ebenfalls traditionell gewachsen, findet sich in Kleinbasel zwischen Clara-platz und Messeplatz. Zwiebförmig von diesen Ausgangszentren weg nimmt die Anzahl der Lokale ab, deren Öffnungszeiten sind auch kürzer und der Wohnanteil ist höher.

Ein solches „Basler Konstrukt“ im Laufe einer bereits weit fortgeschrittenen Entwicklung (Trend zur 24-Stunden-Gesellschaft) über eine andere Stadt mit einer ganz anderen Struktur wie z. B. Luzern zu legen, muss als eher schwierig beurteilt werden. Es gilt zu beachten, dass die momentane Situation mit einer immer stärkeren Vermischung von Wohn- und Ausgangsnutzung im grossräumigen Zentrumsgebiet zwischen Pilatusplatz, Bahnhofplatz und Bundesplatz völlig legal im Rahmen der liberalen gesetzlichen Grundlagen seit Mitte der 90er-Jahre gewachsen ist. Das soeben überarbeitete Bau- und Zonenreglement (BZR) unterscheidet in den Wohn- und Arbeitszonen nicht über die Art der dort zulässigen gewerblichen Betriebe.

Der Stadtrat ist aber nicht nur bereit, sich für die Anliegen der Interpellanten, die ja jene der Wohnbevölkerung widerspiegeln, einzusetzen, sondern hat mit den zuständigen Stellen beim Kanton bereits erste Abklärungen getroffen. Die kantonale Bewilligungsbehörde Gastgewerbe und Gewerbe Polizei (GGP) der Luzerner Polizei, der Chef Strasseninspektorat und die Stelle für Sicherheitsmanagement haben sich am 17. Januar 2012 zu einer Besprechung getroffen. Die GGP nahm anschliessend zur Interpellation 245 wie folgt Stellung:

„Seitens Abteilung Gastgewerbe und Gewerbe Polizei sind wir in den vergangenen Jahren wie die Stadt Luzern vermehrt mit der Problematik der Auswirkungen und Emissionen von Bars, Nachtclubs und weiteren Betrieben (bspw. auch Bäckereien im 24-Stunden-Betrieb) konfrontiert. Das im Jahr 1997 totalrevidierte Gesetz über das Gastgewerbe, den Handel mit alkoholischen Getränken und die Fasnacht¹ brachte zwar in verschiedenen Bereichen eine Liberalisierung und Vereinfachung von Bewilligungsarten und -verfahren. Zudem wurde im Jahr 2009 die Schliessungszeit für Gastbetriebe um 04.00 Uhr abgeschafft. Andererseits verfügt die Behörde in vielen Fällen nach wie vor über einen erheblichen Handlungsspielraum (z. B. bei der Gewährung von Einzelverlängerungen und dauernden Ausnahmen von der Schliessungszeit). Dieser Spielraum soll und muss auch genutzt werden. Auch die Sperrstunde (früher: Polizeistunde) besteht nach wie vor: Gemäss § 24 Abs. 1 GG müssen Restaurationsbetriebe in der Regel um 00.30 Uhr schliessen.

Im Zusammenhang mit Gastro-Betrieben stehen insbesondere folgende Bewilligungen unserer Behörde in Frage:

- Betriebsbewilligung für Beherbergungs-, Restaurations-, regelmässige Tanz- und Tanzdarbietungsbetriebe; Verpflegungsstände im Freien oder in Gebäuden und Einzelanlässe (§ 6 GG);
- Einzelverlängerung durch die Polizei nach § 24 Abs. 3 GG;
- Dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit nach 25 § Abs. 1 GG.

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung sind in § 9 ff. GG umschrieben. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so ist die Bewilligung entsprechend zu erteilen. Dies geschieht in aller Regel im koordinierten Verfahren. Eine Anpassung der Betriebsbewilligung wird notwendig bei einem Wechsel des Bewilligungsinhabers oder bei einer Änderung der Nutzung oder der Räumlichkeiten. Da auf die Erteilung der Betriebsbewilligung nach GG wie auch für die Bewilligung von Einzelanlässen ein

¹ Gastgewerbegesetz, nachfolgend: GG, vom 15. September 1997, SRL 980

Rechtsanspruch besteht, ist es umso wichtiger, dass mögliche störende oder nicht zonenkonforme Auswirkungen der geplanten Nutzung, die dem geplanten Betrieb bzw. Anlass entgegenstehen, im Planungs- oder im Baubewilligungsverfahren² erkannt bzw. bei Einzelanlassbewilligungen in der Stellungnahme der Stadt dargelegt werden.

Der Entzug der Betriebsbewilligung setzt alternativ eine

- vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlung gegen die einschlägigen durch den Betrieb zu berücksichtigenden Vorschriften (Strafverfügung muss vorliegen),
- die schuldhaft und wiederholte Verursachung von Lärm oder anderen Belästigungen der Umgebung,
- die Nichtbezahlung der Bewilligungsabgaben
- oder den Wegfall von Bewilligungsvoraussetzungen voraus.

In der Vergangenheit haben wir ab und zu die Bewilligung entziehen müssen. Die Fälle sind allerdings eher selten, da die Hürden für den Entzug relativ hoch sind. Anders als bei den Bewilligungen nach § 6 GG besteht auf die Gewährung von Einzelverlängerungen und für dauernde Ausnahmen nach §§ 24 f. GG kein Rechtsanspruch³. Da die Problematik des *Sekundärlärms*⁴ vor allem nach Mitternacht ein Thema ist, ist der Ermessensspielraum bei der Gewährung von Verlängerungen sicher von Bedeutung. Die Nichterteilung oder der Entzug einer Verlängerung setzt unseres Erachtens und im Gegensatz zur Betriebsbewilligung insbesondere nicht ein schuldhaftes oder sonst wie problematisches Verhalten der Betriebserschaft voraus. Massgebend sollten einzig die zu erwartenden oder manifesten störenden Auswirkungen auf die Umgebung sein. In Abwägung aller Interessen (der Betriebserschaft wie auch der Anwohnerschaft) müssen bei der Beurteilung von Gesuchen bzw. von Einschränkungen der Verlängerung u. a. die Grundsätze der rechtsgleichen Behandlung sowie von Treu und Glauben (Vertrauensschutz) berücksichtigt werden. Sodann müssen bei der Beurteilung der Gesuche sachliche und nachvollziehbare Kriterien angewendet werden.

Dies bedeutet, dass wir bei der Gewährung von Verlängerungen seitens Polizei (Einzelverlängerungen) bzw. des Fachbereichs Gastgewerbe (dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit) die Politik / Strategie einer Gemeinde weitgehend berücksichtigen können. Im bereits erwähnten Entscheid betr. Stadt Sursee hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern (JSD) unter anderem festgehalten, dass die Erteilung einer dauernden Ausnahme von der Schliessungszeit nach § 25 GG als eine vom gesetzlichen Grundsatz abweichende Massnahme zu betrachten sei, die nicht durch eine allzu grosszügige Bewilligungserteilung zur Regel werden dürfe. Wenn eine Gemeinde in bestimmten Gebieten (z. B. in Zonen mit Lärmempfindlichkeitsstufe 2⁵) eine Verlängerung nur freitags und samstags, bis 02.30 Uhr, zulassen wolle, so stelle dies eine nicht zu beanstandende Konkretisierung des vorhandenen Ermessensspielraums dar, die auch eine einheitliche Bewilligungspraxis gewährleiste. Es könne aus Gründen der Rechtsgleichheit und der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden sogar erwünscht sein, Gesuche um eine Ausnahmebewilligung nach einem generellen, klaren Konzept zu beurteilen.

² Da es immer schwierig ist, einen bereits bewilligten Betrieb im Nachhinein wieder einzuschränken, kommt der Prüfung der Zonenkonformität im Baubewilligungsverfahren (neue Betriebe und Nutzungsänderung) eine besondere Bedeutung zu.

³ Das JSD hat diese Auffassung in einem Beschwerdeentscheid betr. die Stadt Sursee gestützt; betreffend des Clubs Opera, Luzern, wird diese Frage evt. noch der gerichtlichen Beurteilung zugeführt. Das Verfahren ist beim JSD hängig.

⁴ Die problematischen Emissionen gehen heute meist nicht direkt vom Betrieb aus (Ausnahme bspw. Löwengraben / Jail) sondern von den Besucherinnen und Besuchern vor und nach dem Besuch des Lokals (Lärm von Personen und Fahrzeugen, Littering, Erbrechen etc.).

⁵ Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind. Nach Gerichtspraxis sind hier „Weckereignisse“ nach Mitternacht nicht zumutbar. In der Stadt Luzern liegt zwar der grosse Teil der Nachtlokale in einer Zone mit Lärmempfindlichkeitsstufe 3; allerdings teilweise in unmittelbarer Angrenzung an eine reine Wohnzone mit Lärmempfindlichkeitsstufe 2, was gewisse Einschränkungen rechtfertigen würde. Zudem können bei der Gesuchsprüfung auch weitere Faktoren wie bspw. Parkplatzsituation oder erwarteter Suchverkehr berücksichtigt werden; vgl. Entscheid VerGer Kt. BE, 10.08.1999 i.S. P. AG gegen A.S. und Konsorten in „Strip ohne Kultur und Überzeit auf dem Dorfe – einige Entscheide zum Gastgewerberecht“, Adrian Mauerhofer, Kt. Verwaltung BE, BVE, ohne Datierung.

Das von den Interpellanten zur Diskussion gestellte GASBI (Gastronomie-Sekundärlärm-Beurteilungsinstrument), welches in Basel zur Anwendung gelangt, ist unter Umständen ein taugliches, aber vermutlich nicht das einzige mögliche Mittel, um die Verlängerungen von Restaurationsbetrieben künftig nach einem einheitlichen Konzept zu beurteilen. Wir gehen davon aus, dass die Anwendung dieses oder eines anderen Konzepts oder Arbeitsinstruments ohne Änderung des Gastgewerbegesetzes möglich wäre. Gemäss § 27 Abs. 3 der Gastgewerbeverordnung⁶ sind Gesuche um Bewilligung einer dauernden Ausnahme von der Schliessungszeit der Gemeinde zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Wenn keine zwingenden rechtlichen Gründe entgegenstehen (u. a. auch die Verwaltungsgrundsätze, s. oben), wird die Stellungnahme der Gemeinde berücksichtigt. Dies gilt umso mehr, wenn die betroffene Gemeinde für die Beurteilung von Gesuchen über ein entsprechendes Konzept oder eine einheitliche Strategie zur Beurteilung der Gesuche verfügt. Gestützt auf § 25 Abs. 1 GG kann die Gemeinde zudem in begründeten Fällen die Aufhebung der Verlängerung verlangen. Im Kanton Luzern liegen die Verhältnisse (auch betr. Zuständigkeiten) etwas anders als im Stadtkanton Basel. Es scheint uns auch aus sachlichen Gründen richtig, die Anwendung eines Beurteilungssystems wie bspw. das GASBI bei der betroffenen Gemeinde anzusiedeln, da die Gegebenheiten und Bedürfnisse von Gemeinde zu Gemeinde doch sehr unterschiedlich sein dürften.

Ob die Anwendung des GASBI oder ein anderes Vorgehen für die Stadt Luzern geeignet wäre um die Bedürfnisse der Anwohnerschaft und der Partygesellschaft besser aufeinander abzustimmen, kann vermutlich erst nach einer genaueren Analyse der Zonenplanung sowie der aktuellen Standorte der Betriebe festgestellt werden⁷. Die Etablierung einer neuen Bewilligungsstrategie in der Stadt Luzern könnte je nachdem eine erhebliche Einschränkung der bisherigen Betriebszeiten bzw. der Verlängerungspraxis zur Folge haben. Sollte die Umsetzung von Vorschlägen gemäss Ziff. 4 der Interpellation zu Einschränkungen bereits bewilligter Betriebe führen, so steht dies der Einführung einer neuen Bewilligungspraxis nicht grundsätzlich entgegen. Allerdings müsste den bestehenden Betrieben sicher eine angemessene Übergangsfrist zur Anpassung des Betriebskonzeptes und allenfalls zur Amortisation bereits getätigter Investitionen gewährt werden.

Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, Vorschriften vermehrt mit Hilfe der Befristung von Bewilligungen sowie mittels Auflagen und Bedingungen durchzusetzen. Dies bedingt jedoch eine klar definierte Bewilligungsstrategie in Abstimmung mit der Politik der Standortgemeinde. Weitergehende Massnahmen wie bspw. die Wiedereinführung der Schliessungszeit um 04.00 Uhr⁸ (s. Antwort auf die Interpellation 221 2010/2012) bedingten eine Anpassung des Gastgewerbegesetzes. Bezüglich der in derselben Antwort des Stadtrates vorgeschlagenen Sicherheits- und Sauberkeitsabgaben müsste die Schaffung der allenfalls notwendigen gesetzlichen Grundlage ebenfalls geprüft werden.“

Fazit:

Wie aus der Stellungnahme der kantonalen Gastgewerbe- und Gewerbebehörde hervorgeht, gibt es durchaus Möglichkeiten (auch ohne GASBI), die Bedürfnisse von Anwohnenden und Partyszene besser aufeinander abzustimmen. Die GGP bietet auch Hand, die Stadt bei entsprechendem Vorhaben zu unterstützen. Interessant ist, dass es zusätzlich zur eigentlichen Betriebsbewilligung keinen Rechtsanspruch auf dauernde Ausnahmen der Schliessungszeit gilt. Bislang wurden diese Ausnahmebewilligungen sehr liberal erteilt und werden von vielen Betreibenden quasi als Gewohnheitsrecht erwartet. Ein Umschwenken dieser Praxis hätte für

⁶ SRL Nr. 981

⁷ Die Einführung eines komplexen Beurteilungssystems wie des GASBI sollte zu einer besseren Akzeptanz von Entscheiden und einer spürbar verbesserten Zufriedenheit und somit zu einer Abnahme der Beschwerden führen. Interessant wäre, welche Erfahrungen Basel diesbezüglich gemacht hat.

⁸ Vor- und Nachteile und allfällige Begleitmassnahmen müssten jedoch vertieft geprüft werden.

die meisten Betriebe massive finanzielle und personelle Einschnitte zur Folge. Eine solche Änderung wäre auch erst möglich und kommunizierbar, wenn die Politik sich klar auf eine Strategie festgelegt hätte, in welche Richtung sich Luzern künftig entwickeln will: ruhiger Vorort des Wirtschaftszentrums Zürich, touristischer Anziehungspunkt mitten in Europa, führendes Hochkulturzentrum mit dem KKL als Flaggschiff, lebendige Studierendenstadt mit vielseitigem Freizeitangebot oder Partystadt mit schweizweiter Ausstrahlung in Konkurrenz zu Zürich und Lausanne. Aktuell versucht Luzern alles gleichzeitig zu sein. Die verschiedenen Ansprüche aneinander vorbeizubringen, wird zunehmend schwieriger. Zwingend notwendig ist deshalb ein politisches Bekenntnis, getragen von allen Parteien, welcher Kurs künftig eingeschlagen werden soll.

Die Individualisierung der Gesellschaft und der Trend zur 24-Stunden-Nutzung des öffentlichen Raums stellen die Verantwortlichen vor zunehmend grössere Herausforderungen. Den steigenden Nutzungsdruck versucht man mit einem breiten Bündel von verschiedensten Massnahmen abzufedern. Demgegenüber steht der wachsende Spardruck auf die öffentliche Hand aufgrund der städtischen Finanzpolitik. Dies hat kurzfristig eine konsequente Priorisierung der Ressourcen zur Folge. Mittelfristig muss in der Stadt Luzern mit einem Abbau von Leistungen gerechnet werden. Darunter fallen auch Leistungen, welche von der Bevölkerung als Grundauftrag einer Stadt verstanden werden und mit denen die Auswirkungen der 24-Stunden-Gesellschaft bislang reduziert werden konnten.

Der Stadtrat von Luzern

