



Schlussbericht Strategie-Schwerpunkt Nachtleben



Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage: Attraktives Zürcher Nachtleben mit erheblichen Begleiterscheinungen	3
Meilensteine / Projekte / Veranstaltungen im Rahmen des Strategieschwerpunkts Nachtleben	5
Drei zentrale Herausforderungen im Umgang mit dem Nachtleben in der Stadt Zürich.	9
Herausforderung A: Nachtlärm und weitere Störungen lassen sich oft nicht zuordnen	10
Herausforderung B: Alkoholkonsum ist Hauptverursacher der Probleme mit dem Nachtleben	12
Herausforderung C: Konzentration der Nachtleben-Probleme und eigene Regeln im Langstrassengebiet	14
Fazit und Empfehlung	16

Impressum

Alexandra Heeb, Delegierte Quartiersicherheit, Sicherheitsdepartement (Leitung Strategie-
Schwerpunkt Nachtleben)

Günther Arber, Stadtentwicklung Zürich, Präsidualdepartement

Barbara Ludwig, Soziale Einrichtungen und Betriebe, Sozialdepartement

Enrico Quattrini, Verwaltungsabteilung Stadtpolizei, Sicherheitsdepartement

Urs Spinner, Departementssekretariat, Hochbaudepartement

Yvonne Kwakernaak, Departementssekretariat, Sicherheitsdepartement (Administration)

Dezember 2018



Ausgangslage: Attraktives Zürcher Nachtleben mit erheblichen Begleiterscheinungen

Wer hat Recht? Der Nachbar oder die Nachbarin, die gern nach Mitternacht ruhig schlafen möchten oder die Partygänger/-innen, die die ganze Nacht friedlich und ausgelassen feiern möchten? Diese Diskussionen werden in Zürich – und nicht nur in Zürich – seit rund zehn Jahren intensiv geführt.

Es geht dabei nicht nur um die Anwendung von Regeln und Gesetzen z.B. zur Nachtruhe oder der Bewilligungspraxis von Bars und Clubs. Es geht dabei auch darum, was urban, städtisches Leben ist und wie Respekt und Toleranz im Alltag interpretiert und gelebt werden. Es geht auch um Haltungsfragen, um das „richtige Mass“, um das Verhältnis von Arbeit und Hedonismus.

Was hat zu dieser veränderten, viel diskutierten Situation geführt?

Veränderung des Ausgehverhaltens. Früher gab es weniger Ausgehlokale ohne „Polizei-stunde“ (Steigerung in den letzten zwanzig Jahren von 112 auf 605). Es ist ein relativ neues Phänomen, dass Menschen in grosser Zahl in die Langstrasse, an den See oder rund um den Bahnhof Hardbrücke strömen, um sich dort bis in die frühen Morgenstunden und darüber hinaus zu vergnügen. Weil neben den Clubs Menschen leben, kommt oft es zu einem Nutzungskonflikt. Hinzu kommt, dass Partys zeitlich immer weiter nach hinten verschoben werden. Eine Veranstaltung, die nur bis 02.00 Uhr dauert, gilt manchen schon als bieder. Weil die verschiedenen Seiten meist nicht miteinander reden und die Gesetzgebung naturgemäss der Sache nicht nachkommt oder sich die Konflikte mit Gesetzgebung gar nicht erfassen lassen, haben sich vielerorts Frustrationen angestaut.

Es ist günstiger und einfacher geworden, laut zu sein. Es ist günstiger geworden, Lärm zu erzeugen: Früher brauchte man für 110 Dezibel eine vielköpfige Blasmusik oder eine immens teure technische Einrichtung, heute können sich selbst kleinere Clubs Anlagen leisten, die auch bei grosser Lautstärke gut klingen. Das Publikum hat sich zudem daran gewöhnt, dass die heutige elektronisch verstärkte Musik lauter als früher ist und bringt entsprechende Erwartungen mit. Auch auf öffentlichem Grund, in Parkanlagen, können mit Handys und kleinen mobilen, günstig zu erwerbenden Anlagen grosse Lautstärken erzeugt werden. Gerade der Lärm im öffentlichen Raum, der sogenannte Sekundärlärm, ist vielerorts ein ungelöstes Problem.

Einfache Lösungen gibt es nicht. Überspitzt formuliert, erwartet die neu zugezogene Anwohnerin, dass sie auch im Haus neben einem Club Anspruch auf 24 Stunden Ruhe hat. Die Clubbesitzerin will nicht verantwortlich gemacht werden für ihre betrunkene Kundschaft, die in die Gassen urinieren. Der Partygänger nimmt an, dass er die gute Kinderstube zu Hause lassen kann. Alle glauben, im Recht zu sein.

Genau der Diskussion dieser Themen hat sich der Strategieschwerpunkt „Nachtleben“ in den letzten Jahren verschrieben und in öffentlichen Veranstaltungen, Pilotprojekten und runden Tischen mit unterschiedlichsten Beteiligten das Phänomen ergründet und nach Lösungen für die drängendsten Probleme gesucht.

Mit dem Strategie-Schwerpunkt Nachtleben hat der Stadtrat mit [Beschluss 103](#) vom 10. Februar 2016 seine positive Grundhaltung zum Zürcher Nachtleben bekräftigt und auch die Ausrichtung des Strategieschwerpunkts festgelegt. Im Fokus sollte die Auseinandersetzung mit dem Nachtleben-Lärm stehen. Denn es gibt keine Diskussion zum Nachtleben, in der nicht dieses Thema nicht rasch kontrovers diskutiert wird, ganz egal, wo oder mit wem diskutiert wird.

Im zitierten Stadtratsbeschluss wurde folgende Grundhaltung verabschiedet:



Die Stadt Zürich

- steht zu ihrer Funktion als Ausgehzentrum;
- setzt gute Rahmenbedingungen für die Angebote des Nachtlebens und steht zur Liberalisierung seit Ende der 90er Jahre;
- baut auf Selbstverantwortung und Toleranz, gutes Benehmen und gegenseitigen Respekt von Bewohnerinnen und Bewohnern und Besucherinnen und Besuchern;
- bekämpft aber auch die mit dem Nachtleben einhergehenden Kehrseiten des wie Lärm, Littering, wildes Urinieren, Vandalismus und Gewaltvorfälle;
- engagiert sich für die Quartierverträglichkeit des Nachtlebens und einen Interessenausgleich zwischen Anwohnerinnen und Anwohnern, Betreibenden von Bars, Clubs etc. und den Besucherinnen und Besuchern.

Darauf abgestützt wurden folgende Arbeitsfelder festgelegt:

- Koordination der Bewilligungen für Betriebe im Nachtleben (Arbeitsfeld AF 1),
- Konfliktmanagement (AF 2),
- Schulung und Sensibilisierung der Stadtverwaltung (AF 3) und
- innovative Formen der Zusammenarbeit (AF 4).

Im Stadtratsbeschluss 103/2016 werden die beiden übergreifenden Ziele beschrieben:

- 1) Das Gleichgewicht an Ausgeh-Orten ist unter Einbezug der direkt Betroffenen ausgehandelt.
- 2) Eine enge departementsübergreifende Zusammenarbeit ist etabliert.

Rasch wurde klar: Eine klassische stadtinterne Projektorganisation bringt im Thema „Nachtleben“ keine neuen Erkenntnisse. Wichtig sind Gespräche und Diskussionen vor Ort, in den belasteten Nachbarschaften, mit engagierten Bar- und Clubbetreibern, mit innovativen Köpfen. Die nachfolgenden Erkenntnisse wurden gewonnen aus den Pilotprojekten, Arbeitsgruppen, Expertisen und Veranstaltungen, die alle unter dem Dach des Strategieschwerpunkts standen. Aus der Stadtverwaltung waren Mitarbeitende aus acht von neun Departementen beteiligt. Die Fäden liefen bei der Projektgruppe, die während der Laufzeit des Strategieschwerpunkts praktisch konstant blieb und verantwortlich zeichnet für diesen Schlussbericht.



Meilensteine / Projekte / Veranstaltungen im Rahmen des Strategieschwerpunkts Nachtleben

Mittels verschiedener Formen der Zusammenarbeit und unterschiedlichen Zugängen ergründete der Strategieschwerpunkt das Phänomen Nachtleben - weshalb die Diskussionen über das Nachtleben so intensiv und teilweise gar heftig geführt werden und welche Handlungsmöglichkeiten sich für die Stadtverwaltung bieten. Unter Handlungsmöglichkeiten werden verstanden: die Entwicklung begreifen, begleiten; negative Auswirkungen mildern oder eindämmen; falls ausserhalb der städtischen Zuständigkeit: Forderungen an zuständige Institutionen oder Staatsebenen stellen. Die Teilprojekte haben sich als ergiebige Lernfelder erwiesen. Aus den unten ausgeführten Aktivitäten konnten schlussendlich massgebliche Erkenntnisse abgeleitet werden. Im Anhang finden sich die ausführlichen Schlussberichte.

Bessere Koordination der Bewilligungsverfahren (AF 1)

Vor Projektbeginn gab es drei zum Teil unabhängige Verfahren für Nachtleben-Lokale durch das Amt für Baubewilligungen, die Abteilung Umwelt- und Gesundheitsschutz und die Stadtpolizei. Im Projektverlauf wurde ein koordiniertes Verfahren, in welchem alle Dienstabteilungen frühzeitig eingebunden werden und ein Austausch betreffend Lärmerwartungen stattfindet, eingeführt. Eine weitergehende Integration der Verfahren ist aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen nicht möglich.

Änderung Bewilligungsverfahren für «Hinausschiebung der Schliessungsstunde» (AF 1)

Seit Sommer 2015 ist aufgrund eines Gerichtsentscheids eine Baubewilligung für die Hinausschiebung der Schliessungsstunde (nach Mitternacht) notwendig. Davor genügte eine einfache Polizeibewilligung. Diese neue Praxis entspricht auch der gängigen Praxis in praktisch allen Kantonen und Städten der Schweiz. Die Zuständigkeit ging somit von der Stadtpolizei Zürich an das Amt für Baubewilligungen über. Die Anwohner können im Baubewilligungsverfahren als Partei ihre Rechte selbst wahrnehmen.

Die Einführung löste in der Nachtleben-Branche Unsicherheit aus, ging aber praktisch ohne Probleme und Nebengeräusche von statten, da die neue Praxis umsichtig und nur für neue Betriebe oder für problematische Betriebe eingeführt wurde. Die Anzahl Lokale, welche über eine Hinausschiebung über Mitternacht hinaus verfügen, ist leicht zurückgegangen. Ein leichter Rückgang war allerdings bereits davor zu beobachten. (siehe [Kennzahlen](#))

Runder Tisch Nachtleben Langstrasse (AF 2 und 3)

Die Langstrasse ist ein beliebtes Wohn- und ein beliebtes Partygebiet. Unterschiedliche Ansprüche führten und führen immer wieder zu Spannungen «um das richtige Mass» und zur Frage, wie die Probleme entschärft werden sollen. Im Frühling 2015 wandten sich über hundert Anwohner/innen und Hauseigentümer/-innen der Diener- und Zwinglistrasse mit einem offenen Brief an den Stadtrat, in welchem die Zustände beklagt wurden. Wenige Tage später haben Exponenten aus dem Nachtleben mit der Online-Petition «Langstrasse bleibt Langstrasse» auf das Schreiben reagiert.

Um im Sinne der Ziele des Strategieschwerpunkts das Konfliktmanagement zu stärken, wurde ein Vorgehen mit Runden Tischen gewählt, in welchem die Betriebe, die Anwohner/innen und Behörden gemeinsam die Situation beurteilen und gemeinsame Lösungswege suchen.



An drei Veranstaltungen im September 2015 und im Januar und September 2016 trafen sich teilweise über hundert Anwohner/innen, Bar- und Clubbetreibende und Angestellte der Stadtverwaltung und erarbeiteten diese gemeinsame Sicht der Situation, mögliche Massnahmen und werteten zum Schluss deren Wirksamkeit.

Zahlreiche Pilotprojekte haben ihren Ursprung im Runden Tisch Nachtleben Langstrasse. In seiner Form und Grösse ist dieser mediative Ansatz der Konfliktklärung für einen akuten Konflikt innovativ und hat zu einer breiten und offenen Diskussion über das „richtige Ausmass“ des Nachtlebens und seiner Nebenwirkungen auf das Quartier geführt. (Vgl. [Grafik Runder Tisch Nachtleben im Langstrassengebiet](#))

Online-Plattform „gute-nachtbarschaft.ch“ (AF 2 und 4)

In der Stadt Zürich fehlte bislang eine zentrale Informationsplattform zu den Fragen und Problemen rund ums Nachtleben – die Informationen mussten dezentral bei den verschiedensten Dienstabteilungen zusammengetragen werden. Um solche Informationen zur Verfügung zu stellen und den Dialog zwischen Betreibern von Nachtlokalen, Besuchenden, Veranstaltern und Anwohnenden zu fördern, wurde gemeinsam die Online-Plattform www.gutenachtbarschaft.ch aufgebaut.

In einem gemeinsamen Projekt mit der Quartierkonferenz, der Bar- und Clubkommission und dem Verein Nachtstadtrat Zürich und der Stadt Zürich, wurde die Online-Plattform „[gute-nachtbarschaft](#)“ erarbeitet. Die Plattform dient der einfachen und übersichtlichen Vermittlung von Informationen an die verschiedenen involvierten Zielgruppen, und bietet Unterstützung, wie typische Probleme wie Lärm oder Littering angegangen werden können. Dieses Angebot ist schweizweit einzigartig. An der Ausstellung „Hallo Nachbar“ im Voegele Kulturzentrum in Pfäffikon wurde die Online-Plattform als besonders gutes Beispiel vorgestellt und hervorgehoben.

(Vgl. [Schlussbericht „gute-Nachtbarschaft“](#))

Veranstaltungsreihe «Nachtleben in Zürich» im «Karl der Grosse» / Nachtarchiv (AF 4)

Im Frühjahr 2017 erkundete der „Karl der Grosse“ für den Strategieschwerpunkt Nachtleben die Nacht in der Stadt. Wer ist wo unterwegs, wer arbeitet, wer lässt sich durch die Nacht treiben?

Karl folgte den Spuren nachtaktiver Menschen, die ziellos oder zielstrebig, arbeitend oder sich vergnügend in der Stadt unterwegs sind, führte Gespräche zu Themen, die sich bei Dunkelheit besser bereden lassen und machte die Nacht in unterschiedlichen Veranstaltungen erfahrbar.

Die Veranstaltungsreihe bot die Möglichkeit, zu später Stunde mit Taxi- und Busfahrern unterwegs zu sein, in Clubs und alten Kneipen zu dinieren und beim «Hörspiel-Kino unter dem Sternenhimmel» über die Nacht zu sinnieren.

Das [«Nachtarchiv»](#), eine Sammlung von Audio-Nachtgeschichten von Stadtmenschen, das ebenfalls im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe entstand, steht auf www.gute-Nachtbarschaft.ch immer noch zur Verfügung.

(Vgl. [Schlussbericht Karl der Grosse](#))



Teilnahme am Hackathon „Make Zurich“ (AF 4)

Am zweitägigen Hackathon „Make Zurich“ Anfang 2017, an welchem innovative Lösungsvorschläge zu Herausforderungen aus dem Stadtleben gesucht wurden, stellte das Projektteam das Problem der nächtlichen Ruhestörungen und die Schwierigkeiten von Lärmmessungen vor. Originelle und überraschende Lösungsideen wurden präsentiert. Ein direkt umsetzbares Produkt ist daraus nicht entstanden. Interessant waren die unerwarteten Perspektiven auf die Thematik.

Umgang 24-Stunden-Shops (AF2)

Der Begriff 24-Stunden-Shop bezeichnet einen Betrieb, der Tag und Nacht geöffnet hat, also z.B. Kioske, Shops und auch Bäckereien. Ein 24-Stunden-Shop ist ein Laden, kein Gastrobetrieb, d.h. eine Konsumation an Ort und Stelle ist nicht erlaubt. Ein solcher Laden braucht keine Betriebsbewilligung, lediglich ein Kleinverkaufspatent für den Alkohol-Verkauf. Familienbetriebe unterstehen für Familienangehörige – nicht aber für weitere Angestellte – nicht dem Arbeitsgesetz.

In einem ersten Schritt wurde versucht, die Ladenbesitzer mehr einzubinden. An einem Workshop im Frühling 2016 wurden alle Betreiber von 24-Stunden-Shops aus dem Langstrassengebiet eingeladen. Das Ziel war, einen gemeinsamen Verhaltenskodex betreffend Littering im Umfeld der Shops (analog McDonalds) auszuarbeiten und sie ausserdem über die rechtlichen Anforderungen von Familienbetrieben zu informieren. Das Interesse an diesem Anlass war gering und es gelang auch im Nachhinein nicht, einen Verhaltenskodex mit den 24-Stunden-Shops auszuarbeiten.

Im nächsten Schritt wurden Kontrollen betreffend Einhaltung des Arbeitsgesetzes durchgeführt und kontrolliert, ob nur Familienmitglieder in der Nacht arbeiten. Das Arbeitsinspektorat ermahnte fehlerhafte Betriebe, sprach Verwarnungen aus und leitete Verzeigungen in die Wege.

Da die 24-Stunden-Shops in der Bevölkerung, im Gastrogewerbe und weiteren Kreisen viele Fragen aufwerfen, wurde im Rahmen des Strategieschwerpunkts ein [Merkblatt](#) mit den wichtigsten rechtlichen Anforderungen für 24-Stunden-Shops ausgearbeitet.

Expertise „Technische Mittel gegen Sekundärlärm“ (AF 4)

Beim spezialisierten Zürcher Akustikunternehmen „RocketScience“ wurde eine theoretische Abschätzung des Potenzials von technischen Massnahmen zur Reduktion des Störungspotenzials von massiert auftretendem Gesprächslärm im öffentlichen Raum auf die Nachtruhe benachbarter Wohnnutzungen in Auftrag gegeben.

Die Berechnungen von RocketScience zeigten, dass die technischen Möglichkeiten zur Lärmdämmung vielfältig sind und sich zurzeit rasant weiterentwickeln. Ansätze wie active noise control könnten an Hotspots des Nachtlebens einen Beitrag zur Nachtruhe leisten.

So könnte Gesprächslärm beispielsweise durch die geschickte Kombination mehrerer Eingriffe reduziert werden. Dabei zeigen die Berechnungen, dass schallabsorbierende Fassaden eines der wirkungsvollsten Elemente sein könnten. Auch bei Durchgängen in Innenhöfe könnte das Anbringen absorbierender Elemente an Wänden und Decke, die vom Durchgang ausgehenden Emissionen stark reduzieren. (Vgl. [Expertise](#) "Theoretische Abschätzung des Potentials technischer Massnahmen bei Sekundärlärm")

Die theoretischen Berechnungen bringen so interessante Resultate, dass sich ein Test unter realen Bedingungen lohnen könnte.



Mobile Toiletten an stark genutzten Orten (AF 2)

Am Runden Tisch Nachtleben im Langstrassengebiet wurde das Thema WCs / Urinieren hoch priorisiert. Im Gebiet hat es wenig öffentliche Toiletten und Hauswände und Innenhöfe sind oft vom Wildpinkeln betroffen. Der Gestank wird v.a. in den Sommermonaten als problematisch wahrgenommen.

Der Pilotversuch mit einem mobilen Pissoir auf der Piazza Cella, dem Hotspot des Nachtlebens an der Langstrasse, brachte beeindruckende Zahlen hervor: Dieses Pissoir wird rund 5'000 mal pro Woche genutzt. Im Vergleich dazu weisen vielgenutzte Züri-WC 1'400 – 1'700 Benutzungen pro Woche auf.

Aufgrund der Resultate sucht UGZ nun Wege, um an diesem und an anderen ähnlichen Standorten für die Sommersaison mobile Toilettenanlagen aufzustellen. Verschiedene technische Fragen und Bewilligungen müssen noch definitiv geklärt werden.

Veranstaltungen in der Stadtverwaltung

- Dienstchef/-innen-Konferenz im Sommer 2017 mit nächtlichem Vorprogramm (AF 3)
- Regelmässige Information, Austausch und Diskussion mit operativen Verantwortlichen von ERZ, TAZ, Stapo, GSZ, VBZ, SEB im Rahmen des Netzwerk SISA (Sicherheit und Sauberkeit)

Veranstaltungen in der Stadt Zürich

- Regelmässige Treffen mit Vorstand Bar- und Clubkommission BCK
- Standardtraktandum am Nightlife Roundtable, dem regelmässigen Treffen zwischen Stadtverwaltung, Clubbetreibern und Security-Firmen / Organisation eines „Lärm specials“ für den Nightlife Roundtable im Frühsommer 2018
- Regelmässiger Austausch mit dem Vorstand Nachtstadtrat
- Regelmässiger Austausch mit der Quartierkonferenz und einzelnen betroffenen Quartiervereinen
- Informationsveranstaltungen und Austausch mit Jungparteien

Zusammenarbeit über die Stadtgrenzen hinweg

- Einsitz in der Arbeitsgruppe Nachtleben des Städteverbands
- Urbaner Sicherheitskongress der städtischen Sicherheitsdirektor/-innen KSSD zum Thema „Nachtleben und Nachbarschaft“
- Austausch, Information, Diskussion mit dem Zentrum öffentlicher Raum ZORA
- Konferenz Nights – europäische Konferenz zu allen Aspekten des Nachtlebens: Teilnahme und Präsentation der Resultate des SSP Nachtleben
 - o 2016 in Berlin: Was sind die Ziele des Strategie-Schwerpunkts Nachtleben
 - o 2017 in Berlin: Resultate des Runden Tisches Nachtleben Langstrasse
 - o 2018 in Brüssel: Welche Rolle kann Technologie (Noise Tech) in der Bekämpfung des Nachtleben-Lärms spielen.



Drei zentrale Herausforderungen im Umgang mit dem Nachtleben in der Stadt Zürich

Aus den Erkenntnissen der genannten Teilprojekte und Aktivitäten des Strategieschwerpunkts lassen sich die folgenden zentralen Herausforderungen für die Stadt Zürich im Umgang mit den negativen Auswirkungen des Nachtlebens identifizieren:

A. Nachtlärm und weitere Störungen lassen sich oft nicht zuordnen

Der Umgang mit Nachtlärm und weiteren störenden Begleiterscheinungen von *räumlich isolierten* Nachtlokalen und deren sich zeitweise im Umfeld aufhaltenden Kundschaft ist grundsätzlich unproblematisch. Die Quelle und Ursache der Störungen ist in diesen Fällen *klar lokalisierbar*. Dies ermöglicht die Definition und Durchsetzung von Abhilfe schaffenden Massnahmen mit und bei den Verantwortlichen der Nachtlokale.

Anders ist dies bei den in der Stadt Zürich inzwischen an einigen Orten entstandenen *räumlichen Konzentrationen* von Nachtlokalen. Im Umfeld solcher Ballungen von Nachtleben-Angeboten vermischt sich die Kundschaft der verschiedenen Lokale untereinander und mit Personen und Gruppen, die sich im öffentlichen Raum aufhalten und oft selbst mitgebrachte oder in 24h-Shops erworbene Getränke konsumieren. Störende Emissionen, die nicht in unmittelbarem Bezug zu den Räumlichkeiten von Nachtlokalen stehen, *lassen sich an solchen Orten keinem Betrieb mehr zuordnen*. Die Zuweisung von Verantwortlichkeiten und Massnahmen zu Behebung von Missständen gelingt nicht mehr. Der Fokus im Umgang mit den negativen Auswirkungen des Nachtlebens verschiebt sich hier *von den Betrieben* als Ausgangspunkt *zum öffentlichen Raum*.

B. Alkoholkonsum ist der Hauptverursacher der Probleme mit dem Nachtleben

Die Konsumation von Rauschmitteln spielt im Nachtleben eine sichtbar grosse Rolle. Der Alkoholkonsum im Freien resp. im öffentlichen Raum ist – oftmals in Gruppen – insbesondere an den Hotspots des Nachtlebens sehr verbreitet. Obwohl andere Substanzen auf individuell-körperlicher Ebene verheerendere Folgen haben können, ist der weitverbreitete Alkoholkonsum eindeutig verantwortlich für die Hauptlast der negativen Auswirkungen des Nachtlebens auf die Nachbarschaft, die Gewährleistung der Sicherheit und den Unterhalt des öffentlichen Raums. Auch bei mässigem Konsumverhalten weit unterhalb des Rauschtrinkens ist bei Personen und Gruppen mit zunehmender Dauer und Menge des Alkoholkonsums eine mehr oder minder ausgeprägte Enthemmung zu beobachten. Diese führt zu den problematischen Begleiterscheinungen des Nachtlebens wie Lärm, Wildpinkeln und Aggression/Gewalt.

C. Konzentration der Nachtleben-Probleme und eigene Regeln im Langstrassengebiet

In den vergangenen Jahren war festzustellen, dass die räumliche Häufung von Nachtlokalen selbstverstärkend wirkt: Mehr Betriebe führen zu mehr BesucherInnen, was wiederum die Attraktivität des Gebiets für weitere Nachtlokale erhöht und in der Folge mehr BesucherInnen anzieht usw. Dieser Prozess hat in einem relativ eng begrenzten Teil des Langstrassengebiets faktisch zum Entstehen einer «Nachtleben-Zone» geführt, mit einer beachtlichen Häufung entsprechender Angebote und auch negativer Begleiterscheinungen. Nirgends in der Stadt Zürich ist die Situation vergleichbar mit jener im knapp 200 Meter breiten und rund 1000 Meter langen Streifen beidseits der Langstrasse zwischen der Neufrankengasse und der Stauffacherstrasse. Hier ist die im Punkt A beschriebene Nichtzuordenbarkeit der Lärmverursachenden der Normalfall, hier konzentrieren sich auch die Anstrengungen der Stadt Zürich zur Minimierung der negativen Auswirkungen des Nachtlebens auf die Nachbarschaft und den öffentlichen Raum. Dennoch ist aus Gründen der Verhältnismässigkeit des Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand schleichend eine spezielle Durchsetzungspraxis entstanden: Im Langstrassengebiet wird oft noch toleriert, was andernorts in der Stadt geahndet wird.

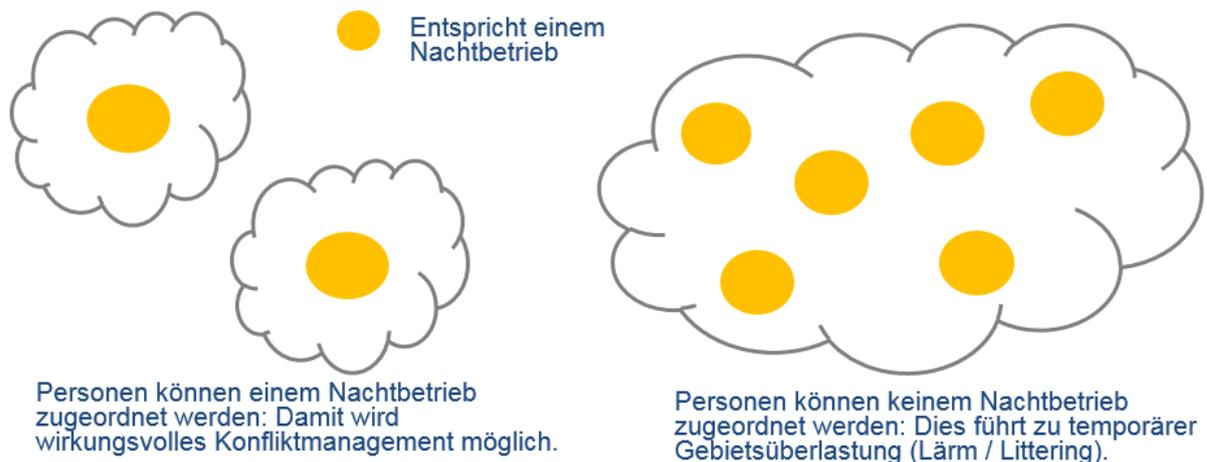
Herausforderung A: Nachtlärm und weitere Störungen lassen sich oft nicht zuordnen

Lärm- oder Litteringprobleme rund um Nachtlokale in einem Wohnquartier gibt es in Zürich in unterschiedlichen Quartieren. Konflikte beim Club Gutenberg (oberhalb Bahnhof Enge), dem Club Friedas Büxe (Kreis 3) oder auch beim Idaplatz fanden breites Echo in den Medien und wurden in den Kommentarspalten und in den sozialen Netzwerken ausführlich diskutiert. Nicht die direkten Immissionen aus einem Lokal führen zu den Konflikten, sondern die sog. Sekundärimmissionen, besonders der sog. Sekundärlärm. Als Sekundärlärm gelten Lärmimmissionen, die ein Betrieb in seinem Umfeld «verursacht», zum Beispiel durch Gäste, die sich vor dem Restaurant laut unterhalten und/oder rauchen, die ankommen oder weggehen oder durch Such- und Parkierungsverkehr. Die Intensität des Sekundärlärms hängt im Wesentlichen von den Öffnungszeiten, der Art des Publikums, der Grösse des Lokals und der Verkehrserschliessung ab.

Mit den gut erprobten Methoden des Konfliktmanagements gelingt es der Stadtverwaltung zusammen mit betroffenen Anwohner/-innen und beteiligten Clubs und Bars in solchen Fällen normalerweise, innerhalb von wenigen Monaten den Weg zurück zu einer quartierverträglichen Situation zu finden. Erfolgsversprechend ist eine gemeinsame Lageeinschätzung, Information über die geltende Rechtslage und danach das gemeinsame Aushandeln von Regeln (innerhalb der Rechtslage) und eine Palette von Massnahmen, welche normalerweise durch die Stadtverwaltung und im Idealfall auch durch die Betreiber der Nachtlokale getragen werden.

Eine Hauptbedingung, damit das Konfliktmanagement Wirkung zeigt, ist die klare Zuordenbarkeit der Immissionen zu einer konkreten Lokalität.

„Spiegeleier-Modell“ der Nachtleben-Probleme



Personen im öffentlichen Raum können einer bestimmten Lokalität zugeordnet werden. Damit wird es möglich, die Betreiber/-in in die Verantwortung zu nehmen. Auf dieser Grundlage können Massnahmen neu entwickelt oder der Vollzug von bestehenden Regeln oder Gesetzen eingefordert werden. Sobald dies nicht gegeben ist und sich mehrere Nachtlokale im Umkreis befinden, diffundiert die Verantwortung. Lösungsansätze lassen sich in solchen Fällen nur viel schwieriger finden und umsetzen, als bei Problemen im Umfeld von räumlich isolierten Nachtlokalen.

Erschwerend kommt hinzu, dass Regelverstösse im öffentlichen Raum – sobald eine grössere Menschenmenge zusammenkommt – kaum noch einer bestimmten Person zugeordnet



werden können. Und sobald der Lärm oder das Littering nicht konkret einer bestimmten Person zugeordnet werden können, ist es für die Polizei nicht möglich, diese Übertretungen zu ahnden, da sie in einer grösseren Gruppe die verantwortliche Person nicht bestimmen kann, oder die Ahnung der Übertretung ist angesichts der Masse der Personen mit verhältnismässigen Mitteln nicht durchsetzbar.

Noch komplexer wird die Situation für die Behörden im folgenden Fall: Es ist möglich, dass eine objektive Lärmstörung vorliegt, obwohl jede einzelne Person für sich genommen nicht zu laut ist, in der Gesamtheit aber ein Lärmpegel entsteht, der als objektiv störend einzustufen ist. Diese Situation ist am ehesten mit einer Grossveranstaltung vergleichbar, mit dem für den behördlichen Umgang entscheidenden Unterschied, dass dort als «Verursacher» und Ansatzpunkt eine verantwortliche Person mit einer speziellen Bewilligung dahintersteht.

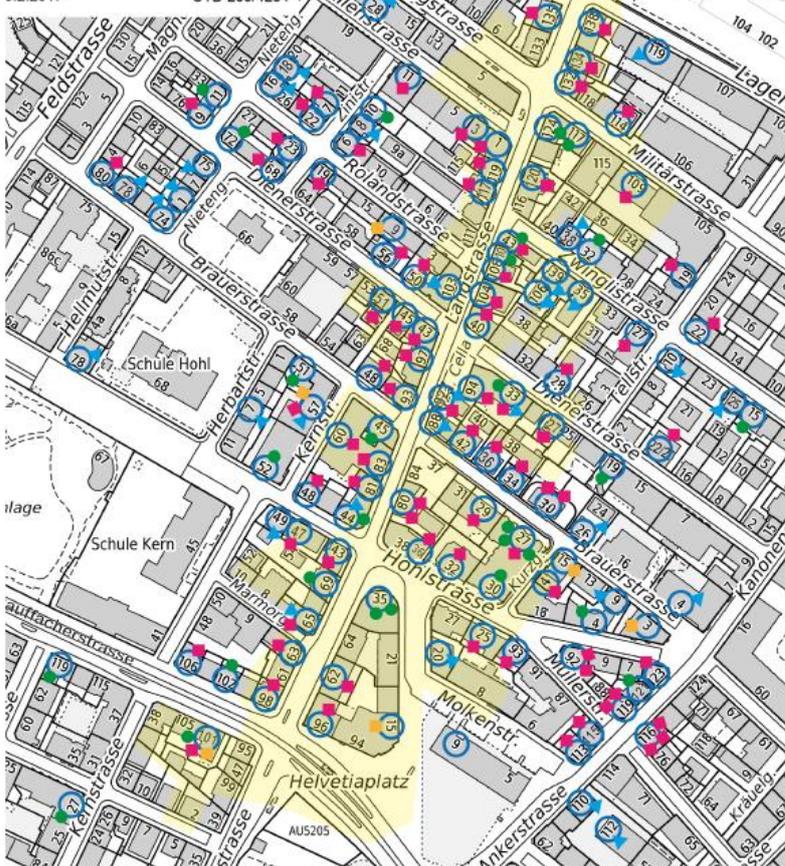
Verwaltungsgericht fasst Zuordenbarkeit sehr eng: Verantwortung im öffentlichen Raum liegt ganz bei der Stadt

Als zurechenbar werden Lärmverursachungen in „unmittelbarer Nähe der Anlage und in direktem Zusammenhang mit deren Benutzung (bspw. Lärm beim Betreten und Verlassen) taxiert. Da die Liegenschaften der der Beschwerdeführenden mehr als hundert Meter weit vom Clubbetrieb entfernt liegen, liege dies, so der Entscheid, nicht vor. Weiter ist es für das Gericht kaum denkbar, dass die Immissionen ausschliesslich von der Kundschaft des Clubs verursacht werden. Der Sekundärlärm wird als nicht unmittelbar dem Club zurechenbar beurteilt.

Quelle: Entscheid des Verwaltungsgerichts zum Club Gutenberg vom 6. Oktober 2016.

Herausforderung B: Alkoholkonsum ist Hauptverursacher der Probleme mit dem Nachtleben

Eine Dose Bier kostet beim Grossverteiler (heute oft geöffnet bis 22 Uhr) oder beim 24-Stunden-Shop zwischen einem bis zwei Franken. Alkohol ist damit praktisch immer verfügbar und aufgrund seiner Legalität und seiner enthemmenden Eigenschaften nicht nur für Jugendliche eine „ideale Partydroge“.



Nicht nur die hohen Konsumationspreise in den Clubs und das Rauchverbot, welches seit 2010 gilt, führen dazu, dass die Leute ausserhalb von Lokalen Alkohol konsumieren. Die sog. Mediterranisierung der Gesellschaft und die erhöhte Attraktivität des öffentlichen Raums machen den Aufenthalt vor den Lokalen zu einer eigenständigen Art des Ausgehens, die nicht nur bei ganz jungen Personen beliebt geworden ist. Damit verbunden sind oft Störungen für die Nachbarschaft.

Die Stadt Zürich besitzt in diesem Bereich keine eigene Regulierungskompetenz. Im Gegenteil: mit der Liberalisierung des kantonalen Gastgewerbegesetzes GGG (1996) und des ebenfalls kantonalen Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes RLG (2000) wurde bewusst auf Sonderlösungen für die Städte verzichtet. Ein ähnliches Ansinnen ist auf Bundesebene gescheitert, als 2015 die Revision des Alkoholgesetzes, welche eine zeitliche Einschränkung des Alkoholverkaufs für die Städte vorgesehen

hatte, gescheitert ist.

Die heutige Gesetzgebung führt zu ganz unterschiedlichen Regelungen beim Alkoholverkauf für Lokale, welche ein Patent im Rahmen des GGG besitzen müssen, im Vergleich zu Kiosken (24-Stunden-Shops), für welche betreffend die Öffnungszeiten das RLG gilt (ein Kleinverkaufspatent für Alkohol müssen auch die 24h-Shops beantragen). Während in Gastronomiebetrieben ab Mitternacht keine Getränke mehr nach draussen genommen werden dürfen,



verkaufen 24-Stunden-Shops gerade ab dieser Zeit Alkoholika, welche nicht an Ort und Stelle konsumiert werden darf, sondern erst ausserhalb der Räumlichkeiten der Shops.

24-Stunden-Shops stützen sich auf die Regelung im eidg. Arbeitsgesetz, in welchem die Regelarbeitszeiten für Familienbetriebe nicht anwendbar sind. Neben den 24-Stunden-Shops bieten auch sog. fliegende Händler insbesondere nach Mitternacht alkoholische Getränke an, wie z.B. «Dr. Alk», welche auf Bestellung nicht nur in Privathaushalte sondern auch auf öffentliche Plätze liefern, was rechtlich nicht vorgesehen ist. Diese fliegenden Händler sind ein Beispiel dafür, wie rasch Möglichkeiten zum Alkoholverkauf an den Regeln vorbei oder in Umgehung neuer Regeln gefunden werden. Dies macht eine sinnvolle Regulierung zusätzlich schwieriger.



Herausforderung C: Konzentration der Nachtleben-Probleme und eigene Regeln im Langstrassengebiet

Im Verlauf der Arbeiten und Aktivitäten im Rahmen des Strategieschwerpunktes wurde schnell deutlich: Das Gebiet der Langstrasse im Kreis 4 zwischen der Unterführung und der Stauffacherstrasse und den dazugehörigen Seitenstrassen ist, was die Intensität der Phänomene betrifft, eine eigene Kategorie in der Stadt Zürich.

Geltendes Recht und gelebte Realität gehen nirgends so auseinander wie in diesem Teil des Kreis 4. Das Ausmass der Nichteinhaltung von gesetzlichen Regeln ist mit der Situation an einer Grossveranstaltung (z.B. Streetparade) vergleichbar. Faktisch muss von einer eigentlichen «Nachtleben-Zone» in diesem Gebiet gesprochen werden. Die Voten am Runden Tisch Nachtleben waren denn auch entsprechend deutlich: Anwohner-/innen, Nachtlokalbetreiber und die beteiligten Mitarbeitenden der Stadtverwaltung sind sich einig, dass in der Langstrasse ein anderer „courant normal“ herrscht, als in den anderen Teilen der Stadt und dass mehr toleriert wird.

Aufgrund der häufig grossen Anzahl an Personen und der hier befindlichen Menge an Nachtlokalen und weiteren Verkaufsstellen von Alkohol ist ein Vollzug der geltenden Regeln und Gesetze nicht in der gleichen Form möglich wie andernorts in der Stadt, obwohl insbesondere die Stadtpolizei viele zusätzliche Mittel investiert. Dies gilt sowohl beim Lärmpegel auf der Strasse als auch bei der Einhaltung der Verkehrsregeln.





Es ist entstanden, was als „ToleranzPlus“ bezeichnet werden könnte. Das Gebot der Verhältnismässigkeit, das traditionell offene Selbstverständnis und die spezielle Geschichte des Quartiers und auch Forderungen und Diskussionen zur Bedeutung des „Chreis Cheib“, haben dazu geführt, dass im Langstrassen-Gebiet heute im Umgang mit dem Nachtleben eigene Regeln gelten.

Gesetzliche vorgesehene Mechanismen, welche in anderen Quartieren zu einer Begrenzung des Nachtlebens führen (im Sinne von checks and balances), wirken in der Langstrasse nicht. Beispielsweise wird von kaum einem benachbarten Eigentümer, einer benachbarten Eigentümerin, ein Rekurs gegen eine neue Lokalität eingelegt – in den meisten anderen Stadtgebieten ist dies dagegen der Regelfall.

Die liberale Gesetzgebung samt entsprechender Bewilligungspraxis führt aufgrund der grossen Dichte von Lokalen zur temporären Überlastung des Gebiets. Aus Sicht der Anwohner/-innen ist dies negativ, da sie bezüglich Lärm und weiteren Immissionen mehr erdulden müssen als die Bewohnerschaft in anderen Gebieten der Stadt. Positiv ist die Situation hingegen teilweise für Lokalbetreiber und für Nachtschwärmer/-innen: Oft ist in der Langstrasse tatsächlich mehr möglich und mehr toleriert als anderswo. Die oft formulierte Erwartungshaltung von dieser Seite lautet denn auch: Wieso Rücksicht? Wieso Ruhe? Es ist doch die Langstrasse!

Dieser Entwicklung gibt es aus der Sicht des Projektteams wenig Grundsätzliches entgegenzusetzen, weil die Wirtschaftsfreiheit und die Bau- und Zonenordnung, ebenso wie das Gastgewerbegesetz und das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz eine hohe Anzahl/Dichte von Gastronomiebetrieben und Nachtlokalen und lange Öffnungszeiten zulassen. In der Gesetzgebung steht immer der Einzelfall im Fokus, für die Situation der Kumulation gibt es keine zusätzliche gesetzliche Handhabung. Dass viele Grundeigentümer/-innen auf diese Nutzung setzen, ist nachvollziehbar. Zudem geniesst die Langstrasse als Ort mit grossstädtischem Flair für einen Teil der Bevölkerung einen wichtigen Status.



Fazit und Empfehlung

Das Projektteam Nachtleben schlägt keine grundsätzliche Kursänderung im Umgang mit den problematischen Auswirkungen des Nachtlebens vor, sondern empfiehlt gezielte Massnahmen an dessen Hotspots. An den kleineren Plätzen und Orten zeigen die bereits etablierten Vorgehensweisen der Verwaltung und der alltägliche Dialog zwischen der Nachbarschaft und den Betreibern von Nachtlokalen gute Wirkungen und bei Störungen ist eine Nutzungsbalance innert nützlicher Frist wieder erreicht. Dies ist eine Daueraufgabe, denn eine Nutzungsbalance an einem Ort kann jederzeit aus den unterschiedlichsten Gründen kippen. Wichtig ist die aktive Herangehensweise der städtischen Stellen um Ohnmacht- und Frustgefühlen der verschiedenen Interessengruppe vor Ort rasch begegnen zu können.

Die Massnahmen und Teilprojekte zeigen allerdings auf anschauliche Weise: es gibt gegen Nachtleben-Probleme keine Patentrezepte. Im Spannungsfeld zwischen Verhältnismässigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Situationsgerechtigkeit ist ein Bündel von verschiedenen Massnahmen notwendig, die auf Kompromissen und Aushandlungsprozessen basieren. Nichtsdestotrotz konnten im Langstrassenquartier für die Wohnbevölkerung mit einem abgesprochenen Vorgehen der unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen punktuelle Verbesserungen der Lebensqualität erreicht werden.

Ziel Nummer 1) des Strategieschwerpunkts *Das Gleichgewicht an Ausgeh-Orten ist unter Einbezug der direkt Betroffenen ausgehandelt* ist mit Ausnahme des Langstrassengebiets erreicht. Im Langstrassengebiet wurde mit dem Runden Tisch ein dem Ziel entsprechendes Vorgehen gewählt und Massnahmen umgesetzt. Dennoch kann aufgrund der aufgezeigten speziellen Verhältnisse im Langstrassengebiet nicht von einem Gleichgewicht wie an den anderen Ausgeh-Orten gesprochen werden.

Ziel Nummer 2) *Eine enge departementsübergreifende Zusammenarbeit ist etabliert*. kann mehrheitlich als erreicht betrachtet werden. Auch die gute Zusammenarbeit braucht aber dauernde Aufmerksamkeit und genügend Ressourcen, um in der Qualität erhalten zu bleiben.

Koordination der Bewilligungen für Betriebe im Nachtleben (AF 1)

Die Zusammenarbeit der drei beteiligten Ämter (Amt für Baubewilligungen AFB, Umwelt und Gesundheitsschutz UGZ und die Stadtpolizei STP) hat sich im Bereich der Nachtleben-Bewilligungen verbessert. Im Bewilligungsprozess laufen die Absprachen und die Koordination auf operativer Stufe besser und regelmässiger. Es gibt kaum noch Beschwerden zu dieser Thematik aus dem Umfeld von Nachtleben-Betrieben.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass besonders das die Behandlung des Themas „Nachtleben-Lärm“ im Bewilligungsprozess nach wie vor Schwierigkeiten bereitet. Die geltenden Regelungen (Lärmvorschriften, Rechtssprechung) sind für Städte mit einem ausgeprägten Nachtleben schwierig umsetzbar und verkennen die urbane Realität.

Eine Steuerung des Nachtlebens über die Instrumente des Planungsrechts (z.B. Bau- und Zonenordnung: Ausschluss von Nachtleben-Betrieben in Zonen mit Wohnanteilen) empfiehlt das Projektteam nicht. Trotz aller Schwierigkeiten im Alltag ist eine Durchmischung zwischen Wohnen und Ausgehen wünschbar – u. a. auch Gründen der Sicherheit und sozialen Kontrolle. Ausserdem wandelt sich das Nachtleben zu rasch, um mit den Instrumenten aus dem Planungsrecht wirkungsvoll erfasst zu werden.



Konfliktmanagement (AF 2)

An den kleineren Plätzen und Orten zeigen die bereits etablierten Vorgehensweisen der Verwaltung mit Verfahren des Konfliktmanagements und des Dialogs zwischen der Nachbarschaft und den Betreibern von Nachtlokalen gute Wirkung. Dabei werden jeweils werden Zuständigkeiten geklärt, gesetzliche Grundlagen erläutert und Massnahmen abgesprochen. Bei Störungen ist eine Nutzungsbalance innert nützlicher Frist so wieder zu erreichen.

Um Konfliktmanagement wirkungsvoll zu betreiben, sind qualifizierte Personen nötig, die diesen Prozess anleiten und begleiten können und von allen Beteiligten (auch der Stadtverwaltung) akzeptiert werden. Die Erfahrung zeigt, dass gerade im Konflikt der alltägliche Dialog zwischen den lokalen Interessengruppen nicht mehr funktioniert und eine Intervention von aussen – häufig aus der Stadtverwaltung – notwendig ist, damit ein Teufelskreis unterbrochen und positive und optimistische Stimmung wieder in Gang gesetzt werden kann, die für eine Verbesserung der Situation unerlässlich ist.

Da sinnvolle Lösungen oft lokal abgestützt und verankert sind, sind sie nicht direkt auf andere Plätze übertragbar. Diskussionen um das Prinzip der Gleichbehandlung sind unumgänglich, deswegen müssen Lösungen im Einzelfall, die etwas ausserhalb des sonst Denkbaren stehen, sehr gut begründet und erklärt werden.

Schulung und Sensibilisierung der Stadtverwaltung (AF 3)

Von der operativen Runde im Kreis 4 bis zur Dienstchef-/innen-Konferenz: Der Strategieschwerpunkt Nachtleben hat Mitarbeiter/-innen aus acht Departementen und aus fast allen Hierarchiestufen zur Diskussion eingeladen – was rege genützt wurde.

Der Wille zur Zusammenarbeit über Grenzen der Departemente und Dienstabteilungen ist generell sehr gross. Es ist nicht zu unterschätzen, dass für den Austausch und für die gute Zusammenarbeit einerseits die Bereitschaft der jeweiligen Vorgesetzten und andererseits genügend Ressourcen nötig sind.

Das Projektteam ist überzeugt, dass die Stadtverwaltung immer wieder mit neuen gesellschaftlichen Phänomenen konfrontiert sein wird. Die im Rahmen des SSP Nachtleben erprobten Handlungsweisen könnten auch für weitere gesellschaftliche Entwicklungen, die wir noch nicht kennen, wegleitend sein. Erkenntnisse aus dem Strategie-Schwerpunkt Nachtleben können mithelfen, dass die Stadtverwaltung fähig ist, solche Entwicklungen rasch zu verstehen und darauf zu reagieren.

Für den Umgang mit vielschichtigen gesellschaftlichen Phänomenen wie dem Nachtleben ist es, die Handlungskonflikte und Spannungsfelder innerhalb der Verwaltung zu erkennen und Schritte aufeinander zu machen. Dazu sind entsprechende Austauschgefässe notwendig. Weiter können eine offene Haltung zu Innovationen und zu einer lernenden Organisation und eine durchlässige Hierarchie pragmatische Zugänge zur Problemlösung begünstigen.

Innovative Formen der Zusammenarbeit (AF 4)

Es ist gelungen, mit den Quartiervereinen, den Organisationen des Nachtlebens, mit Startups, Kulturschaffenden und der Tech-Szene in Kontakt zu treten und gemeinsame Projekte und Plattformen zu schaffen. Diese Breite an Themen und Herangehensweisen hat immer wieder zu überraschenden Ergebnissen geführt und zeigt, dass eine gute Diskussionskultur hilft, verschiedene Ansichten zu überwinden und Gemeinsamkeiten zu finden.

Das Projektteam empfiehlt, die Online-Plattform www.gute-nachbarschaft weiterhin zu betreiben.

Das Projektteam empfiehlt aus der Expertise von Rocket Science ein oder zwei Pilotprojekte zu starten resp. umzusetzen und die spannenden Ansätze weiter zu verfolgen.



Und was ist mit der Langstrasse?

Aus dem Runden Tisch Nachtleben Langstrasse gingen Massnahmenvorschläge hervor, die getestet werden konnten und teilweise definitiv eingeführt wurden. So insbesondere das öffentliche Pissoir auf der Piazza Cella, welches rasch zum meistgenutzten öffentlichen WC in der Stadt Zürich wurde. Diese Massnahme ist ein gutes Beispiel dafür, dass verschiedene kleinere Massnahmen sichtbare Resultate bringen können.

In der Analyse zum Langstrassengebiet kommt aber klar heraus, dass die bisher getroffenen Massnahmen zum Schutz der Anwohner/-innen noch nicht genügen und es immer noch einzelne Strassenzüge oder Kreuzungen im Gebiet gibt, in denen es eine übermässige Belastung besonders durch Nachtlärm gibt.

Das Projektteam empfiehlt deswegen die folgenden Massnahmen:

- Weiterhin konsequente Kontrolle der 24-Stunden-Shops bezüglich des Arbeitsrechts. Fehlbare Betriebe werden beim Statthalteramt verzeigt. Diese Massnahme wird voraussichtlich zu einer Verkleinerung der Betriebe führen.
- Schutz der Innenhöfe, damit auf einer Seite der Wohnung Erholung möglich ist. Diese Sensibilisierung soll auch weiterhin in die Beurteilung der Baubehörden einfließen.
- Fusspatrouillen der Stadtpolizei, um mit sichtbarer Polizeipräsenz auch auf zwar kleinere, aber stark störende Verhaltensweisen und Verstösse wie Schreien oder Wildpinkeln reagieren zu können.

Die zentralen Erkenntnisse aus dem Strategieschwerpunkt Nachtleben auf einen Blick:

1. Die Stadt – und damit auch das Nachtleben – wandelt sich ständig.
2. Wir müssen diesen Wandel verstehen und uns vor Ort ein Bild der konkreten Situation machen.
3. Passende, lokale Problemlösungen müssen gemeinsam mit den Beteiligten und Betroffenen gesucht werden.
4. Es gibt keine Patentlösungen, die überall funktionieren. Verschiedene kleinere Massnahmen können Entlastung bringen.
5. Bei den Lösungsansätzen handelt es sich um Kompromisse. Alle Seiten müssen von ihren Maximalforderungen abrücken.
6. Die Wirkung muss ständig überprüft werden.