

# GR\_GERICHTE V 2006 10 vom 23. Februar 2007

GR Gerichte, 2007-02-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_V\\_2006\\_10](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_V_2006_10)

FR: GR\_GERICHTE V 2006 10 du 23 février 2007

IT: GR\_GERICHTE V 2006 10 del 23 febbraio 2007

## Regeste

Gastwirtschaftsbewilligung (Öffnungszeiten) | politische Rechte

## Erwägungen

### E. 1

Der Stadtrat kann auf spezielles Gesuch hin jedem Gastwirtschaftsbetrieb dauernd längere Öffnungszeiten bewilligen.

### E. 2

Die Stadt Chur beantragte in ihrer Vernehmlassung die Abweisung des Rekurses. Beim angefochtenen Beschluss vom 10. Oktober 2006 handle es sich um eine Allgemeinverfügung, also um eine Verwaltungsmassnahme, die zwar einzig eine konkrete Situation ordne, sich aber an einen grösseren, nicht individuell bestimmten Personenkreis richte. Die Rechtsform sei daher korrekt. Sollte das Gericht anderer Meinung sein, müsste der Beschluss als Verordnung verstanden werden; denn der Stadtrat sei im Rahmen des ihm zugewiesenen Vollzugs städtischer Gesetze auch berechtigt, generell- abstrakte Regelungen zu erlassen (Art. 33 der Stadtverfassung). Das GWC sehe in Art. 22 noch einmal eine entsprechende Kompetenz des Stadtrates vor. Der angefochtene Beschluss widerspreche auch nicht übergeordnetem Recht. Grundsätzlich gelte eine maximale Öffnungszeit bis 24.00 Uhr (Art. 11 GWC). Ausnahmsweise könne der Stadtrat generelle Verlängerungen bewilligen. Dabei sei nicht eine ausschliessliche Einzelfallbeurteilung vorgesehen. Art. 12 lit. b GWC sehe ausdrücklich vor, dass eine solche Bewilligung von einem Konzept zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit abhängig gemacht werden könne, wobei dieses allenfalls gemeinsam für mehrere nahe beieinander liegende Betriebe festzulegen sei. Art. 12 lit. c GWC sehe sogar die Möglichkeit einer Verkürzung der Öffnungszeiten vor. Diese Verkürzung sei auch für mehrere nahe beieinander liegende Betriebe, ganze Strassenzüge oder Quartiere möglich. Die Gesetzesmaterialien stützten die von den Rekurrenten vorgenommene Auslegung der strikten Einzelfallbeurteilung nicht. Der Einwand der Rechtswidrigkeit von Art 5 Abs. 1 ABzGWC sei unbegründet. Auf Grund von Art. 22 GWC sei der Stadtrat befugt, die Zahl der Einzelbewilligungen zu beschränken.

### E. 3

a) Die Rekurrenten sind der Ansicht, der angefochtene Stadtratsbeschluss sei als Rechtssatz und nicht als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Demgegenüber sei der Stadtrat der Auffassung, er habe eine Allgemeinverfügung erlassen. Da der im Beschluss geregelte Sachverhalt gar nicht Gegenstand einer Allgemeinverfügung bilden könne, sei er schon deshalb aufzuheben. b) Als Rechtssätze gelten alle generellen und abstrakten Regelungen bestimmten Inhaltes, selbst wenn sie sich nur auf einen beschränkten Kreis von Personen oder Sachen beziehen. Demgegenüber charakterisiert sich die Einzelverfügung als

behördliche Anordnung in einem konkreten Einzelfall, die sich an einen bestimmten Adressaten wendet (PVG 1999 Nr. 1; 1989 Nr. 2). Zwischen dem generell abstrakten Rechtssatz und der individuell konkreten

Verfügung haben Lehre und Rechtsprechung das Institut der Allgemeinverfügung erkannt. Diese regelt zwar einen konkreten Sachverhalt, richtet sich aber an eine unbestimmte Zahl von Adressaten, nämlich an all diejenigen, welche den normierten Tatbestand erfüllen (vgl. Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 90.). In der bundesgerichtlichen Praxis ist etwa eine örtlich begrenzte Verkehrsmassnahme als Allgemeinverfügung und nicht als Rechtssatz bezeichnet worden, weil durch sie eine unbestimmte Zahl von Personen gehalten wird, sich in einer konkreten Verkehrssituation gleich zu verhalten (BGE 101 Ia 74; 108 IV 58). Demgegenüber hat das Bundesgericht eine allgemeine Bewilligungssperre für den Erwerb von Grundstücken als Rechtssatz bezeichnet, weil davon alle Grundstücke gleich betroffen waren (BGE 112 Ib 249f.). In konstanter Rechtsprechung setzt das Bundesgericht in der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege die Allgemeinverfügung der Einzelverfügung gleich (PVG 1999 Nr. 1 mit Hinweisen). Zwischen Allgemeinverfügung und Rechtssatz können sich Abgrenzungsprobleme ergeben, wie gerade die unterschiedlichen Auffassungen im vorliegenden Fall aufzeigen. Diese sind indessen von geringer praktischer Bedeutung. Die Unterscheidung zwischen Rechtssatz und Allgemeinverfügung diente vor der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit in erster Linie der Überprüfung der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes für die Beurteilung einer behördlichen Anordnung. Je nachdem, ob eine Anordnung als Rechtssatz oder als Allgemeinverfügung zu qualifizieren war, eröffnete sich der Rechtsweg an das Verwaltungsgericht oder an die Regierung. Seitdem das Gericht auch für die Beurteilung von Verfassungsbeschwerden zuständig ist, wird der gerichtliche Rechtsschutz nicht nur bei Allgemeinverfügungen, sondern eben auch bei Rechtssätzen gewährleistet. Es kann daher letztlich offen bleiben, ob der angefochtene Beschluss als Rechtssatz oder als Allgemeinverfügung einzustufen ist. So oder anders können die von den Rekurrenten aufgeworfenen Fragen einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden. Es besteht daher kein Anlass, den angefochtenen Beschluss allein deshalb aufzuheben, weil er nach Ansicht der Rekurrenten fälschlicherweise in die Form einer Allgemeinverfügung gekleidet ist.

#### **E. 4**

a) Die Rekurrenten bezweifeln zu Recht nicht die grundsätzliche Kompetenz des Stadtrates, sowohl Allgemeinverfügungen als auch Ausführungsbestimmungen zu erlassen, sofern und soweit sie sich auf entsprechende kommunale Gesetze und das übergeordnete Recht stützen lassen. Sie sind aber der Auffassung, dass der Stadtrat das Gastwirtschaftsgesetz falsch angewendet bzw. mit seinen Anordnungen darüber hinausgegangen ist. b) Gemäss Art. 22 kann der Stadtrat Ausführungsbestimmungen zum GWC erlassen.

Vollziehungsverordnungen haben den Gedanken des Gesetzgebers durch Aufstellung von Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen. Sie dürfen das auszuführende Gesetz - wie auch alle anderen Gesetze - weder aufheben noch abändern; sie müssen der Zielsetzung des Gesetzes folgen und dürfen dabei lediglich die Regelung, die in grundsätzlicher Weise bereits im Gesetz Gestalt angenommen hat, aus- und weiterführen, also ergänzen und spezifizieren (Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Rz. 1860 S. 549; Auer/ Malinverni/ Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Bd. I, Bern 2000, Rz. 1503 S. 523). Auch wenn eine

gesetzliche Regelung in der Sache vollständig ist, kann es sich doch als zweckmässig erweisen, auch die weiteren Einzelheiten rechtssatzmässig zu regeln. Die Vollziehungsverordnung kommt diesem Bedürfnis entgegen, indem sie das im Gesetz grundsätzlich Gesagte soweit verdeutlicht, dass eine sichere und gleichmässige Anwendung des Gesetzes gewährleistet ist. Damit dient die Vollziehungsverordnung nicht nur den Verwaltungsinteressen der verfügenden Behörden, sondern auch den Rechtssicherheits- und Rechtsgleichheitsinteressen der Verfügungsadressaten. Passend zu ihrer Funktion als Instrument der Verwaltungspraxis muss die Vollziehungsverordnung den Inhalt des Gesetzes entfalten; ein blosses Abschreiben des Gesetzes wäre nicht sinnvoll. Deshalb wird jede Vollziehungsverordnung unweigerlich ein gewisses Mass an Regeln enthalten, die in dieser Weise nicht im Gesetz stehen. Das schadet der Vollziehungsverordnung nicht. Entscheidend ist, dass sie sich im Verhältnis zum zugehörigen Gesetz auf sekundäres Recht beschränkt

(Tschannen/Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., § 14 Rz. 21 und 22, S. 91). Durch eine Vollziehungsverordnung dürfen dem Bürger grundsätzlich keine neuen Pflichten auferlegt werden, selbst wenn diese durch den Gesetzeszweck gedeckt wären (BGE 124 I 127 E. 3b S. 132 mit Hinweisen; Häfelin/Haller, a.a.O., Rz. 1860 S. 543). Diese Überlegungen zur Vollziehungsverordnung gelten mutatis mutandis sinngemäss auch für Allgemeinverfügungen.

## **E. 5**

Gemäss Art. 9 des kantonalen Gastwirtschaftsgesetzes ist der Erlass von Vorschriften über die Dauer von bewilligungspflichtigen Tätigkeiten (Öffnungszeiten) gemäss Artikel 3 Sache der Gemeinden. Das kantonale Recht lässt also den Gemeinden völlig freie Hand bei der Regelung der Öffnungszeiten von Gastwirtschaftsbetrieben. Da das kantonale Recht im fraglichen Sachbereich demnach keine Ordnung trifft, sondern ihn den Gemeinden zur Regelung überlässt, geniessen sie diesbezüglich den Schutz der Gemeindeautonomie (vgl. BGE 113 Ia 205). Die Gemeindeautonomie bezieht sich dabei nicht nur auf die Rechtsetzung, sondern auch auf die Rechtsanwendung und -auslegung, wenn die anwendbare Bestimmung dem selbständigen Gemeinderecht angehört. Das Verwaltungsgericht hat sich dann bei der Anwendung und Auslegung solcher Normen Zurückhaltung aufzuerlegen, wenn ein Zweifelsfall vorliegt, die Auslegung schwierig ist oder in besonderem Masse örtliche Verhältnisse zu würdigen sind. Den Gemeinden steht in solchen Fällen ein geschützter Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu, in welchen das Verwaltungsgericht nur eingreifen kann, sofern die Gemeinde diesen Bereich missbraucht oder überschritten hat. Die Kognition des Verwaltungsgerichtes beschränkt sich damit praktisch auf eine Willkürprüfung, d.h. das Verwaltungsgericht kann nur dann eingreifen, wenn sich der gestützt auf autonomes Gemeinderecht erlassene Entscheid als sachlich unvertretbar erweist oder gegen allgemeine Rechts- und Verfassungsgrundsätze verstösst. Die Festsetzung der Öffnungszeiten für Gastwirtschaften mit dazu gehörigen Ausnahmeregelungen sowie deren Anwendung und Auslegung sind nun geradezu typische Beispiele für den Erlass autonomen Gemeinderechtes. Die Rekursgegnerin hat denn auch in diesem Bereiche von der ihr gestützt auf das kantonale Recht zustehenden

Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht, indem sie das bereits erwähnte Gastwirtschaftsgesetz erlassen hat. Zu prüfen ist im Folgenden, ob der Stadtrat mit dem Erlass des angefochtenen Beschlusses im Rahmen der ihm vom Gesetzgeber erteilten Befugnisse geblieben ist und dabei auch kein Verfassungsrecht verletzt hat.

## E. 6

Das Verwaltungsgericht hatte sich bereits im Jahre 1994 mit den Öffnungszeiten für Gastwirtschaftsbetriebe in der Stadt Chur zu befassen. Schon das damals geltende Gastwirtschaftsgesetz sah vor, dass generelle Verlängerungen der allgemeinen Polizeistunde (24.00 Uhr) gewährt werden konnten. Das Gericht hat dazu in VGE 125/94 Folgendes ausgeführt: "Art. 31 Abs. 2 BV sieht für die Kantone die Möglichkeit vor, zur Wahrung öffentlicher Interessen, unter Beachtung allgemeiner Grundsätze, polizeiliche Eingriffe in die freie Gewerbeausübung vorzunehmen. Die Festlegung von Schliessungszeiten für Wirtschaftsbetriebe verfolgt in mehrfacher Hinsicht polizeiliche Motive. So bezweckt sie, insbesondere durch die Gewährleistung einer angemessenen Nachtruhe der Bevölkerung, den Schutz der öffentlichen Ordnung und Ruhe sowie den Schutz der öffentlichen Gesundheit des im Gastgewerbe beschäftigten Personals. Des weiteren dienen sie durch die Verhinderung eines zeitlich unbegrenzten Alkoholmissbrauchs der Volksgesundheit und darüber hinaus sicherheits-, verkehrs- und sittenpolizeilichen Überlegungen, welche die Verhinderung von Auswüchsen und Missständen verfolgen sollen, die die Gelegenheit zum Genuss alkoholischer Getränke zeitigen kann. Die Einführung einer zeitlichen Einschränkung der Gewerbeausübung in Form einer gesetzlich vorgeschriebenen Schliessungszeit ist somit durch sachgerechte und polizeilich einwandfreie Erwägungen hinreichend gerechtfertigt, so dass gegenüber der in Art. 31 Abs. 1 BV verfassungsrechtlich garantierten Handels- und Gewerbefreiheit grundsätzlich keine Bedenken bestehen. Diese polizeilichen Massnahmen sind zweifellos erforderlich, um bedeutende Rechtsgüter der Allgemeinheit vor Gefahren zu schützen, die ihnen von einer uneingeschränkten Berufsausübung her drohen könnten (vgl. Mangisch, Die Gastwirtschaftsgesetzgebung der Kantone im Verhältnis zur Handels- und

Gewerbefreiheit, Diss. Freiburg, 1982, S.188). Der Rekurrent beanstandet denn auch völlig zu Recht nicht, dass die Stadt Chur die generelle Polizeistunde für grundsätzlich alle Gastwirtschaftsbetriebe auf 24.00 Uhr im Sinne einer allgemein gültigen Regel festgelegt hat. Die vorgesehenen Möglichkeiten für generelle Polizeistundenverlängerungen für bestimmte Betriebe stellen somit Ausnahmen von der allgemeinen gesetzlichen Regelung dar. Bei der Erteilung von solchen Ausnahmegewilligungen hat die Behörde einen weiten Ermessensspielraum, weil der Einzelne grundsätzlich keinen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegewilligung hat. Der Ermessensspielraum der Verwaltung ist aber nicht unbeschränkt. Selbstverständlich ist die Verwaltung auch für die Erteilung von Ausnahmegewilligungen an die gesetzlichen Kriterien gebunden. Darüber hinaus gibt es verfassungsrechtliche Grundsätze, die beachtet werden müssen. Von zentraler Bedeutung ist dabei insbesondere der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung der verschiedenen Gesuchsteller (vgl. dazu: Fleiner-Gerster, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechtes, S.164 f.). Für die generelle Polizeistundenverlängerung gilt es dabei insbesondere folgendes zu beachten: Eine derartige Abweichung von der gesetzlichen Wirtschaftsschliessungsstunde lässt sich nur dann vertreten, wenn eine solche im Interesse der Allgemeinheit angezeigt erscheint. Da nämlich die Öffnungszeiten von Wirtschaftsbetrieben ihrerseits aus Gründen der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Gesundheit auf eine bestimmte Dauer beschränkt werden, erfordert ein Abweichen von der generellen Polizeistunde seinerseits ein überwiegendes, entgegengesetztes Interesse. Die speziellen öffentlichen Interessen für eine abweichende Schliessungsfestsetzung müssen das generelle Interesse an der Einhaltung des in der Polizeistunde liegenden Verbotes übertreffen. Verlangt wird somit eine sachgerechte Abwägung zwischen den

entgegenstehenden Interessen, die einerseits in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung, insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von Unzuträglichkeiten für die Nachbarn, bestehen, und die andererseits aus Forderungen bestimmter Bevölkerungskreise, wie beispielsweise der Theater- und Kinobesucher, der vergnügungshungrigen Touristen und Benützer von der Allgemeinheit

dienenden Einrichtungen, gebildet werden. Für die Beurteilung der Interessenlage im konkreten Einzelfall wird es neben der Geltendmachung eines hinreichenden speziellen Bedürfnisses entscheidend auf die örtlichen Verhältnisse und damit auf die nähere und weitere Umgebung des Betriebes ankommen (Mangisch, a.a.O., S.188 f.)." Diese Überlegungen können auch heute noch Geltung beanspruchen, zumal die Bundesverfassung 2000, mit welcher die in Art. 31 aBV gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit durch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) abgelöst wurde, weiterhin im öffentlichen Interesse begründete Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit wie namentlich polizeilich oder sozialpolitisch motivierte Eingriffe zulässt (BGE 124 I 310 Erw. 3a, 123 I 12 Erw. 2a mit Hinweisen). Hinzuzufügen ist in dieser Hinsicht nur noch, dass in den letzten Jahren der Jugendschutz stark an Bedeutung gewonnen hat. Der angefochtene Stadtratsbeschluss ist deshalb vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Erwägungen zu würdigen.

## **E. 7**

a) Wie bereits mehrfach erwähnt, ist in der Stadt die allgemeine Polizeistunde wie schon seit Jahrzehnten immer noch auf 24.00 Uhr festgelegt. Es ist daher mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass jede Verlängerung der Öffnungszeit über diesen Zeitpunkt hinaus, handle es sich nun um einmalige oder generelle Bewilligungen, eine Ausnahme vom Grundsatz ist, die besonderer Rechtfertigung bedarf. Der im Sachverhalt wiedergegebene Art. 12 GWC erlaubt es nun dem Stadtrat, Ausnahmen von der allgemeinen Polizeistunde zu bewilligen. Lit. a Abs. 1 sieht vor, dass der Stadtrat auf spezielles Gesuch hin jedem Gastwirtschaftsbetrieb dauernd längere Öffnungszeiten bewilligen kann. Insofern schreibt das Gesetz dem Stadtrat vor, dass jeder einzelne Fall einer gesonderten Beurteilung zu unterziehen ist. Überdies kann die Bewilligung für längere Öffnungszeiten von einem Konzept zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit abhängig gemacht werden, wobei dieses allenfalls gemeinsam für mehrere nahe beieinander liegende Betriebe festzulegen ist (Art. 12 lit. b GWC). Weiterhin sieht Art. 12 lit. c GWC vor, dass kürzere Öffnungszeiten festgelegt oder gewährte Verlängerungen wieder entzogen werden können. Die Verkürzung - in der

Form von kürzeren Öffnungszeiten oder durch den Entzug gewährter Verlängerungen - ist gemäss Art. 12 lit. c GWC auch für mehrere nahe beieinander liegende Betriebe, ganze Strassenzüge oder Quartiere, also nicht nur auf den Einzelfall bezogen, möglich. Das Gesetz erteilt also dem Stadtrat nach seinem klaren Wortlaut durchaus die Kompetenz, für die Erteilung von generellen Polizeistundenverlängerungen Rayons zu bilden. Daneben kommt den von den Rekurrenten für die Untermauerung ihres Standpunktes angeführten Materialien keine ausschlaggebende Bedeutung mehr zu. Das Gesetz ist nämlich in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich des Zwecks, des Sinnes und der dem Text zu Grunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf indessen nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann nämlich, wenn triftige Gründe

dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 130 II 49 E. 3.2 S. 53, 129 II 114 E. 3.1 S. 118, 125 II 196 E. 3a, S. 244 E. 5a, 125 V 130 E. 5, 180 E. 2a, je mit Hinweisen; VGU R 06 11). Entgegen der Ansicht der Rekurrenten bieten die Materialien vorliegend keinen Anlass, vom klaren Gesetzeswortlaut abzuweichen. Die Materialien sprechen ohnehin nicht für den Standpunkt der Rekurrenten, wie die Stadt zu Recht geltend macht. Zwar wurde bei den Beratungen des Gemeinderates die ursprünglich im Gesetz vorgesehene Rayonbildung fallengelassen. Dies geschah aber zugunsten der im Gesetz nun vorgesehenen flexibleren Regelung, die dem Stadtrat die Anordnung situationsgerechter Massnahmen für verschiedene Stadtgebiete ermöglicht. b) Die Rekurrenten unterliegen sodann einem Irrtum, wenn sie behaupten, durch den angefochtenen Beschluss sei die im Gesetz verlangte einzelfallbezogene Beurteilung von permanenten Polizeistundenverlängerungen praktisch ausser Kraft gesetzt worden. Mit dem umstrittenen Beschluss hat sich der

Stadtrat vielmehr nur einen Rahmen für die Erteilung von Einzelbewilligungen gesetzt. Dabei ist er differenziert vorgegangen und hat für verschiedene Quartiere bzw. Teilgebiete des Stadtterritoriums unterschiedliche Maximalöffnungszeiten für die Gewährung genereller Polizeistundenverlängerungen als Ausnahme von der allgemeinen Polizeistunde festgelegt. Eine solche Regelung dient nicht nur den wahrzunehmenden öffentlichen Interessen, sondern gewährleistet zugleich auch die sichere und gleichmässige Anwendung des Gesetzes. Der angefochtene Beschluss bildet insofern lediglich eine Konkretisierung des Gesetzes. Dadurch werden für die Inhaber von Gastwirtschaftsbewilligungen keine neuen, vom Gesetz abweichenden oder nicht vorgesehenen Belastungen geschaffen. Vielmehr hat sich die gesetzesvollziehende Behörde damit nur darüber ausgesprochen, in welchem Rahmen sie von ihrer Kompetenz, Ausnahmebewilligungen zu erteilen, in allgemeiner Weise Gebrauch machen will. Dazu war sie nach dem Gesagten ohne weiteres befugt. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass sie dabei das ihr als Vollzugsbehörde bei der Anwendung des autonomen Gemeinderechtes zustehende Ermessen missbraucht oder überschritten hat, und zwar gleichviel, ob der umstrittene Beschluss als Allgemeinverfügung oder als Ausführungsverordnung qualifiziert wird. Selbstverständlich bedeutet dieser Beschluss nicht, dass nun jeder Gastwirtschaftsbetrieb, der sich in einem der verschiedenen Gebiete mit unterschiedlicher Maximalverlängerungszeit befindet, diese automatisch für sich in Anspruch nehmen kann. Vielmehr hat jeder Bewilligungsinhaber, der seinen Betrieb dauernd länger als bis um 24.00 Uhr offen halten will, beim Stadtrat ein spezielles Gesuch zu stellen, das einerseits anhand der im angefochtenen Beschluss statuierten Rahmenregelung und andererseits anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Betriebes zu beurteilen ist. Es ist klar und wird von der Stadt auch mit keinem Wort in Abrede gestellt, dass ein Rechtsanspruch auf die Prüfung dieser Gesuche besteht. Der angefochtene Beschluss erweist sich demnach in formeller Hinsicht als rechtmässig.

## **E. 8**

a) Die Rekurrenten sind weiter der Ansicht, dass die umstrittenen Anordnungen auch in materieller Hinsicht zu weit gingen bzw. nicht erforderlich und

unverhältnismässig seien. Auch hierbei übersehen sie, dass die allgemeine Polizeistunde schon vom Gesetz für das ganze Stadtgebiet auf Mitternacht festgelegt wurde. Wenn der Stadtrat für das Gebiet Altstadt und Lindenquai (neu) inkl. übriges Wohngebiet von Montag

bis Donnerstag an der allgemeinen Polizeistunde festhält, ist dies schon allein deswegen nicht zu beanstanden, ist dies doch auch zum Schutz der Anwohner vor Belästigungen aller Art angezeigt. Dass der Stadtrat überdies bereit ist, an den Wochenenden Öffnungszeiten bis 02.00 Uhr grundsätzlich zu bewilligen, wenn die Voraussetzungen dafür im Einzelfall gegeben sind, muss vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelung und der zu wahren öffentlichen Interessen als entgegenkommend bezeichnet werden. Insbesondere ist diese Lösung mit Blick darauf, dass sich nebst dem übrigen Wohngebiet auch in der Altstadt und in der Umgebung des Lindenquais nicht wenige Anwohner befinden, die in ihrer Nachtruhe zu schützen sind, als grosszügig zu bezeichnen. Es war schon früher das erklärte Ziel des Stadtrates, den nachmittäglichen Vergnügungsbetrieb im Welschdörfli - und soweit dort solche Betriebe vorhanden sind - im Industriegebiet zu konzentrieren (vgl. VGE 125/94). Dies ist als städteplanerisches Ziel legitim, dient es doch dem Schutz der Bewohner aller übrigen Zonen, die zum Wohnen bestimmt sind, vor nachmittäglichen übermässigen menschlichen Lärmäusserungen, die nach der allgemeinen Lebenserfahrung von Besuchern von Vergnügungsstätten verursacht werden, und handelt es sich einerseits beim Welschdörfli um das historisch gewachsene Vergnügungsviertel der Stadt Chur, während andererseits im Industriegebiet kaum jemand wohnt. Mit anderen Worten erweist es sich durchaus als statthaft, in der Altstadt bzw. um den Lindenquai und den übrigen Wohnzonen, soweit sie dort überhaupt zulässig sind, den Betrieben - mit Ausnahme der Wochenenden - nur zu gestatten, im Rahmen der üblichen allgemeinen Polizeistunde ihrer Tätigkeit nachzugehen, um so die Belästigung der Anwohner auf einen zeitlich vertretbaren Rahmen zu begrenzen. Dies verstösst weder gegen die Wirtschaftsfreiheit noch gegen die Rechtsgleichheit, da die Unterscheidung nach dem oben Gesagten auf sachlich vertretbaren Kriterien beruht, bereits verschiedene Lokale mit genereller Polizeistundenverlängerung im Welschdörfli und im Industriegebiet bestehen und somit dem nicht

schwergewichtig zu bewertenden Interesse gewisser Bevölkerungskreise an nachmittäglichen Vergnügungstreiben schon anderweitig Genüge getan wird. Ein das öffentliche Interesse an der Einhaltung der allgemeinen Polizeistunde überwiegendes Interesse an der Offenhaltung der Lokale nach Mitternacht in diesem Gebiet ist somit nicht auszumachen. Es ist im Gegenteil schon schwer mit den Interessen der Anwohner in Einklang zu bringen, dass an den Wochenenden der Betrieb bis 02.00 Uhr verlängert werden kann. b) Was das Welschdörfli selber betrifft, wo künftig generelle Verlängerungen noch bis 02.00 bzw. an den Wochenenden bis 03.00 Uhr im Einzelfall gewährt werden sollen, ist an sich unbestritten, dass es in diesem Gebiet unter dem bisherigen Regime mit noch längeren Öffnungszeiten immer wieder zu Ausschreitungen randalierender und teils stark alkoholierter Jugendlicher kommt. Die Rekurrenten bestreiten denn auch nicht ernsthaft, dass eine etwas restriktivere Handhabung der permanenten Verlängerungen im Welschdörfli zur Entschärfung der Situation und im Interesse des Jugendschutzes geboten ist. Sie stören sich allerdings daran, dass in diese Massnahme auch jene Lokale einbezogen werden, deren Besucher eher die erotische denn die alkoholische Stimulation suchen. Diese Gäste legten nämlich Wert auf Diskretion. Dem mag wohl so sein. Indessen kann nicht übersehen werden, dass ohne einheitliche Regelung für das ganze Welschdörfli eben wenn nicht in diesen Cabarets, dann doch vor ihnen Probleme entstehen würden, weil schon alkoholisierte Vergnügungssuchende versuchen würden, Einlass in diese noch geöffneten Lokale zu erlangen. Damit würde das angestrebte Ziel geradezu vereitelt, ganz abgesehen davon, dass es dann auch mit der Diskretion für die Gäste der Cabarets vorbei wäre. Schliesslich ist auch hier noch einmal auf die allgemeine Polizeistunde hinzuweisen. Wenn

es an Wochentagen bis 02.00 Uhr und an den Wochenenden bis 03.00 Uhr gestattet wird, den einschlägigen Vergnügungen nachzugehen, kann dies jedenfalls nicht als unverhältnismässige Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit der solche Vergnügungen anbietenden Lokalbetreiber qualifiziert werden. Ein überwiegendes Interesse der Rekurrenten an einer weitergehenden Abweichung von der allgemeinen Polizeistunde ist jedenfalls nicht zu sehen und wurde von ihnen auch nicht

nachgewiesen. Die für das Industriegebiet vorgesehene Regelung haben die Rekurrenten schliesslich nicht konkret beanstandet, sodass sich Ausführungen dazu erübrigen. Der angefochtene Stadtratsbeschluss erweist sich damit in jeder Beziehung als rechtmässig.

#### **E. 9**

Die Rekurrenten erachten endlich Art. 5 Abs. 1 der ABzGWC für verfassungswidrig, weil die Kompetenz der Stadtpolizei, für einzelne Tage, Anlässe und Betriebe längere Öffnungszeiten zu bewilligen, auf sechs Anlässe pro Jahr beschränkt werde, was durch das Gesetz nicht gedeckt sei. Auch dieser Vorwurf ist unbegründet. Zunächst kann auf das oben Gesagte verwiesen werden. Sodann anerkennen auch die Rekurrenten, dass der Stadtrat als oberste Exekutivbehörde befugt ist, mit einer Ausführungsbestimmung die permanenten Verlängerungsbewilligungen des Stadtrates von den Einzelbewilligungen der Stadtpolizei durch eine zahlenmässige Beschränkung voneinander abzugrenzen. Nichts anderes hat die Vorinstanz getan. Nach wie vor sind die Gesuche für solche Einzelbewilligungen an die Stadtpolizei zu richten, welche sie zu behandeln hat, wie bereits in VGU U 06 54 ausgeführt wurde. Dabei ist es vom Gesetz durchaus gedeckt, wenn die Exekutive festlegt, dass insgesamt von der Polizei pro Betrieb nicht mehr als sechs Einzelbewilligungen erteilt werden dürfen, da durch eine zahlenmässig unbegrenzte Bewilligungserteilung die Kompetenzen des Stadtrates für die permanenten Verlängerungen unterlaufen würde. Die Verfassungsbeschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen.

#### **E. 10**

Bei diesem Ausgang gehen die Verfahrenskosten unter solidarischer Haftbarkeit zulasten der Rekurrenten. Eine Parteientschädigung ist der Stadt praxisgemäss nicht zuzusprechen. Demnach erkennt das Gericht: 1. Rekurs und Verfassungsbeschwerde werden abgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend - aus einer Staatsgebühr von Fr. 8'000.-- - und den Kanzleiauslagen von Fr. 410.-- zusammen Fr. 8'410.-- gehen unter solidarischer Haftung zulasten der Rekurrenten und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheides an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.