

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00408 vom 23. Januar 2002

ZH Verwaltungsgericht, 2002-01-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2001.00408

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00408 du 23 janvier 2002

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2001.00408 del 23 gennaio 2002

Regeste

aufschiebende Wirkung | Abweisung der Gemeindebeschwerde gegen die Wiedererteilung der mit der Rechtsmittelbelehrung entzogenen aufschiebenden Wirkung des Rekurses durch die Rekursinstanz, da diese das private Interesse an der einstweiligen Weitergeltung der entzogenen Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit eines Barbetriebs während des Rekursverfahrens ohne Rechtsverletzung höher gewichtet hat als das öffentliche Interesse der Nachruhe an einem sofortigen Entzug. Gemeindelegitimation und Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Beschwerde gegen den Zwischenentscheid gegeben (E. 1). Die Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit kann jederzeit entzogen werden (E. 2). Die Vorinstanz hat die Voraussetzungen für ein Abweichen von der Grundregel der aufschiebenden Wirkung des Rekurses als nicht gegeben betrachten können (E. 3).

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 23.01.2002 VB.2001.00408 Zurich Verwaltungsgericht 23.01.2002 VB.2001.00408 Zurigo Verwaltungsgericht 23.01.2002 VB.2001.00408

aufschiebende Wirkung | Abweisung der Gemeindebeschwerde gegen die Wiedererteilung der mit der Rechtsmittelbelehrung entzogenen aufschiebenden Wirkung des Rekurses durch die Rekursinstanz, da diese das private Interesse an der einstweiligen Weitergeltung der entzogenen Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit eines Barbetriebs während des Rekursverfahrens ohne Rechtsverletzung höher gewichtet hat als das öffentliche Interesse der Nachruhe an einem sofortigen Entzug. Gemeindelegitimation und Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Beschwerde gegen den Zwischenentscheid gegeben (E. 1). Die Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit kann jederzeit entzogen werden (E. 2). Die Vorinstanz hat die Voraussetzungen für ein Abweichen von der Grundregel der aufschiebenden Wirkung des Rekurses als nicht gegeben betrachten können (E. 3).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: VB.2001.00408 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: VB.2001.00408 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 23.01.2002 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Übriges Verwaltungsrecht Betreff: aufschiebende Wirkung Abweisung der Gemeindebeschwerde gegen die Wiedererteilung der mit der Rechtsmittelbelehrung entzogenen aufschiebenden Wirkung des Rekurses durch die Rekursinstanz, da diese das private Interesse an der einstweiligen Weitergeltung der entzogenen Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit eines Barbetriebs während des Rekursverfahrens ohne Rechtsverletzung höher gewichtet hat als

das öffentliche Interesse der Nachtruhe an einem sofortigen Entzug. Gemeindelegitimation und Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Beschwerde gegen den Zwischenentscheid gegeben (E. 1). Die Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit kann jederzeit entzogen werden (E. 2). Die Vorinstanz hat die Voraussetzungen für ein Abweichen von der Grundregel der aufschiebenden Wirkung des Rekurses als nicht gegeben betrachten können (E. 3). Stichworte: AUFSCHIEBENDE WIRKUNG AUFSCHIEBENDE WIRKUNG UND VORSORGLICHE MASSNAHMEN BERUFS- UND GEWERBERECHT GEMEINDELEGITIMATION LÄRMSCHUTZ LEGITIMATION NACHTRUHE POLIZEI-, SICHERHEITS- UND ORDNUNGSRECHT POLIZEISTUNDE PROGNOSE SCHLIESSUNGSSTUNDE WIRTSCHAFTSSCHLUSSTUNDE ZWISCHENENTSCHEID Rechtsnormen: § 15 lit. I GastgewerbeG § 16 lit. I GastgewerbeG § 10 lit. I GastgewerbeV Art. 57 USG § 21 lit. b VRG § 25 VRG § 48 lit. II VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Am 7. Juli 1998 erteilte das Polizeidepartement der Stadt Zürich für das Restaurant N an der O-strasse in Zürich eine Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungszeit täglich bis 04.00 Uhr. Mit Verfügung vom 9. August 2001 wurde diese Bewilligung unter Hinweis auf zahlreiche Lärmklagen und Verzeigungen entzogen. Um den Zweck der Massnahme sicherzustellen, wurde zudem einer allfälligen Einsprache die aufschiebende Wirkung entzogen. Zwei Wiedererwägungsgesuche des Patentinhabers B wies das Polizeidepartement am 3. September 2001 ab. Am 20. September 2001 liess B beim Stadtrat Zürich Einsprache erheben gegen die Verfügungen des Polizeidepartements vom 9. August und 20. September 2001; gleichzeitig ersuchte er, ihm die Bewilligung für die dauernde Hinausschiebung der Schliessungsstunde im N weiterhin, provisorisch zumindest für ein weiteres Jahr, zu bewilligen. Der Stadtrat wies die Einsprache am 24. Oktober 2001 ab und hielt am Entzug der aufschiebenden Wirkung fest. II. Gegen die städtischen Anordnungen rekurrierte B am 7. November 2001 an die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich mit dem Antrag, ihm die Bewilligung für die dauerhafte Hinausschiebung der Schliessungsstunde weiterhin, provisorisch zumindest für ein weiteres Jahr, zu bewilligen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte er, es sei dem Verfahren aufschiebende Wirkung zu erteilen, indem die Bewilligung für die Hinausschiebung der Öffnungszeiten einstweilen, bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung, gültig bleibe. Mit Zwischenentscheid vom 29. November 2001 erteilte die Volkswirtschaftsdirektion dem Rekursverfahren aufschiebende Wirkung. Zur Begründung wies sie darauf hin, dass die aufschiebende Wirkung des Rekurses von Gesetzes wegen die Regel bilde und deren Entzug das Vorliegen besonderer Gründe voraussetze. Solche Gründe vermisst die Vorinstanz im hier zu beurteilenden Fall. Selbst wenn solche Gründe jedoch zu bejahen wären, erweise sich der Entzug der aufschiebenden Wirkung als unverhältnismässig und daher nicht rechtmässig; denn die Interessen der lärmgeplagten Nachbarschaft an einer sofortigen Entziehung der Ausnahmegewilligung vermöchten das bedeutende finanzielle Interesse des Lokalbetreibers kaum zu überwiegen. III. Mit Beschwerde vom 19. Dezember 2001 gelangte die Stadt Zürich rechtzeitig an das Verwaltungsgericht. Sie verlangt die Aufhebung des vorinstanzlichen Zwischenentscheids und die Bestätigung der städtischen Anordnungen, mit welchen die Bewilligung zur Hinausschiebung der dauernden Schliessungszeit für das Restaurant N mit sofortiger Wirkung entzogen worden war. Zur Begründung verwies der Stadtrat auf insgesamt 16 Lärmklagen, die seit Oktober 1999 erfolgt seien. In diesem Zusammenhang seien die Betreiber des N zehn Mal zur Anzeige gebracht worden, weil die Musik aus dem Lokal

weitherum störend wahrgenommen worden sei; in drei Fällen sei die Technomusik schon in einer Entfernung von ca. 50 m deutlich hörbar gewesen. Die öffentliche Ruhe und damit auch die Gesundheit der lärm betroffenen Nachbarschaft werde durch den nachmittäglichen Betrieb des N in erheblichem Mass gestört. Da chronische Nachtruhestörungen zu gesundheitlichen Schäden führten, stelle der Lärmschutz in der Umweltschutzgesetzgebung ein zentrales Anliegen dar. Aus den Akten ergebe sich eine andauernde und schwere Bedrohung eines wichtigen Polizeigutes. Es sei davon auszugehen, dass bei einer einstweilen weiter bestehenden Bewilligung laufend neue Nachtruhestörungen verursacht würden. Mithin sei ein besonderer Grund als Voraussetzung für den Entzug der aufschiebenden Wirkung zu bejahen. Sodann seien die öffentlichen und privaten Interessen am Schutz des zentralen Polizeigutes der öffentlichen Ruhe und Gesundheit höher zu gewichten als das rein finanzielle Interesse des Lokalbetreibers, durch möglichst lange Öffnungszeiten den Gewinn zu maximieren. Zudem könne der Lokalbetreiber die Verfahrensdauer mit Einzelbewilligungen überbrücken. Zu berücksichtigen sei weiter, dass der Lokalbetreiber trotz der verschiedenen Interventionen der Wirtschaftspolizei nichts unternommen habe, um die andauernden Immissionen nachhaltig zu unterbinden. Abschliessend wies der Stadtrat darauf hin, dass es bei der betroffenen Bevölkerung und bei anderen Gastrobetreibern, die sich grundsätzlich an die Vorschriften hielten, auf völliges Unverständnis stossen würde, wenn die Nachtruhestörungen durch den fraglichen Betrieb während der Dauer des Rechtsmittelverfahrens nicht unterbunden würden. Die Volkswirtschaftsdirektion verzichtete auf Vernehmlassung zur Beschwerde. B liess mit Eingabe vom 10. Januar 2002 Abweisung der Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin beantragen. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. a) Das Verwaltungsgericht beurteilt Beschwerden gegen letztinstanzliche Anordnungen von Verwaltungsbehörden, soweit die Gesetzgebung keine abweichende Zuständigkeit vorsieht oder eine Anordnung als endgültig bezeichnet (§ 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). Da im Bereich der zu beurteilenden Streitsache kein Ausnahmefall vorliegt, fällt sie grundsätzlich in die Entscheidungskompetenz des Verwaltungsgerichts. b) aa) Nach kantonalem Recht ist eine Gemeinde zur Wahrung der von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen beschwerdebefugt (§ 70 in Verbindung mit § 21 lit. b VRG). Gemäss Art. 57 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 kann die Gemeinde die Rechtsmittel des eidgenössischen und des kantonalen Rechts ergreifen, sofern sie durch eine Verfügung berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat. Die neuere Bundesgerichtspraxis bejaht grundsätzlich die Beschwerdelegitimation einer Gemeinde, wenn in den Wirkungskreis der Gemeinde fallende öffentliche lokale Anliegen geltend gemacht werden, z.B. wenn sich Gemeinden zugunsten ihrer Einwohner für Lärmschutz einsetzen (BGE 124 II 293 E. 3b mit Hinweisen). bb) In der Begründung ihres Rechtsmittels beruft sich die Beschwerdeführerin auf das öffentliche Interesse an Ruhe und Gesundheit, also sinngemäss auf den Schutz der Bevölkerung vor Lärmemissionen. Die Stadt Zürich ist daher grundsätzlich zur Beschwerde befugt. c) Bei der angefochtenen Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion handelt es sich um einen Zwischenentscheid. Als solcher ist er ans Verwaltungsgericht weiterziehbar, wenn er für den Betroffenen einen Nachteil zur Folge hat, der sich später voraussichtlich nicht mehr beheben lässt (§ 48 Abs. 2 VRG). Dabei genügt das Vorliegen eines tatsächlichen Nachteils (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 48 N. 6).

Nachdem die Vorinstanz dem Rekursverfahren aufschiebende Wirkung zugebilligt hat, ist es dem Beschwerdegegner erlaubt, sein Lokal für die Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens weiterhin bis 04.00 Uhr offen zu halten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen besteht damit eine erhöhte Gefahr für Störungen der Nachtruhe, die sich im Fall der Verwirklichung nachträglich nicht mehr beheben lassen. Insofern liegt in der Gewährung der aufschiebenden Wirkung ein Nachteil zulasten der Anwohner, deren Interessen das Gemeinwesen wie dargelegt wahrzunehmen berechtigt ist. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten. 2. Gemäss § 15 Abs. 1 des Gastgewerbegesetzes vom 1. Dezember 1996 (GastgewerbeG) sind Gastwirtschaften von 24 Uhr bis 5 Uhr geschlossen zu halten. Allerdings werden dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit bewilligt, wenn die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Vorbehalten bleiben Einschränkungen nach dem Planungs-, Bau- und Umweltschutzrecht (§ 16 Abs. 1 GastgewerbeG). Gemäss § 10 Abs. 1 der Gastgewerbeverordnung vom 16. Juli 1997 (GastgewerbeV) kann die Bewilligung jederzeit entzogen werden, namentlich bei wiederholten Nachtruhestörungen. In diesem Sinn ist die für das Lokal des Beschwerdegegners bewilligte Hinausschiebung der Schliessungsstunde mit den durch den Einspracheentscheid des Stadtrats vom 24. Oktober 2001 geschützten Verfügungen des Polizeidepartements entzogen worden. 3. a) Gemäss der Grundregel von § 25 VRG kommt dem Lauf der Rekursfrist und der Einreichung des Rekurses aufschiebende Wirkung zu. Allerdings ist die verfügende Behörde laut derselben Gesetzesnorm befugt, aus besonderen Gründen etwas anderes zu bestimmen, also dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu entziehen. In diesem Sinn hat der Stadtrat dem Rekurs des Beschwerdegegners gegen den Entzug der Bewilligung die aufschiebende Wirkung entzogen. b) An die in § 25 VRG aufgeführten besonderen Gründe sind relativ hohe Anforderungen zu stellen. Gemäss Kölz/Bosshart/Röhl muss es sich "um besonders qualifizierte und zwingende Gründe handeln", ohne dass allerdings "ganz ausserordentliche Gründe" vorliegen müssten. Es ist erforderlich, dass ein schwerer Nachteil droht, wenn die aufschiebende Wirkung nicht entzogen wird. Dieser kann etwa in einer zeitlich unmittelbar bevorstehenden oder inhaltlich schweren Bedrohung bedeutender Polizeigüter bestehen (§ 25 N. 13 mit Hinweisen). Für den Entzug der aufschiebenden Wirkung werden wichtige Gründe vorausgesetzt. Das sind bedeutende und dringliche öffentliche und/oder private Anliegen, die den Interessen an einem Aufschub der Wirksamkeit einer Anordnung bis zur endgültigen Klärung der Rechtslage vorgehen (Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 68 N. 16). Diese verhältnismässig hohen Anforderungen ergeben sich zudem bereits daraus, dass der von der Stadt Zürich angeordnete Entzug der aufschiebenden Wirkung im Ergebnis dem sofortigen Entzug der Bewilligung für verlängerte Öffnungszeiten im Sinn einer vorsorglichen Massnahme entspricht. Für die Anordnung vorsorglicher Massnahmen bedarf es allgemein des Vorliegens besonderer Gründe. Solche sind zu bejahen, wenn ein schwerer, wahrscheinlich eintretender Nachteil droht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 6 N. 10). Analog zur Rechtsprechung bei vorsorglichen Massnahmen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 6 N. 10) muss sich auch der Entzug der aufschiebenden Wirkung in jedem Fall als verhältnismässig erweisen (Merkli/Aeschlimann/Herzog, Art. 68 N. 16; Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 14). c) Grund für den Entzug der aufschiebenden Wirkung im Rahmen des Entzugs einer bisher gewährten Bewilligung kann der Schutz von Polizeigütern vor konkreten Gefahren sein; als geschütztes Polizeigut gelten allgemein die öffentliche Ordnung, wozu die Nachtruhe zu zählen ist, dann aber auch die Rechtsgüter der

Einzelnen wie Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit, Freiheit, Eigentum (vgl. etwa Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 1902). Der Entscheid über die aufschiebende Wirkung muss sich daher gerade beim Entzug von wirtschaftlich bedeutsamen Bewilligungen danach richten, ob es eine schwere und unmittelbare Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen, beispielsweise die Bedrohung bedeutender Polizeigüter, abzuwenden gilt (Fritz Gygi, Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen in der Verwaltungsrechtspflege, ZBl 77/1976, S. 1 ff., 7). Zwar handelt es sich bei der Nachtruhe nicht um ein bloss unbedeutendes Polizeigut; es ist daher im Verfahren betreffend den Entzug der Bewilligung gemäss § 10 GastgewerbeV grundsätzlich möglich, bei Wiederholungsgefahr den sofortigen Vollzug anzuordnen. Im Rahmen der Interessenabwägung ist allerdings vorweg zu beachten, dass die geltende Ordnung – wie schon die unterschiedlichen Sanktionen aufzeigen – dem Rechtsgut der Nachtruhe keinen ähnlich hohen Wert beimisst wie anderen Polizeigütern: Während etwa die Körperverletzung strafrechtlichen Androhungen unterliegt, die bis zu Zuchthausstrafen reichen, wird die Missachtung der Nachtruhe jeweils nur mit Busse sanktioniert. Bei entgegenstehenden, wirtschaftlich gewichtigen Interessen des Lokalbetreibers verlangt der Entzug der aufschiebenden Wirkung mithin die Erwartung schwerer Beeinträchtigungen der Nachtruhe – mithin die Beeinträchtigung in einem Ausmass, welches klar über das hinausgeht, was gemäss § 10 Abs. 1 GastgewerbeV zum Entzug der Bewilligung ausreicht. d) Wohl ergibt sich aus den Akten, dass die Nachtruhe durch die im Lokal des Beschwerdegegners gespielte Musik wiederholt gestört worden ist. Für eine schwere Störung im Sinn vorstehender Erwägungen bestehen jedoch keine genügenden Anhaltspunkte. Die Beschwerde zeigt denn auch nicht auf, dass hier von Nachtruhestörungen besonderen Ausmasses auszugehen wäre. e) Ein Entzug der aufschiebenden Wirkung käme somit nur in Frage, wenn die Interessen des Beschwerdegegners an verlängerten Öffnungszeiten eher unbedeutend erscheinen würden. Mit Bezug auf diese wirtschaftlichen Interessen ist die Vorinstanz indes davon ausgegangen, dass sein Betrieb zu den zahlreich frequentierten Lokalen an der O-strasse gehöre. Mit der Schliessung des Lokals um Mitternacht statt um 04.00 Uhr gehe dem Betreiber ein grosser Teil an Einnahmen verloren. Sie stellt deshalb auf Seiten des Beschwerdegegners bedeutende finanzielle Interessen fest. Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden. Beim Lokal des Beschwerdegegners handelt es sich um eine Bar mit Musik. Diese lässt sich nicht vergleichen mit einem gewöhnlichen Restaurationsbetrieb, der vorab wegen Speise und Trank aufgesucht wird. Der Hinweis in der Beschwerde, nur knapp 400 der über 1'800 Gastwirtschaftsbetriebe in der Stadt Zürich würden über eine Bewilligung zur dauernden Hinausschiebung der Schliessungsstunde verfügen, kann daher für den vorliegenden Fall nicht massgeblich sein. Die Vorinstanz hat somit das Interesse des Beschwerdegegners an der einstweiligen Weitergeltung seiner Bewilligung ohne Rechtsverletzung höher gewichten können als das öffentliche Interesse an einem sofortigen Entzug der Bewilligung. f) Daran vermag auch nichts Entscheidendes zu ändern, dass relevante Beeinträchtigungen der Nachtruhe aktenkundig sind. Wenn dies zwar dafür spricht, dass sich die erstinstanzliche Anordnung in der Hauptsache schliesslich als rechtmässig erweisen wird, lässt sich doch im Rahmen der bloss summarischen Prüfung noch nicht von einer genügend eindeutigen Prognose zulasten des Beschwerdegegners sprechen. Die heutigen Prozessaussichten können daher für den Entscheid über die aufschiebende Wirkung nicht entscheidend ins Gewicht fallen (vgl. dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 25 N. 14; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Art. 68 N. 16, je mit

Hinweisen). g) Schliesslich verweist die Beschwerdeführerin auf einen Entscheid in Pra 2001 Nr. 144, wonach regelmässig auftretender und erheblich störender Gastrolärm unzulässig sei, auch wenn dies für den Lokalbetreiber mit erheblichen wirtschaftlichen Einbussen verbunden sei. In diesem bundesgerichtlichen Entscheid ging es indessen weder um den Entzug der aufschiebenden Wirkung noch allgemein um vorsorgliche Massnahmen. Da die Voraussetzungen für einen sofortigen Bewilligungsentzug – wie dargelegt – strenger als diejenigen für einen Entzug im ordentlichen Verfahren sind, bleibt die zitierte und an sich selbstverständliche Feststellung des Bundesgerichts für den vorliegenden Fall ohne relevante Bedeutung. h) Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Vorinstanz dem Rekurs des Beschwerdegegners ohne Rechtsverletzung die aufschiebende Wirkung wieder gewähren konnte. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. 4. ... Demgemäss entscheidet die Kammer: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...

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