

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 315/2020

Sitzung vom 30. September 2020

960. Dringliches Postulat (Erleichterungen für das von SARS-CoV-2 besonders betroffene Gewerbe während der kälteren Jahreszeiten)

Die Kantonsräte Marc Bourgeois, Zürich, und Jürg Sulser, Otelfingen, haben am 31. August 2020 folgendes dringliche Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten zu prüfen, wie den Betrieben der von SARS-CoV-2 besonders betroffenen und/oder weiterhin durch erhebliche Auflagen eingeschränkten Branchen (Gastronomie, Hotellerie, Freizeit, Unterhaltung, Kultur, Nachtleben, Detailhandel etc.) die Geschäftstätigkeit während der kälteren Jahreszeiten umgehend und bis zum Ende der Corona-Epidemie kantonsweit erleichtert werden kann.

Dabei denken wir insbesondere, aber nicht nur, an die folgenden vorübergehenden Massnahmen:

- Vereinfachte Bewilligungen für Fahrnisbauten (Zelte, Baracken etc.).
- Die Aufhebung des Verbots von Heizungen im Freien. Hierzu sind § 12 Abs. 1 des Energiegesetzes sowie § 46a der Besonderen Bauverordnung I vorübergehend auszusetzen.
- Unbürokratische Bewilligung von Installationen für die Frischluftzufuhr und die Luftreinigung.
- Unbürokratische Erweiterung der Öffnungszeiten.
- Das Anbringen vorübergehender Werbung an oder vor eigenen Bauten (Plakate, Passantenstopper etc.).
- Die Anweisung an staatliche Kontrollorgane, bei der Überprüfung dieser Betriebe den Entscheidungsspielraum maximal auszunützen und mit Augenmaß vorzugehen, sofern fragliche Massnahmen die weitere Ausbreitung von SARS-CoV-2 einschränken oder die Geschäftsmöglichkeiten verbessern, ohne die Verbreitung von SARS-CoV-2 anzufeuern.

Dies kann, wo aus zeitlichen Gründen, staatlicher Effizienz und einheitlicher Handhabung geboten, auch durch den Eingriff in Gemeindekompetenzen erfolgen, so wie ja auch viele Einschränkungen in Gemeindekompetenzen eingreifen. Wo Bundesrecht betroffen ist, soll sich der Regierungsrat auf Bundesebene für entsprechende, rasche und unbürokratische Massnahmen einsetzen.

Begründung:

Epidemiologen rechnen damit, dass uns SARS-CoV-2 den kommenden Winter hindurch begleiten wird. Viele Menschen meiden Innenräume aufgrund der erhöhten Ansteckungsgefahr mit SARS-CoV-2. Nun, da die Abende bald kühler werden, drohen den besonders betroffenen Branchen weitere Einbussen. Nachdem Gewerbetreibenden aufgrund SARS-CoV-2 immer neue, rasch wechselnde und geschäftsschädigende Bestimmungen auferlegt werden, sollte es auch möglich sein, unbürokratisch Entscheide zu fällen, die ihnen und ihren Kundinnen und Kunden das Leben erleichtern. Die Erleichterung wäre klar an die Corona-Epidemie gebunden, womit keine Gefahr eines Providuriums besteht. Der teilweise, vorübergehende Eingriff des Kantons in Gemeindekompetenzen entlastet die Gemeinden davon, selbst zahllose Verordnungen und Reglemente vorübergehend anzupassen und erscheint aufgrund der zeitlichen Beschränkung und der Dringlichkeit der Massnahmen als effizient und angemessen.

Begründung der Dringlichkeit:

Entsprechende Erleichterungen machen offensichtlich nur Sinn, wenn sie in den nächsten Wochen kommuniziert werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Marc Bourgeois, Zürich, und Jürg Sulser, Otelfingen, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat und seine Direktionen haben seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie im Kanton Zürich verschiedene Massnahmen getroffen, um die Auswirkungen der Pandemie auf die Zürcher Bevölkerung und die Wirtschaft zu mildern. Im vorliegenden Postulat sind in erster Linie Lockerungen im baurechtlichen Bewilligungsverfahren sowie im Energierecht (Heizungen im Freien) angesprochen. Daneben sind im Zusammenhang mit der Forderung der unbürokratischen Erweiterung der Öffnungszeiten auch arbeitsrechtliche Aspekte (Kontrolle der Arbeitszeit) relevant.

Baubewilligungsverfahren:

Gemäss § 2 lit. c des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) sind die Gemeinden zur erstinstanzlichen Gesetzesanwendung und damit für den Vollzug des Planungs- und Baurechts zuständig. Diese Zuständigkeit gilt auch für die baurechtliche Bewilligung von temporären Bauten und Anlagen sowie von Nutzungsänderungen, die Gewerbetreibende zur Aufrechterhaltung ihres Betriebs während der Corona-Pandemie umsetzen möchten.

Wie der Regierungsrat schon in seiner Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 166/2020 betreffend Verzicht von Baubewilligungen für Strassencafés und -restaurants festgehalten hat, haben die Gemeinden bei der Beurteilung des Einzelfalls einen gewissen Ermessensspielraum. Nicht jeder Tisch mit ein paar Stühlen, die im Außenbereich einer Gastwirtschaft aufgestellt wird, ist baubewilligungspflichtig. In Bagatellfällen kann auf die Durchführung eines Verfahrens verzichtet werden. Zudem wurde aufgezeigt, dass die Durchführung eines vereinfachten Bewilligungsverfahrens bei Gastwirtschaftsbetrieben möglich ist, die darauf angewiesen sind, ihre Außenwirtschaften räumlich zu erweitern, um die vom Bund zur Bekämpfung der Epidemie erlassenen Distanzregeln einzuhalten zu können. Solange das Sitzplatzangebot insgesamt nicht wesentlich erhöht wird, können die Gemeinden solche zeitlich befristeten Massnahmen im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens prüfen. Eine ähnlich flexible Handhabung der baurechtlichen Verfahren fällt selbstverständlich auch bei der vorübergehenden Erstellung von Fahrnisbauten (wie Zelte oder Baracken) und anderen Einrichtungen (wie Installationen für die Frischluftzufuhr und die Luftreinigung oder die Anbringung vorübergehender Werbung) sowie bei vorübergehenden Nutzungsänderungen in Betracht. Im Übrigen gilt es jedoch zu bedenken, dass eine frühzeitige Abklärung bei den örtlichen Baubehörden bzw. die Einholung einer Bewilligung auch im Interesse der Gesuchstellenden liegt. Diese erhalten dadurch Rechtssicherheit und drohende Nutzungskonflikte können so frühzeitig erkannt werden.

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die örtlichen Behörden die besonderen Herausforderungen der Gewerbebetriebe kennen und ihre Aufgaben mit der gebotenen Flexibilität und mit Augenmaß wahrnehmen. Gegenteilige Hinweise wie Reklamationen oder Beschwerden sind weder dem Regierungsrat noch der Baudirektion als Aufsichtsbehörde im Bereich des Planungs- und Baurechts bekannt. Die geforderte Schaffung einer besonderen kantonalen Regelung, die in die Gemeindekompetenzen eingreift, lehnt der Regierungsrat deshalb klar ab. Die bestehende baurechtliche Verfahrensordnung bietet ausreichend Spielraum, um auch Nutzungsansprüchen, die sich im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ergeben, gerecht zu werden. Die Baudirektion beobachtet die Situation überdies laufend und kann jederzeit auch kurzfristig die Gemeinden in ihrer Vollzugspraxis unterstützen, wie sie dies bereits zu Beginn der Corona-Pandemie mit ihrem Kreisschreiben an die Baubehörden betreffend Aufrechterhaltung des Planungs- und Baubewilligungsverfahren gemacht hat. Die kommunale und kantonale Vollzugspraxis im Planungs- und Baubewilligungsverfahren entspricht insofern bereits heute der Zielsetzung des Postulats.

Verbot von Heizungen im Freien:

Im Postulat wird ausserdem die Aufhebung des Verbots von Heizungen im Freien durch eine vorübergehende Aussetzung von § 12 Abs. 1 des Energiegesetzes (EnerG, LS 730.1) sowie § 46a der Besondere Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) gefordert. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass § 12 Abs. 1 EnerG kein Verbot für Heizungen im Freien enthält.

Im EnerG wird lediglich vorgegeben, dass Heizungen im Freien nur mit erneuerbaren Energien oder nicht anders nutzbarer Abwärme betrieben werden dürfen. Auf dem Markt sind etwa Heizpilze erhältlich, die mit Holzpellets befeuert werden. Unbestrittenermassen kosten diese deutlich mehr in der Anschaffung als mit nicherneuerbaren Energien betriebene Systeme.

Überdies enthält § 46a BBV I bereits heute eine sehr liberale Regelung, wonach mobile Heizungen im Freien bei Anlässen von kurzer Dauer, insbesondere bei Marktständen, Gewerbeausstellungen, Festanlässen und Sportveranstaltungen ohne Bewilligung eingesetzt werden dürfen. Darüber hinaus sind Heizungen im Freien, die mit nicherneuerbaren Energien betrieben werden, mit der aktuellen und geplanten Energie- und Klimapolitik nicht vereinbar. Die Forderung nach vorübergehender Aussetzung von § 12 Abs. 1 EnerG und § 46a BBV I wird daher abgelehnt.

Erweiterungen der Öffnungszeiten:

Während die Öffnungszeiten im kantonalen Recht geregelt sind, regelt die Arbeitsgesetzgebung die Beschäftigung von Arbeitnehmenden. Da es sich dabei um Bundesrecht handelt, ist hier der Handlungsspielraum des Kantons Zürich sehr beschränkt.

In den Branchen Gastronomie, Hotellerie und Nachtleben (Clubs, Bars usw.) dürfen Gastbetriebe ihre Arbeitnehmenden ohne behördliche Bewilligung ganz oder teilweise in der Nacht und am Sonntag beschäftigen (Art. 23 sowie Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz [ArGV 2, SR 822.112]). Allerdings sind gemäss § 15 Abs. 1 des Gastgewerbegegesetzes (LS 935.11) Gastwirtschaften von 24 Uhr bis 5 Uhr geschlossen zu halten. Dauernde Ausnahmen von der Schliessungszeit können von der Gemeinde bewilligt werden, sofern die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden (§ 16 Gastgewerbegegesetz). Die Schliessungszeit gilt sodann nicht für beherbergende Betriebe (§ 15 Abs. 2 Gastgewerbegegesetz).

Eine Ausweitung der Öffnungszeiten für Hotellerie-Betriebe erübrigt sich somit, da hier bereits nach geltendem Recht unbeschränkte Öffnungszeiten gelten und dementsprechend Arbeitnehmende beschäftigt werden dürfen. Für Betriebe der Gastronomie und des Nachtlebens ist eine

Öffnung zwischen 5 Uhr und 24 Uhr zulässig, was Restaurants, Bistros usw. grundsätzlich eine ausreichende Geschäftstätigkeit erlaubt. Zudem sind Betriebe, deren Umsatz hauptsächlich in der Nacht erwirtschaftet wird, bereits im Besitz einer Ausnahmebewilligung der zuständigen Gemeinde betreffend die Öffnungszeiten. In den Branchen Gastronomie, Hotellerie und Nachtleben ist demnach die Zielsetzung des Postulats nach geltendem Recht bereits erfüllt.

Im Detailhandel sind die Ladenöffnungszeiten im Kanton Zürich von Montag bis Samstag bereits vollkommen liberalisiert: Die Läden dürfen an diesen Tagen gemäss § 4 des Ruhetags- und Ladenöffnungsge setzes (RLG, LS 822.4) ohne zeitliche Beschränkung geöffnet halten. Lediglich an öffentlichen Ruhetagen (Sonntage, kantonale Feiertage und Bundesfeiertag, vgl. § 1 Abs. 1 RLG) sind die Läden der Detailhandelsbetriebe grundsätzlich geschlossen zu halten (§ 5 Abs. 1 RLG). Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsöffnung gelten für gewisse Betriebsarten, für Läden in Zentren des öffentlichen Verkehrs (§ 5 Abs. 2 RLG in Verbindung mit § 2 Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsge setz [VRLG, LS 822.4i]) sowie für Geschäfte wie z. B. Milchgeschäfte, Bäckereien, Blumengeschäfte, Garagen und Kleinläden mit einer Ver kaufsfläche von höchstens 200 m² (vgl. § 5 Abs. 2 RLG in Verbindung mit § 3 VRLG).

Gemäss Art. 10 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes (ArG, SR 822.11) dürfen Arbeitnehmende zwischen 6 Uhr und 23 Uhr beschäftigt werden. Auf grund des in Art. 18 ArG verankerten Verbots der Sonntagsarbeit ist die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen verboten. Somit ist es den Läden des Detailhandels bewilligungsfrei gestattet, von Montag bis Samstag zwischen 6 Uhr und 23 Uhr geöffnet zu haben. Eine Ausweitung der zulässigen Arbeitszeiten würde eine Gesetzesänderung auf Bundesebene bedingen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass bewilligungsbefreite Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Sonntagsarbeit im 3. Abschnitt der ArGV 2 (Art. 15–52) geregelt sind. So sind Kioske, Betriebe für Reisende, Tankstellenshops auf Autobahn raststätten und an Hauptverkehrswegen (Art. 26 ArGV 2) sowie Betriebe in Bahnhöfen (Dietikon, Thalwil, Uster, Winterthur, Zürich Flughafen, Zürich Altstetten, Zürich Enge, Zürich Hauptbahnhof, Zürich Oerlikon und Zürich Stadelhofen) sowie im Flughafen Zürich Kloten (Art. 26a ArGV 2, Verordnung des WBF zur Bezeichnung der Bahnhöfe und Flughäfen gemäss Artikel 26a Absatz 2 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz, SR 822.112.1) vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen. Eine Ausweitung der Öffnungszeiten erübrig t sich daher bei diesen Betrieben.

Für die Branchen Freizeit, Unterhaltung und Kultur bestehen bereits unter geltendem Recht Ausnahmeregelungen. So ist z. B. für Berufstheater (Art. 35 ArGV 2), für Zirkusbetriebe (Art. 38 ArGV 2), für Schaustellungsbetriebe (Art. 39 ArGV 2), für Sport und Freizeitanlagen (Art. 40 ArGV 2) sowie für Museen und Ausstellungsbetriebe (Art. 44 ArGV 2) die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen gestattet. Bei Berufstheatern ist die Beschäftigung der Arbeitnehmenden in der Nacht bis 1 Uhr erlaubt, bei den übrigen Branchen soweit notwendig (z. B. Abbau des Zirkuszeltes). Die Zielsetzung des Postulats ist in diesen Branchen demnach ebenfalls erfüllt.

Unabhängig von den Öffnungszeiten von Betrieben und der Beschäftigung von Arbeitnehmenden berücksichtigt das Amt für Wirtschaft und Arbeit im Rahmen der Kontrollen von Covid-Schutzkonzepten vor Ort die besondere Situation jedes einzelnen Betriebs und wendet das notwendige Augenmass an.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 315/2020 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli