

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend attraktive Gebühren für eine attraktive Altstadt, eingereicht von Gemeinderat S. Büchi (SVP-Fraktion), Gemeinderat U. Glättli (GLP-Fraktion) und Gemeinderätin I. Kuster (CVP/EDU-Fraktion)

Am 25. März 2019 reichten Gemeinderat Simon Büchi, namens der SVP-Fraktion, Gemeinderat Urs Glättli, namens der GLP-Fraktion, und Gemeinderätin Iris Kuster, namens der CVP/EDU-Fraktion, mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Eine attraktive und belebte Altstadt dient der ganzen Stadt und ist für den Tourismus essentiell. Neben dem kulturellen Angebot gehört dazu ein vielfältiges Gewerbe.

Immer mehr Stimmen bestätigen den Trend, dass Auflagen und Gebühren Kultur und Gewerbe in der Altstadt zunehmend behindern oder gar zur Aufgabe des Betriebs führen (zuletzt Marroni-Müller).

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- *Die Gebühren in Winterthur gehören schweizweit zu den höchsten – sie sind höher als an der Zürcher Bahnhofstrasse. Ist die Gebührenerhöhung zu massiv ausgefallen? Ist der Stadtrat bereit, die Gebührenhöhen zu überprüfen?*
- *Unterstützt der Stadtrat das Ansinnen, dass insbesondere für Kleingewerbler mit einer langen Tradition Umstände geschaffen werden müssen, dass sie nicht aus der Altstadt vertrieben werden? Wie möchte der Stadtrat dies sicherstellen?*
- *Neben den Gebühren sind die strengen und engen Vorschriften und Auflagen in der Altstadt einem erfolgreichen Gewerbe (v.a. Gastro-Betrieben) hinderlich. Wie stellt der Stadtrat sicher, dass er den Gewerbetreibenden langfristig attraktive Konditionen und unternehmerischen Spielraum bieten kann?*
- *Die Gebührenerhöhungen waren Teil des Sparprogramms. Sparen musste am Schluss auch das mit höheren Gebühren belastete Gewerbe – nicht nur die Stadtverwaltung. Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass er fortan den Begriff «Sparprogramm» nicht im Zusammenhang mit Gebührenerhöhungen verwenden sollte?*
- *Welcher zusätzliche Spielraum für Aussen-Gastro-Angebote wird die laufende Umsetzung für eine durchgangsverkehrsbefreite Stadthausstrasse bieten (beispielsweise zusätzliche Tischreihen)?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Der Stadtrat teilt die Auffassung der Interpellantinnen und Interpellanten, dass eine attraktive und belebte Altstadt für die Lebensqualität in unserer Stadt von zentraler Bedeutung ist. Neben planerischen und baulichen Aspekten sowie Massnahmen zur Umsetzung einer zeitgemässen Mobilitätspolitik spielen dabei selbstredend auch attraktive Rahmenbedingungen für das kulturelle und wirtschaftliche Leben eine entscheidende Rolle. Gewisse städtische Auflagen wie beispielsweise Regelungen betreffend das nächtliche Offenhalten von Aussengastrobetrieben, das Freihalten von Aus- und Durchgängen oder die zeitliche Beschränkung der Zufahrt in die Fussgängerzone in der Altstadt mögen als Beschränkung der freien Entwicklung des lokalen Gewerbes empfunden werden. Es sind aber durchwegs berechnete andere Interessen

wie beispielsweise das Anrecht der Nachbarschaft auf Nachtruhe, das feuerpolizeiliche Ziel der raschen Entfluchtung eines Gebäudes im Ereignisfall oder die Interessen von Fussgängerinnen und Fussgängern sowie Velofahrenden in der Altstadt, die damit geregelt werden. Wir sind überzeugt, dass diese Auflagen letztlich auch dem Gewerbe dienen, indem sie die Altstadt zu einem einzigartigen, attraktiven und vielfältigen Einkaufs- und Freizeitort machen.

Sodann hat der Stadtrat in seiner unlängst verfassten Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Massnahmen zur weiteren Attraktivitätssteigerung der Winterthurer Altstadt (GGR-Nr. 2018.117) ausführlich dargelegt, dass der in den letzten Jahren feststellbare strukturelle Wandel im Detailhandel, einem gewichtigen Wirtschaftszweig in der Stadt Winterthur, vielfältige Ursachen aufweist; insbesondere stellt dieser auch kein auf die Stadt Winterthur beschränktes Phänomen dar. Festgehalten hat der Stadtrat dabei auch, dass die Gebühren für die gewerbliche Nutzung des öffentlichen Grundes in keinem relevanten Zusammenhang zu den gegenwärtigen strukturellen Veränderungen in der Gewerbelandschaft im Winterthurer Stadtzentrum stehen, so dass sich eine Herabsetzung dieser Tarife nicht aufdränge (a.a.O., S. 4). Gleichwohl ist es dem Stadtrat ein erklärtes Anliegen, die berechtigten Interessen des lokalen Gewerbes bestmöglich zu berücksichtigen, weshalb er erklärt hat, eine „Arbeitsgruppe Innenstadt“ mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Stadtverwaltung, von House of Winterthur und den Altstadt-Vereinigen ins Leben zu rufen, die sich unter anderem mit einer Analyse zur aktuellen Situation und Entwicklung des lokalen Detailhandels befassen soll (a.a.O., S. 3).

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Die Gebühren in Winterthur gehören schweizweit zu den höchsten – sie sind höher als an der Zürcher Bahnhofstrasse. Ist die Gebührenerhöhung zu massiv ausgefallen? Ist der Stadtrat bereit, die Gebührenhöhen zu überprüfen?»

Der pauschalen Aussage, dass die Gebühren der Stadt Winterthur schweizweit zu den höchsten gehören und gar höher sind als an der Zürcher Bahnhofstrasse, kann der Stadtrat nicht beipflichten: Wohl trifft es zu, dass die Stadt Winterthur in den vergangenen Jahren verschiedentlich Gebührenanpassungen vorgenommen hat. So wurden beispielsweise die Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grundes auf den 1. März 2017 punktuell erhöht, dies nachdem diese seit März 2004 (Gebühren der Marktpolizei) bzw. Juli 2006 (Gebühren der Gewerbepolizei), mithin mehr als zehn Jahre, unverändert geblieben waren.

Bei der Erarbeitung dieser Gebührenanpassungen wurde indessen bewusst auf eine flächendeckende pauschale Erhöhung aller Gebührensätze verzichtet, da gemäss der vom Grossen Gemeinderat erlassenen Allgemeinen Polizeiverordnung (APV) für die Benutzung des öffentlichen Grundes eine Gebühr zu erheben ist, die sich neben der Grösse des beanspruchten Platzes insbesondere auch am wirtschaftlichen Interesse an der Benutzung zu orientieren hat (s. Art. 31^{ter} APV). Daher wurden die bisherigen Ansätze einer Marktanalyse unterzogen, wobei namentlich auch das wirtschaftliche Interesse an den verschiedenen Arten der Nutzung des öffentlichen Grundes neu beurteilt wurde. Dabei fiel ins Gewicht, dass die Nachfrage nach einer Nutzung des öffentlichen Grundes in den vergangenen Jahren in bestimmten Bereichen erheblich angestiegen war, dies sowohl was die Zahl der Interessenten als auch deren wirtschaftliches Interesse an der Nutzung des öffentlichen Grundes anbelangte. Die Anpassung der Benutzungsgebühren erfolgte denn auch wie in Winterthur üblich unter Einbezug der betroffenen Stakeholder, namentlich der Jungen Altstadt, Gastro Winterthur, des Schweizer Marktverbands und der Marktvereinigung Wochenmarkt Winterthur.

Vergleicht man nun aber die in der Stadt Winterthur geltenden Tarife mit denjenigen in der Stadt Zürich, so liegen effektiv die meisten der das lokale Gewerbe betreffenden Benutzungsgebühren unter denjenigen in der Stadt Zürich: Beispielsweise bezahlt ein lokaler Gewerbebetrieb für eine Warenauslage auf dem öffentlichen Grund in der Stadt Winterthur maximal 407 Franken pro Quadratmeter und Jahr; in der Stadt Zürich liegt dieser Tarif bei 500 Franken, mithin rund einen Viertel höher. Für ein Strassencafé auf öffentlichem Grund zahlt ein Winterthurer Gastwirt maximal 150 Franken pro Quadratmeter und Saison; in der Stadt Zürich sind es dagegen 354 Franken, also mehr als das Doppelte. Gleichwohl trifft es zu, dass einzelne Kategorien von Benutzungsgebühren in der Stadt Winterthur höher angesetzt sind als in Zürich. Dies betrifft insbesondere die Tarife für den Verkauf von Marroni auf dem öffentlichen Grund: In Winterthur beträgt die Gebühr für einen der beiden Verkaufsplätze am Untertor und in der Marktgasse 1'125 Franken pro Monat. Ansonsten beträgt die Gebühr 600 Franken pro Monat, einschliesslich Altstadt. In der Stadt Zürich liegt der Maximaltarif dagegen bei 940 Franken. Diese vergleichsweise hohen Gebühren werden indessen seit nunmehr bald 15 Jahren erhoben. Damals entschied man sich für eine deutliche Erhöhung dieser Tarife nicht zuletzt deshalb, weil aus Marktfahrerkreisen darauf aufmerksam gemacht worden war, dass die bisherigen Preise angesichts der in dieser Branche an sehr guten Lagen zu erzielenden Margen sehr tief angesetzt waren – was dann auch zu einem regelrechten Gerangel um die beiden Standplätze führte. Auch diese Gebührenanpassung erfolgte indessen – wie in Winterthur bewährt – im Gespräch mit den betroffenen Marroniverkäufern. Auch wenn diese nachvollziehbarerweise zu verstehen gaben, dass eine solch erhebliche Erhöhung relativ einschneidend sei und die Ausnahme darstellen sollte, haben die Marroni-Standbetreiber der Stadt gegenüber auch signalisiert, dass die angepassten Tarife angesichts ihres wirtschaftlichen Interesses an der Benutzung der Standplätze aufgrund der zu erzielenden Umsätze an zentraler Lage am oberen und unteren Ende der Marktgasse durchaus vertretbar seien. Dies gerade auch im Vergleich zu den Preisen, die für Stände auf Privatgrund oder auf dem Bahnhofsareal der SBB zu bezahlen sind. Dementsprechend wurden diese vergleichsweise hohen Tarife von den Betreibern der beiden Marroni-Verkaufsstände in der Winterthurer Altstadt in den letzten Jahren denn auch jeweils klaglos bezahlt. Die in der Stadt Winterthur geltenden Gebühren waren dem Vernehmen nach in einem Fall nur ein Aspekt unter vielen, der zum Entscheid geführt habe, das strenge Marktfahrergeschäft mit den saisonal bedingt langen Präsenzzeiten gänzlich aufzugeben.

Selbstverständlich soll aber in der Winterthurer Innenstadt auch in Zukunft ein attraktives Angebot an Marroni-Verkaufsständen bestehen. Der Stadtrat ist daher bereit, die Gebührenansätze für einen Marronistand auf dem öffentlichen Grund kritisch zu hinterfragen und zu prüfen, ob vor dem Hintergrund, dass in der Stadt Zürich tiefere Gebühren verlangt werden, eine punktuelle Reduktion dieses Tarifs angezeigt ist. Er hat daher das federführende Departement Sicherheit und Umwelt angewiesen, dem Stadtrat einen Vorschlag für einen Tarifansatz zu unterbreiten, der sich am Niveau der Tarife in der Stadt Zürich orientiert.

Die Verwaltungspolizei hat auf die nächste Saison hin den Standplatz öffentlich ausgeschrieben. Man ist zuversichtlich, dass man für den frei werdenden Standplatz eine gute Nachfolge finden wird, die uns alle mit qualitativ hochwertigen, wohlschmeckenden und gesunden Produkten versorgen wird. Erste Interessenten haben sich denn auch schon bei der Verwaltungspolizei gemeldet.

Zur Frage 2:

«Unterstützt der Stadtrat das Ansinnen, dass insbesondere für Kleingewerbler mit einer langen Tradition Umstände geschaffen werden müssen, dass sie nicht aus der Altstadt vertrieben werden? Wie möchte der Stadtrat dies sicherstellen?»

Der Stadtrat hat stets ein offenes Ohr für die Anliegen des lokalen Gewerbes und dabei insbesondere auch des hiesigen Kleingewerbes, ist er doch wie bereits eingangs erwähnt der

Überzeugung, dass ein gesundes und vielfältig diversifiziertes Gewerbe für eine attraktive Altstadt und für die Lebensqualität in unserer Stadt von zentraler Bedeutung ist. Bei der näheren Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, in denen das Gewerbe seine Aktivitäten entfaltet, ist der Stadtrat jedoch an klare rechtliche Vorgaben gebunden, so namentlich an die verfassungsmässig garantierte Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und Art. 94 der Bundesverfassung BV sowie Art. 107 der Kantonsverfassung KV). Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit verlangt, dass die Stadt den freien Wettbewerb nicht tangiert, sich also wettbewerbsneutral verhält und dabei sämtliche Gewerbetreibenden gleichbehandelt, das heisst keine wirtschaftslenkenden Eingriffe vornimmt, die einen bestimmten Gewerbebezweig bevorzugen würden. Als zulässig erachtet werden – sofern sie verhältnismässig ausgestaltet sind – nur gerade wirtschaftspolizeiliche, sozialpolitische oder umweltpolitische Massnahmen, die also beispielsweise dem Schutz der Gesundheit dienen (Schutz der Bevölkerung vor Passivrauchen, Bewilligungspflicht für Gesundheitsberufe wie Zahnärzte etc.) oder die Wohnungsknappheit reduzieren sollen. Unzulässig sind jedoch gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung Massnahmen, welche auf die Sicherung oder Begünstigung eines Gewerbebezweiges abzielen, um beispielsweise eine bestehende Berufsgruppe vor neuer Konkurrenz zu schützen (BGE 138 I 378, E. 8.3; BGE 130 II 87, E. 3; BGE 125 I 267, E. 2b).

Aus den genannten Gründen ist es dem Stadtrat verfassungsrechtlich untersagt, strukturpolitisch motivierte Lenkungsmassnahmen zu ergreifen. Es ist ihm – wie übrigens auch dem Grossen Gemeinderat als Legislative – daher grundsätzlich verwehrt, mit gezielten Massnahmen Kleingewerbler mit einer langen Tradition gegenüber anderen Mitbewerbern zu bevorzugen.

Zur Frage 3:

«Neben den Gebühren sind die strengen und engen Vorschriften und Auflagen in der Altstadt einem erfolgreichen Gewerbe (v.a. Gastro-Betrieben) hinderlich. Wie stellt der Stadtrat sicher, dass er den Gewerbetreibenden langfristig attraktive Konditionen und unternehmerischen Spielraum bieten kann?»

Vorab ist festzuhalten, dass die allermeisten der von den Interpellantinnen und Interpellanten angesprochenen Vorschriften und Regelungen, die den unternehmerischen Spielraum des lokalen Gewerbes tangieren, auf kantonalen oder gar bundesrechtlichen Vorgaben (wie beispielsweise betreffend Arbeits- und Ruhezeiten, Brandschutz, Umweltschutz, Hygiene etc.) beruhen, auf die der Stadtrat und auch der Grosse Gemeinderat keinen Einfluss nehmen kann. Ein gewisser Spielraum steht dem Grossen Gemeinderat als Legislative und dem Stadtrat als Exekutive vor allem in der Regelung der Nutzung des öffentlichen Grundes für wirtschaftliche Zwecke offen, handelt es sich dabei doch um eine klassische kommunale Aufgabe. Doch auch in diesem Bereich sind einerseits die Rahmenbedingungen des höherstehenden Rechtes zu beachten und andererseits die Interessen von anderen Nutzergruppen angemessen und ausgewogen zu berücksichtigen, wie diejenigen der Allgemeinheit an der freien Nutzung des öffentlichen Grundes für politische, gemeinnützige, wohlthätige oder religiöse Aktivitäten.

Der Stadtrat ist nach wie vor davon überzeugt, dass die vor rund 10 Jahren in einem breit abgestützten, partizipativen Prozess unter Einbezug von Interessenvertretern des lokalen Gewerbes sowie der Bewohnerinnen und Bewohnern der Winterthurer Altstadt erarbeiteten sog. Altstadtrichtlinien sich als ausgewogene Grundlage für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raumes in der historischen Winterthurer Innenstadt bewähren. Auch wenn die Ansprüche der verschiedenen Interessengruppen an die Nutzung des öffentlichen Raums in den vergangenen Jahren stetig gestiegen sind und neben traditionellen Festanlässen auch neu organisierte Veranstaltungen oder bewusst spontane «Freiraum»-Nutzungen möglich sein sollen, legt der Stadtrat auch weiterhin Wert darauf, dass eine angemessene gewerbliche Nutzung des öffentlichen Raumes möglich bleibt. Dafür stehen der Stadtrat und die öffentliche Verwaltung in einem stetigen Dialog mit den verschiedenen Interessengruppen, namentlich auch im

Rahmen der regelmässigen Sitzungen der «Arbeitsgruppe Altstadt». Gestützt auf den in diesem Gremium gepflegten konstruktiven Austausch wurde beispielsweise im vergangenen Jahr entschieden, die verwaltungspolizeiliche Praxis betreffend die Bewilligung von sog. Spendensammlern in den Hauptgassen der Altstadt anzupassen mit dem Ziel, die Laufkundschaft des lokalen Gewerbes möglichst wenig zu behindern. Im gleichen Sinne sollen nun auch mit der neu geschaffenen „Arbeitsgruppe Innenstadt“ mit Vertreterinnen und Vertretern aus der Stadtverwaltung, von House of Winterthur und den Altstadt-Vereinigungen weitere Verbesserungen für das lokale Gewerbe, namentlich auch den lokalen Detailhandel, diskutiert und Handlungsfelder definiert werden.

Zur Frage 4:

«Die Gebührenerhöhungen waren Teil des Sparprogramms. Sparen musste am Schluss auch das mit höheren Gebühren belastete Gewerbe – nicht nur die Stadtverwaltung. Teilt der Stadtrat die Ansicht, dass er fortan den Begriff «Sparprogramm» nicht im Zusammenhang mit Gebührenerhöhungen verwenden sollte?»

Der Stadtrat teilt die Auffassung der Interpellantinnen und Interpellanten, dass das Anheben von Gebühren, welche zu einer Erhöhung der Erträge in der städtischen Rechnung führen, nicht als eigentliche Sparmassnahme bezeichnet werden kann, zumal solche Massnahmen unweigerlich zu höherem Aufwand bei den gebührenpflichtigen Personen führen.

Die letzten Anpassungen der Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grundes erfolgten im Rahmen eines breit abgestützten «Entlastungsprogrammes» (Balance) mit insgesamt 151 Entlastungsmassnahmen zur Beschränkung des strukturellen Defizites der Stadt Winterthur. Im Sinne des Anliegens der Interpellantinnen und Interpellanten wurde dabei ein klarer Schwerpunkt auf aufwandseitige Entlastungsmassnahmen gelegt: Gemäss dem Schlussbericht der Projektleitung «Balance» betrafen insgesamt 127 Massnahmen mit einem Gesamtvolumen von 35 Mio. Franken die Aufwandseite und nur gerade 11 Massnahmen mit einem Total von 8 Mio. Franken die Einnahmenseite (s. dazu Schlussbericht der Projektleitung «Balance» vom 11. März 2015, S. 21).

Zur Frage 5:

«Welcher zusätzliche Spielraum für Aussen-Gastro-Angebote wird die laufende Umsetzung für eine durchgangsverkehrsbefreite Stadthausstrasse bieten (beispielsweise zusätzliche Tischreihen)?»

Das Erarbeiten eines Konzepts «Stadthausstrasse ohne Durchgangsverkehr» ist eine Massnahme im Schwerpunkt «Stärkung des Öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs» im Legislaturprogramm 2018 – 2022 des Stadtrates (ME.12.30).

In der Planungsstudie «Verkehrsberuhigte Stadthausstrasse» (siehe dazu u.a. den Antrag und Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend Verkehrsberuhigung Stadthausstrasse vom 19. Dezember 2018; GGR-Nr. 2017.161) werden kurzfristig umsetzbare Massnahmen wie Anpassungen an der Signalisation und sowie kleinere bauliche Massnahmen entwickelt. Die Studie unter Federführung des Tiefbauamtes wird in Bälde abgeschlossen. Im Vordergrund steht eine Tempo-30-Zone. Zudem sind nur noch Berechtigte zugelassen (z.B. Güterumschlag). Es kann davon ausgegangen werden, dass damit zusätzlicher Spielraum für Aussengastro-Angebote entsteht.

Die Ausarbeitung eines Konzeptes für die umfassende Neugestaltung dieses Strassenzuges (Postulat betreffend Aufenthaltsqualität an einer verkehrsberuhigten Stadthausstrasse; GGR-Nr. 2017.160) wird indessen noch mehrere Jahre dauern. Eine Realisierung der umfassenden Neugestaltung dieses Strassenzuges kann realistischsterweise frühestens ab 2025 erwartet werden. Angesichts dieses Planungshorizontes lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch keine

näheren Aussagen betreffend die zukünftigen Rahmenbedingungen (wie z.B. Anzahl Tischreihen etc.) für Aussengastro-Angebote machen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Sicherheit und Umwelt übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon