



Sitzung vom 28. Juni 2022

**BESCHLUSS NR. 276 / V4.04.71****Petition «Für ein belebtes Uster – Gewerbe & Gastronomie entlasten»  
Antwort****Ausgangslage**

Die SVP der Stadt Uster hat am 17. März 2022 die obgenannte Petition mit nachfolgendem Wortlaut eingereicht:

«Mehr Möglichkeiten für Gewerbe, Gastronomie und Vereine zur Nutzung des öffentlichen Raums.»

**Wir fordern:**

1. Herabsetzung der Gebührentarife für die Benützung von öffentlichem Grund für Gewerbe, Gastronomie und Vereine.
2. Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen von öffentlichem Grund (z.B. Gastro-Bestuhlung, Gestaltung Aussenbereich, temporäre Aktionen und Nutzungen)

**Die vielfältigen Restaurants, Cafés, Bars, Lebensmittelläden, Ladenlokale und Vereine beleben Uster.**

Sie laden zum Verweilen ein, fördern das gesellschaftliche Leben, bieten Möglichkeiten zur Freizeitbeschäftigung, und tragen damit viel zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei.

**Durch die hohen Gebühren für die Nutzung von öffentlichem Grund sowie durch bürokratische Vorschriften und Abläufe** werden Gastrobetriebe, Vereine und Unternehmer leider oft in ihren Bemühungen, etwas für die Gesellschaft zu bieten, ausgebremst. Für gemeinnützige Vereine besteht bereits eine Handhabung, die Gebühren zu reduzieren. Dasselbe soll auch für Gewerbetreibende, Gastronomen und kommerzielle Vereine gelten. Zudem sollen allgemein die Bewilligungsvoraussetzungen zur Nutzung des öffentlichen Raums überprüft und gelockert werden.

**Die Unterzeichnenden fordern mit dieser Petition**, dass die Gebühren der Stadt Uster für Tätigkeiten von Gewerbe, Gastronomie und Vereinen auf öffentlichem Grund (z.Bsp. Gastro-Bestuhlung, Gestaltung Aussenbereich, temporäre Aktionen und Nutzungen) reduziert und entsprechende Vorschriften minimiert werden. Davon profitiert die ganze Bevölkerung. Für ein belebtes Uster, das gewerbliche Aktivitäten unterstützt und nicht zu einer Schlafstadt verkommt!»

Der Stadtrat ist gemäss Art. 16 der Kantonsverfassung verpflichtet, Petitionen zu prüfen und innert sechs Monaten dazu Stellung zu nehmen.

**Der Stadtrat nimmt zum Antrag der Petition und deren Begründung wie folgt Stellung:****1. Vorbemerkungen**

Thematisch schliesst die Petition an die Anfrage 656/2021 an, welche von den Gemeinderäten Hans-Denzler, Barbara Schäufele-Keel und Silvan Dürst am 11. Oktober 2021 mit dem Titel «Gewerbe und Gastronomie unterstützen – Gebühren für die Benützung von öffentlichem Grund reduzieren!» eingereicht worden ist.



## 2. Verwaltungsrechtliche Ausgangslage – die verschiedenen Nutzungsarten<sup>1</sup>.

Schlichter Gemeingebrauch ist die Benützung einer öffentlichen Sache, soweit diese kumulativ bestimmungsgemäss und gemeinverträglich ist. Ob eine Nutzung bestimmungsgemäss ist, bestimmt sich aufgrund der Widmung der öffentlichen Sache, deren natürlichen Beschaffenheit oder deren traditionellen Gebrauch. Die Nutzung ist dann gemeinverträglich, wenn die gleichzeitige und gleichartige Benützung durch andere nicht erheblich erschwert wird.

Gesteigerter Gemeingebrauch entspricht der Benützung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch, die vorübergehend mindestens eines der beiden Kriterien des schlichten Gemeingebrauchs (bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich) nicht erfüllt, aber noch keine Sondernutzung darstellt. Im Einzelnen ist für die Abgrenzung zwischen schlichtem und gesteigertem Gemeingebrauch auf die konkreten örtlichen und zeitlichen Gegebenheiten sowie die Art und das Ausmass der üblichen Benützung abzustellen. Hinsichtlich der Gemeinverträglichkeit stellt die bundesgerichtliche Rechtsprechung zuweilen auch darauf ab, ob die Tätigkeit unentgeltlich oder entgeltlich erfolgt, wobei die Unentgeltlichkeit ein Indiz für gesteigerten Gemeingebrauch darstellt.

Sondernutzung liegt vor, wenn der Gebrauch einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch nicht bestimmungsgemäss ist und andere Berechtigte vom Gebrauch für längere Zeit ausgeschlossen werden, bspw. für eine mehrmonatige Umnutzung durch das Platzieren einer Gastronomie-Baute. Ein Indiz für Sondernutzung ist die feste und dauernde Verbindung mit dem Boden.

Die bestimmungsgemässe Nutzung öffentlicher Plätze und Trottoirs dient mit Ausnahme explizit auszuscheidender Zonen insbesondere dem Fuss- und Langsamverkehr zur Fortbewegung, Zufussgehenden zur Erholung sowie in gewissen Fällen der Anlieferung zu spezifischen Gebäuden.

Der Gemeinderat Uster hat in Art. 18 Abs. 1 der Polizeiverordnung festgelegt, dass jede über den Gemeingebrauch hinausgehende Benützung des öffentlichen Grundes einer polizeilichen Bewilligung bedarf. Zudem hat der Stadtrat beauftragt, ergänzende Vorschriften zu erlassen. Der Stadtrat hat diese Bewilligungspflicht in der Verordnung über die Benützung des öffentlichen Grundes konkretisiert.

Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes hält fest, dass für die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes (über den Gemeingebrauch hinausgehend) eine Gebühr von der bewilligungsinhabenden Person zu erheben ist, wobei sich die Gebühr aus der Behandlungs- und der Nutzungsgebühr zusammensetzt. Für die Gebührendetails wird auf den Gebührentarif des Stadtrates verwiesen (Art. 8 Abs. 5 Verordnung über die Benützung des öffentlichen Grundes).

Der Gemeinderat Uster hat in Art. 45 der Gebührenverordnung festgelegt, dass für den gesteigerten Gemeingebrauch und die Sondernutzung eine Gebühr zu entrichten ist, die sich nach der Verordnung über die Benützung des öffentlichen Grundes richtet.

In der Petitionsschrift wurde der Hinweis angebracht, dass für gemeinnützige Vereine bereits ein Konstrukt zur Gebührenreduktion besteht. Der Gemeinderat hat am 12. April 2021 die Weisung 76/2021, «Vereinsunterstützung, Genehmigung Anpassung Gebührenverordnung», mit 33:0 Stimmen angenommen. Er hat sich dafür ausgesprochen, dass gemäss Art 6. lit. f der Gebührenverordnung der Stadt Uster Gebühren «reduziert oder ganz erlassen werden können für Vereine, die zivilgesellschaftlich abgestützt sind.» Dieser «Vereinsrabatt» gilt gemäss der Weisung bzw. dem Beschluss des Gemeinderates nur für «Ustermer Vereine im traditionellen Sinn», die keinen Erwerbszweck haben, grossmehrheitlich auf ehrenamtlicher Arbeit basieren, zivilgesellschaftlich abgestützt sind und einen gemeinnützigen Zweck im öffentlichen Interesse verfolgen. Die rabattberechtigten Vereine werden in einem Verzeichnis aufgeführt, welches vom Geschäftsfeld Gesellschaft der Stadt Uster verwaltet wird.

<sup>1</sup> Vgl. zum Ganzen die Ausführungen des Bundesgerichts in Entscheid: BGE 135 I 302 E. 3.2 S. 307 f.



### 3. Die Zurverfügungstellung des öffentlichen Grundes für das Gewerbe

Bereits in der Beantwortung des Postulats 656/2021 vom 14. Dezember 2021 hat der Stadtrat darauf hingewiesen, dass bei der Bemessung der Gebühren, insbesondere im gastwirtschaftlichen Bereich, das wirtschaftliche Umfeld zu berücksichtigen sei. Unter wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Aspekten ist festzuhalten, dass die Stadt Uster sich nicht in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen stellen soll. Anbietende von Gewerbeflächen oder von mietbarem Privatgrund dürfen durch ein «öffentliches Angebot» (Benützung des öffentlichen Grundes) nicht in unzulässiger Weise in eine marktverzerrende Situation gebracht werden. Würde die Stadt Uster den öffentlichen Grund zu einem deutlich marktwertunterdurchschnittlichen Preis anbieten, käme dies einer unzulässigen Subvention/Finanzhilfe von Einzelnen, einer Ungleichbehandlung und einer unzulässigen Marktverzerrung gleich.

Gewerbetreibende würden aufgrund der geldwerten Vorteile resp. der Vergünstigungen angespornt, vermehrt den öffentlichen Grund für ihre wirtschaftliche Tätigkeit zu beanspruchen. Eine Ungleichbehandlung läge vor, weil nicht alle Gewerbetreibenden die Möglichkeit hätten, unmittelbar vor ihrem Geschäft den öffentlichen Grund für eine ausgedehnte dem angestammten Betrieb angrenzende wirtschaftlichen Nutzung zu mieten. Marktverzerrend wäre die Situation, weil private Anbietende diese Konditionen niemals kostendeckend anbieten könnten und die Stadt Uster mittels unzulässiger Quersubvention unterdurchschnittliche Preise verrechnen würde. Weiter gilt es einem Wildwuchs an Angeboten auf dem öffentlichen Grund – insbesondere auf weiteren Freiflächen – vorzubeugen. Eine Reduktion würde Tür und Tor öffnen für billige Inanspruchnahme des öffentlichen Grundes. Anfragen für gewerbliche Auslagerungen würden zunehmen.

Der Stadtrat hat daher für «kommerziell tätige Vereine», die ihren Zweck mit professionellen Mitteln verfolgen, und somit Teilnehmende des marktförmigen Wirtschaftslebens sind, einen Rabatt abgelehnt, da dies zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Unternehmen mit anderen Rechtsformen führen würde.

Die in der Praxis zugelassenen gewerblichen Nutzungen des öffentlichen Grundes sind schweizweit weitgehend identisch, jeweils aufgelistet in den Benutzungsordnungen der entsprechenden Gemeinden. Diese umfassen insbesondere:

- Baustellen-Installationen
- Verkaufstätigkeiten (bedient/unbedient vor den Ladenlokalen; Marroni- oder Glacé-Verkauf etc.)
- Boulevard-Cafés (nicht-überdachte Flächen vor dem eigentlichen Gastro-Betrieb)
- Veranstaltungen (kommerziell, kulturell, sportlich, gemeinnützig; inkl. Zirkusse und Schaustellungen)
- Verteilen von Werbematerial
- Film-/Fotoaufnahmen
- Strassenkunst
- Sharing-Objekte

Sämtliche Bestimmungen enthalten auch eine Ausnahmeklausel für neue Benutzungsformen. Die Kompetenz obliegt in der Regel der politischen Vorsteherschaft (vgl. Art. 23 Verordnung über die Benützung des öffentlichen Grundes).

Bei all den vorgenannten Tätigkeiten auf öffentlichem Grund entsteht keine Konkurrenz zu Gewerbe auf in der Regel deutlich teurerem Privatgrund.



#### 4. Die Zurverfügungstellung des öffentlichen Grundes für Veranstalter

Die Stadt Uster stellt Veranstaltern v.a. folgende Örtlichkeiten des öffentlichen Grundes zur Verfügung:

- Püntwiese (8.1.2.10 Gebührentarif der Stadt Uster)
- Stadtpark (8.1.2.11 Gebührentarif der Stadt Uster)
- Stadthausplatz (8.1.2.12 Gebührentarif der Stadt Uster)

Bei den anderen Veranstaltungsortlichkeiten handelt es sich um Fiskal- oder Verwaltungsvermögen (bspw. Sporthalle Buchholz, Stadthofsaal, Landihalle, etc.), welche nicht Gegenstand der Petition sind.

#### Zwischenfazit

Der gesteigerte Gemeindegebrauch in Uster ist bewilligungs- und gebührenpflichtig. Gemeinnützigen bzw. nicht kommerziell tätigen Vereinen werden bereits diverse Gebührenreduktionen gewährt. Öffentlicher Grund wird für bestimmte gewerbliche Tätigkeiten sowie Veranstaltungen – analog zu den anderen Gemeinden im Kanton Zürich - zur Verfügung gestellt.

Somit bleibt die Frage der Angemessenheit der erhobenen Gebühren, des Umfangs der einzureichenden Bewilligungsunterlagen (Bewilligungsvoraussetzungen) und des Umfangs der Auflagen in den behördlichen Bewilligungen. Was die Petenten genau unter Lockerung der «Bewilligungsvoraussetzungen» verstehen, ist nicht ohne Weiteres zu verstehen. Es ist davon auszugehen, dass es die einzureichenden Unterlagen betrifft.

#### 5. Angemessenheit der erhobenen Gebühren

Um die Angemessenheit der erhobenen Gebühren beantworten zu können, wurde ein Benchmark zu den Städten Zürich, Winterthur, Dübendorf und Wetzikon erhoben<sup>2</sup>. Uster ist nach wie vor die drittgrösste Stadt des Kantons Zürich, wenn auch mit klarem Abstand zu Zürich und Winterthur. Die vorgenannten Ortschaften weisen folgende Einwohnerzahlen aus:

- |              |                            |
|--------------|----------------------------|
| • Zürich     | 434'736 (Stand 31.12.2020) |
| • Winterthur | 117'289 (Stand 31.12.2021) |
| • Uster:     | 36'266 (Stand 31.12.2021)  |
| • Dübendorf: | 30'337 (Stand 31.12.2021)  |
| • Wetzikon   | 25'038 (Stand 31.12.2020)  |

<sup>2</sup> Vgl. Gebührenrichtlinien für die Bewilligungen und Verwaltungstätigkeiten der Stadtpolizei (Zürich), Kommissariat Verwaltungspolizei und Büro für Veranstaltungen vom 17. Mai 2018 (AS 551.214), Gebührenordnung zur Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsgebührenordnung vom 23. November 2011 (AS 551.211), Gebührentarif der Stadt Uster vom 16. November 2021 (AS 104.2), Allgemeines Gebührenreglement der Stadt Dübendorf (Gebührenreglement) vom 1. Januar 2022; Gebührentarif der Stadt Wetzikon vom 1. Januar 2018.



Gewerbliche Nutzungsart	ZH	W'thur	Uster	Dübi	Wetzi-kon	Erkenntnis für Uster	Konsequenz für Uster
	<b>Gebühr in Franken</b>						
Infostand		40	50	80 (3Tg)		Uster ist im Mittelfeld	So belassen
Marroni/Glacé Verkauf p/Mt	290 – 940	600 – 900	300	50	130 (p 3 Mt)	Uster ist im Mittelfeld	So belassen
Warenaus-lage p/Jahr	145 – 500	76 – 405	80			Uster ist günstig	So belassen
Sandwich-Man p/Tg	55	100	30			Uster ist günstig	So belassen
Strassen-künstler p/Tg	Nur an beso Lage	25	30		20	Uster ist am teuersten	Auf 25 reduzieren
Foto/Filmauf-nahmen p/Tg	90	100	100			Alle Preise sehr eng beieinander	So belassen
Reklametafel	104 – 137	153 – 509	200			Uster ist im Mittelfeld	Auf 150 reduzieren
Lautsprecher-Bewilligung p/Tg		50 – 150	50			Uster ist günstig	So belassen
Strassencafé p/Mt	12 – 59	73 – 165	10		4.15 (nur per annum möglich)	Uster ist günstig	So belassen

Aufgrund des Benchmarks ergibt sich, dass Uster nirgends absolut überhöhte Gebühren verlangt. Grundsätzlich liegen die Gebühren zwischen denen von Dübendorf/Wetzikon bzw. Zürich/Winterthur.

Bei den Gebühren für Strassenkünstler liegt Uster mit Franken 30 pro Tag an der Spitze. Diese Gebühr ist bei der nächsten Gebührentarif-Revision auf Franken 25 zu senken. Bei den Reklametafeln erhebt Uster höhere Gebühren als die Stadt Zürich, liegt jedoch dennoch tiefer als Winterthur im Durchschnitt. Diese Gebühr ist daher ebenfalls auf Franken 150 zu senken.

Zwischenfazit

Die Gebührenerhebung der Stadt Uster für die Zurverfügungstellung des öffentlichen Grundes erweist sich im Vergleich mit den Städten Zürich, Winterthur, Dübendorf und Wetzikon grundsätzlich als angemessen. In zwei Fällen ist die Gebühr nach Ansicht des Stadtrates bei der nächsten Revision zu reduzieren.



## 6. Umfang der einzureichenden Unterlagen und Umfang der behördlichen Bewilligungsaufgaben

### a) Reklametafel (Passanten-/Kundenstopper)

- Das Gesuchformular umfasst 1½ Seiten, davon
  - betreffen 1 ¼ Seiten die persönlichen Angaben zur Gesuch stellenden Person (inkl. Rechnungsadresse).
  - ¼ Seite betrifft die Örtlichkeit (Adresse) und Angaben zur Reklametafel. Als Beilage wird noch eine Skizze oder ein Plan verlangt.
- Die Bewilligung umfasst 4 Seiten, davon
  - betreffen 2/3 Seiten Auflagen (zu den bewilligten Ausmassen der Reklametafel, der Bewilligungsdauer, dass für Strassenreinigung und Schneeräumung sowie bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses (bspw. Ustermärt) die Reklametafel vorübergehend nicht aufgestellt werden darf.
  - die restlichen Seiten betreffen die Angaben zum Ort der bewilligten Fläche, der bewilligungsinhabenden Person, der bewilligten Nutzungsart, dem Ergebnis des Augenscheins vor Ort, einem allfälligen Widerruf der Bewilligung, straf- und haftungsrechtliche Fragen, die zu erhebenden Gebühren, das Rechtsmittel gegen den Entscheid der Stadtpolizei Uster sowie den Verteilschlüssel der Bewilligung innerhalb der Verwaltung.

### b) Boulevard-Café (Passanten-/Kundenstopper)

- Das Gesuchformular umfasst 1½ Seiten, davon
  - betrifft 1 Seite die persönlichen Angaben zur gesuchstellenden Person, dem Betrieb und der Rechnungsadresse sowie der gewünschten Fläche
  - ½ Seite betrifft die gewünschten Öffnungszeiten sowie die Möglichkeit zur Angabe von Bemerkungen. Als Beilage wird noch ein Plan oder eine Skizze verlangt
- Die Bewilligung umfasst 3 Seiten, davon
  - betrifft 1 Seite Auflagen (zur bewilligten Fläche, der Bewilligungsdauer, dem Mobiliar, Fremdreklamen, der Bewilligungsdauer sowie einer allfälligen Verlängerung). Die restlichen beiden Seiten betreffen die Angaben zum Ort der bewilligten Fläche, der bewilligten Nutzungsart, der bewilligungsinhabenden Person, einem allfälligen Widerruf der Bewilligung, straf- und haftungsrechtliche Fragen, einen Vorbehalt zugunsten des kant. Planungs- und Baugesetzes (PBG), die zu erhebenden Gebühren, das Rechtsmittel gegen den Entscheid der Stadtpolizei sowie den Verteilschlüssel der Bewilligung innerhalb der Verwaltung.

In der Petitionsschrift wird noch Bezug auf Gastro-Bestuhlung, Gestaltung Aussenbereich, temporäre Aktionen und Nutzungen genommen.

Die Standardauflagen für ein Boulevard-Café lauten wie folgt:

«Mobiliar

Die Abgrenzung der Aussensitzplätze hat den Vorgaben einer behindertengerechten Gestaltung von Verkehrsanlagen zu entsprechen.

Das Mobiliar ist gemäss eingereichtem Plan zu platzieren. Ausserhalb der bewilligten Fläche für die Aussenbestuhlung dürfen kein weiteres Mobiliar, keine Kundenstopper, keine Menütafeln, keine Pflanztröge, keine Sonnenschirme und dergleichen aufgestellt werden. Bei geschlossenem Boulevardcafé, speziell bei Nacht, ist das Mobiliar zusammenzubinden und gegen unbefugte Benutzung, insbesondere Vandalismus, zu sichern.



## Reklamen

Das Anbringen von Fremdreklamen und das Aufstellen von Reklameständen sind untersagt. Innerhalb der bewilligten Wirtschaftsfläche auf dem öffentlichen Grund dürfen keine Automaten, Grill- und andere Verkaufsstände betrieben werden. Es dürfen auch keine zusätzlichen Stehtische aufgestellt werden.»

Was an diesen Vorschriften einengend sein soll, entzieht sich der Kenntnis des Stadtrates. Fremdreklamen zugunsten von grossen internationalen Getränke-Konsortien sind unerwünscht, da sie insbesondere das Stadtbild beeinträchtigen. Der Umfang der in den Gesuchen zu tätigen Angaben sowie die daraus resultierenden Auflagen erweisen sich nach Ansicht des Stadtrates als zur allgemeinen Verbindlichkeit notwendig.

## 7. Fazit

Die Gebührenerhebung der Stadt Uster für die Zurverfügungstellung des öffentlichen Grundes erweist sich im Vergleich mit den Städten Zürich, Winterthur, Dübendorf und Wetzikon als angemessen. In zwei Fällen, bei den Strassenmusikanten und den Reklametafeln, sind die Gebühren nach Ansicht des Stadtrates bei der nächsten Revision zu reduzieren, im Fall der Strassen-Cafés ist davon abzusehen, diese anzuheben, obwohl die Stadt Uster den günstigsten Tarif im Vergleich mit Zürich und Winterthur ausweist, insbesondere an zentraler Lage. Die Gesuchformulare sowie die Auflagen erweisen sich zur Regelung der Benützung des öffentlichen Grundes als angemessen.

Der Stadtrat ist nicht bereit, den öffentlichen Grund zu einem deutlich marktwertunterdurchschnittlichen Preis Gewerbetreibenden für Dienstleistungen/Tätigkeiten anzubieten, welche auch auf wesentlich teurerem Privatgrund angeboten werden, käme dies doch einer unzulässigen Subvention/Finanzhilfe von Einzelnen, und somit einer Ungleichbehandlung und einer unzulässigen Marktverzerrung gleich.

## Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Forderungen der Petition werden abgelehnt, soweit nicht Änderungen im Gebührentarif gemäss Ziff. 2 erfolgen.
2. Die Abteilung Sicherheit wird angewiesen, die Gebühren für die Strassenmusikanten (Geb.T 8.1.2.8) und die Reklametafeln (Geb.T 8.1.3.3) bei der nächsten Revision des Gebührentarifs im Sinne der Erwägungen anzupassen.
3. Mitteilung als Protokollauszug an
  - Daniel Schnyder, Sulzbacherstrasse 18, 8610 Uster (Vertreter des Petitionskomitees zur geeigneten Mitteilungen an die Petitionäre)
  - Abteilung Sicherheit

öffentlich