

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 10. September 2014

785.

Polizeidepartement, Richtlinien zu Weihnachtsmärkten auf dem Münsterhof und auf dem Sechseläutenplatz

IDG-Status: öffentlich

I. Ausgangslage

In der Stadt Zürich werden jedes Jahr verschiedene Weihnachtsmärkte veranstaltet. Weihnachtsmärkte werden als wichtige Ergänzung des bestehenden Detailhandels- und Unterhaltungsangebots angesehen und tragen zur Attraktivität der Stadt bei. Die Organisation der Weihnachtsmärkte wird nicht zentral über die Stadtverwaltung oder eine andere Organisation gesteuert. Weihnachtsmärkte werden von privaten Veranstalterinnen oder Veranstaltern, Vereinen oder Verbänden durchgeführt. Die Beteiligung der Stadt Zürich am Prozess beschränkt sich auf die jährliche Erteilung der Veranstaltungsbewilligung. Die Stadt ist Bewilligungsbehörde und legt insbesondere den zeitlichen Rahmen und die örtliche Belegung fest. Im Fall, dass mehrere Gesuche vorliegen, hat sie zudem eine Auswahl zu treffen.

Mit der Neugestaltung des Sechseläutenplatzes sowie des autofreien Münsterhofes verfügt die Stadt Zürich in naher Zukunft über zwei neue, grosse und attraktive Plätze. Es ist absehbar, dass für die beiden städtebaulich bedeutenden Plätze Gesuche für Weihnachtsmärkte eingehen. Provisorisch wurde in den vergangenen vier Jahren während des Umbaus des Sechseläutenplatzes auf dessen freier Restfläche jeweils ein Weihnachtsmarkt bewilligt; ab 2015 kann für den Sechseläutenplatz eine neue Bewilligung erteilt werden. Das bisherige Nutzungskonzept zum Sechseläuten- und Theaterplatz vom 5. Mai 2011 wird entsprechend angepasst.

Der Stadtrat hat eine Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadtentwicklung, der Stadtpolizei und des Polizeidepartements – beauftragt, die bestehende Situation zu analysieren und Grundlagen für zukünftige Entscheide zu neuen Weihnachtsmärkten zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten sind in der vorliegenden Weisung zusammengefasst (Abschnitt II.) und bilden die inhaltliche Basis für die neuen Richtlinien (Abschnitt IV.).

II. Erarbeitung verbindlicher Bewilligungskriterien

Konkurrenz- und Referenzanalyse

Um die bisherige Struktur und das Angebot der Zürcher Weihnachtsmärkte aufzuzeigen und zu bewerten, wurde die Firma CIMA Beratung+Management GmbH München beauftragt, eine Konkurrenzanalyse der bestehenden Weihnachtsmärkte in Zürich sowie eine Referenzanalyse zu ausgewählten regionalen, schweizerischen und europäischen Märkten durchzuführen. Die Studie stellt in verschiedener Hinsicht Verbesserungspotenzial für die bestehenden Weihnachtsmärkte in Zürich fest. Insbesondere ist bei den untersuchten Weihnachtsmärkten weder bei der Gestaltung noch beim Angebot eine konzeptionelle Ausrichtung erkennbar. Die Standortpotenziale des städtebaulichen Umfelds werden für die Marktgestaltung zu wenig genutzt. Es gibt keine klare Zielgruppenansprache oder bestimmte Profilierung der verschiedenen Weihnachtsmärkte.

Den Veranstalterinnen und Veranstaltern der untersuchten bestehenden Weihnachtsmärkte in Zürich werden die betreffenden Ergebnisse der Studie durch Stadtentwicklung Zürich zugestellt.

Bedürfnisse lokaler Interessenvereinigungen

Um die Bedürfnisse und Sichtweisen zur Situation der Weihnachtsmärkte in Zürich abzuholen, wurde mit folgenden lokalen Interessenvereinigungen ein Interview geführt:

- City Vereinigung
- Einwohnerverein Altstadt links der Limmat, Quartierverein Altstadt rechts der Limmat
- SBB Marketing (Weihnachtsmarkt SBB an der Europaallee)
- Schweizerischer Marktfahrerverband (SMV) Sektion Zürich
- Verein «Weihnachten in Zürich» (www.weihnachten-zuerich.ch)
- Zürcher Hoteliers
- Zürich Tourismus

Die grundsätzliche Bedeutung von Weihnachtsmärkten wird von den Interviewpartnern mehrheitlich als gross bis sehr gross eingeschätzt. Zürichs Potenzial als Weihnachtsmarktdestination wird als entwicklungs- und ausbaufähig betrachtet. Einzig die beiden Einwohner- und Quartiervereine der Innenstadt sehen die Bedeutung als nicht gross an. Bei ihnen stehen eher die Nachteile wie Lärm und Verschmutzung ihres unmittelbaren Wohnumfeldes im Vordergrund. Das bestehende Weihnachtsmarktangebot wird unisono als qualitativ eher ungenügend eingeschätzt. Als Vision für die Weihnachtsmärkte in Zürich wird ein qualitativ hochstehendes, besonderes, einzigartiges, sich von anderen Städten unterscheidendes Angebot (z. B. Kunst-/Handwerk) genannt. Anzustreben sei eine gute Koordination und eine gemeinsame Vermarktung. Bei der zeitlichen Dauer wird als Beginn das Einschalten der Weihnachtsbeleuchtungen und als Ende der Heiligabend mehrheitlich als sinnvoll eingeschätzt.

Die inhaltliche Ausrichtung oder so genannte Qualitätskriterien werden eher kontrovers diskutiert. Grundsätzlich sollte ein Konzept vorhanden sein, das auch sichtbar ist. Ähnlich sieht es beim Thema Gestaltung aus. Die Meinungen reichen von der Angst vor einer Überregulierung («Marroni-Hüsli-Diskussion») bis hin zum Eingeständnis eines relativen Wildwuchses. Es besteht bereits heute eine Reihe von zu beachtenden Regulierungen, etwa bezüglich Feuerschutz, Sicherheitsabständen oder Rettungsachsen. Eine gewisse Normierung und Vorgaben zur Gestaltung werden als sinnvoll erachtet, es sollte jedoch ein genügend grosser Gestaltungsspielraum bestehen bleiben.

III. Ziele

Mit dem Ziel, einheitliche und transparente Grundlagen für die künftigen Bewilligungsentscheide zu schaffen und im Bestreben, dabei die Erfahrungen mit bisherigen Weihnachtsmärkten zu berücksichtigen, sollen Richtlinien für Weihnachtsmärkte auf den beiden städtebaulich bedeutsamen Plätzen in Zürich erlassen werden. Sie sollen zur Attraktivität der Stadt Zürich beitragen. Diese Richtlinien gelten nur für den Sechseläutenplatz und den Münsterhof als neue mögliche Standorte in der Innenstadt. Die bestehenden Weihnachtsmärkte auf anderen Plätzen können wie bis anhin bewilligt werden. Ausserhalb der Innenstadt ist es nach wie vor möglich, an ausgewählten Standorten zeitlich kürzere Quartierweihnachtsmärkte zu organisieren. Die in den Richtlinien enthaltenen Kriterien richten sich im Sinne von Empfehlungen auch an die Veranstalterinnen und Veranstalter bestehender Weihnachtsmärkte auf öffentlichem Grund in der Stadt Zürich. Bei wesentlichen Änderungen, beispielsweise im

Falle einer neuen Trägerschaft, sind die Kriterien analog auch zur Beurteilung von Gesuchen für neue Weihnachtsmärkte an bestehenden Standorten heranzuziehen.

Das Ziel der beantragten Richtlinien besteht darin, gewonnene Erkenntnisse über Verbesserungsmöglichkeiten zu bündeln und verbindliche Kriterien für neue Weihnachtsmärkte auf den beiden städtebaulich bedeutsamen Plätzen in der Zürcher Innenstadt zu definieren. Diese Kriterien sollen für Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller transparent und klar sein.

Weihnachtsmärkte auf öffentlichem Grund stellen so genannten gesteigerten Gemeingebrauch dar und sind nach Art. 13 der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV; AS 551.110) bewilligungspflichtig. Da die Weihnachtsmärkte zunehmend auch einen hohen Anteil an Verpflegungsständen haben und andere Attraktionen sowie Rahmenprogramme aufweisen, werden sie in der Regel nicht als reine Privatmärkte im Sinne der Marktvorschriften (AS 935.310), sondern als Veranstaltungen nach den Veranstaltungsrichtlinien bewilligt (AS 551.280). Die beantragten Richtlinien zu Weihnachtsmärkten auf dem Münsterhof und auf dem Sechseläutenplatz stützen sich auf Art. 14 der Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes (Benutzungsordnung; AS 551.210). Sofern die Richtlinien nichts Besonderes regeln, gelten im Übrigen die Veranstaltungsrichtlinien.

Bezüglich der Öffnungszeiten der Weihnachtsmärkte sind die allgemeinen Nachtruhezeiten gemäss Art. 19 Abs. 1 Allgemeine Polizeiverordnung (APV; AS 551.110) und für den Verkauf von Produkten die Ladenöffnungszeiten gemäss § 5 Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (RLG; LS 822.4) zu beachten.

IV. Richtlinien zu Weihnachtsmärkten auf dem Münsterhof und auf dem Sechseläutenplatz

	Der Stadtrat erlässt, gestützt auf Art. 14 Verordnung über die Benutzung des öffentlichen Grundes vom 23. November 2011 (Benutzungsordnung; AS 551.210) i.V.m. Art. 49 der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (AS 101.100), folgende Richtlinien:
--	--

Erläuterung:

Weihnachtsmärkte gehören zu den Veranstaltungen, da sie neben dem eigentlichen Verkauf von Waren auch Verpflegungsstände und besondere Attraktionen aufweisen. Daher haben die vorliegenden Richtlinien ihre Grundlage nicht in den Marktvorschriften, sondern in Art. 14 Benutzungsordnung, wonach der Stadtrat für Veranstaltungen Richtlinien erlassen kann.

Geltungsbe- reich und Zweck	Art. 1 ¹ Diese Richtlinien regeln das Bewilligungsverfahren und bezeichnen die Bewilligungskriterien für Weihnachtsmärkte auf dem Münsterhof und auf dem Sechseläutenplatz. ² Sofern die vorliegenden Richtlinien keine besondere Regelung enthalten, gelten die Bestimmungen der Veranstaltungsrichtlinien.
--	---

Erläuterung:

Die Richtlinien sind Ausführungsbestimmungen zur Benutzungsordnung. Sie enthalten spezielle Bestimmungen, die nur für die Weihnachtsmärkte auf den beiden bezeichneten Plätzen gelten. Sofern in den vorliegenden Richtlinien nichts besonders geregelt ist, gelten subsidiär die Bestimmungen der Veranstaltungsrichtlinien.

Gesuche	Art. 2 Bewilligungsgesuche zur Durchführung eines Weihnachtsmarktes müssen bis spätestens am 31. Januar des Kalenderjahres, in dem der Weihnachtsmarkt stattfinden soll, bei der Stadtpolizei, Verwaltungsabteilung, eingereicht werden.
----------------	--

Erläuterung:

Die Frist erlaubt es der Verwaltungsabteilung der Stadtpolizei sowie dem Beratungsgremium, die Gesuche sorgfältig zu prüfen und ist Voraussetzung für die rechtliche Gleichbehandlung aller Gesuche.

Beratungs-gremium	<p>Art. 3</p> <p>¹ Ein Beratungsgremium beurteilt die eingehenden Gesuche anhand der Kriterien, die in diesen Richtlinien festgehalten sind.</p> <p>² Das Beratungsgremium besteht aus Vertreterinnen und Vertretern folgender Amtsstellen und Organisationen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Stadtentwicklung Zürich; b) Stadtpolizei Zürich; c) Zürich Tourismus; d) weitere externe Fachpersonen. <p>³ Stadtentwicklung Zürich übt Vorsitz und Geschäftsführung aus. Sie beruft Sitzungen ein und entscheidet über den Beizug externer Fachpersonen.</p>
--------------------------	--

Erläuterung:

Das Beratungsgremium hat eine konsultative Funktion. Mit der Stadtverwaltung und den privaten Interessenorganisationen sind die wichtigsten Beteiligten vertreten. Als externe Fachpersonen kommen weitere, unabhängige städtische Vereinigungen sowie Vertreterinnen und Vertreter aus anderen Städten in Frage.

Kriterien	<p>Art. 4</p> <p>¹ Das Beratungsgremium berücksichtigt folgende inhaltliche Qualitätskriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Weihnachtsmärkte zeichnen sich durch ein spezifisches Thema aus; b) Das Angebot richtet sich nach der konzeptionellen Ausrichtung; c) Es werden Produkte mit weihnachtlichem Bezug präsentiert; d) Es gibt ein vielfältiges Angebot an klassischen Marktprodukten bis hin zu regionalen Spezialitäten; e) Fair gehandelte und aus ökologischem Anbau stammende Produkte werden vorrangig berücksichtigt; f) Abgesehen von auf Verpflegung spezialisierten Weihnachtsmärkten liegt der Anteil des gastronomischen Angebots bei maximal 30 Prozent; g) Das Angebot ist auf Qualität, Art und Zielgruppe der umliegenden Nutzungen abgestimmt; h) Die Anrainer-Geschäfte werden nach Möglichkeit miteinbezogen; i) Gesuche für Weihnachtsmärkte mit einem Rahmenprogramm oder weiteren Besonderheiten / Attraktionen werden vorrangig berücksichtigt; j) Mit Ausnahme von Kinderkarussellen und Ähnlichem sind keine Schaustellerfahrgeschäfte zugelassen. <p>² Das Beratungsgremium berücksichtigt folgende gestalterische Qualitätskriterien:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Die Gestaltung soll Bezug zum städtebaulichen Umfeld nehmen; b) Die Gestaltung spiegelt das spezifische Thema wider; c) Mit weihnachtlicher Aussen- und Innendekoration wird eine weihnachtliche Atmosphäre geschaffen; d) Die bauliche Gestaltung der Stände ist aufeinander abgestimmt; e) Mit der Gestaltung soll eine hohe Aufenthaltsqualität, auch unter Berücksichtigung des Umfelds, erreicht werden; f) Es gibt für den gesamten Weihnachtsmarkt ein Licht- und Musikkonzept (z. B. Lichtarchitektur, weihnachtliche Hintergrundmusik).
------------------	--

Erläuterung:

Die inhaltlichen und gestalterischen Kriterien sind vom Beratungsgremium in seiner Beurteilung zwingend zu berücksichtigen.

Die Veranstaltenden verfügen mit den Kriterien über Richtwerte, anhand derer sie einen Weihnachtsmarkt planen und ihr entsprechendes Gesuch einreichen und inhaltlich strukturieren können. Sie haben Kenntnis über die zentralen Beurteilungskriterien des Beratungsgremiums.

Antrag	Art. 5 Das Beratungsgremium stellt der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Polizeidepartements bis am 30. März des Kalenderjahres, in dem der Weihnachtsmarkt stattfinden soll, einen begründeten Antrag.
---------------	--

Erläuterung:

Der Antrag des Beratungsgremiums muss zeitgerecht eingehen, sodass die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements die Entscheide treffen kann und die Gesuchstellenden darüber informiert werden können. Das Beratungsgremium kann auch beantragen, dass auf einem Platz kein Weihnachtsmarkt bewilligt wird, sofern die Kriterien von keinem Gesuch ausreichend erfüllt sind.

Entscheid	Art. 6 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements entscheidet unter Berücksichtigung des Antrags des Beratungsgremiums bis am 30. April des Kalenderjahres, in dem der Weihnachtsmarkt stattfinden soll, und erteilt die Bewilligungen.
------------------	---

Erläuterung:

Die Gesuchstellenden erhalten fristgerecht eine Zusage oder Absage. Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements erteilt die Bewilligungen.

Rahmenzusage	Art. 7 Auf Gesuch hin kann eine Rahmenzusage für die vier darauf folgenden Jahre abgegeben werden, sofern ein Weihnachtsmarkt ohne Beanstandungen ablief und im gleichen Rahmen durchgeführt werden soll.
---------------------	---

Erläuterung:

Wie bei anderen Veranstaltungen besteht auch bei den Weihnachtsmärkten die Möglichkeit von Rahmenzusagen. Mit einer Rahmenzusage erhalten Veranstalterinnen und Veranstalter Planungssicherheit. Die Rahmenzusage kann auf Gesuch hin erteilt werden. Die Veranstaltenden werden in der Bewilligung darauf aufmerksam gemacht, dass eine Rahmenzusage widerrufen werden kann, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind oder die vorgesehene Örtlichkeit aus unvorhersehbaren Gründen nicht zur Verfügung steht.

Inkrafttreten	Art. 8 Die Richtlinien treten am 1. November 2014 in Kraft.
----------------------	---

V. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Der vorliegende Erlass betrifft zwar nicht in erster Linie KMU, da vor allem Private, Vereine oder Verbände als Veranstalterinnen und Veranstalter von Weihnachtsmärkten auftreten. Es sind jedoch unter Umständen auch einzelne KMU, beispielsweise aus der Event-Branche, besonders betroffen. Im Vergleich zu heute führt der Erlass zu mehr Transparenz und Gleichbehandlung der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller. Es werden keine neuen Handlungspflichten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand eingeführt, da bereits

heute ein qualifiziertes Bewilligungsgesuch eingereicht werden muss, weshalb keine RFA durchzuführen ist.

Auf Antrag des Vorstehers des Polizeidepartements beschliesst der Stadtrat:

1. Es werden Richtlinien zu Weihnachtsmärkten auf dem Münsterhof und auf dem Sechseläutenplatz gemäss Beilage (Entwurf des Polizeidepartements vom 27. August 2014) erlassen.
2. Die Richtlinien zu Weihnachtsmärkten auf dem Münsterhof und dem Sechseläutenplatz sind durch das Polizeidepartement in geeigneter Weise mit Rechtsmittelbelehrung im Städtischen Amtsblatt zu veröffentlichen.
3. Mitteilung je unter Beilage an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung und die Stadtpolizei.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin