

Bericht und Antrag 03-19
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative "Lockerung der
Polizeistunde"

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde".

Die Initiative wurde von einem Initiativkomitee, bestehend aus Vertretern der Jungen SVP, Schaffhausen, am 1. November 2002 mit 1'069 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 5. November 2002 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 46 vom 15. November 2002, Seiten 1760 - 1762). Sie hat folgenden Wortlaut:

"Die unterzeichneten, stimmberechtigten Schaffhauser Bürgerinnen und Bürger fordern in der Form einer allgemeinen Anregung, das Gastgewerbegesetz (SHR 935.100) und allfällige weitere rechtliche Grundlagen in dem Sinne anzupassen, dass die Gemeinden verpflichtet sind, allen Tanzlokalen, allen Barbetrieben und Veranstaltern mit einer gewissen Relevanz für die jeweilige Gemeinde, auf Ersuchen der Betreiber/Veranstalter, zwingend eine Betriebsbewilligung bis 05.00 Uhr zu erteilen.

Für Tanzlokale und Barbetriebe soll diese Regelung von Donnerstag bis am Sonntagmorgen sowie vor Feiertagen (ausgenommen hohe Feiertage), für Veranstalter mit einer gewissen Relevanz für die Gemeinde im Rahmen von Gelegenheitsbewilligungen Geltung erlangen. Kleine Gemeinden können von dieser Regelung in Bezug auf Barbetriebe und Tanzlokale ausgenommen werden."

[Rückzugsklausel]

1. Ausgangslage

Das geltende Gastgewerbegesetz (SHR 935.100) beinhaltet folgende Polizeistundenregelung:

Art. 53

¹ Die Gastwirtschaftsbetriebe sind von 24 Uhr bis 5 Uhr geschlossen zu halten. Den Gemeindebehörden bleibt es indessen freigestellt, den Wirtschaftsschluss ganz oder teilweise schon auf einen früheren Zeitpunkt festzusetzen. Für besondere Betriebsarten kann der Gemeinderat die Schliessstunde auf einen späteren Zeitpunkt festlegen.

² Die Gemeinden können an einzelnen Tagen vom gesetzlichen Wirtschaftsschluss absehen, Freinacht gewähren oder bei besonderen Anlässen einzelnen Gastwirtschaftsbetrieben oder allgemein Ausnahmen von der Schliessstunde gestatten.

³ Vorbehalten bleiben die Öffnungszeiten, die vom Departement des Innern im Rahmen der Bewilligungserteilung für besondere Fälle festgelegt worden sind.

⁴ Jeder Bewilligungsinhaber ist berechtigt, seinen Betrieb vor dem gesetzlichen Wirtschaftsschluss zu schliessen. Die behördliche Kontrolle wird dadurch nicht aufgehoben.

⁵ Speise- und Getränkeautomaten ausserhalb von Gastwirtschaftsbetrieben unterliegen den vorstehenden Bestimmungen über die Betriebsdauer nicht.

⁶ Die Durchführung des Wirtschaftsschlusses wird durch die Vollziehungsverordnung geregelt.

Im Weiteren untersagt das Gastgewerbegesetz in Art. 49 Abs. 2 unter dem Titel "Lärm" Tanz und andere Arten lauter Unterhaltung in Gastwirtschaftsbetrieben am Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, am eidgenössischen Betttag und am Weihnachtstag.

Die Gastgewerbeverordnung (SHR 935.101) als Vollzugsverordnung bestimmt schliesslich Folgendes:

Wirtschafts-
schluss

§ 17

¹ Sofern die Gemeinde nichts anderes anordnet, wird nach Eintritt des Wirtschaftsschlusses eine Toleranzzeit von einer halben Stunde bis zur definitiven Schliessung der Türen gewährt.

Wirtschafts-
schluss

² Der Bewilligungsinhaber bzw. die -inhaberin oder die in ihrem Dienst stehenden Personen haben die Schliessstunde rechtzeitig bekanntzugeben.

³ Hotelgäste dürfen nach der Schliessstunde bewirtet werden.

Auf Gemeindeebene wird die Polizeistunde noch detaillierter geregelt, wie zum Beispiel in den Ausführungsbestimmungen des Stadtrates Schaffhausen vom 5. Juli 1988.

Die Anwendung der erwähnten Bestimmungen hat in der Praxis nie zu grösseren Problemen geführt. Nachdem es in der Schaffhauser Altstadt aber zu erheblichen Lärmbelästigungen, zu Vandalenakten und zu zunehmender Gewalt gekommen war, beschloss der Schaffhauser Stadtrat im Frühjahr 2002 eine Reduktion der Verlängerungsbewilligungen im Altstadtbereich an Wochenenden (Freitag und Samstag) bis längstens 02.00 Uhr. Mit zwei an den Stadtrat gerichteten Petitionen der Jungen SVP Schaffhausen "Kampf gegen die Ausgangssperre" (4'500 Unterschriften, wovon 1'000 ausserkantonale) und der Interessengemeinschaft "Ausgang Schaffhausen" "Abschaffung der Polizeistunde und des Tanzverbotes" (1'270 Unterschriften) wurde darauf im Wesentlichen die Abschaffung der Polizeistunde, insbesondere für Tanz- und Barbetriebe, verlangt. Der Stadtrat zog alsdann die Reduktion der Polizeistundenverlängerung in Wiedererwägung und setzte den Wirtschaftsschluss für alle Lokale der Stadt Schaffhausen, welche über eine Verlängerungsbewilligung verfügen, versuchsweise auf 03.00 Uhr fest. Dies nicht zuletzt, weil die übrigen getroffenen Massnahmen wie verstärkte Polizeikontrollen zu einer Beruhigung der Situation geführt hatten.

Die beiden Petitionen wurden vom Stadtrat im Hinblick auf eine Überprüfung des gesetzlichen Rahmens an den Regierungsrat weitergeleitet. Der Regierungsrat teilte den Petenten anfangs August 2002 mit, dass ihr Anliegen in die laufenden Vorarbeiten für eine Revision des Gastgewerbege-

setzes einbezogen werde. Trotz der vom Stadtrat gelockerten Polizeistunde und der vom Regierungsrat in Aussicht gestellten Überprüfung hielten schliesslich die Initianten an ihrer Absicht fest, die Initiative einzureichen. Da deren Zustandekommen abgewartet werden musste, konnte der Revisionsentwurf für das Gastgewerbegesetz erst später als geplant im November 2002 in die Vernehmlassung geschickt werden.

2. Beurteilung der Initiative

Kernpunkt der Initiative ist eine zwingende Verpflichtung der Gemeinden, für bestimmte Betriebe Betriebsbewilligungen bis 05.00 Uhr erteilen zu müssen. Nach dem Wortlaut bleibt dabei die Frage des Immissionsschutzes gänzlich unberücksichtigt. Die Erteilung der Bewilligung würde sich einzig nach dem Kriterium der Betriebsart richten, wobei namentlich die Abgrenzung "Veranstalter mit einer gewissen Relevanz für die jeweilige Gemeinde" sehr unbestimmt ist. Die Initianten gehen offenbar davon aus, dass Ruhestörungen zu später Stunde vermieden werden können, wenn gänzlich auf die Polizeistunde verzichtet wird. Gemäss Initiative würde diese Regelung allerdings nur von Donnerstag bis Sonntagmorgen sowie vor Feiertagen (ausgenommen hohe Feiertage) gelten. Verlängerungsbedürfnisse unter der Woche, wie sie sich zum Beispiel für Touristen und Geschäftskunden ergeben, blieben unberücksichtigt. Der Kanton müsste bestimmen, welche kleinen Gemeinden davon auszunehmen wären. Dadurch würden in problematischer Weise zwei Arten von Gemeinden geschaffen, nämlich solche, die Verlängerungen erteilen müssen, und solche, die nicht dazu verpflichtet sind. Für den Regierungsrat gibt es keine Gründe, die Möglichkeit oder gar die Abschaffung der Schliessstunde an bestimmte Betriebsarten, generell an bestimmte Tage oder gar - je nach Grösse - an einzelne Gemeinden zu koppeln. Ausschlaggebend für ihn ist einzig der Immissionsschutzaspekt, zu dem die Initiative keine Aussage enthält. Wenn die Initianten in ihrer Vernehmlassung zum neuen Gastgewerbegesetz im Nachhinein verbindliche Richtlinien für Immissionen, den Einbau von Schallschutzmassnahmen und zu-

mutbare Auflagen zur Wahrung der Ruhe und Ordnung verlangen, so verkennen sie, dass nach dem Wortlaut ihrer Initiative die Verlängerung bis 05.00 Uhr selbst dann erteilt werden müsste, wenn diese Massnahmen nicht ausreichen. Auch wird übersehen, dass entsprechende Auflagen schon heute möglich sind, dass es aber Situationen geben kann, die vom Gemeinderat nur über eine zeitliche Beschränkung entschärft werden können. Im Gegensatz zu den Initianten ist der Regierungsrat nicht der Auffassung, dass der "Gemeinderat mit der Beurteilung meist überfordert" ist. Wie die Vernehmlassung zum neuen Gastgewerbegesetz zeigt, fühlen sich die Gemeinden durchaus in der Lage, diese Aufgabe wahrzunehmen. Dass sie dies auch tun, zeigt die Tatsache, dass der Regierungsrat in den letzten Jahren nie einen entsprechenden Rekurs beurteilen musste.

Schon heute besteht für die Gemeinden ein erheblicher Spielraum bei der Festsetzung der Schliessstunde. Einzige Einschränkungen sind die Beschränkung auf "besondere Betriebsarten" (zum Beispiel Betriebe mit regelmässigem Unterhaltungsangebot oder solche mit einem breiten Speiseangebot bis kurz vor Wirtschaftsschluss) sowie die gesetzliche Vorgabe, dass die Gemeinden die Verlängerungen zwar erteilen können, aber nicht müssen. Die Umsetzung der Initiative würde zwangsläufig zu einer unnötigen Überreglementierung führen, fragwürdige Unterscheidungen treffen, erheblich in das Ermessen der Gemeindebehörden eingreifen und den zeitlichen Aspekt des Immissions-schutzes völlig ausklammern. Der Regierungsrat lehnt deshalb die Initiative ab und stellt dieser im Sinne eines indirekten Gegenvorschlages eine einheitliche, zeitgemässe Lockerung der Polizeistundenregelung gegenüber (siehe Ziff. 4).

3. Andere Kantone

Die Initianten begründen ihre Initiative mit einer "Attraktivierung von Stadt und Kanton auf allen Ebenen" beziehungsweise "Verhinderung des Abwanderns junger Steuerzahler" (SN 2. November 2002, Seite 25).

Die Abschaffung der Polizeistunde entspricht jedoch keineswegs einem gesamtschweizerischen Trend. Die meisten - auch neueren - Gastgewerbe-gesetze der Schweizer Kantone kennen den Grundsatz der Schliessstunden, mit Ausnahmemöglichkeiten - in der Regel durch die Gemeinde-behörden - wenn die öffentliche Ordnung und Nachtruhe nicht gestört werden. Keine Schliessstunde kennen insbesondere die Kantone Uri, Obwalden und Basel-Stadt. In Basel-Stadt sind heute bereits wieder Bestrebungen im Hinblick auf eine Verschärfung der Quartierverträglichkeit der Lokale im Gange. Im Kanton Thurgau werden regelmässige Verlängerungen nur unter strengen Voraussetzungen gewährt. Der Kanton Zürich hat ebenfalls feste Schliesszeiten von 24.00 bis 05.00 Uhr. Dauernde Ausnahmen werden von den Gemeinden bewilligt, wenn die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt sind. Die Öffnung von rund 400 Betrieben (Bars, Nachtclubs und Restaurants) bis 02.00 Uhr oder während der ganzen Nacht hat in der Stadt Zürich namentlich in der Innenstadt für viel Unruhe gesorgt (NZZ 20. Juni 2001, Seite 45). In Bern wurde im letzten Herbst eine kantonale Volksinitiative für eine flexible Polizeistunde lanciert, deren Zustandekommen noch offen ist (Berner Zeitung 15. Februar 2003). Diese sieht zwar die freie Wählbarkeit der Öffnungszeiten durch die Gastwirtschaftsbetriebe vor; für die Zeit zwischen 00.30 Uhr und 05.00 Uhr brauchte es aber immer noch eine Bewilligung, die verweigert werden kann, wenn triftige Gründe (Jugendschutz, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung etc.) vorliegen. Auf ähnlicher Basis steht auch der indirekte Gegenvorschlag des Regierungsrates für eine Liberalisierung der Polizeistunde im Rahmen der Revision des Gastgewerbe-gesetzes, während die Initiative der Jungen SVP einen unbedingten Anspruch auf Verlängerung zum Gegenstand hat und damit nach Auffassung des Regierungsrates zu weit geht.

4. Indirekter Gegenvorschlag

Im Einklang mit der überwiegenden Zahl kantonaler Gastwirtschaftsgesetze schlägt der Regierungsrat in der Vorlage zur Revision des Gastgewerbe-gesetzes im Sinne eines indi-

rekten Gegenvorschlages zur Initiative eine Regelung vor, welche die Schliesszeit zwar grundsätzlich beibehält, aber einen Anspruch auf Verlängerung gibt, wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigt werden:

C. Öffnungszeiten

Art. 19

¹ Gastgewerbliche Betriebe sind von 24.00 Uhr bis 05.00 Uhr geschlossen zu halten. Dem Gemeinderat bleibt es freigestellt, den Wirtschaftsschluss ganz oder teilweise schon auf einen früheren Zeitpunkt festzulegen. Die Schliesszeit gilt nicht für beherbergte Gäste. Grundsatz

² Bei Gelegenheitsanlässen legt der Gemeinderat die Schliesszeit fest.

³ Der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin ist berechtigt, den Betrieb vor dem gesetzlichen Wirtschaftsschluss zu schliessen. Die behördliche Kontrolle wird dadurch nicht aufgehoben.

Art. 20

¹ Der Gemeinderat kann an einzelnen Tagen vom gesetzlichen Wirtschaftsschluss absehen, Freinacht gewähren oder bei besonderen Anlässen einzelnen Betrieben oder allgemein Ausnahmen von der Schliessstunde gestatten. Ausnahmen

² Er bewilligt unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse für einzelne Betriebe befristete oder dauernde Ausnahmen von der Schliesszeit, wenn die Nachtruhe sowie die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigt werden. Die Bewilligung kann mit entsprechenden Auflagen und Einschränkungen versehen werden. Zwischen der Schliessung und der Öffnung des Lokals muss dieses zwei Stunden geschlossen bleiben.

³ Wird die Nachtruhe oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch einen Betrieb mit Verlängerungsbewilligung beeinträchtigt oder werden die Auflagen und Einschränkungen missachtet, so kann die Bewilligung nach vorgängiger Androhung entschädigungslos widerrufen werden.

Gegenüber der heutigen Regelung ergeben sich damit folgende Neuerungen:

- Die unbefriedigende Unterscheidung von besonderen Betriebsarten, welchen eine permanente Verlängerung erteilt werden kann, und anderen Betrieben, für welche dies ausgeschlossen ist, entfällt;
- Die Bewilligung kann nicht nur erteilt, sondern sie muss erteilt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind;
- Im Sinne des Immissionsschutzes sind die Kriterien für die Bewilligung und die Auflagen im Gesetz umschrieben;
- Das Tanzverbot an hohen Feiertagen wird zugunsten einer allgemeinen Lärmschutzregelung fallengelassen.

Bezüglich des letzten Punktes und der Möglichkeit, in allen Gemeinden während der ganzen Woche Verlängerungsbewilligungen zu erteilen, geht dieser Vorschlag sogar weiter als die Initiative. Im Gegensatz zu dieser zielt er aber ab auf

- ein grundsätzliches Festhalten an der Schliessstunde und der Bewilligungspflicht für Verlängerungen;
- einen ausreichenden Schutz der Anwohner mit der Möglichkeit betrieblicher **und** zeitlicher Beschränkungen;
- eine einheitliche Regelung für alle Betriebe und Gemeinden;
- eine grösstmögliche Wahrung der Gemeindeautonomie.

Nach Auffassung des Regierungsrates berücksichtigt sein indirekter Gegenvorschlag sehr weitgehend die Absichten der Initianten, ohne aber den notwendigen Schutz der Öffentlichkeit zu vernachlässigen.

5. Vernehmlassung

Bei der im Zuge der Revision des Gastgewerbegesetzes durchgeführten Vernehmlassung konnte die Junge SVP Schaffhausen im Vorschlag des Regierungsrates "keine be-

deutenden Änderungen" erkennen, während dieser in der Vernehmlassung mehrheitlich Akzeptanz fand. Der Stadtrat Schaffhausen begrüßte ausdrücklich die festen Öffnungs- und Schliesszeiten, sprach sich aber dafür aus, dass dauernde Ausnahmen nicht länger als bis 04.00 Uhr gewährt werden. Der Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall erklärte sich mit der vorgeschlagenen Lockerung der Polizeistunde ausdrücklich einverstanden, machte aber die Anregung, dass Dauerbetriebe mit Verlängerungen von der Schliessung bis zur Wiedereröffnung zwei Stunden geschlossen bleiben sollten. Dies wurde im Gesetzesentwurf berücksichtigt. Namentlich Gastro Schaffhausen, der Gewerbeverband, Schaffhausen Tourismus und verschiedene Gemeinden sprachen sich für die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lockerung der Polizeistunde, aber gegen deren grundsätzliche Abschaffung aus. Während eine Gemeinde nachdrücklich für die Beibehaltung der bisherigen Regelung votierte, wünschten zwei andere Gemeinden völlige Freiheit bei den Schliesszeiten. Auch die Reiatgemeinden stellten sich hauptsächlich auf den Standpunkt, "dass generell von einer Polizeistundenregelung abzusehen ist, hingegen, wenn Verstöße respektive Vorbehalte gegen Lärm vorliegen respektive zu befürchten sind, aufgrund dessen Einschränkungen von den Gemeindebehörden verfügt werden können." Der Regierungsrat hat für diesen Standpunkt einiges Verständnis, gibt aber einer Lösung den Vorzug, bei dem die Allgemeinverträglichkeit eines Betriebes im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens zum Vornherein geklärt wird. Für den Gemeinderat besteht damit die Möglichkeit, von Anfang an nötige Beschränkungen und Auflagen zu verfügen. Auch wird dadurch die Kontrolle der Betriebe wesentlich erleichtert. Mit einer Interessenabwägung im Einzelfall hat es der Gemeinderat in der Hand, unter Berücksichtigung der konkreten Umstände adäquate Lösungen zu treffen. Ausser den Initianten sprach sich in der Vernehmlassung niemand für die Initiative aus. Die SVP Schaffhausen begrüßt "eine weitgehende Lockerung der Polizeistundenregelung - unter Berücksichtigung der Lärmimmissionen - in Anlehnung an die Initiative der Jungen SVP Schaffhausen".

6. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form einer allgemeinen Anregung gehalten. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis Ende April 2003)

- a) ob er die allgemeine Anregung direkt dem Volk zum grundsätzlichen Entscheid unterbreitet (Abstimmung im Herbst 2003). Nach einer allfälligen Zustimmung der Stimmberechtigten wäre innert längstens 18 Monaten eine konkrete Gesetzesvorlage auszuarbeiten, über welche der Kantonsrat innert längstens weiterer sechs Monate zu entscheiden hätte. Im Anschluss daran hätte das Volk in einer zweiten Abstimmung innert weiterer sechs Monate über die konkrete Gesetzesvorlage zu befinden. In Kumulation sämtlicher Fristen könnte die zweite Volksabstimmung spätestens im Frühjahr 2006 stattfinden.

(Die Vorlage über das neue Gastgewerbegesetz kann separat behandelt und zur Abstimmung gebracht werden, mit dem Risiko, dass das Gesetz bei einem abweichenden Volksentscheid über die Initiative nochmals anzupassen wäre. Die Behandlung des Gesetzes kann aber auch ausgesetzt werden bis zum Vorliegen eines Grundsatzentscheides der Stimmberechtigten).

- b) ob er - ohne vorherigen Grundsatzentscheid des Volkes - eine konkrete Gesetzesvorlage ausarbeiten (oder den Regierungsrat damit betrauen) will, welche die Ziele der Initiative voll umsetzt. In diesem Falle wäre ein konkreter Gesetzesentwurf innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Grossen Rat abschliessend zu behandeln. Die Volksabstimmung hätte spätestens nach weiteren sechs Monaten stattzufinden.

(Auch hier würde sich eine Koordination mit der Vorlage zum Gastgewerbegesetz aufdrängen, indem der Kantonsrat die Initiative direkt in die anstehende Revision des Gastgewerbegesetzes einfließen lassen könnte).

Denkbar wäre, dass der Kantonsrat die Vorlage zum neuen Gastgewerbegesetz rasch behandelt und sie der Initiative beim Grundsatzentscheid der Stimmberechtigten gemäss Variante a) als indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellt. Dies würde den Vorstellungen des Regierungsrates entsprechen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren betreffend "Lockerung der Polizeistunde" den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 25. Februar 2003

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach