

Bericht und Antrag 04-13
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Revision des Gastgewerbegesetzes
(Schliessstunde; Volksinitiative "Lockerung der
Polizeistunde" und Gegenvorschlag)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Entwurf zu einer Revision des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vom 15. August 1983 (Gastgewerbegesetz, GastgG; SHR 935.100). Unserem Antrag stellen wir folgende Ausführungen voraus:

Inhaltsverzeichnis

I. Ausgangslage

- | | |
|--|---------|
| 1. Anlass der Revision | Seite 2 |
| 2. Geltende gesetzliche Regelung des
Wirtschaftsschlusses | Seite 2 |
| 3. Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" | Seite 4 |
| 4. Gegenvorschlag | Seite 5 |

**II. Kommentar zur Volksinitiative
"Lockerung der Polizeistunde"**

- | | |
|---|----------|
| 1. Kernpunkte | Seite 6 |
| 2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen | Seite 6 |
| 3. Standpunkt des Initiativkomitees | Seite 8 |
| 4. Stellungnahme des Regierungsrates | Seite 10 |

III. Bericht zum Gegenvorschlag

- | | |
|---|----------|
| 1. Grundsätzliche Bemerkungen | Seite 13 |
| 2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen | Seite 14 |
| 3. Fazit | Seite 16 |

IV. Weiteres Vorgehen Seite 16

I. Ausgangslage

1. Anlass der Revision

Am 1. November 2002 reichte ein Initiativkomitee mit 1'069 gültigen Unterschriften die Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" ein. Diese wurde vom Regierungsrat am 5. November 2002 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 46 vom 15. November 2002, Seiten 1760 - 1762). An seiner Sitzung vom 2. Juni 2003 beschloss der Kantonsrat, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" und der Gegenvorschlag sind in Form von ausgearbeiteten Gesetzesbestimmungen im Gastgewerbegesetz (Bereich Schliessstunde) zu konkretisieren. Es handelt sich dabei jeweils um eine Teilrevision des Gastgewerbegesetzes. Die Kommissionsarbeit betreffend die Vorlage des Regierungsrates zur Totalrevision des Gastgewerbegesetzes vom 25. Februar 2003 (Amtdruckschrift 03-18) wurde daraufhin sistiert.

2. Geltende gesetzliche Regelung des Wirtschaftsschlusses

Das geltende Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (Gastgewerbegesetz, GastgG; SHR 935.100) beinhaltet folgende Regelung des Wirtschaftsschlusses:

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.

Wirtschafts-
schluss

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 Verordnung über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vom 1. Oktober 1996 (Gastgewerbeverordnung, GastgV; SHR 935.101) als Vollzugsverordnung bestimmt schliesslich Folgendes:

§ 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 Lärmbelästi-

gungen, zu Vandalenakten und zu zunehmender Gewalt gekommen war, beschloss der Schaffhauser Stadtrat im Frühjahr 2002 eine Verkürzung 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 Verkürzung 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 geschah 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 Gastgewerbegesetzes einbezogen werde.

3. Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde"

Die vom Initiativkomitee am 1. November 2002 in der Form einer *allgemeinen Anregung* gehaltene Volksinitiative 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]

An seiner Sitzung vom 2. Juni 2003 hat der Kantonsrat des Kantons Schaffhausen beschlossen, der Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Sowohl die alte als auch die neue Verfassung des Kantons Schaffhausen lassen einen Gegenvorschlag nur in der Form eines ausformulierten Entwurfs zu. Nach Lehre und bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf einem Gegenvorschlag in der Form eines ausformulierten Entwurfs ebenfalls nur eine Initiative in der Form eines ausformulierten Entwurfs gegenübergestellt werden. Dies bedeutet, dass in erster Linie die Initiative als Gesetzestext konkretisiert werden musste.

Deshalb wurden Vertreter des Initiativkomitees vom Vorsteher des Departements des Innern am 10. Juli 2003 zu einer Unterredung eingeladen. Dabei wurde den Initianten Gelegenheit gegeben, einen Gesetzestext zu unterbreiten, was diese ablehnten. Der Wille der Initianten wurde hernach durch einen Fragebogen erhoben. Darauf basierend formulierte das Departement des Innern im September 2003 den Gesetzesvorschlag. Die Vertreter des Initiativkomitees erklärten sich mit dem im Anhang A) ausformulierten Gesetzestext einverstanden.

4. Gegenvorschlag

Mit Beschluss vom 2. Juni 2003 beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" auszuarbeiten. Der Gegenvorschlag entspricht im Wesentlichen der Neuregelung der Öffnungszeiten, wie sie der Regierungsrat in Art. 19 und Art. 20 seiner Vorlage zur Revision des Gastgewerbesgesetzes vom 25. Februar 2003 aufgrund der durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision des Gastgewerbesgesetz-

zes beantragt hat. Er ist im Anhang B) dieser Vorlage formuliert.

II. Kommentar zur Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde"

1. Kernpunkte

Die Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" will primär einen grundsätzlichen Verlängerungsanspruch im Gastgewerbegesetz verankern. Dies bedeutet, dass im vorgegebenen Rahmen die Verlängerungsbewilligung zunächst einmal ohne Prüfung der Lärmverträglichkeit in Bezug auf die Ruhebedürfnisse der Bevölkerung zu erteilen ist. Erst wenn es sich später erweist, dass die Nachtruhe erheblich gestört ist, sollen Einschränkungen möglich sein.

Die Initiative besteht aus zwei Teilbereichen. Der erste Bereich betrifft Barbetriebe und Tanzlokale. Diesen ist auf Ersuchen der Betreiber zwingend eine Betriebsbewilligung bis 05.00 Uhr zu erteilen. "Kleine Gemeinden" können, müssen aber nicht Verlängerungsbewilligungen erteilen. Der zweite Bereich betrifft Veranstalter von Gelegenheitsanlässen. Auch ihnen ist zwingend eine Gelegenheitsbewilligung bis 05.00 Uhr zu erteilen, wenn sie für die jeweilige Gemeinde eine gewisse Relevanz haben.

2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen (Anhang A)

Von der durch die Volksinitiative notwendigen Teilrevision des Gastgewerbegesetzes ist lediglich der Art. 53 betroffen. Im Zuge der Revision von Art. 53 werden beim Initiativvorschlag und beim Gegenvorschlag die heute gültigen Abs. 3 und 5 ersatzlos gestrichen, da sie auf Gesetzesstufe nicht notwendig sind. Nachfolgend wird näher auf die einzelnen Absätze des Art. 53 bei der Variante Volksinitiative eingegangen:

Abs. 1

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem heute geltenden Abs. 1. Um eine einheitliche Terminologie zu gewährleisten, wurde in Satz 2 der Ausdruck "Gemeindebehörden" durch "Gemeinderat" ersetzt.

Abs. 2

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Abs. 2 sowie dem Abs. 3 des Gegenvorschlags. Auch hier wird von der Zuständigkeit des Gemeinderates ausgegangen.

Abs. 3

Der neue Abs. 3 beinhaltet die zentrale Forderung der Initiative. Er ersetzt den bisherigen Abs. 3.

Der in der Initiative verwendete Begriff "Kleine Gemeinden" wurde im ausformulierten Gesetzestext auf Vorschlag der Initianten wie folgt konkretisiert: Barbetrieben und Tanzlokalen in Gemeinden mit regionaler Zentrumsfunktion und über 2'500 Einwohnern ist von Donnerstag bis Sonntagmorgen sowie vor Feiertagen erstmals zwingend eine Verlängerungsbewilligung bis 05.00 Uhr zu erteilen. Das Wort "erstmal" bringt dabei zum Ausdruck, dass für weitere Verlängerungsbewilligungen dann kein Rechtsanspruch mehr besteht, wenn im Zuge der erstmals erteilten Verlängerungsbewilligung die Nachtruhe erheblich gestört wurde oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigt wurden. Für zeitlich eng begrenzte Gelegenheitsanlässe von Veranstaltern mit einer gewissen Relevanz für die Gemeinde ist ebenfalls zwingend eine Verlängerungsbewilligung bis 05.00 Uhr zu erteilen. Für den unbestimmten Rechtsbegriff "Veranstalter mit einer gewissen Relevanz für die Gemeinde" konnten mit den Vertretern des Initiativkomitees keine abschliessenden Kriterien gefunden werden (Beispiele siehe Ziff. II. 3 "Standpunkt des Initiativkomitees").

Selbstverständlich muss in beiden Fällen die Verlängerung nur dann bis 05.00 Uhr gewährt werden, wenn dies so beantragt ist. Wird sie beispielsweise nur bis 04.00 Uhr verlangt, so gilt dieser Zeitpunkt.

Abs. 4

Diese Bestimmung ersetzt den alten Abs. 4. Letzterer wird ersatzlos gestrichen, da es selbstverständlich erscheint, dass ein Betrieb früher schliessen kann. Die behördliche Kontrolle ist in Art. 36 des Gastgewerbegesetzes genügend umschrieben.

Der Wortlaut von Abs. 4 erlaubt es nicht, die Verlängerungsbewilligung von vornherein mit entsprechenden Auflagen (z. B. Verschliessen der Fenster, Einsatz eines Türstehers, usw.) zu versehen. Gemäss Vorgabe der Initiative ist in einem ersten Schritt in jedem Fall zwingend eine Bewilligung ohne irgendwelche Auflagen zu erteilen. Erst wenn es sich im Nachhinein zeigt, dass die Nachtruhe erheblich gestört wird oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch einen Betrieb mit Verlängerungsbewilligung beeinträchtigt werden, können als mildere Massnahme zum Bewilligungsentzug entsprechende Auflagen gemacht werden.

Abs. 5

Diese Bestimmung entspricht dem heute geltenden Abs. 6 und ersetzt den alten Abs. 5. Letzterer wird gestrichen und später in die Verordnung übernommen, da es an sich logisch ist, dass Speise- und Getränkeautomaten ausserhalb von Gastwirtschaftsbetrieben nicht unter die Regelung des Wirtschaftsschlusses fallen.

3. Standpunkt des Initiativkomitees (Wortlaut)

Das Hauptziel der Volksinitiative «Lockerung der Polizeistunde» besteht aus Sicht der Initianten in der Verankerung eines grundsätzlichen Verlängerungsanspruchs für Tanz- und Barbetriebe sowie für bestimmte Gelegenheitsanlässe. Das heisst, dass die Lokalbetreiber und bestimmte Veranstalter von Gelegenheitsanlässen künftig im Prinzip an den Wochenenden selbst entscheiden könnten, wann sie ihren Betrieb schliessen möchten.

Neben den Bar- und Tanzbetrieben sollen auch «Veranstalter mit einer gewissen Relevanz für die Gemeinde», d. h. Organisationen mit einer lokalen Verankerung am Veranstaltungsort, Anrecht auf Verlängerung haben. Die zugrundeliegende Idee ist, dass es sich dabei um Veranstalter handelt,

die am Veranstaltungsort in einem Masse verankert sind, dass sie bezüglich Lärm, Parkplatzkonzept, Alkoholausschank, Vandalismus, Abfällen, sanitären Anlagen etc. mit allfälligen direkten Einwänden von den Nachbarn zu rechnen haben. Das trifft z. B. auf einen Turnverein in einer kleinen Gemeinde zu, welcher in der gemeindeeigenen Turnhalle ein «Chränzli» machen möchte. Es trifft beispielsweise aber auch auf die Pro City in der Schaffhauser Altstadt (City-Fäscht), die IG Unterstadt (Unterstadtfest) und Organisationskomitees zu gewichtigen Jubiläen (z.B. SH 500) zu. Letztere sind für die kulturelle Identität der Region wichtige Veranstalter, deren Anlässe – gezählt an ihrer sehr beschränkten Häufigkeit – eine zumutbare Belastung für die Bevölkerung darstellen. Sie sollen eine ihrer Bedeutung nach gebührende Polizeistundenregelung erhalten.

Das Initiativkomitee sieht den Lärm- und damit den Anwohnerschutz im Bundesrecht als genügend geregelt. Bei begründeten Einwänden zum Schutz der Wohnbevölkerung sollen zudem nachträgliche Auflagen, Verlängerungsverkürzungen und in schweren Fällen gezielte Massnahmen bis hin zum Bewilligungsentzug weiterhin vorbehalten bleiben. Die Initiative schreibt vor, dass die blossе Annahme, dass Lärm entstehen könnte oder andere, vermutete Auflagen nicht erfüllt werden könnten, nicht ausreicht, um eine Bewilligung zu verweigern oder mit Auflagen zu beschränken. Das bedeutet, dass dem Betrieb vorerst praktisch «versuchsweise» eine Bewilligung erteilt werden muss.

In der heute gültigen Regelung des Wirtschaftsschlusses und der Handhabung davon sehen die Initianten keine wirksame Massnahme gegen Gewalt und Lärm. Pauschale Vorverschiebungen der Polizeistunde, wie sie die Stadt Schaffhausen im Sommer 2002 erlebte, seien kontraproduktiv und bewirkten ein erhöhtes Konfliktpotenzial: Sämtliche, noch lange nicht müden Gäste müssten verfrüht und alle gleichzeitig die Lokale verlassen. Damit würden Aggressionen geschürt und Lärm verursacht. Ausserdem erhalte der Lokalbetreiber mit der heute gültigen Regelung keinen Anreiz, seinen Tanz- und Barbetrieb nachbarschaftsverträglich zu gestalten. Im Gegenteil: Verantwortungsbewusste Gastronomen, welche Anstrengungen in diese Richtung unternehmen (z. B. Schallschutzvorrichtungen, Türsteher etc.),

würden bestraft, indem ihnen – wie allen anderen – pauschal die Öffnungszeit empfindlich gekürzt wird. Mit dem verankerten Anspruch sei eine pauschale Vorverlegung der Polizeistunde nicht mehr möglich. Das bedeute praktisch, dass die Behörden bei begründeten Einwänden das Gespräch mit dem betroffenen Lokalbetreiber suchen werden müssen, um Lösungen zu erarbeiten. Das Initiativkomitee vermisst diese konstruktive Gesprächskultur zwischen Gemeindebehörden und Betroffenen in Schaffhausen.

Die Initianten sind ferner der Ansicht, dass die Schliessstunden-Regelung kein geeignetes Instrument für erzieherische Massnahmen bei der Jugend darstellt.

Den Initianten ist es ein grosses Anliegen, dass sich Schaffhauserinnen und Schaffhauser in attraktiven Lokalen und Veranstaltungen treffen können; Schaffhausen ist mehr als nur schlafen und arbeiten. Ein ausgewogenes Freizeitangebot am Wohnort ist für sie die Grundlage für ein gesundes gesellschaftliches Zusammenleben. Das Initiativkomitee möchte mit der Lockerung der Polizeistunde die Rahmenbedingungen im Gastro- und Freizeitbereich attraktivieren. Die Lockerung der Polizeistundenregelung versteht es als Beitrag zum Wohnortmarketing und der Tourismusförderung. Insgesamt würde bei einer Annahme der Volksinitiative durch den Souverän der Standort Schaffhausen aufgewertet und ein kantonsübergreifendes Signal zeitgemässer Ausgangspolitik gesetzt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Gesetzestext zur Initiative sieht vor, dass Barbetrieben und Tanzlokalen in Gemeinden mit regionaler Zentrumsfunktion und über 2'500 Einwohnern von Donnerstag bis Sonntagmorgen sowie vor Feiertagen erstmals zwingend eine Verlängerungsbewilligung zu erteilen ist. Dies führt zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung der Gemeinden bzw. der Betreiber von Barbetrieben und Tanzlokalen. Es werden damit zwei Arten von Gemeinden geschaffen, nämlich solche, die Verlängerungen erteilen müssen, und solche, die nicht dazu verpflichtet sind. Mit einer solchen - sachlich nicht begründbaren - Unterscheidung bzw. Ungleichbehandlung besteht die nicht unerhebliche Gefahr, dass die künftige

Entwicklung einer Gemeinde eingeschränkt wird. Kommt hinzu, dass es wenig Sinn macht, den Anspruch auf eine Verlängerungsbewilligung auf einzelne Tage zu beschränken. Verlängerungsbedürfnisse unter der Woche, wie sie sich zum Beispiel für Touristen und Geschäftskunden ergeben, bleiben so unberücksichtigt. Für zeitlich eng begrenzte Gelegenheitsanlässe von Veranstaltern mit einer gewissen Relevanz für die Gemeinde hat der Gemeinderat ebenfalls zwingend eine Verlängerungsbewilligung bis 05.00 Uhr zu erteilen. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff führt nach Ansicht des Regierungsrates zu einer fragwürdigen Ungleichbehandlung der einzelnen Veranstalter, was es doch den Initianten unmöglich, objektive Kriterien zu nennen, um die Relevanz festzulegen. 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.

Die Initiative höhlt ferner die Gemeindeautonomie aus, indem sie das Ermessen der Gemeindebehörden erheblich einschränkt. Den Gemeinden wird jede Möglichkeit genommen, bei der Bewilligungserteilung die regional unterschiedlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu Befürwortern der Initiative ist der Regierungsrat nicht der Auffassung, dass der Gemeinderat mit der Beurteilung meist überfordert ist.

Die Initiative trägt den Nachtruhebedürfnissen der Bevölkerung zu wenig Rechnung. Gemäss Initiativtext ist (erstmal) selbst dann zwingend eine Verlängerungsbewilligung zu erteilen, wenn von vorne herein klar ist, dass es zu Ruhestörungen kommen wird. Den Gemeinden bleibt bei der erstmaligen Bewilligungserteilung zudem jede Möglichkeit verwehrt, die Bewilligung an zusätzliche Auflagen zu knüpfen bzw. Einschränkungen vorzusehen. Obwohl die Verlängerungsbewilligung entschädigungslos widerrufen werden kann, wenn die Nachtruhe erheblich gestört wird oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch einen Betrieb mit Verlängerungsbewilligung beeinträchtigt werden, trägt diese Bestimmung dem Anwohnerschutz zu wenig Rechnung.

Grundsätzlich kann zwar festgehalten werden, dass der nachbarrechtliche Immissionsschutz auf Bundesebene geregelt ist. Aber gerade der privatrechtliche Nachbarschutz nach Art. 684 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) bedingt oft ein langwieriges und teures Verfahren. Bezüglich des Immissionsschutzes gestützt auf das öffentliche Recht des Bundes gilt es festzuhalten, dass für den im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Gaststätte entstehenden Lärm im Bundesrecht *keine* Belastungsgrenzwerte festgelegt sind. Der Richter muss daher in jedem Einzelfall aufgrund richterlicher Erfahrung beurteilen, ob eine unzumutbare Störung vorliegt. Die Praxis zeigt, dass dies oft ein langwieriges Verfahren nachsichzieht, was zur Folge hat, dass Anwohner von Gastgewerbebetrieben über Jahre hinweg schutzlos unzumutbaren Lärmbelastungen ausgesetzt sind. Weil die Bewilligung erst nachträglich wieder entzogen werden kann, scheint diese Bestimmung gerade auch im Lichte der Rechtssicherheit für die jeweiligen Bewilligungsinhaber problematisch. Kommt hinzu, dass diese Regelung wohl eine Aufblähung des Verwaltungsapparates mit sich bringen wird, können die Verhältnisse doch erst nachträglich und nicht schon bei der Bewilligungserteilung geklärt werden.

Die Umsetzung der Initiative würde zwangsläufig zu einer unnötigen Überreglementierung führen, fragwürdige Unterscheidungen treffen, erheblich in das Ermessen der Gemeindebehörden eingreifen und den präventiven Aspekt des Immissionsschutzes völlig ausklammern. Der Regierungsrat lehnt deshalb die Initiative ab.

III. Bericht zum Gegenvorschlag

1 Grundsätzliche Bemerkungen

In teilweiser Berücksichtigung der Forderungen nach einer neuen Polizeistundenregelung schlägt der Regierungsrat eine Lösung vor, die im Einklang mit der überwiegenden Zahl kantonaler Gastwirtschaftsgesetze steht. Für Verlängerungen soll zwar ein Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung bestehen, aber nur dann, wenn unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse die Nachtruhe sowie die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht beeinträchtigt werden. Der Gegenvorschlag zielt darauf ab, eine einheitliche Regelung für alle Betriebe und Gemeinden zu schaffen sowie die Gemeindeautonomie zu wahren. Da ausdrücklich die örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden müssen, ist die Verlängerungsbewilligung - wie bisher - von den ortskundigen Behörden zu erteilen. Damit wird die Gemeindeautonomie gewahrt. Die Gemeinden können ihre individuellen Bedürfnisse zum Tragen bringen. Die Kompetenzen der Gemeindebehörden werden nicht unnötig eingeschränkt.

Der Gegenvorschlag berücksichtigt das allgemeine Nachtruhebedürfnis der Bevölkerung in adäquater Weise. So haben die Gemeindebehörden - im Rahmen der Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse - die Möglichkeit, von Anfang an nötige Beschränkungen oder Auflagen - z. B. in zeitlicher Hinsicht - zu verfügen. Diese Bestimmung hat somit präventiven Charakter und dürfte den Betroffenen in vielen Fällen den Gang vor den Richter ersparen.

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.

Mit dem Gegenvorschlag versucht der Regierungsrat den Anliegen der Initianten soweit als möglich entgegenzukommen. Stellt man den Gegenvorschlag der Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" gegenüber, ist festzustellen, dass Ersterer in vielen Teilen gar weiter als die Initiative geht. Weiter geht der Antrag des Regierungsrates, weil *alle* Gastwirtschaftsbetriebe in den Genuss einer dauernden Verlängerungsbewilligung kommen können, Ausnahmen vom gesetzlichen Wirtschaftsschluss während der *ganzen* Woche möglich und die Öffnungszeiten nicht bis 05.00 Uhr begrenzt sind. Enger als die Initiative ist der Gegenvorschlag lediglich beim Immissionsschutz und bei der Bewilligung von Gelegenheitsanlässen, weil bei Letzteren die Initiative einen zwingenden Anspruch vorsieht, wenn der Veranstalter für die Gemeinde von einer gewissen Relevanz ist. Nach Auffassung des Regierungsrates sollte der Gemeinderat in diesen Fällen aber freies Ermessen haben.

2. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen (Anhang B)

Abs. 1

Der erste Satz dieser Bestimmung entspricht dem heute geltenden Abs. 1 Satz 1. Um eine einheitliche Terminologie zu gewährleisten, wurde in Satz 2 der Ausdruck "Gemeindebehörden" durch "Gemeinderat" ersetzt.

Nach der heute gültigen Regelung ist es den Gemeinden freigestellt, den Wirtschaftsschluss ganz oder teilweise schon auf einen früheren Zeitpunkt festzulegen. Für "besondere Betriebsarten" kann der Gemeinderat die Schliessstunde auf einen späteren Zeitpunkt festlegen. Nachdem der Lärmschutz grundsätzlich unter dem Immissionsschutzaspekt zu beurteilen ist und sich bezüglich des Begriffs der "besonderen Betriebsarten" immer wieder Auslegungsschwierigkeiten ergeben, schlägt der Regierungsrat die Streichung von Abs. 1 Satz 3 und eine grosszügige Ausnahmeregelung von der allgemeinen Schliesszeit in Abs. 4 vor.

Abs. 2

Der neu eingefügte Abs. 2 enthält die bisher schon den Gemeinden vorbehaltene Kompetenz, die Schliesszeit für Gelegenheitsanlässe festzulegen.

Abs. 3

Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Abs. 2 sowie dem Abs. 2 des ausformulierten Gesetzestextes der Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde". Auch hier wird von der Zuständigkeit des Gemeinderates ausgegangen.

Abs. 4

Abs. 4 garantiert einen Rechtsanspruch auf eine Verlängerungsbewilligung, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Da dabei ausdrücklich die örtlichen Verhältnisse berücksichtigt werden müssen, z. B. die Unterschiede zwischen einem Tanzlokal in einem Industriegebiet oder einem Tanzlokal in einer Wohnzone, ist diese Bewilligung - wie bisher - von den ortskundigen Gemeindebehörden zu erteilen.

Abs. 5

Abs. 5 ermöglicht den entschädigungslosen Widerruf der Verlängerungsbewilligung, wenn die Nachtruhe oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit gestört bzw. die Auflagen und Einschränkungen nicht erfüllt werden. Die Gemeindebehörden haben damit ein taugliches Sanktionsmittel, um gegen Missstände vorzugehen.

Abs. 6

Diese Bestimmung entspricht dem heute geltenden Abs. 6 und ersetzt den alten Abs. 5. Letzterer wird gestrichen und später in die Verordnung übernommen, da es an sich logisch ist, dass Speise- und Getränkeautomaten ausserhalb von Gastwirtschaftsbetrieben nicht unter die Regelung des Wirtschaftsschlusses fallen.

3. Fazit

Bei der Regelung der Schliesszeit steht der Gesetzgeber in einem Spannungsfeld zwischen staatlicher Regulierung und Liberalisierung. Der Regierungsrat hat für den Standpunkt der Initianten einiges Verständnis, gibt aber einer Lösung den Vorzug, bei der die Allgemeinverträglichkeit eines Betriebes im Rahmen eines Bewilligungsverfahrens von vornherein geklärt wird. Die im Gegenvorschlag bestehenden, polizeilich motivierten Einschränkungen sind im Interesse des öffentlichen Wohles notwendig. Jede Verursachung von Ärgernissen durch Gastgewerbebetriebe, sei dies etwa durch übermässigen Lärm, schadet nicht nur der Gastro-Branche, sondern der Region Schaffhausen insgesamt. Der vorliegende Gegenvorschlag ist ausgewogen. Er hält nicht nur die Wirtschaftsfreiheit hoch, sondern trägt auch dem Immissionsschutz und damit den berechtigten Anliegen der Anwohner von Gastwirtschaftsbetrieben Rechnung. Anders als die Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" wahrt er die Gemeindeautonomie und führt nicht zu einer Ungleichbehandlung der Gemeinden bzw. der Gastwirtschaftsbetriebe und Veranstalter. Die vorgeschlagenen Lärmschutzbestimmungen können den Betroffenen in vielen Fällen den langwierigen und kostspieligen Weg vor Gericht ersparen. Nach Auffassung des Regierungsrates berücksichtigt der Gegenvorschlag sehr weitgehend die Absichten der Initianten. Er trägt den heutigen Ausgangsgewohnheiten - namentlich der Jugendlichen - mit einer liberalen Polizeistundenregelung Rechnung, ohne das allgemeine Nachtruhebedürfnis der Bevölkerung zu ignorieren. Aus all diesen Gründen gibt der Regierungsrat dem Gegenvorschlag den Vorzug.

IV. Weiteres Vorgehen

Nachdem der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 2. Juni 2003 beschlossen hat, der Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, sind die entsprechenden Vorlagen innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer 6 Monate vom Kantonsrat abschliessend zu beraten (Art. 77 Abs. 2 Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte vom 15. März 1904 [Wahlgesetz; SHR 160.100]). Innerhalb von 6

Monaten nach der Schlussberatung im Kantonsrat hat die Volksabstimmung über die Vorlagen stattzufinden (Art. 77 Abs. 3 Wahlgesetz). Die Abstimmungen über die Volksinitiative und den Gegenvorschlag haben gleichzeitig zu erfolgen (Art. 30 Abs. 2 Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 [KV;SHR 101.000). Den Stimmberechtigten sind auf dem gleichen Stimmzettel drei Fragen vorzulegen (Art. 78 Abs. 1 Wahlgesetz):

- a) ob sie die Initiative dem geltenden Recht vorziehen;
- b) ob sie den Gegenvorschlag dem geltenden Recht vorziehen;
- c) welche der beiden Vorlagen in Kraft treten soll, falls das Volk beide Vorlagen dem geltenden Recht vorziehen sollte.

Die Totalrevision des Gastgewerbegesetzes vom 15. August 1983 gemäss Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 25. Februar 2003 ist bis zum Volksentscheid über die Initiative "Lockerung der Polizeistunde" und den Gegenvorschlag zu sistieren. Für den Fall der Annahme einer der beiden Varianten zur Schliessstunde in der vorgezogenen Volksabstimmung ist die entsprechende Bestimmung - unter Anpassung der Nummerierung – auch in ein neues Gastgewerbegesetz einzufügen.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

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

Schaffhausen, 10. Februar 2004

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Erhard Meister

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (Gastgewerbegesetz)

Anhang

Änderung vom

A) Die Volksinitiative "Lockerung der Polizeistunde" lautet - ausformuliert als Gesetzestext - wie folgt:

I.

Das Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vom 15. August 1983 (Gastgewerbegesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 53

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

Wirtschafts-
schluss

² Er kann an einzelnen Tagen vom gesetzlichen Wirtschaftsschluss absehen, Freinacht gewähren oder allgemein Ausnahmen von der Schliessstunde gestatten.

³ Verlängerungsbewilligungen müssen auf Gesuch hin erstmals zwingend bis 5 Uhr erteilt werden für:

- a) Barbetriebe und Tanzlokale in Gemeinden mit regionaler Zentrumsfunktion und über 2'500 Einwohnern von Donnerstag bis Sonntagmorgen sowie vor Feiertagen;
- b) Zeitlich eng begrenzte Gelegenheitsanlässe von Veranstaltern mit einer gewissen Relevanz für die Gemeinde.

Ausgenommen von dieser Regelung sind hohe Feiertage.

⁴ Wird die Nachtruhe erheblich gestört oder werden die öffentliche Ordnung und Sicherheit durch einen Betrieb mit Verlängerungsbewilligung beeinträchtigt, so kann die Bewilligung nach vorgängiger Androhung entschädigungslos widerrufen werden. Veranstaltern gemäss Abs. 3 lit. b kann die Erteilung weiterer Bewilligungen ver-

weigert werden, wenn ein früherer Anlass die Nachtruhe erheblich gestört oder die öffentliche Ordnung und Sicherheit beeinträchtigt hat.

⁵ Die Durchführung des Wirtschaftsschlusses wird durch die Vollziehungsverordnung geregelt.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung.

² Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

B) Der Gegenvorschlag für den Bereich der Schliessstunde lautet wie folgt:

I.

Das Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken vom 15. August 1983 (Gastgewerbegesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 53

¹ Gastgewerbliche Betriebe sind von 24 Uhr bis 5 Uhr geschlossen zu halten. Dem Gemeinderat bleibt es frei gestellt, den Wirtschaftsschluss ganz oder teilweise schon auf einen früheren Zeitpunkt festzusetzen.

Wirtschafts-
schluss

² Bei Gelegenheitsanlässen legt der Gemeinderat die Schliesszeit fest.

³ Er kann an einzelnen Tagen vom gesetzlichen Wirtschaftsschluss absehen, Freinacht gewähren oder allgemein Ausnahmen von der Schliessstunde gestatten.

⁴ Der Gemeinderat 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.

⁵ 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.

⁶ Die Durchführung des Wirtschaftsschlusses wird durch die Vollziehungsverordnung geregelt.

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung.

² Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten.

³ Es ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzsammlung aufzunehmen.