



## Vorlage Stadtparlament

vom 5. Oktober 2010

Nr. 2299

Polizei: Rechtliches

### Teilrevision Polizeireglement: Nachtrag I

#### Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Der Nachtrag I zum Polizeireglement (Beilage 1) wird erlassen. Er untersteht dem fakultativen Referendum.

---

#### Zusammenfassung

*Das städtische Polizeireglement stammt aus dem Jahr 2004 und wurde auf den 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt. Revisionsbedarf besteht, weil kantonales Recht geschaffen (Wegweisung/Fernhaltung, Vermummungsverbot) bzw. aufgehoben wurde (insbesondere Unterhaltungsgewerberecht). Zudem soll der Kostenersatz von Polizeieinsätzen geregelt werden. Die spezielle Frage der Bewilligung von Fussballspielen und des Kostenersatzes polizeilicher Einsätze bei Fussballspielen in der Arena St.Gallen ist Gegenstand einer separaten Vorlage an das Stadtparlament.*

*Die Liberalisierung des kantonalen Gewerberechts, welche der Kantonsrat vor zwei Jahren beschlossen hat, stellt die Gemeinden vor die Aufgabe, im Bedarfsfalle eigene Vorschriften zu erlassen. Namentlich im Zusammenhang mit der Aufhebung des Unterhaltungsgewerbe-gesetzes hielt die Kantonsregierung damals fest: „Den politischen Gemeinden verbleibt aber die Möglichkeit, das Unterhaltungsgewerbe durch Vorschriften zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu regeln, wofür voraussichtlich nur in Städten ein Bedürfnis besteht. Viele Unterhaltungsveranstaltungen benötigen ohnehin eine Bewilligung für die Benutzung von öffentlichem Grund und für den Ausschank von Alkohol.“*



*Das kantonale Unterhaltungsgewerbegesetz, das per Ende 2010 aufgehoben wird, lässt nach Aussage der Kantonsregierung „kein klares Konzept erkennen, welche Schutzgüter mit der Bewilligungspflicht geschützt werden sollen. (...) [So] untersteht z.B. eine grosse Sportveranstaltung mit entsprechend grossem Lärmimmissionspotential nicht der Bewilligungspflicht, wenn sie überwiegend sportlichen Zwecken dient, während eine Kasperli-Theater-Aufführung in einem Spielzeuggladen bewilligungspflichtig ist. Das geltende Unterhaltungsgewerbegesetz entspricht somit nicht den Anforderungen an ein schlankes Gewerbegesetz und dem Ziel, Bewilligungspflichten nur dort zu statuieren, wo es zum Schutz öffentlicher Interessen notwendig ist. (...) Regelungsbedürftig können Unterhaltungsveranstaltungen sein, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung - einschliesslich Verkehrssicherheit - gefährden, grosse Lärm- oder Geruchsmissionen verursachen, die Gesundheit der Besucherinnen und Besucher gefährden oder Bedürfnisse des Jugendschutzes betreffen. Die Gefährdung dieser Schutzgüter ist aber in zweierlei Hinsicht kein typisches Merkmal von Unterhaltungsveranstaltungen. Wie das Beispiel der Kasperli-Theater-Aufführung zeigt, gefährdet nicht jede Unterhaltungsveranstaltung die genannten Schutzgüter. Und nicht jede Unterhaltungsveranstaltung, die eines oder mehrere der genannten Schutzgüter gefährdet, unterscheidet sich darin von Veranstaltungen ohne Unterhaltungscharakter. So spielt es etwa unter dem Aspekt der Lärmbelastung keine Rolle, ob in einer Mehrzweckhalle eine Theateraufführung stattfindet oder ein wissenschaftlicher Kongress. Das Merkmal der Unterhaltung hat somit keinen entscheidenden Einfluss auf die Frage, ob eine Veranstaltung öffentliche Schutzgüter gefährdet. Entscheidend für das Gefährdungspotential einer Veranstaltung sind vielmehr die Grösse und Zusammensetzung des Publikums, der Zeitpunkt und die Dauer der Veranstaltung sowie der Umstand, ob an der Veranstaltung in grossen Mengen Alkohol konsumiert wird.“*

*In der vorliegenden Revision des Polizeireglements wurde einerseits dem Liberalisierungsgedanken des kantonalen Gesetzgebers Rechnung getragen. Andererseits aber führen die urbanen Verhältnisse zu einem gewissen Regelungsbedarf in der Stadt St.Gallen, den der Kanton in seiner Revisionsvorlage ausdrücklich anerkannt hat. Entscheidend für die Bewilligungspflicht von öffentlichen Anlässen im privaten Raum sind neu nicht der Unterhaltungscharakter und der Erwerbszweck, wie das im bisherigen Unterhaltungsgewerbegesetz der Fall war, sondern die möglichen Auswirkungen auf den öffentlichen Raum.*



## Inhaltsverzeichnis

1	Wegweisung/Fernhaltung und Vermummungsverbot.....	3
2	Bettelverbot.....	4
3	Veranstaltungen auf privatem Grund.....	5
3.1	Bereinigung kantonales Gewerbebereich.....	5
3.2	Regelungsbedarf in der Stadt St.Gallen.....	6
3.2.1	Vielzahl von Veranstaltungen in der Stadt.....	7
3.2.2	Bundesrechtliche und kantonale Regeln.....	7
3.2.3	Jugendalkoholpolitik.....	8
3.2.4	Prävention und Verfahren.....	8
3.3	Bewilligungspflicht.....	9
3.3.1	Drittveranstaltungen in Eventlokalen (Art. 12ter lit. a Reglementsentwurf).....	10
3.3.2	Abweichung von der baurechtlich bewilligten Nutzung (Art. 12ter lit. b Reglementsentwurf).....	10
4	Kostenersatz (Art. 14quiquies Reglementsentwurf).....	11
5	Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen im PolR.....	12

## 1 Wegweisung/Fernhaltung und Vermummungsverbot

Seit 2006 gelten in der Stadt St.Gallen die polizeiliche Wegweisungs- und Fernhaltekompetenz (Art. 4 des städtischen Polizeireglements [PolR]<sup>1</sup>) sowie das Vermummungsverbot (Art. 5 PolR). Auf den 1. Januar 2009 hat der kantonale Gesetzgeber die Wegweisung und Fernhaltung im kantonalen Polizeigesetz (PG)<sup>2</sup> und das Vermummungsverbot im Übertretungsstrafgesetz (UeStG)<sup>3</sup> geregelt. Die Regelung im kantonalen Recht geht den entsprechenden kommunalen Bestimmungen im PolR vor und verdrängt sie ohne Weiteres. Art. 4 und 5 PolR sind seither gegenstandslos und werden nun auch formell aufgehoben.

---

<sup>1</sup> Polizeireglement vom 16. November 2004 (sRS 412.11; abgekürzt PolR)

<sup>2</sup> Art. 29 lit. d, Art. 29bis und Art. 29ter Polizeigesetz vom 10. April 1980 (sGS 451.1; abgekürzt PG).

<sup>3</sup> Art. 12bis Übertretungsstrafgesetz vom 13. Dezember 1984 (sGS 921.1; abgekürzt UeStG).



## 2 Bettelverbot

Früher bedurften öffentliche Sammlungen im Kanton St.Gallen gestützt auf Art. 23bis des kantonalen Wandergewerbegesetzes einer Bewilligung. Gemäss Art. 9bis UeStG wurde mit Haft oder Busse bestraft, wer ohne Bewilligung öffentlich gesammelt hat oder am Ergebnis einer nichtbewilligten Sammlung beteiligt war. Das Betteln wurde als unbewilligte öffentliche Sammlung in eigener Sache betrachtet und galt damit als verboten.

In der Vorlage zur Bereinigung des kantonalen Gewerberechts wurde auf die Bewilligungspflicht für öffentliche Sammlungen verzichtet. Das Wandergewerbegesetz und Art. 9bis UeStG wurden auf den 1. März 2008 aufgehoben. Damit wurde indirekt das Bettelverbot ausser Kraft gesetzt. Die Regierung hielt in der Botschaft fest, die politischen Gemeinden, in denen ein Bedürfnis nach einer entsprechenden Strafnorm bestehe, könnten das Bettelverbot in ihrem kommunalen Polizeirecht verankern.<sup>4</sup>

Mit der beratenden und unterstützenden Sozialhilfe sowie den bestehenden Notunterkünften ist das soziale Netz der öffentlichen Hand in der Stadt St.Gallen so ausgebaut, dass niemand Betteln muss, um ein menschenwürdiges Leben führen zu können.<sup>5</sup> Daneben bietet die Stadt seit Jahren mit der aufsuchenden Sozialarbeit (früher: Gassenarbeit) Unterstützung für Betroffene. Dennoch sind immer wieder Bettlerinnen und Bettler in den Strassen der Stadt zu beobachten. Deshalb soll mit dem neuen Art. 5bis PolR das Betteln verboten und damit die bis zum 1. März 2008 geltende Rechtslage wieder hergestellt werden. Nach kantonalem Strafprozessrecht wird das Betteln, wenn es in Gemeindereglementen verboten ist, mit der Erhebung einer Busse auf der Stelle in Höhe von CHF 40 geahndet.<sup>6</sup> Im Wiederholungsfall erfolgt eine Verzeigung.<sup>7</sup> Öffentliche Sammlungen bleiben bewilligungsfrei.

Seit einiger Zeit ist in verschiedenen Schweizer Städten eine Zunahme der Kinderbettelei zu beobachten. Die beteiligten Kinder und Jugendlichen stammen meist aus Osteuropa und sind Opfer von Menschenhändlern und organisierter Kriminalität. Die Stadt Bern, in der das Problem gehäuft auftrat, führt in Zusammenarbeit mit der Stadt Wien das Pilotprojekt „Ago-

---

<sup>4</sup> Bereinigung des kantonalen Gewerberechts, Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007 an den Kantonsrat St.Gallen, Ziff. 4.2.7 (ABI 2007, 995).

<sup>5</sup> Mit dieser – auch für die Stadt St.Gallen zutreffenden - Argumentation hat das Bundesgericht das Bettelverbot im Kanton Genf für verfassungsmässig erklärt (BGE 134 I 214).

<sup>6</sup> Ziff. 82 Anhang „Bussenerhebung auf der Stelle“ zur Strafprozessverordnung vom 13. Juni 2000 (sGS 962.11; abgekürzt StPV).

<sup>7</sup> Art. 10 Abs. 1 lit. b StPV.



ra“<sup>8</sup> durch. Minderjährige Bettlerinnen und Bettler werden polizeilich aufgegriffen, vor den Hintermännern geschützt, sozialpädagogisch versorgt und dann in ein betreutes Umfeld ins Heimatland zurückgeführt. Diese Vorgehensweise ist Folge eines notwendigen Umdenkens, denn die Jugendlichen und Kinder sind nicht in erster Linie als Täterinnen oder Täter zu sehen, sondern als Opfer von Menschenhändlern und der organisierten Kriminalität. Das Projekt „Agora“ verfolgt das Ziel, die Kinder dem „Bettelmarkt“ zu entziehen und den Menschenhandel dadurch für die Täter unattraktiv zu machen. Der Schweizerische Städteverband befasst sich derzeit mit der Frage, eine Ausdehnung und Weiterentwicklung dieses bzw. die Lancierung eines ähnlichen Konzepts in alle Kantone anzuregen.<sup>9</sup>

Ein Bettelverbot bietet eine zusätzliche Möglichkeit, die kriminelle Ausnutzung Minderjähriger zu verhindern. In der Stadt St.Gallen war bislang nur in Einzelfällen Kinderbettelei im oben beschriebenen Sinne zu beobachten. Die Erfahrung anderer Städte zeigt indessen, dass sich die „Szene“ – da es sich um organisierte Kriminalität und Menschenhandel handelt – sehr rasch verlagern kann, wenn in einer Stadt die organisierte Bettelei mittels repressiven Massnahmen unattraktiv gemacht wird.

### **3            Veranstaltungen auf privatem Grund**

#### **3.1        Bereinigung kantonales Gewerberecht**

Die Liberalisierung des kantonalen Gewerberechts im Jahr 2007 verfolgte das Ziel, die gewerberechtlichen Einschränkungen, Hindernisse und Belastungen zu reduzieren. Kantonale Gesetze wurden neu geregelt<sup>10</sup>, punktuell geändert<sup>11</sup> oder ersatzlos gestrichen<sup>12</sup>. In diesem

---

<sup>8</sup> „Agora“ – Aktion gegen die organisierte Bettelei – der Stadt Bern.

<sup>9</sup> Zu diesem Zwecke fand am 30. Juni 2010 in Bern ein Arbeitstreffen der Städte zum Thema „Minderjährige Strassenmusikanten in Europa“ statt.

<sup>10</sup> Kinogesetz vom 22. Januar 2008 (sGS 554.1; abgekürzt KinoG); auf 1. März 2008 (ABI 2008, 365).

<sup>11</sup> Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979 (sGS 311.1; abgekürzt GesG), Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung vom 1. April 1993 (sGS 361.0), Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 (sGS 552.1; abgekürzt RLG), Gastwirtschaftsgesetz vom 26. November 1995 (sGS 553.1; abgekürzt GWG), Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 22. Juni 1942 (sGS 911.1), UeStG, PG; alle auf den 1. März 2008 (ABI 2008, 365).

<sup>12</sup> Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten vom 15. Juni 1959 (sGS 552.35); auf 1. Januar 2008 (ABI 2008, 364).



Zusammenhang werden das Unterhaltungsgewerbegesetz (UGG)<sup>13</sup> und die Unterhaltungsgewerbeverordnung (UGV)<sup>14</sup> auf den 31. Dezember 2010 aufgehoben. Bis dahin erhalten die politischen Gemeinden Zeit, das Unterhaltungsgewerbe, soweit dies das übergeordnete Recht zulässt, durch Anpassung der kommunalen Bestimmungen zu ordnen. Das UGG regelt die Bewilligungspflicht für die Durchführung von Veranstaltungen und den Betrieb von Anlagen, die öffentlich zugänglich sind und der Unterhaltung und einem Erwerbszweck dienen. Als öffentlich zugänglich gelten Veranstaltungen, wenn sie nicht nur einem bestimmten, engumgrenzten Personenkreis offenstehen. Von der allgemeinen Bewilligungspflicht in Art. 10 UGG werden auch Veranstaltungen und Anlagen auf privatem Grund erfasst.

Aus der kantonalen Gewerberechtsrevision ergeben sich keine Veränderungen für grosse Veranstaltungen. Diese sind regelmässig auf öffentlichen Grund angewiesen und somit aufgrund von Art. 21 Strassengesetz (gesteigerter Gemeingebrauch) bewilligungspflichtig.<sup>15</sup> Eine weitere Bewilligungspflicht für Veranstaltungen, die von der Revision nicht erfasst wurde, ergibt sich aus dem Gastwirtschaftsgesetz. Dieses verlangt für die gewerbsmässige Abgabe von Speisen und Getränken sowie die gewerbsmässige Durchführung von Veranstaltungen, an denen mitgebrachte und angelieferte Speisen und Getränke konsumiert werden, ein Patent.<sup>16</sup> Unter „gewerbsmässig“ versteht der Gesetzgeber die Tatsache, dass die Leistungen der Veranstalterinnen und Veranstalter gegen Entgelt erfolgen.

Neu sollen im Sinne eines schlanken Gewerberechts Bewilligungspflichtigen nur dort statuiert werden, wo es zum Schutz öffentlicher Interessen notwendig ist. Öffentliche Veranstaltungen auf privatem Grund dürfen die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährden oder stören (Art. 12bis Reglementsentwurf). Entscheidend sind die Grösse und Zusammensetzung des Publikums sowie Charakter, Zeitpunkt und Dauer der Veranstaltung.

### **3.2 Regelungsbedarf in der Stadt St.Gallen**

Die politischen Gemeinden sind berechtigt (Art. 10 Abs. 1 PG), die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen, was auch polizeirechtlich motivierte Vorschriften für Veranstaltungen umfasst. Der Kanton anerkennt die besonderen polizeilichen Regelungsbedürfnisse in den grösseren

---

<sup>13</sup> Unterhaltungsgewerbegesetz vom 20. Juni 1985 (sGS 554.4; abgekürzt UGG).

<sup>14</sup> Unterhaltungsgewerbeverordnung vom 21. Januar 1986 (sGS 554.41; abgekürzt UGV).

<sup>15</sup> Vgl. Botschaft Bereinigung Gewerberecht, Ziff. 3.5.5 f. (ABI 2007, 985 ff.).

<sup>16</sup> Art. 1 Abs. 2 GWG.



politischen Gemeinden, insbesondere in der Stadt St.Gallen, wo nicht nur die Grösse der einzelnen Veranstaltung, sondern die grosse Zahl gleichzeitig stattfindender Veranstaltungen spezielle Probleme bereiten kann. Die Stadt St.Gallen kann somit auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmte Regelungen erlassen.<sup>17</sup>

### **3.2.1 Vielzahl von Veranstaltungen in der Stadt**

In der Stadt St.Gallen als Kantonshauptstadt und regionalem Zentrum finden jährlich viele Veranstaltungen statt. Die Zahl der Grossanlässe<sup>18</sup> auf öffentlichem Grund hat sich mit etwa 30 bis 40 pro Jahr, d.h. statistisch gesehen durchschnittlich zwei bis drei pro Monat, tatsächlich noch gehäuft in der warmen Jahreszeit, auf einem hohen Niveau eingependelt.<sup>19</sup> Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von kleineren Veranstaltungen im öffentlichen Raum und öffentlich zugänglichen Veranstaltungen auf privatem Grund.<sup>20</sup> Gegenwärtig werden jährlich rund 400 Anlässe bewilligt, gehäuft in der warmen Jahreszeit und konzentriert in der Innenstadt. Die Zahl der Veranstaltungen, welche der Unterhaltung dienen (Bewilligungen nach UGG) hat sich innert zehn Jahren nahezu verdreifacht.<sup>21</sup> Darin enthalten sind auch Veranstaltungen, die Wirtinnen und Wirte oder Dritte in sogenannten Eventlokalen durchführen.

### **3.2.2 Bundesrechtliche und kantonale Regeln**

Je mehr Veranstaltungen gleichzeitig stattfinden, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört wird. Auch nach dem Wegfall des UGG enthalten verschiedene kantonale Gesetze und Bundesgesetze weiterhin zahlreiche Verbote sowie Melde- und Bewilligungspflichten für öffentlich zugängliche Veranstaltungen auf privatem Grund, welche eine Mitwirkung der Stadtpolizei oder einer anderen Behörde notwendig machen. Dank der Aufsichtspflicht hat die Stadtpolizei den Überblick

---

<sup>17</sup> Botschaft Bereinigung Gewerberecht Ziff. 3.5.6 (ABI 2007, 988).

<sup>18</sup> Alternative Kriterien zur Einstufung einer Veranstaltung auf öffentlichem Grund als Grossanlass: Öffentliche Zugänglichkeit, Ausstrahlung auf die gesamte Stadt, längere und koordinierte Vorbereitungszeit notwendig, mehrere städtische Dienststellen betroffen (Stadtpolizei, Stadtwerke, Verkehrsbetriebe, Stadtreinigung usw.), mehr als normales Gefährdungspotenzial erfordert grössere Ressourcen der Stadtpolizei.

<sup>19</sup> Geschäftsbericht St.Gallen 2009, Ziff. 430.4, S. 89.

<sup>20</sup> Discos, Kinos, Konzerte, Musikclubs, Theater, Messen, Vorträge, usw.

<sup>21</sup> Vgl. Geschäftsbericht St.Gallen 2002 (Ziff. 410.41, S. 30), 2005 (Ziff. 430.40, S. 81), 2008 (Ziff. 430.4, S. 88) und 2009 (Ziff. 430.4, S. 88).



über Reisende, Schausteller/innen und Zirkusse.<sup>22</sup> Der Betrieb eines Festanlasses bedarf eines Patents.<sup>23</sup> Veranstaltungen an öffentlichen Ruhetagen sind teilweise verboten.<sup>24</sup> Schallpegel und Lasereinsatz müssen der Stadtpolizei gemeldet werden.<sup>25</sup> Andere kantonale und eidgenössische Bestimmungen regeln den Jugendschutz in allen seinen Ausprägungen wie Alkohol (Werbeverbot, Abgabeverbot), Schliessungszeiten, Rauchwaren (Werbe- und Abgabeverbot), Schallpegelbegrenzung, Zutrittsverbot (Kino, Spiellokale, Pornographie), gesundheitsgefährdende Stoffe oder Prostitution.<sup>26</sup>

### 3.2.3 Jugendalkoholpolitik

Im Mai 2008 hat der Stadtrat dem Stadtparlament den Bericht „Kinder und Jugendliche konsumieren Alkohol im Übermass - Wir brauchen eine Alkoholpolitik!“<sup>27</sup> vorgelegt. Darin wird festgehalten, die Aufhebung des UGG mit der dadurch weitgehend wegfallenden Bewilligungspflicht für Veranstaltungen habe zur Folge, dass den Veranstalter/innen keine Auflagen bezüglich Jugendschutz (z.B. Eintrittskontrollen, Abgabe von verschiedenfarbigen Bändeln für die jeweiligen Alterskategorien usw.) gemacht werden könnten. Im Interesse eines wirksamen Jugendschutzes sollen deshalb auf städtischer Ebene wieder entsprechende gesetzliche Voraussetzungen für die Bewilligungspflicht geschaffen werden.

### 3.2.4 Prävention und Verfahren

Die Stadtpolizei hat gestützt auf Art. 1 und 13 lit. a PG und Art. 2 PolR für öffentliche Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Diesen Auftrag erfüllt sie zum einen durch Kontrolle sowie

---

<sup>22</sup> Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001 (SR 943.1; abgekürzt RGG); Art. 26 der Bundesverordnung über das Gewerbe der Reisenden vom 4. September 2002 (SR 943.11; abgekürzt RGV).

<sup>23</sup> Art. 14 f. GWG.

<sup>24</sup> Art. 1, 4, 5 und 14 RLG.

<sup>25</sup> Art. 8 und 11 der eidgenössischen Schall- und Laserschutzverordnung vom 28. Februar 2007 (SR 814.49; abgekürzt SLV); Art. 53bis GesG.

<sup>26</sup> Art. 42 Abs. 3 lit. e eidgenössisches Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932; Art. 22 und 26bis GWG; Art. 52bis und ter GesG; Art. 5 Abs. 3 SLV; Art. 7 KinoG; Art. 2 des Gesetzes über Spielgeräte und Spiellokale vom 6. Juni 1982 (sGS 554.3); Art. 135 f., 195 und 197 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0; abgekürzt StGB).

<sup>27</sup> Vgl. Vorlage „Kinder und Jugendliche konsumieren Alkohol im Übermass - Wir brauchen eine Alkoholpolitik!“, Nr. 4374 vom 20. Mai 2008, Ziff. 2.3 (S. 12) und Ziff. 5.2 (S. 24).





durch Einschreiten bei rechtswidrigem Verhalten (Busse auf der Stelle, Verzeigung, Bewilligungsentzug, Ersatzvornahme). Zum anderen wird sie dort, wo eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung absehbar ist, präventiv tätig. Hierzu macht die Stadtpolizei bei Veranstaltungen auf öffentlichem und gemäss UGG auch privatem Grund Auflagen, wenn nach Art und Zweck, Grösse des Anlasses, Ort, Zeitpunkt und Dauer, dem damit verbundenen Verkehrsaufkommen, den zu erwartenden Auswirkungen auf den öffentlichen Raum usw. mit der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen ist (z.B. Haftpflichtversicherung für Truckshow, Modellflugveranstaltung; Lärmpegelbegrenzung bei Verstärkeranlage im Freien; Alterskontrolle bei Stripteaseveranstaltung; Verkehrsregelung bei Flohmarkt). Damit nimmt die Stadtpolizei Einfluss auf den Verlauf und das Gefährdungspotenzial von Veranstaltungen. Dies liegt im öffentlichen Interesse und muss bei allen öffentlichen Veranstaltungen, bei denen eine Gefährdung oder Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erwarten ist, möglich sein.

Das Bewilligungsverfahren wird bewusst einfach gestaltet, um den Aufwand für alle Beteiligten möglichst gering zu halten. Schon bisher ist die Stadtpolizei Koordinations- und Beratungsstelle für Veranstaltungen auf öffentlichem wie privatem Grund. Sie hilft auf unkomplizierte Art und Weise bei der Planung und Umsetzung, macht frühzeitig auf notwendige Auflagen aufmerksam und erspart dadurch dem Veranstalter oder der Veranstalterin planerische Leerläufe. Diese Dienstleistung hat sich bewährt und wird von den Beteiligten geschätzt. Mit Merkblättern und einem einfach auszufüllenden, interaktiven Formular soll sie noch gestärkt werden. Insgesamt erscheint dieses Vorgehen weniger aufwändig und konfliktträchtig als repressives Handeln während oder im Nachgang zu einer Veranstaltung.

### **3.3 Bewilligungspflicht**

In zwei Fällen von öffentlichen Veranstaltungen auf privatem Grund ist nach den Erfahrungen der Stadtpolizei verstärkt mit einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen: Es handelt sich einerseits um Drittveranstaltungen in einem als Eventlokal genutzten, patentierten Gastwirtschaftsbetrieb und andererseits um Veranstaltungen, die von der baurechtlich bewilligten Nutzung abweichen und an der mehr als 300 Personen teilnehmen werden. In beiden Fällen ist deshalb eine Bewilligungspflicht für öffentliche Veranstaltungen auf privatem Grund vorgesehen. Diese dient dem Präventionsziel, ist sachgerecht und verhältnismässig. Eine weitergehende Bewilligungspflicht ist derzeit aus Sicht des Stadtrates nicht im Gesetz zu verankern.



### 3.3.1 Drittveranstaltungen in Eventlokalen (Art. 12ter lit. a Reglementsentswurf)

In der Stadt St.Gallen gibt es zahlreiche private Veranstaltungsorte mit unterschiedlichem Fassungsvermögen, in denen, neben den Betreiber/innen selbst, wechselnde Drittveranstalter/innen inhaltlich völlig unterschiedliche Anlässe durchführen. Eine allgemeine Überprüfung des normalen Betriebs hat bereits stattgefunden, indem die entsprechenden Räumlichkeiten baupolizeilich bewilligt wurden und auf den Betrieb ein Gastwirtschaftspatent ausgestellt wurde. Die Wirtin bzw. der Wirt haftet für die Einhaltung der Regeln des GWG durch die Drittveranstalter/innen.<sup>28</sup> Die Überprüfung des konkreten Veranstaltungskonzepts auf ein Gefährdungspotenzial ist nach der Aufhebung des UGG jedoch nicht mehr möglich.

Drittveranstaltungen werden nach den Erfahrungen der Stadtpolizei häufig spontan und kurzfristig organisiert, zum Teil auch von Hobbyveranstalter/innen ohne professionelles Vorgehen und entsprechende Erfahrung. Immer wieder fehlt deshalb ein auf die Umgebung angepasstes Verkehrs- und Sicherheitskonzept, so dass erfahrungsgemäss eher mit einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen ist. Werden die Vorgaben des GWG nicht eingehalten, muss die Stadtpolizei gegen die Wirtin bzw. den Wirt vorgehen (Busse, Patententzug). Der fehlbare Veranstalter bzw. die fehlbare Veranstalterin kann indessen nicht belangt werden. Um das zu vermeiden und um dem Vorsorgeprinzip Rechnung zu tragen, muss es der Stadtpolizei wie bisher möglich sein, das konkrete Veranstaltungskonzept vorgängig zu prüfen und gegebenenfalls angemessene Bedingungen und Auflagen zu verfügen. Das liegt im Übrigen auch im Interesse der Patentinhaberinnen und -inhaber, können diese doch die Auswirkungen einer Veranstaltung auf den öffentlichen Raum - im Gegensatz zur Stadtpolizei - nicht immer realistisch abschätzen.

### 3.3.2 Abweichung von der baurechtlich bewilligten Nutzung (Art. 12ter lit. b Reglementsentswurf)

Immer wieder werden Bauten und Anlagen<sup>29</sup>, die gemäss Baubewilligung einer bestimmten Nutzung dienen, für Veranstaltungen genutzt, die nicht dem bewilligten Nutzungsrahmen entsprechen. Die Abweichung vom Nutzungs- und Betriebskonzept wirft praktische und rechtliche Fragen in Bezug auf WC-Anlagen, Alkoholkonsum, Parkplätze, Littering, Verkehrsregelung, Sicherheitsdienst, Lärmschutz usw. auf. Diese verdeutlichen das Gefährdungs- und Störungspotenzial für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

<sup>28</sup> Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 21 GWG (keine übermässigen Einwirkungen auf Nachbarn, Einhaltung Schliessungszeiten, Verbot von Geldspielen mit hohem Wert, Wegweisen störender Gäste).

<sup>29</sup> Vgl. Art. 49 ff. Baugesetz vom 6. Juni 1972 (sGS 731.1).



Die „baurechtlich bewilligte Nutzung“ ist nicht eng zu sehen. Die Veranstaltung einer öffentlichen „Open-House-Party“ in einem Einfamilienhaus oder einer Wohnung oder die Durchführung einer Publikumsveranstaltung in einem Unternehmen oder Gewerbebetrieb (z.B. „Tag der offenen Tür“ mit kostenloser Abgabe von Speisen und Getränken) gehören zur baurechtlich definierten Nutzung einer Wohnbaute bzw. einer Gewerbeliegenschaft und unterliegen keiner Bewilligungspflicht.

Die Verknüpfung der Bewilligungspflicht mit der abweichenden Nutzung sowie einer Mindestzahl an erwarteten Teilnehmerinnen und Teilnehmern stellt sicher, dass nicht jede Kleinveranstaltung im privaten Raum bewilligungspflichtig wird. Daher sieht das neue Reglement eine Bewilligungspflicht vor, wenn bei einer Veranstaltung gemäss Art. 12ter lit. b Reglementsentwurf 300 oder mehr Personen erwartet werden bzw. wenn die Veranstaltung darauf angelegt ist, dass mehr als 300 Personen daran teilnehmen. Mit dem Vorbehalt der bau- und feuerpolizeilichen Personenbeschränkung wird verdeutlicht, dass die (gegebenenfalls niedrigere) maximale Personenzahl gemäss Baubewilligung aber in jedem Fall eingehalten werden muss.

#### **4 Kostenersatz (Art. 14quinquies Reglementsentwurf)**

Gestützt auf Art. 52 PG kann, wer polizeiliche Massnahmen verursacht, zum Ersatz der Kosten verpflichtet werden. Diese kantonalrechtliche Vorschrift gilt schon heute auch für die Stadtpolizei und wird zur Schaffung einer besseren Transparenz explizit ins PolR übernommen. Neu und mangels Bestimmung im kantonalen Recht erforderlich ist eine Delegationsnorm, wonach der Stadtrat Einzelheiten, wie zum Beispiel die Höhe der Vergütung für Einsätze der Stadtpolizei, in einem Tarif regelt. Verlangt werden nur die Kosten für den Einsatz, der über die polizeiliche Grundversorgung hinausgeht. Die Grundversorgung oder der Service Public richtet sich u.a. nach der Grösse einer Veranstaltung, insbesondere der Zahl von Teilnehmer/innen. Gegenüber heute werden die Veranstaltungen nicht stärker mit Sicherheitskosten belastet, sofern sich der jeweils notwendige Polizeieinsatz in einem angemessenen Rahmen bewegt.



## **5 Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen im PolR**

Die Anpassungen werden mit einem Nachtrag zum geltenden Polizeireglement umgesetzt. Der Nachtrag untersteht dem fakultativen Referendum.<sup>30</sup> Danach legt der Stadtrat das Inkrafttreten fest.

### **Art. 5bis Bettelverbot**

Zum Bettelverbot vergleiche oben Ziffer 2.

### **Art. 8 Gesteigerter Gemeingebrauch/ Sondernutzung des öffentlichen Grundes**

Zur Verdeutlichung und klaren Abgrenzung zum neuen Abschnitt III.bis wird der **Randtitel** mit dem Hinweis „des öffentlichen Grundes“ ergänzt.

### **III.bis Öffentliche Veranstaltungen auf privatem Grund (neu)**

#### **Art. 12bis Schutzzweck**

Der Artikel ist notwendig, damit private Veranstalter/innen dem PolR entnehmen können, welchen Anforderungen die öffentliche Veranstaltung auf privatem Grund genügen muss. Werden die gesetzlichen Vorgaben nicht beachtet, kann nach Art. 15 PolR verwarnet oder gebüsst werden. Inhaltlich entspricht er der geltenden Rechtslage<sup>31</sup> und polizeilichen Praxis für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund. Das Gefährdungs- bzw. Störungspotenzial einer Veranstaltung bemisst sich nach deren Art, Zweck und Grösse, Ort, Zeitpunkt und Dauer, sowie den zu erwartenden Auswirkungen auf den öffentlichen Raum (z.B. durch das Verkehrsaufkommen). Die Altersgrenze für Striptease- und ähnliche Veranstaltungen in **Abs. 2** wurde in Anlehnung an das geltende Strafrecht<sup>32</sup> festgelegt. In **Abs. 3** wird der Begriff „öffentlich“ wie bisher definiert.<sup>33</sup>

#### **Art. 12ter Bewilligungspflicht**

Vgl. oben Ziffer 3.3.

---

<sup>30</sup> Art. 66 Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz vom 17. Februar 2009 (sGS 151.1; abgekürzt GG; in Kraft ab 1. Januar 2010).

<sup>31</sup> Vgl. Art. 22 Strassengesetz vom 12. Juni 1988 (sGS 732.1; abgekürzt StrG).

<sup>32</sup> Vgl. Art. 195 StGB betreffend Pornografie.

<sup>33</sup> Vgl. Art. 1 lit. b Satz 2 UGG; vgl. Art. 1 Abs. 2 Verordnung zum RLG vom 17. August 2004 (sGS 552.11).



#### IV. Verfahren, Kosten, Busse

Dieses Kapitel enthält übergeordnete Bestimmungen, die für alle im PolR geregelten Tatbestände auf öffentlichem wie privatem Grund gelten.

##### Art. 14 Zuständige Behörde

In **Abs. 1** wird die Formulierung „zuständige Bewilligungsbehörde“ durch „zuständige Behörde“ ersetzt, weil die Stadtpolizei auch Aufsicht und Kontrolle ausübt. Die **Abs. 2 bis 4** beziehen sich lediglich auf Bewilligungen und werden daher ausgegliedert in den nachfolgenden Artikeln geregelt.

##### Art. 14bis (neu) Bewilligungsgesuch

Das Bewilligungsgesuch ist so frühzeitig einzureichen, dass die Behörde ausreichend Zeit für die notwendigen Abklärungen hat. Der tatsächliche Zeitbedarf im Einzelfall hängt von der Grösse, dem Gefährdungspotenzial und dem Regelungsbedarf der Tätigkeit oder Veranstaltung ab. Wie bisher ist ein schriftliches Gesuch nötig. Neu muss es die verantwortliche Person bezeichnen. Weitere Inhalte legt die Stadtpolizei entsprechend ihren Informationsbedürfnissen fest.

##### Art. 14ter (neu) Bewilligungserteilung

**Abs. 1** bezieht sich auf die persönlichen Bewilligungsvoraussetzungen der für die Tätigkeit oder Veranstaltung verantwortlichen Person. Sie muss Gewähr für ordnungsgemässe Abläufe bieten. Gemäss Praxis der Stadtpolizei (öffentlicher Grund) bzw. dem bis anhin geltenden Recht (privater Grund)<sup>34</sup> wird in der Regel Handlungsfähigkeit (Mündigkeit und Urteilsfähigkeit)<sup>35</sup> verlangt. Die Herabsetzung der Altersgrenze soll jedoch wie bisher (Art. 13 Abs. 3 UGG) möglich sein, damit z.B. Mitglieder einer Pfadigruppe weiterhin ohne Erwachsene handeln können. Gewähr für ordnungsgemässe Abläufe bietet, wer in den vorangegangenen zwei Jahren nicht wiederholt oder schwerwiegend gesetzliche Vorschriften oder gewerbe- polizeiliche Auflagen verletzt hat. Andernfalls muss die verantwortliche Person in besonderer Weise dartun, dass sie Gewähr für den ordnungsgemässen Ablauf bietet.

**Abs. 2 und 3** regeln die sachlichen Bewilligungsvoraussetzungen. Neu wird aus dem UGG und dem RGG die Pflicht übernommen, bei Gefährdungspotenzial eine ausreichende Haftpflichtversicherung abzuschliessen.<sup>36</sup> Einzelheiten zur Festlegung der minimalen Deckungs-

---

<sup>34</sup> Vgl. Art. 8 UGG, Art. 2 UGR, Art. 3 Abs. 2 UGR; Vgl. Art. 13 Abs.1 und Abs. 2 Satz 1 UGG.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 14 bis 19 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

<sup>36</sup> Art. 5 Abs. 1 lit. a RGG; Art. 7 UGG.



summe sind im RGV geregelt.<sup>37</sup> Gleichzeitig wird das Urteil von Fachleuten der Versicherungsbranche eingeholt.

#### **Art. 14quater (neu) Bewilligungsentzug**

Die Regelung im bisherigen Art. 14 Abs. 4 wurde inhaltlich übernommen.

#### **Art. 14quinquies (neu) Kosten und Gebühren**

Zur Herleitung des Kostenersatzes in **Abs. 1** vgl. oben Ziffer 4.

Bei der Erteilung und dem Entzug einer Bewilligung muss nach **Abs. 2** eine Gebühr erhoben werden. Sie entspricht teilweise dem Wortlaut des bisherigen Art. 14 Abs. 3, 1. Halbsatz (Bewilligungsgebühr), wurde um die Gebühr für die Entzugsverfügung ergänzt und wird aus systematischen Gründen hier geregelt.

**Abs. 3** ermächtigt den Stadtrat, Einzelheiten in einem Tarif zu regeln.

Der Stadtpräsident:  
Scheitlin

Der Stadtschreiber:  
Linke

Beilagen:  
– Nachtrag I zum Polizeireglement (sRS 412.11)  
– Synopse

zu benachrichtigen:  
– Sicherheits- und Justizdepartement, Moosbruggstrasse 11, 9001 St.Gallen  
– Volkswirtschaftsdepartement, Davidstrasse 35, 9001 St.Gallen

---

<sup>37</sup> Vgl. Art. 24 RGV, Anhang 3 zu RGV; Art. 7 Abs. 2 UGG, Art. 2 UGV.

