

An den Landrat

Glarus, 18. Dezember 2018

Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage
(Memorialsantrag „Abschaffung des Tanzverbotes“)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Memorialsantrag des Komitees zur Abschaffung des Tanzverbotes vom 30. Juli 2018 (s. Beilage) fordert die Streichung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben b und c des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz, GS IX B/21/1). Die beantragte Regelung lautet wie folgt:

Art. 4 Hohe Feiertage

¹ An hohen Feiertagen sind neben den in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Tätigkeiten folgende weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt:

- a. öffentliche Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge nicht religiöser Art;
- ~~b. Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, wie insbesondere Schaustellungen, Zirkusaufführungen, Tanz- und Musikveranstaltungen sowie Kino- und Theater Vorstellungen im Freien;~~
- ~~c. Sportveranstaltungen sowie zugehörige Festlichkeiten;~~
- d. Schiessübungen;
- e. das Offenhalten von Ausstellungen mit kommerziellem Charakter;
- f. der Betrieb von Autowaschanlagen.

² Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten. Ausgenommen sind die in Artikel 5 erwähnten Betriebe.

Die Antragsteller wollen erreichen, dass „Sportveranstaltungen, Konzerte, Partys oder weitere Arten von Veranstaltungen“ auch an den fünf hohen Feiertagen durchgeführt werden können. Obwohl das Ruhetagsgesetz erst 2012 überarbeitet worden sei, sei das Tanzverbot an hohen Feiertagen nicht mehr zeitgemäss. Es sei heutzutage nicht mehr zu erklären, weshalb an kirchlichen Feiertagen nicht getanzt und gefeiert werden solle. Das Verbot schränke zudem die wirtschaftliche Freiheit der Gastronomie im Kanton ein.

Der Landrat erklärte den Antrag am 24. Oktober 2018 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Geltendes Recht

Das geltende Recht bestimmt fünf hohe Feiertage, an welchen zusätzlich zu den an gewöhnlichen öffentlichen Ruhetagen (insb. auch Sonntage) verbotenen Tätigkeiten auch die im Artikel 4 aufgeführten untersagt sind. Als hohe Feiertage gelten Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Dank-, Buss- und Betttag und Weihnachten (Art. 2 Abs. 1 Bst. c Ruhetagsgesetz).

Die geltende Regelung beschloss die Landsgemeinde im Jahre 2012. Sie geht zurück auf eine Motion der FDP-Landratsfraktion vom Juni 2008, welche die Offenhaltung von Verkaufsgeschäften des täglichen Bedarfs an öffentlichen Ruhetagen und hohen Feiertagen erreichen wollte. Diese Motion stiess eine umfassende Revision des Ruhetagsgesetzes an, unter Abwägung wirtschaftlicher Interessen gegen das Gut der Sonntagsruhe und arbeitsrechtliche Interessen. Begründet wurde die Gesetzesrevision damals mit dem Wandel der Bedürfnisse der Gesellschaft. Das Gesetz sei nicht mehr auf einem aktuellen Stand und die Begriffsdefinitionen seien zum Teil veraltet oder impraktikabel. Ansprüche und Vorstellungen hätten sich geändert. Das Freizeitverhalten sei geprägt vom Wunsch nach Begegnung und kulturellem Austausch, nach sportlicher Betätigung und hoher Mobilität. Der öffentliche Ruhetag sei ebenso ein Tag der (gemeinsamen) Aktivitäten geworden, wie er ein Tag der Ruhe und Besinnung sei. Eine Mehrheit empfinde die Durchführung kommerzieller und kultureller Veranstaltungen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen längst als selbstverständlich. Man baue auf die überdurchschnittlichen Frequenzen an diesen Tagen.

In der Vernehmlassung zeigte sich weder für eine völlige Liberalisierung noch für eine striktere Regulierung ein klares Bedürfnis. Es zeigte sich, dass an Sonn- und Feiertagen kulturelle Veranstaltungen abgehalten und Freizeitaktivitäten ausgeführt werden. Dennoch oder gerade deshalb wollte man sich an den öffentlichen Ruhetagen erholen und besinnen. So hatte das neue Gesetz einen Ausgleich zwischen diesen beiden Haltungen zu schaffen, unter Wahrung des religiösen Gehalts der öffentlichen Ruhetage und mit Rücksicht auf die Schutzinteressen einerseits und die wirtschaftlichen Bedürfnisse andererseits.

3. Rechtsvergleich

Im Zentrum des Interesses – und deshalb auch im vorliegenden Zusammenhang immer wieder direkt angesprochen – stehen die Regelungen in den Nachbarkantonen, namentlich diejenigen in den Kantonen Schwyz und St. Gallen.

3.1. Kanton Schwyz

Im Kanton Schwyz bestimmt das Gesetz elf Feiertage und zusätzlich sechs hohe Feiertage (zusätzlich Allerheiligen, vgl. § 2 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 Ruhetagsgesetz, RTG). Das Gesetz verbietet an allen Feiertagen Tätigkeiten und Veranstaltungen, welche die dem Sonn- oder Feiertag angemessene Ruhe und Würde ernstlich stören. Es bestimmt eine Anzahl Ausnahmen und weist zum einen dem zuständigen (kantonalen) Amt und zum andern dem Gemeinderat weitere Ausnahmekompetenzen zu. Es verbietet für die hohen Feiertage zusätzlich zu den an gewöhnlichen Feiertagen verbotenen Aktivitäten eine Vielzahl von weiteren Veranstaltungen und Beschäftigungen. Vorliegend v. a. von Interesse ist, dass dort auch Konzert-, Tanz-, Theater-, Film- und Messeveranstaltungen sowie Schiessübungen untersagt sind, jedoch nur, wenn diese nicht in geschlossenen Räumen stattfinden. Geschlossene Räume müssen sich in festen Bauten befinden. Zelte gelten nicht als solche (vgl. Wegleitung zum RTG vom Oktober 2015, Ziff. 4.2).

3.1.1. Würdigung mit Blick auf die Revision des Glarner Ruhetagsgesetzes (2012)

Die Durchführung von Veranstaltungen an hohen Feiertagen in geschlossenen Räumen bzw. im Freien hatte man im Kanton Glarus anlässlich der letzten Gesetzesrevision ebenfalls dis-

kutiert und festgehalten, dass auch unter neuem Recht Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, insbesondere Tanz- und Musikveranstaltungen, grundsätzlich verboten bleiben sollten. Eine unterschiedliche Behandlung gegenüber (anderen) Indoor-Sportanlässen liesse sich kaum begründen. Eine Ausnahme sollte einzig für „Kino- und Theatervorstellungen“ gelten, welche nur „im Freien“ verboten bleiben, im Übrigen aber gestattet sein sollten, weil sie in geschlossenen Räumen weder optisch noch akustisch ein Problem hinsichtlich der Ruhe darstellen würden. Kino- und Theatervorstellungen fänden vor einem kleineren Publikum statt, während Tanz- und Musikveranstaltungen sehr viel grössere Dimensionen annehmen könnten (Immissionen). Solche Veranstaltungen an hohen Feiertagen würden den Zweck der Ruhe und Besinnung untergraben. Neben Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes sollten an hohen Feiertagen namentlich auch Sportveranstaltungen untersagt sein, da diese mit hohen Lärmimmissionen verbunden seien (vgl. Memorial 2012, S. 79).

Während die Schwyzer Regelung unterscheidet, ob eine Sportveranstaltung (ernstlich) stört oder nicht, und in Abhängigkeit davon solche Veranstaltungen auch an hohen Feiertagen gestattet, verbietet das Glarner Ruhetagsgesetz Sportveranstaltungen an hohen Feiertagen generell.

Weder das RTG noch die erwähnte Wegleitung äusserst sich dazu, wann Tätigkeiten an Sonn- und Feiertagen und namentlich eine Sportveranstaltung die gebotene Ruhe ernstlich stören würden und an welchen Ruhetagen welche Störung als nicht ernstlich zu qualifizieren wäre und deshalb toleriert werden könnte. Nicht an allen Sonn-, Feier- und hohen Feiertagen besteht dasselbe Ruhebedürfnis. Beispielsweise wird am 1. August kein nennenswertes Ruhebedürfnis bestehen und wird dieses gegen Abend völlig in den Hintergrund treten. Demgegenüber wird an Weihnachten über den ganzen Tag allgemein auf ein höheres Ruhebedürfnis Rücksicht zu nehmen sein.

Allgemein zu den hohen Feiertagen führt die erwähnte Wegleitung aus, dass „gastgewerbliche Tätigkeiten an einem hohen Feiertag in der Zeit von 00.00 bis 05.00 Uhr [...] der gebotenen Ruhe und Würde [...] widersprechen (können)“ und dass verlängerte Öffnungszeiten und Freinächte, welche von den Gemeinden bewilligt werden können, nur unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des Volksempfindens zu gewähren seien. Indem primär gastgewerbliche Tätigkeiten Immissionen mit sich bringen, und zwar hauptsächlich in der zweiten Nachthälfte, hat der Kanton Schwyz mit dem Erlass des RTG einen gewichtigen Teil der Verantwortung bezüglich der Sonntags- und Feiertagsruhe den Gemeinden auferlegt. Mithilfe des Gastgewerbegesetzes überwachen sie die Sonn- und Feiertagsruhe. Abgesehen davon dürfte die Beantwortung der Frage, ob eine Veranstaltung das Potenzial haben könnte (ernstlich) zu stören, den Vollzug in manch einem Einzelfall vor einige Herausforderungen stellen, erfordert doch das unterschiedliche Ruhebedürfnis an den einzelnen Ruhetagen eine differenzierte Handhabung.

3.2. Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen gelten dieselben fünf hohen Feiertage (vgl. Art. 3 Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung, RLG) wie im Kanton Glarus. Am öffentlichen Ruhetag sind Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt, die Erholung und Ruhe unverhältnismässig stören (Art. 4). An hohen Feiertagen sind zudem Aufführungen, Wettkämpfe, Versammlungen und andere öffentliche Veranstaltungen nicht religiöser Art untersagt, ausgenommen Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, an denen nicht mehr als 500 Personen gleichzeitig teilnehmen können.

3.3. Zwischenfazit

Im Kanton Glarus hatte man sich 2012 gegen eine Lösung entschieden, wie sie heute im Kanton Schwyz gilt. Eine Lösung mit Publikumsbeschränkung, wie sie im Kanton St. Gallen gilt, würde wohl einen Grossteil der Tanz- und Musikveranstaltungen ermöglichen, welche in

geschlossenen Räumen durchgeführt werden, verhinderte aber weiterhin grosse Sportveranstaltungen, zumal diese oftmals im Freien stattfinden.

4. Die hohen Feiertage im Einzelnen

Im Austausch mit einzelnen Exponenten der Antragsteller zeigte sich, dass man sich hauptsächlich daran stösst, dass am Karfreitag und Ostersonntag Musik- und Tanzveranstaltungen untersagt sind und solche Veranstaltungen an den Tagen davor rechtzeitig beendet bzw. an den Tagen danach nicht zu früh gestartet werden dürfen. Dies erscheint umso verständlicher als die konkurrierenden Betriebe ausserhalb des Kantons, welche teils nur wenige Fahrminuten entfernt liegen, nicht dieselben Einschränkungen kennen.

Tatsächlich schaffen die Ostertage einen Freiraum, der eine breite Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet und von der Bevölkerung unterschiedlich genutzt werden will. Insofern erscheint es angezeigt, zu prüfen, ob das geltende Recht im Sinne der Antragsteller angepasst werden könnte, sodass über die Ostertage Musik- und Tanzveranstaltungen sowie Sportveranstaltungen zugelassen werden könnten. Dies bedingte allerdings den Karfreitag und den Ostersonntag zu einem normalen öffentlichen Ruhetag zurückzustufen. Dies würde entsprechende Veranstaltungen über die Ostertage ermöglichen; sie blieben nur mehr für den Pfingstsonntag, den Eidgenössischen Dank-, Buss- und Betttag sowie für Weihnachten untersagt. Allerdings zeigt sich sofort, dass sich ein solcher Schritt angesichts der Bedeutung des Karfreitags und des Ostersonntags, gerade im Vergleich zum Eidgenössischer Dank-, Buss- und Betttag, nicht begründen liesse. Stuft man den Karfreitag und den Ostersonntag zu einem öffentlichen Ruhetag zurück, bleibt kein Raum mehr für hohe Feiertage. Erklärte man gar sämtliche fünf hohen Feiertage, welche mit Ausnahme des Kantons Appenzell Auser rhoden alle Ostschweizer Kantone so kennen, zu gewöhnlichen öffentlichen Ruhetagen, wäre das ganze Ruhetagsgesetz grundlegend zu überarbeiten, indem namentlich zu prüfen wäre, ob bislang nur für hohe Feiertage geltende Verbote allenfalls auch an öffentlichen Ruhetagen gelten sollten oder ob ausnahmslos alles, was bislang an öffentlichen Ruhetagen gestattet war, auch an den bisherigen hohen Feiertagen erlaubt sein soll.

5. Lösungsvorschlag

Der Regierungsrat hält es für angezeigt, die bisherige Regelung anzupassen. Zwar nicht dermassen radikal, wie mit dem Memorialsantrag gefordert, sondern massvoll und konkret so, dass in Anlehnung an die Regelung im Kanton Schwyz im Einzelnen bezeichnete Veranstaltungen auch an hohen Feiertagen zulässig sein sollen, sofern diese in geschlossenen Räumen stattfinden. Unter derselben Bedingung sollen auch Sportveranstaltungen zulässig sein. Beides in der Annahme, dass so (d. h. in geschlossenen Räumen) keine Immissionen resultieren, welche die an hohen Feiertagen gebotene Ruhe beeinträchtigen. Für jede Art von Tätigkeiten und Veranstaltungen an öffentlichen Ruhetagen ist grundsätzlich zu fordern, dass sie die jeweils gebotene Ruhe nicht stören. Tun sie dies nicht, sollen sie – mit Ausnahme der Aufzählung in Artikel 4 – neu auch an hohen Feiertagen gestattet sein. Folglich sollen künftig an hohen Feiertagen nicht nur Kino- und Theatervorstellungen in geschlossenen Räumen gestattet sein, sondern insbesondere auch Tanz-, Musik-, Theater-, Film- und Messeveranstaltungen sowie Sportveranstaltungen mit zugehörigen Festlichkeiten (Festwirtschaften), immer vorausgesetzt, sie werden in geschlossenen Räumen veranstaltet. Für Sportveranstaltungen im Freien bestünde bekanntermassen die Möglichkeit, solche ausnahmsweise und im Einzelfall nach Artikel 7 Absatz 2 zu bewilligen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 4; Hohe Feiertage

Absatz 1 Buchstabe a: Der bisher hier verwendete Begriff „Veranstaltungen“ erfasste auch Indoor-Veranstaltungen, welche künftig zulässig sein sollen, und wird deshalb, um keinen Widerspruch zu schaffen, hier gestrichen.

Absatz 1 Buchstabe b: Die im Einzelnen genannten Veranstaltungen sind zulässig, soweit sie nicht im Freien abgehalten werden und nicht stören (vgl. Art. 3 Abs. 1). Oder umgekehrt: Zulässig sind nicht störende Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, wobei sich geschlossene Räume in festen Bauten befinden und Zelte nicht als geschlossene Bauten gelten.

Absatz 1 Buchstabe c: Für Sportveranstaltungen und ihre zugehörigen Festlichkeiten (Festwirtschaften) gilt grundsätzlich dasselbe. Sofern nicht im Freien veranstaltet und nicht störend (vgl. Art. 3 Abs. 1) sind sie neu zulässig.

Absatz 1 Buchstabe e: Auch bei „Ausstellungen mit kommerziellem Charakter“ handelt es sich im weiteren Sinne um „Tätigkeiten“ im Sinne von Artikel 3, welche neu auch an hohen Feiertagen erlaubt sein sollen, sofern sie erstens nicht stören (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. b) und zweitens nicht im Freien stattfinden.

Absatz 1 Buchstabe f: Das ausdrückliche Verbot für den Betrieb von Spielsalons wird aus dem Schwyzer Recht übernommen.

Absatz 1 Buchstabe g: Märkte, Schaustellungen und Zirkusvorführungen im Freien sind untersagt. Für Zirkusvorführungen wird dies faktisch ausnahmslos gelten, zumal man solche in geschlossenen Räumen nicht kennt. Auch Märkte finden mehrheitlich im Freien statt. Wollte man allerdings einen Weihnachtsmarkt in der Lintharena SGU durchführen, wäre dies zulässig.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es sind weder finanzielle noch personelle Auswirkungen aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassungen zu erwarten.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde den Memorialsantrag „Abschaffung des Tanzverbotes“ zur Ablehnung und beiliegende Gesetzesänderung zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse
- Memorialsantrag