

Beschluss Nr. 953/2018

Schwyz, 18. Dezember 2018 / ju

Initiative „Polizeistunde soll fallen!“

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Wortlaut der Initiative

Am 28. Mai 2018 hat eine Delegation der Jungen CVP Kanton Schwyz bei der Staatskanzlei eine Initiative im Sinne von § 28 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) eingereicht. Sie lautet:

„Die kantonale Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholischen Getränken (Gastgewerbegesetz) vom 10. September 1997 (GGG, SRSZ 333.100) ist dahingehend zu ändern:

- 1. Für bewilligungspflichtige Betriebe und Anlässe soll keine Beschränkung der Öffnungszeiten in der Nacht mehr gelten.*
- 2. Der Gesetzgeber kann Ausnahmen von diesem Grundsatz vorsehen, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung und zum Jugendschutz geboten ist.“*

Zum Initiativentwurf hatte die Staatskanzlei mit Schreiben vom 20. August 2015 vorgängig Stellung genommen.

1.2 Zustandekommen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 450/2018 festgestellt, dass die Initiative mit 2226 bescheinigten Unterschriften formell zustande gekommen ist (Amtsblatt Nr. 26 vom 29. Juni 2018, S. 1490).

2. Prüfung der Gültigkeit

2.1 Zuständigkeit und Gültigkeitsvoraussetzungen

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über deren Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Kantonsrat kann eine Initiative auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt durch Kantonsratsbeschluss, der beim Bundesgericht angefochten werden kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Oktober 2016 [1C_665/2015] betreffend Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21).

2.2 Einheit der Form

Jede Initiative kann als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§§ 28 f. KV). Eine Initiative darf nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Oktober 2016 [1C_665/2015] betreffend Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21, Erw. 3.4 und 3.5).

Die Initiative verlangt eine Teilrevision des Gastgewerbegesetzes und wurde als allgemeine Anregung eingereicht. Die Initiative wahrt somit die Einheit der Form.

2.3 Einheit der Materie

Eine Initiative darf grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben. Anders formuliert: Zwei oder mehrere Sachfragen und Materien dürfen nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Zwischen verschiedenen Teilen einer Initiative muss mindestens ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d.h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt (BGE 129 I 384, Pra 2004 S. 526).

Die Initiative zielt auf eine Teilrevision des Gastgewerbegesetzes ab. Weitere Sachbereiche sind nicht betroffen. Die Einheit der Materie ist gewahrt.

2.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Eine kantonale Verfassungsinitiative darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass diese Kontrolle der Rechtmässigkeit korrekt durchgeführt wird, damit sie sich nicht zu Bestimmungen äussern müssen, die von vornherein materiell höherrangigem Recht widersprechen (BGE 139 I 198 f.).

Die Initiative widerspricht den bundesrechtlichen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) nicht, weil der Arbeitnehmerschutz von der Aufhebung der Öffnungszeiten nicht tangiert ist. Es liegt kein erkennbarer Widerspruch zum Bundesrecht vor.

2.5 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. c KV). Initiativen sind demnach als ungültig zu erklären, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme faktisch nicht vollzogen werden können. Schwierigkeiten bei der praktischen Durchführung oder bei der Einhaltung einzelner Forderungen, etwa von Fristvorschriften, genügen für die Annahme der Unmöglichkeit nicht (vgl. Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: ZBl 1990 S. 378 ff., 387).

Die Initiative lässt sich nach deren Annahme als allgemeine Anregung auf Gesetzesstufe und auch in der Praxis umsetzen.

2.6 Fazit

Aus der Sicht des Regierungsrats ist die vorliegende Initiative für gültig zu erklären.

3. Stellungnahme zur Initiative

3.1 Heutige Rechtslage und Anliegen der Initianten

In § 8 GGG wird im Grundsatz festgehalten, dass gastgewerbliche Betriebe und Anlässe von 05.00 bis 24.00 Uhr geöffnet sein dürfen. Als Ausnahmen von diesem Grundsatz regelt § 9 GGG die Möglichkeit der Verlängerung der Öffnungszeiten, § 10 GGG die Freinächte für bestimmte Anlässe sowie § 11 die Anordnung von kürzeren Öffnungszeiten. Mit einer Busse von Fr. 20.-- wird sanktioniert, wer sich nach der bewilligten Öffnungszeiten als Gast widerrechtlich in einem Gastbetrieb aufhält (§ 18 GGG). Der Gastbetrieb, welcher ausserhalb der erlaubten Öffnungszeiten Gäste bewirbt, deren Anwesenheit duldet oder den Kontrollorganen verheimlicht, wird mit Busse bestraft (§ 17 GGG).

Die Initiative bezweckt, dass die grundsätzlichen Öffnungszeiten von 05.00 bis 24.00 Uhr bei gastgewerblichen Betrieben und Anlässen wegfallen sollen und es für den Zeitraum von 24.00 bis 05.00 Uhr keine zusätzliche Verlängerungsbewilligung des zuständigen Gemeinderats mehr bedarf. Damit einhergehend werden die obigen Sanktionsbestimmungen obsolet.

3.2 Meinungsumfrage bei den Direktbetroffenen

Mit Schreiben vom 12. Juli 2018 hat das Volkswirtschaftsdepartement die Meinungen der unmittelbar von der Initiative betroffenen Schwyzer Gemeinden, des Verbands GastroSchwyz sowie der Schwyz Tourismus AG erfragt. Innert Frist (bis 21. September 2018) haben sich 26 Gemeinden und Einheitsgemeinden sowie der Verband Gastro Schwyz (zusammen mit der Schwyz Tourismus AG) zur Initiative schriftlich geäussert.

Bei den Gemeinden haben sich zwölf Gemeinden für und zwölf Gemeinden gegen die Initiative ausgesprochen. Zwei Gemeinden haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Der Verband GastroSchwyz hat bei seinen Aktiv-Mitgliedern eine Umfrage durchgeführt. Grossmehrheitlich haben sich die äussernden Gastrobetriebe für eine Abschaffung der Polizeistunde ausgesprochen. Schwyz Tourismus AG hat sich der Meinung von GastroSchwyz und der Mehrheit deren Mitgliedern angeschlossen, ohne eine eigene Stellungnahme abzugeben.

3.3 Pro-Argumente

Die Argumente, die für die Annahme der Initiative sprechen, lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Bürokratie- und Kostenabbau;
- Stärkung der Selbstverantwortung der Gastbetriebe;
- geänderte Bedürfnisse der Bevölkerung (geändertes Freizeitverhalten);
- Entkriminalisierung des „Schlummertrunks“;
- keine Ballung der Gäste im öffentlichen Raum nach der Polizeistunde, da die Betriebe voraussichtlich zeitversetzt schliessen werden;
- auch nach Abschaffung der Schliessungszeiten kann der zuständige Gemeinderat in Einzelfällen bestimmte Öffnungszeiten mit der Beschluss anordnen;
- Abschaffung von Schliessungszeiten in anderen Kantonen ohne Zunahme von Nachtruhestörungen, Littering und Sachbeschädigungen (z.B. Uri);
- Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen im Kanton Schwyz;
- entfallen der unergiebigsten Diskussionen zwischen Spätgästen und Polizei über Sinn und Unsinn der Polizeistunde.

3.4 Contra-Argumente

Die Argumente, die für die Ablehnung der Initiative sprechen, lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Befürchtungen, dass Alkoholkonsum, Gewalt, Nachtruhestörungen und Sachbeschädigungen zunehmen werden;
- bewährte Praxis und Rechtsprechung;
- rasche und unkomplizierte Erteilung von Verlängerungsbewilligungen bereits heute möglich;
- weniger wirksame Mittel zum Jugendschutz und zur Durchsetzung von Ruhe und Ordnung;
- Verlust einer Einnahmequelle durch den Wegfall der Gebühren für die Gemeinden;
- für Angestellte unattraktivere Arbeitszeiten;
- kein Bedürfnis der Gastbetriebe;
- Beweislastumkehr zum heutigen System (nicht mehr der Gesuchsteller muss nachweisen, dass sein Betrieb Ruhe und Ordnung nicht verletzt, sondern die Bewilligungsbehörde muss beweisen, dass der Betrieb die Umgebung stört);
- negatives Beispiel des Kantons Basel-Stadt (Abschaffung [1996] und Wiedereinführung [2005] der Polizeistunde).

3.5 Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die gesellschaftlichen Gewohnheiten in den letzten Jahrzehnten auch im Kanton Schwyz stark verändert haben. Die Mehrheit der Schwyzer Gastwirtschaftsbetriebe sowie Schwyz Tourismus AG begrüssen und unterstützen die Initiative. Es entspricht einem liberalen Bedürfnis im Kanton Schwyz, dass jeder Gastwirtschaftsbetrieb individuell über seine Öffnungs- bzw. Schliessungszeiten entscheiden kann. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass die von den Gastwirtschaftsbetrieben ausgehenden Nachtruhestörungen selten sind. Mit der Aufhebung der Polizeistunde ist deshalb weder ein prägnantes Ansteigen noch ein Absinken von Littering, Sachbeschädigungen und Nachtruhestörungen zu erwarten.

Die Annahme und Umsetzung der Initiative führt unbestrittenermassen zu einem Paradigmenwechsel. Demnach soll der Grundsatz gelten, dass jeder gastgewerbliche Betrieb oder Anlass seine Öffnungszeiten nach seinen konkreten Bedürfnissen gestalten darf. Weiterhin erforderlich ist aber, dass jeder gastgewerbliche Betrieb oder Anlass zwingend über eine vom zuständigen Gemeinderat erteilte Betriebs- oder Anlassbewilligung für die gastgewerbliche Tätigkeit nach §§ 5 ff. GGG verfügen muss. In der Praxis bedeutet dies, dass der zuständige Gemeinderat weiterhin be-

fugt sein wird, im Rahmen der Erteilung der Betriebs- oder Anlassbewilligung Auflagen und Bedingungen zum Schutz der Gesundheit und der Jugend oder zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit anzuordnen. Ebenfalls ändert sich nichts an den Voraussetzungen für die Erteilung an den Bewilligungen durch den Gemeinderat, d.h. die verantwortliche Person muss handlungsfähig sein und Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bieten. Der Bewilligungsinhaber muss im Betrieb oder am Anlass sowie in deren Umgebung für Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Hygiene sorgen. Die Bewilligungsinhaber haben insbesondere dafür zu sorgen, dass die Nachbarschaft nicht durch übermässige Einwirkung belästigt wird. Weiter haben gastgewerbliche Räume, Anlagen und Einrichtungen den bau-, lebensmittel-, feuer- und verkehrspolizeilichen Anforderungen zu entsprechen. In diesen Bereichen ändert sich auch bei Umsetzung der Volksinitiative nichts.

Selbst im Zusammenhang mit der Abschaffung der Öffnungszeiten soll es dem zuständigen Gemeinderat nach dem klaren Wortlaut der Initiative weiterhin erlaubt sein, Ausnahmen vom Grundsatz vorzusehen, wenn dies zum Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung und zum Jugendschutz geboten ist. Der zuständige Gemeinderat hat somit auch nach der Änderung des GGG die Möglichkeit, die Öffnungszeiten für gastgewerbliche Betriebe und Anlässe über die Erteilung der Betriebs- oder Anlassbewilligung entsprechend zu regulieren, wo dies sachlich gerechtfertigt ist. Vorbehalten bleiben in jedem Fall die Regelungen im Ruhetagsgesetz vom 21. November 2001 (RTG, SRSZ 545.110) für die hohen Feiertage im Kanton Schwyz. So bleiben an hohen Feiertagen Umzüge nicht religiöser Art, Märkte, Schaustellungen, Zirkusveranstaltungen sowie Konzert-, Tanz-, Theater-, Film- und Messeveranstaltungen, die nicht in geschlossenen Räumen stattfinden, weiterhin untersagt (§ 4 RTG).

Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative anzunehmen.

4. Behandlung im Kantonsrat

4.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 19. Juni 2018 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat bis spätestens 18. Dezember 2019 über die Initiative Beschluss fassen.

4.2 Referendum

Die Initiative ist als allgemeine Anregung eingereicht worden. Wird sie vom Kantonsrat mit einfachem Mehr angenommen, findet keine Volksabstimmung statt, sondern der Regierungsrat hat die von der Initiative geforderten Gesetzesanpassungen auszuarbeiten und dem Kantonsrat vorzulegen (§ 31 Abs. 2 KV). Erst die ausgearbeitete Gesetzesvorlage untersteht je nach Schlussergebnis der Abstimmung im Kantonsrat dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss §§ 34 oder 35 KV.

Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, entscheidet das Volk über sie (§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. c KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) die Initiative „Polizeistunde solle fallen!“ als gültig zu erklären;
 - b) die Initiative „Polizeistunde solle fallen!“ anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Junge CVP Kanton Schwyz, Dominik Blunschy, Hof 13, 6438 Ibach; Gemeinden; Schwyz Tourismus AG, Schwyz Tourismus AG, Zeughausstrasse 10, 6430 Schwyz; Verband GastroSchwyz, Grosserstrasse 40, Postfach 34, 8841 Gross.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Sicherheitsdepartement; Amt für Arbeit.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber