



**Motion von Fabio Iten, Laura Dittli und Anna Bieri
betreffend Abschaffung der Sperrstunde im Gastgewerbe**
(Vorlage Nr. 3042.1 - 16212)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 15. September 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Fabio Iten, Unterägeri, Laura Dittli, Oberägeri, und Anna Bieri, Hünenberg, reichten am 6. Januar 2020 eine Motion betreffend Abschaffung der Sperrstunde im Gastgewerbe ein (Vorlage Nr. 3042.1 - 16212). Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 30. Januar 2020 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht nehmen wir zum Anliegen der Motionärinnen und des Motionärs wie folgt Stellung.

1. Regelung der Öffnungszeiten im Gastgewerbe

1.1. Sperr- bzw. Polizeistunde im Allgemeinen

Die Regelung der Öffnungszeiten von gastgewerblichen Betrieben und Anlässen liegt in der Kompetenz der Kantone. Bei den Vorschriften über die Polizeistunde handelt es sich um kantonale oder kommunale Bestimmungen zum Zweck der Sicherstellung der Nachtruhe und zum Schutz vor negativen Begleiterscheinungen des Nachtlebens (Verunreinigungen, Sachbeschädigungen, Gewaltdelikte, Alkoholmissbrauch, Störung der Verkehrssicherheit etc.).

1.2. Rechtslage im Kanton Zug

Im Kanton Zug sind die betreffenden Bestimmungen im Gesetz über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern vom 25. Januar 1996 (Gastgewerbegesetz; BGS 943.11) enthalten. Bewilligungspflichtige Betriebe dürfen von 5 Uhr bis 24 Uhr geöffnet sein (§ 12 Gastgewerbegesetz). Die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber können für ihren Betrieb generell eine andere Öffnungszeit beantragen. Der Gemeinderat prüft das Gesuch anhand der Betriebsführung, der örtlichen Lage des Betriebs sowie Art und Umfang des Betriebs. Er bewilligt eine generelle Verlängerung der Öffnungszeit, wenn die Prüfung aller Kriterien ergibt, dass der Jugendschutz sowie die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit gewährleistet sind. Statt einer generellen Verlängerung ist auch eine einmalige Verlängerung möglich. Die Befugnis zur Bewilligung einmaliger Verlängerungen liegt ebenfalls beim Gemeinderat, sofern er sie nicht an das Polizeiamt delegiert hat (§ 13 Gastgewerbegesetz). Der Gemeinderat verfügt für einen einzelnen Betrieb kürzere Öffnungszeiten, wenn der Schutz der Jugend, die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit dies erfordern (§ 14 Gastgewerbegesetz). Zudem kann der Gemeinderat einzelne Freinächte festlegen, die für alle Betriebe gelten (§ 15 Gastgewerbegesetz).

1.3. Rechtslage in anderen Kantonen

Eine Polizei- bzw. Sperrstunde gilt insbesondere in nachfolgenden Kantonen nach wie vor: Im Kanton Zürich gilt eine Schliessungszeit von 24 Uhr bis 5 Uhr mit der Möglichkeit von dauernden Ausnahmen, wenn die Nachtruhe und die öffentliche Ordnung nicht beeinträchtigt werden. Im Kanton Luzern müssen Gastwirtschaftsbetriebe von 0.30 Uhr bis 5 Uhr geschlossen sein, wobei unter denselben Voraussetzungen wie im Kanton Zürich die Möglichkeit von dauernden Ausnahmen besteht. Auch im Kanton Bern gelten Schliessungszeiten von 0.30 Uhr bis 5 Uhr, mit der Möglichkeit zur Bewilligung von Überzeit bis 3.30 Uhr bzw. 5 Uhr. Im Kanton Basel-Stadt gilt die Polizeistunde ab 1 Uhr bzw. in der Nacht auf Samstag und Sonntag ab 2 Uhr (bis 5 Uhr), wobei wiederum Verlängerungsmöglichkeiten bestehen. In den Kantonen Uri und Obwalden gilt seit dem Jahr 1998 keine Polizei- bzw. Sperrstunde mehr. Im Kanton Schwyz hat der Kantonsrat am 27. Mai 2020 die Abschaffung der Polizeistunde beschlossen.

2. Konsultation von betroffenen Kreisen

Der Mitmotionär Fabio Iten hat den Regierungsrat bei der Überweisung der Motion aufgefordert, die verschiedenen Interessengruppen einzubeziehen und eine Auslegeordnung zu machen. Der Regierungsrat hat dementsprechend die Einwohnergemeinden, den Verband Gastro Zug und den Hotelier-Verein Zugerland um eine Stellungnahme zur Motion gebeten. Zusammenfassend ergibt sich aus den eingegangenen Antworten Folgendes:

2.1. Ablehnende Haltung

Die Einwohnergemeinden Zug, Baar, Cham, Hünenberg, Neuheim und Unterägeri lehnen die Motion ab. Zum einen schätzen sie gestützt auf die Anzahl der nachgesuchten und erteilten Verlängerungsbewilligungen das Bedürfnis der Gastgewerbebetriebe nach einer Abschaffung der Sperrstunde als gering ein. Zum andern erachten sie das Instrument der Verlängerungsbewilligungen als sinnvoll. Damit könne zielgerichtet zwischen den Bedürfnissen der Betriebe und dem Ruhebedürfnis von Anwohnerinnen und Anwohnern abgewogen werden. Zum Beispiel bestehe die Möglichkeit, in Gewerbegebieten grosszügiger Bewilligungen zu erteilen als in lärm-sensiblen Gebieten, oder eine Verlängerungsbewilligung könne zum Schutz der Anwohnerinnen und Anwohner mit Auflagen verbunden werden. Die genannten Einwohnergemeinden sind der Auffassung, dass mit der Abschaffung der Sperrstunde ein Instrument zur Regulierung von allfällig überbordenden Betrieben aus der Hand gegeben würde. Mit dem aktuellen System sei es möglich, einen Gastgewerbebetrieb zu verwarnen oder die Verlängerungsbewilligung sogar zu entziehen, wenn die Ruhe und Ordnung nicht eingehalten würden. Mit der generellen Abschaffung der Sperrstunde wäre eine solche Sanktion kaum mehr möglich. Es seien vermehrte Lärmbelästigungen und dadurch eine intensivere Inanspruchnahme der Zuger Polizei zu erwarten. Die Gemeinde könnte diesfalls nur noch gestützt auf das Lärmschutzrecht eingreifen, was allenfalls Lärmgutachten und dadurch einen wesentlich höheren Verwaltungsaufwand erfordern würde. Ausserdem diene die Sperrstunde nicht zuletzt dem Schutz der Wirtsleute und ihrer Mitarbeitenden vor unwirtschaftlichen und ausufernden Betriebszeiten.

2.2. Zustimmungende Haltung

Demgegenüber unterstützen die Einwohnergemeinden Steinhausen, Walchwil und Oberägeri die Motion. Die Liberalisierung entlaste die Verwaltung und bringe einen Abbau von Bürokratie. Sie stärke die Eigenverantwortung und die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten. Restaurants und Bars seien für das öffentliche Leben in einer Gemeinde wichtig. Allfällige Lärmbelästigungen und Nachtruhestörungen könnten gestützt auf das Übertretungsstrafgesetz geahndet

werden. Es bestünden auch ohne die Sperrstunde bereits genügend Vorschriften und Rahmenbedingungen für die Einhaltung eines massvollen Nachtlebens. Es habe bisher keine Schwierigkeiten mit Gastgewerbebetrieben gegeben, die über eine Bewilligung für generell längere Öffnungszeiten verfügten.

2.3. Verzicht auf Stellungnahme

Der Hotelier-Verein Zugerland und der Verband Gastro Zug haben stillschweigend auf eine Stellungnahme verzichtet. Gemäss Auskunft der Präsidentin von Gastro Zug habe der Vorstand den Verzicht darauf beschlossen, weil die Meinungen der Mitglieder des Zuger Gastroverbandes aus verständlichen Gründen unterschiedlicher Natur seien.

3. Instrumente gegen negative Auswirkungen des Nachtlebens

3.1. Verwaltungsrechtliche Instrumente

Gestützt auf § 12 Gastgewerbegesetz gilt eine Sperrstunde von 24 Uhr bis 5 Uhr. Will ein Betrieb länger geöffnet haben oder soll ein Anlass länger dauern, ist eine Verlängerungsbewilligung nötig. Der Gemeinderat überprüft in diesem Rahmen präventiv die Verträglichkeit von längeren Öffnungszeiten eines Gastgewerbebetriebs oder Anlasses mit den öffentlichen Interessen an Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Wenn sodann gegen die gesetzliche Sperrstunde oder die mittels Verlängerungsbewilligung erlaubte Öffnungszeit verstossen wird, sind repressive Verwaltungsmassnahmen möglich. Diesfalls spricht der Gemeinderat eine Verwarnung aus oder er ergreift geeignete Massnahmen, insbesondere den Widerruf der längeren Öffnungszeit (§ 25 Abs. 1 Gastgewerbegesetz). Unter den gleichen Voraussetzungen kann auch die Polizei geeignete Sofortmassnahmen ergreifen (§ 25 Abs. 2 Gastgewerbegesetz).

Falls das geltende System mit den gesetzlichen Öffnungszeiten und der Verlängerungsmöglichkeit aufgehoben würde, könnte der Gemeinderat die erwähnte präventive Kontrolle nicht mehr vornehmen und keine Verwarnung oder sonstige Massnahmen wegen der Nichteinhaltung einer bestimmten Öffnungszeit mehr aussprechen. Im Fall von Lärmbelästigungen oder anderweitigen Störungen hätte der Gemeinderat somit zu prüfen, ob der betreffende Betrieb die Zonenvorschriften einhält. Die Raumplanung dient auch dem Schutz der Wohnlichkeit vor negativen Auswirkungen und dem Schutz der Nachbarinnen und Nachbarn vor Missständen verschiedenster Art (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.132/1999 und 1P.358/1999 vom 25. Januar 2000, E. 2.a/bb). Eine Nutzung, die den Zonenvorschriften widerspricht, wäre zu untersagen oder auf das zonenkonforme Mass einzuschränken. In Bezug auf Lärmemissionen wäre zudem die Wahrung der eidgenössischen Lärmschutzvorschriften zu überprüfen. Übermässiger Lärm könnte durch Betriebsvorschriften gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. c USG reduziert werden, namentlich durch Einschränkung der Öffnungszeiten (vgl. BGE 123 II 325 E. 4e S. 336). Allenfalls könnte der Gemeinderat die Alkoholabgabebewilligung mit einer betreffenden Auflage ergänzen (§ 10 Gastgewerbegesetz) und bei einem Verstoss bzw. wiederholten Verstössen dagegen eine Verwarnung aussprechen oder die Alkoholabgabebewilligung entziehen (§ 25 Gastgewerbegesetz).

3.2. Strafrechtliche und zivilrechtliche Instrumente

Verunreinigungen in der Nachbarschaft eines Gastwirtschaftsbetriebs könnten gestützt auf § 5 und § 6 Übertretungsstrafgesetz vom 23. Mai 2013 (ÜStG, BGS 312.1) strafrechtlich geahndet werden. Zudem wird nach § 9 Abs. 1 ÜStG mit Busse bestraft, wer aussergewöhnlichen Lärm verursacht, der über das üblicherweise zu tolerierende Mass am fraglichen Ort oder im Zusammenhang mit einer traditionellen Veranstaltung hinausgeht (Bst. a) oder die am fraglichen Ort

massgebliche oder übliche Nachtruhe durch übermässigen Lärm stört (Bst. b). Fahrlässigkeit ist strafbar (§ 9 Abs. 2 ÜStG). Diese Vorschriften würden es zwar erlauben, gegen Gäste eines Gastwirtschaftsbetriebs oder Anlasses vorzugehen, welche unzumutbaren Lärm oder Verschmutzungen verursachen. Gegenüber denjenigen Personen, die einen Gastwirtschaftsbetrieb führen, bieten diese Strafbestimmungen aber keine Handhabe.

Zudem bestünde mit dem Nachbarrecht ein zivilrechtliches Instrument gegenüber überbordenden Gastgewerbebetrieben. Gestützt darauf könnten sich Nachbarinnen und Nachbarn von solchen Betrieben gegen übermässige Einwirkungen auf ihr Grundeigentum oder ihren Besitz wehren (Art. 684 i.V.m. Art. 679 und 928 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR 210). Um eine Zivilklage anhängig zu machen, muss allerdings ein Kostenvorschuss geleistet werden. Die Beweislast für die geltend gemachten Beeinträchtigungen liegt bei der klagenden Partei. Sie hat die Kosten zu tragen, falls sie im Zivilprozess unterliegt. Die Führung eines Zivilprozesses ist somit mit einem beträchtlichen Aufwand und Kostenrisiko verbunden.

4. Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat anerkennt, dass die Abschaffung der Sperrstunde ein attraktiveres Nachtleben ermöglichen und damit zur Standortattraktivität des Kantons Zug beitragen würde. Er attestiert zudem der grossen Mehrheit derjenigen Personen, die einen Gastwirtschaftsbetrieb führen, ein hohes Mass an Kompetenz und Verantwortungsbewusstsein. Er macht jedoch, vor allem gestützt auf die Rückmeldungen aus der durchgeführten Konsultation, keinen Bedarf für die Aufhebung der Sperrstunde aus. Der Kanton Zug hat ein liberales Gastgewerbegesetz, das gastgewerbliche Tätigkeiten nur bei der Abgabe von alkoholhaltigen Getränken für bewilligungspflichtig erklärt und es bewilligungspflichtigen Betrieben jetzt schon ermöglicht, mittels generellen oder einmaligen Verlängerungsbewilligungen über die Sperrstunde hinaus offen zu halten. Ausserdem lassen die Rückmeldungen der Einwohnergemeinden darauf schliessen, dass bei der Erteilung von Verlängerungsbewilligungen meistens eine liberale Praxis geübt wird.¹ Die Gastgewerbebetriebe im Kanton Zug haben somit die Möglichkeit, je nach ihren individuellen Bedürfnissen die offiziellen Freinächte zu nutzen sowie eine generelle oder einmalige Verlängerungsbewilligung zu beantragen. Nach der Einschätzung der meisten Einwohnergemeinden besteht deshalb von Seiten der Gastgewerbebetriebe kein genereller Bedarf nach einer Abschaffung der Sperrstunde. Darauf lässt auch der Verzicht des Verbands Gastro Zug auf eine Stellungnahme zur Motion schliessen.

Für die Beibehaltung des bisherigen Systems mit den gesetzlichen Öffnungszeiten und der Möglichkeit von Verlängerungsbewilligungen spricht zudem, dass damit allfälligen Störungen der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit einfacher und besser begegnet werden kann. Nach geltendem Recht führt der Gemeinderat bei einem Gesuch um generell längere Öffnungszeiten ein Auflage- und Einspracheverfahren durch. Die Anwohnerinnen und Anwohner können mittels Einsprache Einwände gegen längere Öffnungszeiten erheben. Bei der anschliessenden Prüfung des Gesuchs klärt der Gemeinderat bereits im Vorfeld, ob Gewähr dafür besteht, dass die Anwohnerinnen und Anwohner sowie die Bevölkerung genügend vor den negativen Begleiterscheinungen des Nachtlebens geschützt werden. Diese präventive Kontrolle entspricht auch dem umweltschutzrechtlichen Vorsorgeprinzip. Zudem verfügen die Einwohnergemeinden mit der Inhaberin oder dem Inhaber einer Verlängerungsbewilligung über eine direkte

¹ Vgl. dazu die Antwort des Stadtrats von Zug Nr. 2580 vom 7. April 2020 zur Interpellation der SVP-Fraktion betreffend die Ladenöffnungszeiten des Detailhandels und die Sperrstunden im Gastgewerbe der Stadt Zug, https://www.stadtzug.ch/docn/2545594/G2580_SR.pdf, besucht am 31. August 2020.

Ansprechperson bei Reklamationen und können durch eine Verwarnung oder den Entzug der Verlängerungsbewilligung die im Einzelfall angemessene Massnahme ergreifen. Ohne diese Möglichkeit müssten die Gemeindebehörden lärmschutzrechtliche Anordnungen gegenüber dem betroffenen Gastgewerbebetrieb prüfen, was wesentlich aufwändiger sein dürfte.

Würde die Sperrstunde abgeschafft, müssten die Anwohnerinnen oder Anwohner von Gastgewerbebetrieben auf dem strafrechtlichen Weg gegen die jeweiligen Personen vorgehen, welche Lärm oder anderweitige Störungen verursachen. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich diese Personen oftmals vor dem Eintreffen der Polizei von ihrem Standort entfernen und polizeiliche Interventionen damit ins Leere gehen. Zudem fehlt es an einem strafrechtlichen Instrument gegenüber den Betreiberinnen und Betreibern der Gastwirtschaftsbetriebe, in deren Umgebung die Missstände auftreten. Wie bereits ausgeführt, stellen die nachbarrechtlichen Zivilklagen wegen der hohen Hürden eines Zivilprozesses keine realistische Alternative dar. Die strafrechtlichen und zivilrechtlichen Instrumente bieten somit keine sinnvolle Handhabe gegenüber fehlbaren Betrieben. Es liegt daher auch im Interesse der Anwohnerinnen und Anwohner, dass die Einwohnergemeinden mit der Sperrstunde weiterhin über ein griffiges Instrument gegenüber solchen Gastwirtschaftsbetrieben verfügen.

Schliesslich ist anzufügen, dass die Erfahrungen von Kantonen, welche die Sperrstunde abgeschafft haben, durchzogen sind. Nachdem beispielsweise der Kanton Basel-Stadt im Jahr 1996 die Polizeistunde aufgehoben hatte, nahmen die Anzahl der Betriebe, aber auch Klagen über Nachtruhestörungen und Verunreinigungen der Umgebung bedeutend zu, woraufhin wieder eine Polizeistunde (ab 1 bzw. 2 Uhr) eingeführt wurde.² Zusammenfassend erachtet der Regierungsrat die Sperrstunde daher als bewährtes und erhaltenswertes Instrument.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Fabio Iten, Laura Dittli und Anna Bieri vom 6. Januar 2020 betreffend Abschaffung der Sperrstunde im Gastgewerbe (Vorlage Nr. 3042.1 - 16212) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 15. September 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

100/sl

² Vgl. dazu Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über das Gastgewerbe (Gastgewerbegesetz) sowie Bericht des Regierungsrates zur Motion Annemarie von Bidder und Consorten betreffend Ergänzung des § 25 des Wirtschaftsgesetzes vom 11. Februar 2003, <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/000052/000000052691.pdf>, besucht am 31. August 2020.