Änderung des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (Wirtschaftsgesetz)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 29. November 2011, RRB Nr. 2011/2488

Zuständiges Departement

Departement des Innern

Vorberatende Kommission(en)

Justizkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
2. Begründung des Auftrages	5
3. Leitfall in der Stadt Solothurn als Auslöser	5
4. Begriffsbestimmung	6
5. Bemerkungen zu § 27 ^{bis}	6
6. Schnittstellenproblematik zum Bau- und Planungsrecht.....	7
7. Rechtliches.....	7
8. Antrag.....	8

Beilagen

- Beschlussesentwurf
- Synopse

Kurzfassung

Mit dieser Vorlage wird der erheblich erklärte Auftrag überparteilich: Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine zeitlich begrenzte Versuchsphase der generellen Öffnungszeiten von Nachlokalen bis 5 Uhr (Änderung des kantonalen Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken, Wirtschaftsgesetz; BGS 513.81) umgesetzt (Kantonsratsbeschluss Nr. A 172/2010 vom 21. Juni 2011). Es werden die gewerbepolizeilichen Voraussetzungen für die Durchführung von Versuchen geschaffen.

Der Regierungsrat wird ermächtigt, die Öffnungszeiten von Gastgewerbebetrieben versuchsweise hinauszuschieben oder aufzuheben. Gemäss Systematik ist die Versuchsbestimmung unter Ziffer 1.4.2 als § 27bis mit der Sachüberschrift "Durchführung von Versuchen" ins Wirtschaftsgesetz einzufügen. Der Regierungsrat bestimmt die Details der Versuchsanordnung selber. Als Teilnehmende am Versuch stehen Gastgewerbebetriebe der urbanen Zentren im Vordergrund.

Die Schnittstellenproblematik zum Bau- und Planungsrecht ist so gelöst, dass nur am Versuch teilnehmen kann, wer neben dem gewerbepolizeilichen Verfahren zusätzlich das Verfahren vor den örtlichen Bau- oder Planungsbehörden erfolgreich durchlaufen hat.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken (Wirtschaftsgesetz).

1. Ausgangslage

Mit dieser Vorlage wird der erheblich erklärte Auftrag überparteilich: Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine zeitlich begrenzte Versuchsphase der generellen Öffnungszeiten von Nachtlokalen bis 5 Uhr (Änderung des kantonalen Gesetzes über das Gastgewerbe und den Handel mit alkoholhaltigen Getränken; BGS 513.81) umgesetzt (Geschäft A 172/2010 gemäss Beschluss Kantonsrat Nr. vom 21. Juni 2011).

Anlässlich der Verhandlungen im Kantonsrat wurde betont, dass infolge des unbestrittenen Inhaltes des Vorstosses auf ein Vernehmlassungsverfahren zu verzichten sei.

2. Begründung des Auftrages

Dem Auftrag liegt die Feststellung zu Grunde, dass sowohl in der Bevölkerung als auch bei den Betreibern von Clubs in den urbanen Gebieten des Kantons Unzufriedenheit bezüglich Öffnungszeiten von Clubs bzw. bezüglich des Verhaltens deren Besucher herrscht (Stichworte: Littering, Lärmbelastung und aggressives Verhalten). Insbesondere dann wird das Problem akut, wenn ganze Besucherströme gleichzeitig die Lokalitäten verlassen müssen. Dadurch entstehen Gruppendynamiken, welche schwierig zu kontrollieren sind. Wenn die Clubs gemäss geltendem Recht um 2 Uhr bzw. 4 Uhr schliessen, muss zudem ein Grossteil der Besucher nach Verlassen des Lokals für die Rückfahrt auf die öffentlichen Verkehrsmittel warten. Auch dies erhöht die Gefahr von Littering und Lärmbelastung.

In Kooperation mit der Polizei, den Behörden, den Verantwortlichen der öffentlichen Verkehrsmittel sowie den Anwohnerinnen und Anwohnern können versuchsweise Erkenntnisse gewonnen werden, inwiefern sich eine verlängerte Öffnungszeit positiv oder negativ auf die Besucherströme, die Lärmproblematik und das Auftreten von Vandalismus auswirkt. Solche Erkenntnisse sind wertvoll, insbesondere im Hinblick auf die Grundsatzfrage, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine spätere Liberalisierung erwünscht ist. Durch das Testverfahren vor Ort können nutzbare Erkenntnisse gewonnen werden. Dies bestätigen auch die Versuchsphasen in anderen Städten wie Biel, Thun oder Luzern.

Die heutige Rechtslage (insbesondere § 23 des Wirtschaftsgesetzes) lässt einen entsprechenden Versuch nicht zu. Deshalb ist eine entsprechende Änderung der gesetzlichen Bestimmungen vorzunehmen, um Versuchsphasen zu ermöglichen.

3. Leitfall in der Stadt Solothurn als Auslöser

Im Juni 2010 hat eine Interessengruppe in Solothurn das Gesuch gestellt, die Öffnungszeiten für ihre Betriebe für einen auf ein Jahr befristeten Versuch von 4 Uhr auf 5 Uhr hinauszuschieben. In der Interessengruppe sind Anbieter von Lokalen bzw. Anlässen in der Stadt Solothurn zusammengeschlossen, die regelmässig über die ordentliche Polizeistunde hinaus offen halten dürfen. Das Gesuch führte zu einem Schriftenwechsel zwischen der Interessengemeinschaft, der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn und der kantonalen Dienststelle, die das Wirtschaftsgesetz vollzieht (Gewerbe und Handel). Es herrschte schliesslich Einigkeit, dass das heutige Ge-

setz das beantragte Hinausschieben der Polizeistunde auf 5 Uhr nicht erlaubt, auch zu Versuchszwecken nicht. Aus dem Schriftenwechsel geht bereits klar hervor, dass die Erwartung besteht, den Versuch durch flankierende Massnahmen hinsichtlich der erwarteten Auswirkungen zu begleiten, abzusichern und auszuwerten (Themen: Umweltschutz, Littering, Nachtruhe/-störung, Alkohol, Verkehrsbelange, Zonen- und Bauvorschriften, Hygiene, Gewalt- bzw. Gewaltprävention, Jugendschutz, Drogen usw.). Dabei handelt es sich um Themen, die nicht im Wirtschaftsgesetz geregelt sind.

4. Begriffsbestimmung

Der Auftrag verwendet den Begriff "Nachtlokal" im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauches, nämlich für Gastronomiebetriebe und Veranstaltungen, bei denen temporär (in der Regel über das Wochenende) über die ordentliche Polizeistunde hinaus Gäste bewirtet werden dürfen. Im Wirtschaftsgesetz ist der Begriff "Nachtlokal" rechtlich klar definiert und meint eine ganz bestimmte Art der Gastronomiebetriebe. Nachtlokale setzen demnach einen ständigen Betrieb mit Patent voraus, dem die Bewilligung erteilt wurde, täglich bis 4 Uhr offen halten zu können. Nach Sinn und Zweck des Vorstosses sollen aber alle Gastgewerbebetriebe unabhängig ihrer gewerbepolizeilichen Form von einem allfälligen Versuch profitieren können. Der Ansatzpunkt für den Versuch ist die Lage der Betriebe (in den Zentren) und nicht deren gewerbepolizeiliche Form.

5. Bemerkungen zu § 27^{bis}

Die Möglichkeit zur Durchführung von Versuchen bedarf einer Ermächtigung des Regierungsrates auf Gesetzesstufe, die Öffnungszeiten versuchsweise hinauszuschieben bzw. aufzuheben. Das Wirtschaftsgesetz ist mit einer entsprechenden Bestimmung zu erweitern. Gemäss Systematik ist die Versuchsbestimmung unter Ziffer 1.4.2 als § 27^{bis} beizufügen, mit der Sachüberschrift "Durchführung von Versuchen".

Die Unterscheidung zwischen "hinausschieben" und "aufheben" der Schliessungszeiten (Polizeistunde) ist für die Versuchsanordnung wesentlich; der Regierungsrat soll die Wahlfreiheit haben. "Hinausschieben" bedeutet, dass ein Betrieb nach der hinausgeschobenen Polizeistunde zu schliessen ist (z.B. um 5 Uhr morgens). Demgegenüber bedeutet "aufheben", dass ein Betrieb nach der Verlängerung nahtlos den Betrieb weiterführen kann, also keine Polizeistunde einzuhalten braucht. Beide Formen sollen möglich sein, um die Versuchsanordnung nicht unnötig einzuschränken.

Die Durchführung von Versuchen bedarf der Festlegung der dafür geltenden Eckwerte. Es ist konsequent und sachgerecht, diese Kompetenz dem Regierungsrat zuzuordnen, also der gleichen Instanz, die berechtigt ist, den Versuch auszulösen. Infolge dieser Doppelfunktion wird der Regierungsrat zum Prozessherr über Versuche mit verlängerten Öffnungszeiten. Es hat die sachlichen, zeitlichen und räumlichen Elemente festzulegen. Die Formulierung des Ziels, die Gewinnung von Erkenntnissen über den Zusammenhang zwischen Öffnungszeiten der Gastgewerbebetriebe und der Verbesserung und Hebung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, ist zentrale Aufgabe des Gesetzgebers, und gibt die Marschrichtung vor. Innerhalb dieser Leitlinie ist der Prozessherr frei; dabei kommt ihm eine erhebliche Gestaltungsfreiheit zu. Ein Rechtsanspruch der interessierten Betriebe und Gemeinden auf Teilnahme besteht nicht, um den Versuchscharakter nicht zu gefährden. Es soll z.B. möglich sein, die Anzahl der Teilnehmer zu beschränken, was mit dem Instrument der klassischen Polizeibewilligung nicht möglich wäre; demnach hätte Anspruch auf eine Bewilligung, wer die Voraussetzungen erfüllt, was in diesem Fall unerwünscht ist.

Mit der Erteilung der Kompetenz, die Einzelheiten der Versuche als Prozessherr festzulegen, ist der Regierungsrat berechtigt, Vollzugsaufgaben aus sachlichen Gründen an weitere Stellen zu delegieren (z.B. Departemente und Ämter). Wie der Regierungsrat von der Subdelegation Gebrauch macht, bestimmt er selber. Er wird bewährte und situativ angepasste Instrumente einsetzen (Richtlinien, Weisungen usw.).

Der Regierungsrat wird konzeptionell vorgehen und dabei fünf Grundfragen zu beantworten haben (wer, wie, was, wo und wann). Die Vernetzung zu den Einwohnergemeinden ist wichtig, weil die Frage der Öffnungszeiten sowohl vom Wirtschaftsgesetz als auch vom Bau- und Planungsrecht (inkl. Umweltschutzrecht) beschlagen wird. Letzteres wird von den örtlichen Baubehörden vollzogen. Die Teilnahme am Versuch setzt in jedem Fall die Zustimmung der örtlichen Baubehörde voraus (siehe nachfolgendes Kapitel). Dies bedingt eine enge Verfahrenskoordination zwischen Kanton und (Standort)Gemeinde der teilnehmenden Betriebe. Weil das Baurecht mit dem Instrument der Publikation mit Einsprachemöglichkeiten arbeitet, kann der Zeitbedarf für die Abwicklung dieses Verfahrensschrittes erheblich variieren. Selbstredend sind die Versuche zeitlich zu befristen. Als sinnvoll erscheint eine Versuchsphase von einem bis maximal drei Jahren, in Abhängigkeit zu den übrigen mitgeltenden Eckwerten. Die Aufhebung bzw. Hinausschiebung der Polizeistunde ist kein genereller Wunsch, der flächendeckend überall im Kanton erhoben wird. Schwergewichtig kommt der Wunsch aus den städtischen Zentren, was der Regierungsrat angemessen berücksichtigen wird.

6. Schnittstellenproblematik zum Bau- und Planungsrecht

Die Änderung des Wirtschaftsgesetzes schafft ausschliesslich die gewerbepolizeilichen Voraussetzungen für die Verlängerung der Öffnungszeiten. Die Öffnungszeiten sind indessen auch aus der Sicht des Bau- und Planungsrechts von Bedeutung. Wer von der Verlängerung profitieren will, muss demnach vorab das entsprechende Verfahren nach Bau- und Planungsrecht durchlaufen, das vor den örtlichen Bau- bzw. Planungsbehörden durchgeführt wird. Zwischen den beiden Verfahren herrscht kein Automatismus in dem Sinne, dass eine der beiden erteilten Bewilligungen die andere mitumfasst. Dies ist schon zufolge der verschiedenen Zuständigkeiten nicht möglich (Kanton und Einwohnergemeinden). Die beiden Verfahren beleuchten zwar denselben Gegenstand, nämlich die Öffnungszeiten eines Gastgewerbebetriebes, laufen aber im Übrigen völlig unabhängig voneinander. Das Wirtschaftsgesetz hat das Verhältnis Wirt-Gast im Fokus, das Bau- und Planungsrecht die Nutzung einer Liegenschaft im Verhältnis zur Nachbarschaft. Dies erklärt, weshalb die Prüfung ein und derselben Frage nicht zwingend zum gleichen Ergebnis führen muss. Am Versuch wird deshalb nur teilnehmen können, wer beide Verfahren, nämlich das bau- bzw. planungsrechtliche und das gewerbepolizeiliche Verfahren, erfolgreich durchlaufen hat.

7. Rechtliches

Nachdem die Umsetzung des Auftrages die Änderung des Wirtschaftsgesetzes notwendig macht, richtet sich das Verfahren nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d der Kantonsverfassung. Der Beschluss des Kantonsrates unterliegt in Abhängigkeit vom Grad der Zustimmung dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Christian Wanner
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Departement des Innern - Rechtsdienst
Amt für öffentliche Sicherheit – Reg. GG1007 (3)
Volkswirtschaftsdepartement
Amt für Wirtschaft und Arbeit
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS