

Bereinigung des kantonalen Gewerberechts

Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007 mit folgenden Entwürfen:

- 22.07.02 Kinogesetz
- 22.07.03 VI. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz
- 22.07.04 Nachtrag zum Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung
- 22.07.05 Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung
- 22.07.06 Nachtrag zum Gastwirtschaftsgesetz
- 22.07.07 IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
- 22.07.08 Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz
- 22.07.09 IV. Nachtrag zum Polizeigesetz
- 22.07.10 Nachtrag zum Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten
- 22.07.11 Nachtrag zum Wandergewerbegesetz
- 22.07.12 Nachtrag zum Unterhaltungsgewerbegesetz

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	2
1. Einleitung	4
1.1. Wirtschaftsleitbild.....	4
1.2. Aufträge des Kantonsrats	4
1.3. Ziele der Revision.....	4
1.4. Nicht in die Revision einbezogene Gesetze.....	4
1.4.1. Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale.....	4
1.4.2. Gesetz über das Pfandleihgewerbe.....	5
1.4.3. Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.....	6
1.4.4. Tourismusgesetz.....	6
1.4.5. Berufsausübungsbewilligungen.....	6
1.5. Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt	6
2. Vorgehen und Vernehmlassungsverfahren.....	7
2.1. Vorgehen.....	7
2.2. Vernehmlassung.....	7
2.2.1. Einleitung	7
2.2.2. Allgemeine Einwände und Forderungen.....	8
2.2.3. Kinowerbeverbot für Tabakwaren und alkoholische Getränke	8
3. Revisionsbedarf und Grundzüge der Neuregelung in den einzelnen Gewerbebereichen....	9
3.1. Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten	9
3.1.1. Geltende Rechtslage und Praxis	9
3.1.2. Notwendigkeit und Umfang von Änderungen.....	9
3.2. Wandergewerbegesetz.....	10
3.2.1. Geltende Rechtslage unter Berücksichtigung des übergeordneten Bundesrechts	10
3.2.2. Praxis und wirtschaftliche Bedeutung.....	11
3.2.3. Bedürfnisse und Wünsche der Gewerbetreibenden.....	11
3.2.4. Notwendigkeit und Umfang von Änderungen.....	12
3.3. Gastwirtschaftsgesetz.....	14
3.3.1. Geltende Rechtslage und Praxis	14
3.3.2. Bedürfnisse und Wünsche der Gewerbetreibenden.....	15
3.3.3. Regelung in umliegenden Kantonen.....	16

3.3.4. Erwägungen zum Revisionsbedarf	17
3.4. Gesetz über Filmvorführungen	19
3.4.1. Geltende Rechtslage unter Berücksichtigung des übergeordneten Bundesrechts.....	19
3.4.2. Regelung in den anderen Kantonen und im Bundesland Vorarlberg	20
3.4.3. Bedürfnisse und Wünsche der Gewerbetreibenden.....	21
3.4.4. Notwendigkeit und Umfang von Änderungen.....	21
3.5. Unterhaltungsgewerbegesetz	25
3.5.1. Geltende Rechtslage nach kantonalem Recht.....	25
3.5.2. Änderungen der Rechtslage aufgrund des übergeordneten Bundesrechts.....	25
3.5.3. Praxis und wirtschaftliche Bedeutung.....	26
3.5.4. Bedürfnisse der Gewerbetreibenden	26
3.5.5. Notwendigkeit von Änderungen.....	27
3.5.6. Grundzüge der Neuregelung	27
3.6. Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung	29
4. Bemerkungen zu den einzelnen Erlassen.....	29
4.1. Kinogesetz.....	29
4.2. Änderung bestehender Erlasse	32
4.2.1. Gesundheitsgesetz.....	32
4.2.2. Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung	32
4.2.3. Polizeigesetz.....	33
4.2.4. Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.....	33
4.2.5. Gastwirtschaftsgesetz	34
4.2.6. Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	34
4.2.7. Übertretungsstrafgesetz	35
4.3. Aufhebung bestehender Erlasse.....	35
4.4. Vollzugsbeginn	35
5. Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	35
6. Antrag	36
Entwürfe:	
– Kinogesetz	37
– VI. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz	39
– Nachtrag zum Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung	40
– Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung	42
– Nachtrag zum Gastwirtschaftsgesetz	44
– IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch	46
– Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz	47
– IV. Nachtrag zum Polizeigesetz.....	48
– Nachtrag zum Gesetz über die Patentrechtspflicht für Warenverkaufsautomaten	49
– Nachtrag zum Wandergewerbegesetz.....	50
– Nachtrag zum Unterhaltungsgewerbegesetz	51

Zusammenfassung

Das Wirtschaftsleitbild des Kantons St.Gallen postuliert in Leitsatz 9 «Zweck mässigt die Regulierung». Gemeint ist damit, dass das kantonale Recht in den wirtschaftssensiblen Regelungsbereichen zu verwesentlichen sei. In Umsetzung dieses Leitsatzes überprüfte das Volkswirtschaftsdepartement das kantonale Wirtschafts- und Gewerbeamt unter Einbezug der betroffenen Gewerbetreibenden systematisch auf Notwendigkeit und Vollzugstauglichkeit von Regulierungen. Dabei wurde auch die Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt berücksichtigt, durch die Marktzugangsbeschränkungen abgebaut werden sollen.

Bei verschiedenen gewerberechtlichen Erlassen wurde aufgrund der Ergebnisse des Vorprojekts entschieden, auf eine Revision zu verzichten. Es handelt sich dabei zum einen um Gesetze, die zwar wirtschaftsrelevante Sachverhalte regeln, aber keine Einschränkungen für das Gewerbe enthalten. Zum anderen wurden Gesetze von der Revision ausgenommen, für die aktuell keine oder nur vereinzelt Anwendungsfälle bestehen und bei denen der Aufwand für eine Gesetzesrevision in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen würde. Dies betrifft insbesondere das Gesetz über das Pfandleihgewerbe, teilweise aber auch das Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale, bei dem sich eine Revision nur rechtfertigen liesse, wenn das Verbot von Geschicklichkeitsspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit aufgehoben würde, was zur Zeit aber politisch nicht opportun erscheint.

Verschiedene Gesetze sollen im Rahmen der Revision ersatzlos aufgehoben werden. Dies betrifft das Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten und das Wandergewerbe-gesetz, wobei Letzteres inhaltlich bereits zum grössten Teil durch das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden verdrängt wurde. Die materielle Änderung beschränkt sich daher auf die Aufhebung der Bewilligungspflicht für freiwillige öffentliche Versteigerungen und für öffentliche Sammlungen, die bisher im Wandergewerbe-gesetz geregelt waren.

Ebenfalls aufgehoben wird das Unterhaltungsgewerbe-gesetz. 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.

Im Bereich des Filmgewerbes werden die Betriebsbewilligung, die Vorführbewilligung, die Film-taxe und zahlreiche Strafbestimmungen abgeschafft. Der Jugendschutz wird stärker auf die Verantwortung der Erziehungsberechtigten sowie der Kinobetreiberinnen ausgerichtet. Einer-seits sollen für die Herabsetzung des Zutrittsalters nicht mehr die kommunalen Jugendfilm-kommissionen zuständig sein, sondern die Kinos selbst. Andererseits ist das Zutrittsalter nicht anwendbar, wenn Kinder oder Jugendliche von ihren Eltern begleitet werden. Die gesetzlichen Öffnungszeiten für Kinos werden aus dem geltenden Recht übernommen, wobei den politi-schen Gemeinden neu die Kompetenz eingeräumt wird, einem Kino die Öffnungszeiten durch Bewilligung zu verlängern. Neu wird ein Werbeverbot für Tabakwaren in Kinos bzw. an entgelt-lichen Filmvorführungen eingeführt.

Auf eine Revision des Gastwirtschaftsgesetzes wird vorläufig verzichtet. Es besteht in diesem Bereich zwar ein Liberalisierungspotenzial, da das Gastgewerbe nach wie vor gewerberech-tlichen Einschränkungen unterworfen ist. Insbesondere die Patentpflicht und die damit verbun-denen Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bilden Marktzugangsbarrieren. Aufgrund der Revision des Bundesgesetzes über den Binnen-markt ist es jedoch möglich, dass der Bund in näherer Zukunft lebensmittelrechtlich motivierte Ausbildungsanforderungen für die gastgewerbliche Tätigkeit aufstellen wird, so dass der Kan-ton St.Gallen ohnehin nicht alle Marktzugangsbeschränkungen im Gastgewerbe beseitigen könnte. Es wird hier die weitere Entwicklung auf Bundesebene abgewartet werden müssen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwürfe zur Bereinigung des kantonalen Gewerberechts.

1. Einleitung

1.1. Wirtschaftsleitbild

Die Regierung verabschiedete am 18. Dezember 2001 das Wirtschaftsleitbild des Kantons St.Gallen, das zehn Leitsätze für die Verwirklichung eines selbstbewussten und weltoffenen Wirtschaftsstandorts enthält. Leitsatz 9 postuliert «Zweck mässigt die Regulierung». Gemeint ist damit, dass das kantonale Recht in den wirtschaftssensitiven Regelungsbereichen zu verweisen sei. Das Umsetzungsprogramm «Standortoffensive Kanton St.Gallen» (im Folgenden Standortoffensive) vom September 2002 führt dieses Ziel zwar nicht als Kernprogramm, aber als Modul eines flankierenden Programms auf. Konkret wurde folgendes Vorgehen vorgesehen:

«Das Volkswirtschaftsdepartement überprüft das kantonale Wirtschafts- und Gewerberecht im Rahmen eines Projekts systematisch auf Notwendigkeit und Vollzugstauglichkeit von Regulierungen und arbeitet eine entsprechende Gesetzesvorlage aus.»

1.2. Aufträge des Kantonsrats

Schon in der Februarsession 1994 hatte der Grosse Rat (heute: Kantonsrat) zwei Motionen (42.93.25 und 42.93.26) mit den Titeln «Deregulieren – Schritt für Schritt – Aufhebung des Wandergewerbegesetzes» und «Deregulieren – Schritt für Schritt – Vereinfachungen im Filmwesen» überwiesen, in denen mit gleichlautendem Wortlaut Folgendes verlangt worden war:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat mit einer Sammelbotschaft Änderungen gewerberechtl. Erlasse vorzuschlagen.»

Die beiden Motionen konnten bisher nicht erledigt werden. Sie wurden zwar bei der Revision des Ruhetags- und Ladenöffnungsrechts mitberücksichtigt, insbesondere bei der Regelung der Öffnungszeiten für Kinos. Sie konnten aber in der Vorlage der Regierung vom 13. November 2001 für ein Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (ABI 2001, 2515 ff.) nicht abschliessend behandelt werden, da zum damaligen Zeitpunkt auf Bundesebene Revisionen des Wandergewerbe- und des Filmrechts im Gange waren. Die Regierung versprach damals, dass nach Abschluss der Revisionen auf Bundesebene nochmals geprüft werde, ob die entsprechenden kantonalen Erlasse aufgehoben werden könnten (ABI 2001, 2531).

1.3. Ziele der Revision

Die Revision des Gewerberechts hat ganz allgemein zum Ziel, die Zahl der gewerberechtl. Einschränkungen, Hindernisse und Belastungen zu reduzieren. Die bestehenden gewerberechtl. Einschränkungen werden darauf hin überprüft, ob sie nach zeitgemässer Auffassung dem Schutz eines öffentlichen Interesses dienen. Überprüft wird auch die Verhältnismässigkeit des Instrumentariums, insbesondere von Patent- und Bewilligungspflichten. Taxen mit Steuercharakter sollen aufgehoben und – soweit eine staatliche Tätigkeit abgegolten werden muss – durch reine Verwaltungsgebühren ersetzt werden.

1.4. Nicht in die Revision einbezogene Gesetze

Im Vorprojekt zeigte sich, dass nicht sämtliche Gesetze mit einem gewerberechtl. Inhalt oder Hintergrund in die Revision einbezogen werden müssen. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Gesetze:

1.4.1. Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale

Das Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale vom 6. Juni 1982 (sGS 554.3; abgekürzt GSS) regelt die Verwendung von Spielgeräten und den Betrieb von Spiellokalen (Art. 1 Abs. 1 GSS).

Spielgeräte, die Geld oder geldwerte Gegenstände als Gewinn abgeben, sind verboten (Art. 4 Bst. a GSS). Der Betrieb eines Spiellokals bedarf einer Bewilligung, wobei gastgewerbliche Betriebe keine Bewilligung erhalten (Art. 6 und 7 GSS).

Zur Zeit werden im ganzen Kanton St.Gallen nur vier Spiellokale betrieben. Eine Änderung des Spielgerätegesetzes liesse sich vom Gesetzgebungsaufwand her nur rechtfertigen, wenn sie nicht nur die wirtschaftliche Situation der bestehenden Spiellokale verbessern würde, sondern gesamtwirtschaftlich positive Auswirkungen – wie insbesondere neue Betriebe und damit verbunden neue Arbeitsplätze – hätte. Nach Einschätzung des Volkswirtschaftsdepartementes ist der Anreiz im Kanton St.Gallen neue Spiellokale zu eröffnen jedoch gering, solange das geltende Geldspielverbot von Art. 4 Bst. a GSS beibehalten und die nach Bundesrecht zulässigen Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit im Kanton St.Gallen verboten bleiben.

Der Verband der schweizerischen Spielautomatenbranche «Swissplay» ortet denn auch ein grosses wirtschaftliches Potenzial für Spiellokale im Kanton St.Gallen und regte an, das geltende Geldspielverbot von Art. 4 Bst. a GSS aufzuheben. Es fehlt jedoch eine klare Meinungsäusserung des Kantonsrats oder der Bevölkerung, dass das im Jahr 1982 mit grosser Mehrheit eingeführte generelle Verbot von Geldspielautomaten aufgehoben werden soll. Zwar stimmten in der Volksabstimmung vom 7. März 1993 rund 77 Prozent der Stimmenden im Kanton St.Gallen der Aufhebung des Spielbankenverbots in der Bundesverfassung zu. Trotzdem wurde im Jahr 1998 das Referendum gegen eine Gesetzesvorlage ergriffen, die Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Kursälen und anderen touristischen Betrieben zulassen wollte. Wegen Änderungen im Geldspielautomatenrecht des Bundes, welche die Gesetzesvorlage bundesrechtswidrig werden liessen, wurde die Volksabstimmung über das Nachtragsgesetz zum Spielgerätegesetz allerdings nie durchgeführt. Es ist daher offen, ob die St.Galler Stimmberechtigten der teilweisen Aufhebung des Geldspielautomatenverbots zugestimmt hätten. Fest steht jedoch, dass seither auf der politischen Ebene von keiner Seite mehr die Aufhebung des Geldspielautomatenverbots gefordert wurde. Auch stellt eine Beibehaltung des Geldspielautomatenverbots keine st.gallische Besonderheit dar, da rund die Hälfte aller Kantone ähnliche Verbote kennen, d.h. Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit nicht zulassen¹. Angesichts dieser Ausgangslage verzichtet die Regierung darauf, das Spielgerätegesetz in die Revision des Gewerberechts einzubeziehen. Sie geht davon aus, dass der bestehende gesetzliche Zustand von breiten Bevölkerungskreisen akzeptiert wird.

1.4.2. *Gesetz über das Pfandleihgewerbe*

Das Gesetz über das Pfandleihgewerbe (sGS 555.1; im Folgenden Pfandleihgesetz bzw. PfG) vom 1. Juli 1912 regelt das Pfandleihgewerbe im Sinn von Art. 907 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Entsprechend diesen Vorgaben erklärt Art. 1 PfG das Pfandleihgewerbe als patentpflichtig. Daneben regelt das Pfandleihgesetz sehr detailliert den Betrieb des Pfandleihgewerbes.

Zur Zeit gibt es im Kanton St.Gallen keine Pfandleiher. Der letzte Pfandleiher, die städtische Mobiliarkasse St.Gallen, stellte am 30. April 1984 ihren Betrieb ein. Es ist nicht damit zu rechnen, dass das Pfandleihgewerbe in näherer Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen wird, da es auf dem Prinzip des Faustpfandes beruht, bei welchem der Pfandgegenstand dem Pfandgläubiger übergeben werden muss. Obwohl das Pfandleihgesetz derzeit völlig bedeutungslos und teilweise veraltet ist, kann es nicht ersatzlos aufgehoben werden, da das Pfandleihgewerbe nach Art. 907 Abs. 1 ZGB «einer Bewilligung der kantonalen Regierung» bedarf. Es müssen also wenigstens das Bewilligungsverfahren und die Zuständigkeiten kantonal geregelt werden. Unter diesen Umständen ist es sinnvoller, das veraltete Pfandleihgesetz weitergeltend zu lassen, statt ein neues Gesetz ohne tatsächlichen Anwendungsbereich zu schaffen.

¹ Eidgenössische Spielbankenkommission, Jahresbericht 2004, S. 26.

1.4.3. *Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung*

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1; abgekürzt RLG) stammt vom 29. Juni 2004. Der wirtschaftlich bedeutendste Teil des kantonalen Gewerberechts, das Ladenöffnungsrecht, wurde somit erst vor kurzem totalrevidiert. Im Verlauf des Projekts zur Revision des Gewerberechts zeigte sich immerhin, dass für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten eine kleine Anpassung notwendig ist (vgl. dazu Ziff. 3.6. dieser Botschaft).

1.4.4. *Tourismusgesetz*

Das Tourismusgesetz (sGS 575.1) ist vor allem ein Fördergesetz. Die einzige darin enthaltene Einschränkung für das Gewerbe ist die Tourismusabgabe, welche zweckgebunden wieder dem Tourismusgewerbe zugute kommt.

1.4.5. *Berufsausübungsbewilligungen*

Im Rahmen des Projekts wurde auch abgeklärt, ob im Bereich der Berufsausübungsbewilligungen ein «Entschlackungspotential» besteht. Dabei zeigte sich jedoch, dass diese Bewilligungen jeweils in ein ganzes Regelwerk eingebunden sind und nicht isoliert betrachtet werden können. Es erscheint daher richtig, sich im Rahmen der Revision des Gewerberechts auf diejenigen Berufsausübungsbewilligungen zu beschränken, die in gewerberechtlichen Erlassen im engeren Sinn enthalten sind.

1.5. **Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt**

Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (SR 943.02; abgekürzt Binnenmarktgesetz bzw. BGBM) will sicherstellen, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben (Art. 1 Abs. 1 BGBM). Dieses Ziel wurde bisher nicht erreicht (vgl. Botschaft über die Änderung des Binnenmarktgesetzes in: BBI 2005, 471 ff.). Das Binnenmarktgesetz wurde daher durch eine Änderung vom 16. Dezember 2005 in verschiedenen Punkten verschärft (in Kraft seit 1. Juli 2006, AS 2006, 2363).

Zum einen wurde der Grundsatz des freien Marktzugangs auf das Recht, eine Niederlassung zu errichten, ausgedehnt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts regelte das frühere Binnenmarktgesetz nur den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr, während sich die Zulässigkeit einer gewerblichen Niederlassung nach dem Recht des Standortkantons richtete. Dies schränkte den Marktzugang für Berufe, die betriebliche Räumlichkeiten vor Ort benötigen (Praxis, Werkstatt, Verkaufslokal usw.), erheblich ein. So durfte zum Beispiel ein Zahnprothetiker mit einem zürcherischen Fähigkeitsausweis im Kanton Graubünden keine Praxis betreiben, da das bündnerische Recht diese Tätigkeit nur den Zahnärztinnen und Zahnärzten erlaubte und dementsprechend nur für diese eine Praxisbewilligung vorsah (BGE 125 I 276). Art. 2 Abs. 4 BGBM regelt neu, dass sich die Zulässigkeit der gewerblichen Niederlassung nach den Vorschriften des Herkunftskantons richtet. Die Gewerbetreibenden müssen am neuen Ort keine Bewilligung für ihre Tätigkeit einholen, sondern die vom Herkunftskanton ausgestellte Bewilligung genügt. Der erwähnte Zürcher Zahnprothetiker kann also zukünftig gestützt auf seine zürcherische Praxisbewilligung im Kanton Graubünden eine Zweigniederlassung eröffnen. Als weiteres Beispiel hierfür wird in der Botschaft des Bundesrats das Gastgewerbe erwähnt (BBI 2005, 484).

Zum anderen wurden die Voraussetzungen für Marktzugangsbeschränkungen verschärft. Ortsfremden Anbieterinnen und Anbietern darf der freie Zugang zum Markt nicht mehr vollständig verweigert werden, sondern es sind höchstens Beschränkungen in Form von Auflagen oder Bedingungen zulässig (Art. 3 Abs. 1 BGBM). Zudem wurden die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit zulässiger Beschränkungen verschärft, indem die Berufserfahrung, welche die Anbieterin oder der Anbieter im Herkunftskanton erworben hat, zwingend mitberücksichtigt werden muss (Art. 3 Abs. 3 Bst. d BGBM).

Durch die Revision des Binnenmarktgesetzes wurden die kantonalen (und kommunalen) Marktzugangsbeschränkungen nicht unmittelbar harmonisiert. Die Pflicht zur Anerkennung der ausserkantonalen Zulassung wird jedoch zu einer Deregulierung und Angleichung der gewerbepolizeilichen Einschränkungen auf dem tiefsten gemeinsamen Niveau führen, da es sich kein Kanton leisten kann, seine ortsansässigen Gewerbetreibenden strengeren Regeln zu unterstellen als die auswärtigen Anbieterinnen und Anbieter. Dies gilt insbesondere für das Gastwirtschaftspatent, das an zahlreiche persönliche Voraussetzungen und fachliche Kompetenzen anknüpft (vgl. dazu Ziff. 3.3.1. dieser Botschaft), betrifft aber auch die st.gallische Bewilligungspflicht für öffentliche Versteigerungen, die von ausserkantonalen Anbieterinnen und Anbietern durch Gründung einer Zweigniederlassung im Kanton St.Gallen umgangen werden kann. Bei der Neugestaltung des kantonalen Gewerberechts muss daher berücksichtigt werden, dass gewisse Bewilligungspflichten aufgrund der Revision des Binnenmarktgesetzes nicht mehr zulässig sind bzw. nicht mehr durchgesetzt werden können.

Auf der anderen Seite fügte das Bundesparlament mit der Revision des Binnenmarktgesetzes eine Bestimmung ins Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (SR 817.0; abgekürzt Lebensmittelgesetz bzw. LMG) ein, wonach der Bundesrat für Personen, die Speisen und Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abgeben, Ausbildungsanforderungen aus dem Bereich der Hygiene vorsehen kann (vgl. Art. 15 Abs. 4 LMG, BBl 2005, 7461). Die Bestimmung geht auf Forderungen aus dem Gastgewerbe zurück und widerspricht eigentlich dem Ziel der Revision. Anstatt Marktzugangsbarrieren abzubauen, ermächtigte das Parlament den Bundesrat, neue Marktzugangsbeschränkungen aufzustellen und zwar für einen Markt, der in den letzten Jahren in mehreren Kantonen stark dereguliert wurde (vgl. dazu Ziff. 3.3.3. dieser Botschaft). Der Bundesrat sprach sich in den parlamentarischen Beratungen denn auch klar gegen die neue Bestimmung aus. Nach seiner Einschätzung ist die Lebensmittelhygiene im Gastgewerbe zur Zeit nicht derart schwer gefährdet, dass staatliche Ausbildungsanforderungen aufgestellt werden müssten.

2. Vorgehen und Vernehmlassungsverfahren

2.1. Vorgehen

Das Volkswirtschaftsdepartement untersuchte im Jahr 2004 in einem Vorprojekt, welche Bereiche des kantonalen Gewerberechts vereinfacht werden könnten. Entsprechend dem in der Standortoffensive erklärten Ziel, die Wirtschaft jeweils frühzeitig in Gesetzgebungsverfahren einzubeziehen, erhielten die betroffenen Gewerbetreibenden bereits im Vorprojekt Gelegenheit, ihre Wünsche und Bedürfnisse an die künftige Ausgestaltung des Gewerberechts vorzubringen.

Aufgrund der Ergebnisse des Vorprojekts erarbeitete eine Projektgruppe unter der Federführung des Volkswirtschaftsdepartements im Frühjahr 2005 ein Konzept für die Revision des Gewerberechts. Das Konzept wurde den Gewerbetreibenden und weiteren interessierten Kreisen am 15. Juni 2005 vorgestellt. Da einzelne Teile des Konzepts, vor allem die geplante Abschaffung des Gastwirtschaftspatents, vom betroffenen Gewerbe vehement abgelehnt wurden, wurde in der Folge das Konzept überarbeitet und das Gastwirtschaftsgesetz (sGS 553.1; abgekürzt GWG) – nicht zuletzt auch in Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen des Bundesrechts (Binnenmarktgesetz, vgl. dazu Ziff. 1.5. dieser Botschaft) – von der Revision ausgenommen (vgl. dazu Ziff. 3.3.4. dieser Botschaft).

2.2. Vernehmlassung

2.2.1. Einleitung

Die Regierung ermächtigte das Volkswirtschaftsdepartement am 14. März 2006, zur Vorlage zur Bereinigung des kantonalen Gewerberechts eine Vernehmlassung durchzuführen. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die be-

troffenen Gewerbe- und Arbeitnehmendenverbände, das Konsumentenforum Ostschweiz, die politischen Gemeinden sowie alle Gewerbetreibenden und Einzelpersonen, die im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten an Hearings teilgenommen hatten.

Die Vorlage wurde mehrheitlich positiv aufgenommen. Insbesondere werden die Aufhebung des Gesetzes über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten (vgl. dazu 3.1. dieser Botschaft) und des Wandergewerbegesetzes (vgl. dazu 3.2. dieser Botschaft) einhellig begrüsst. Umstrittene Themenbereiche waren die Regelung des Zutrittsalters in Kinos, das Gastwirtschaftsrecht sowie die vorgeschlagene Abschaffung des Unterhaltungsgewerbegesetzes. Neu wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern ein Werbeverbot für Tabakwaren und alkoholische Getränke in Kinos gefordert. Daneben wurden zu verschiedenen Einzelregelungen Änderungen vorgeschlagen.

Die Einwände und Forderungen der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer werden jeweils bei den einzelnen Sach- bzw. Regelungsbereichen näher dargestellt (vgl. Kapitel 3). In diesem Abschnitt wird lediglich auf diejenigen Einwände und Forderungen eingegangen, die sich nicht einem bestimmten Sach- oder Regelungsbereich zuordnen lassen, sowie auf das geforderte Kinowerbeverbot für Tabakwaren und alkoholische Getränke.

2.2.2. Allgemeine Einwände und Forderungen

Die CVP bemängelte in ihrer Vernehmlassung, der Revisionsbereich sei zu eng gefasst. Die Vorlage beschränke sich auf den Handel und das Unterhaltungsgewerbe. Diese Einschätzung trifft insofern nicht zu, als das Volkswirtschaftsdepartement im Vorprojekt das gesamte kantonale Gewerberecht auf Deregulierungsmöglichkeiten überprüfte. Es erkundigte sich bei allen Departementen, ob in den Erlassen aus deren Zuständigkeitsbereich gewerberechtliche Bestimmungen enthalten seien, die im Rahmen der Revision des Gewerberechts vereinfacht oder gestrichen werden könnten. Sämtliche Departemente verzichteten jedoch darauf, Erlasse aus ihrem Zuständigkeitsbereich zum Einbezug in die Revision vorzuschlagen. Teilweise wurde darauf verwiesen, dass das Departement den Abbau von Bewilligungspflichten im Rahmen von laufenden oder anstehenden bereichsspezifischen Gesetzesrevisionen prüfen werde (Baugesetz, Gesundheitsgesetz).

Die FDP bedauerte, dass im Rahmen der Revision des Gewerberechts nicht eine weitere Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten geprüft wurde.

Die EVP und die Grünen beantragten, Art. 53bis des VI. Nachtrags zum Gesundheitsgesetz dahingehend zu ergänzen, dass das Publikum von Veranstaltungen auch vor den gesundheitsschädlichen Wirkungen von Aerosolen von Nebelmaschinen geschützt werden müsse. Hierzu ist anzumerken, dass die erwähnte Bestimmung im Nachtrag zum Gesundheitsgesetz lediglich die Vollzugszuständigkeit für die eidgenössische Schall- und Laserverordnung regelt und keine inhaltlichen Regelungen trifft.

2.2.3. Kinowerbeverbot für Tabakwaren und alkoholische Getränke

Bereits bei der Beratung des V. Nachtrags zum Gesundheitsgesetz (Plakatwerbeverbot für Tabakwaren) Mitte März 2006 wurde in der vorberatenden Kommission der Erlass eines Werbeverbots für Tabakwaren in Kinos gefordert. Das Gesundheitsdepartement stellte sich damals auf den Standpunkt, dass über ein solches Verbot im Rahmen der Revision des Gewerberechts entschieden werden sollte. Dementsprechend verlangen nun CVP, SP, EVP/Grüne, Lungenliga sowie elf ehemalige Mitglieder der oben erwähnten Kommission in ihren Vernehmlassungen zur Revision des Gewerberechts ein Werbeverbot für Tabakwaren in Kinos. Die SP, EVP/Grüne und die Lungenliga fordern darüber hinaus auch ein Werbeverbot für alkoholische Getränke in Kinos.

Nach Eingang der Vernehmlassungen entschied das Volkswirtschaftsdepartement, die Kinobetreiberinnen und -betreiber im Kanton St.Gallen zur Frage eines Werbeverbots für Tabakwaren anzuhören. Betreffend eines Werbeverbots für alkoholische Getränke wurde hingegen keine weiteren Abklärungen gemacht, da der Kantonsrat in der Februarsession 2003 auf zwei Motionen (42.02.09 und 42.02.11), die ein Werbeverbot für Alkohol auf öffentlichem Grund und von dort einsehbarem, privatem Grund sowie in und an öffentlichen Gebäuden gefordert hatten, nicht eingetreten war.

Die Anhörung der Kinobetreiberinnen und -betreibern ergab, dass die Kinowerbung für Tabak in den letzten fünf Jahren um rund 70 Prozent zurückgegangen ist und heute in den einzelnen Kinos noch höchstens 10 Prozent der Werbeeinnahmen ausmacht. Zudem wird für Tabak (und Alkohol) nur am Abend geworben. Die Kinobetreiberinnen und -betreibern sprachen sich gegen ein gesetzliches Werbeverbot aus und wiesen darauf hin, dass sich die Branche selber schon stark einschränke.

3. Revisionsbedarf und Grundzüge der Neuregelung in den einzelnen Gewerbebereichen

3.1. Gesetz über die Patentrechtspflicht für Warenverkaufsautomaten

3.1.1. Geltende Rechtslage und Praxis

Das Gesetz über die Patentrechtspflicht für Warenverkaufsautomaten (sGS 552.35; im Folgenden Automatengesetz) vom 15. Juni 1959 erklärt den Betrieb von Automaten, durch die an allgemein zugänglichen Orten Waren verkauft werden, für patentrechtspflichtig. Zuständig für die Patentrechtteilung ist die politische Gemeinde. Das Patent wird unter anderem verweigert, wenn mit dem Betrieb des Automaten eine Gefährdung der Gesundheit oder ein Verstoß gegen die guten Sitten verbunden ist oder wenn der Automat das Orts- oder Landschaftsbild verunstaltet. Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung in der Schweiz erhalten kein Patent. Waren, die vom Hausierverkehr ausgeschlossen sind, dürfen nicht durch Automaten verkauft werden. Die Patentrechtsteuer beträgt je Automat Fr. 10.– bis Fr. 200.– im Jahr.

Im Jahr 2003 haben 82 politische Gemeinden Patente für den Betrieb von insgesamt 825 Warenverkaufsautomaten erteilt. Zur Hauptsache handelt es sich um Automaten für den Verkauf von Zeitungen, Treibstoff und Lebensmitteln. Die Einnahmen aus der Patentrechtteilung beliefen sich auf insgesamt Fr. 58'597.–; die Erträge variierten zwischen Fr. 40.– (Politische Gemeinde Berg) und Fr. 13'850.– (Stadt St.Gallen).

3.1.2. Notwendigkeit und Umfang von Änderungen

Das Automatengesetz ist überholt. Die von ihm geschützten öffentlichen Interessen werden heute durch andere Erlasse genügend geschützt. Die Verunstaltung des Orts- oder Landschaftsbildes wird vom Baurecht, der Automatenverkauf verschiedener Waren durch das Bundesrecht geregelt (z.B. Verkaufsverbot für gebranntes Wasser: Art. 41 Abs. 1 Bst. f des Alkoholgesetzes [SR 680; abgekürzt AlkG], Hygienevorschriften für Lebensmittel-Verkaufsautomaten: Art. 9 der Hygieneverordnung [SR 817.051], Heilmittelgesetzgebung für den Verkauf von Arzneimitteln, Giftgesetzgebung für den Verkauf von Giften) und die Gefährdung des Verkehrs durch die Abstandsvorschriften nach Art. 100 ff. des Strassengesetzes (sGS 732.1; abgekürzt StrG) verhindert. Seit 1. Oktober 2006 ist zudem der V. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz (nGS 41-51) in Vollzug, der den Verkauf von Tabakwaren an Jugendliche unter 16 Jahren verbietet und auch für Warenverkaufsautomaten gilt. Die wichtigsten Gefahren werden somit durch andere Gesetze speziell geregelt und eingeschränkt. Die übrigen vom Automatengesetz geschützten Rechtsgüter sind eher untergeordneter Natur und müssen nicht mehr gesetzlich geschützt werden. Für grobe Verstöße reicht der Schutz durch das allgemeine Strafrecht aus. So kann etwa der Verkauf von pornographischen Zeitschriften aus Warenverkaufsautomaten gegen Art. 197 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB) verstos-

sen. Zudem wird für die zahlenmässig grösste Gruppe von Automaten – die Zeitungsautomaten (rund 440 von insgesamt 825 Patenten) – regelmässig öffentlicher Grund beansprucht, so dass die politischen Gemeinden spezifische öffentliche Interessen im entsprechenden Bewilligungsverfahren durchsetzen können.

Mit der Einführung und Aufrechterhaltung der Patentpflicht in den Jahren 1903 und 1959 war ein fiskalischer Nebenzweck verbunden. Ursprünglich wurde die überwiegende Mehrheit der aufgestellten Warenverkaufsautomaten von ausserkantonale domizilierten Unternehmen betrieben. Es wurde damals als gerechtfertigt angesehen, von diesen für das patentpflichtige Gewerbe eine angemessene Taxe zu erheben. Eine solche Sondersteuer verstösst nach heutigem Verständnis gegen die Rechtsgleichheit. Zudem richtet sich der fiskalische Nebenzweck heute stark gegen im Kanton St.Gallen ansässige Betriebe. Rund 200 Automatenpatente, d.h. fast ein Viertel aller Patente, betreffen Tanksäulen. Die Tankstellen werden aber in der Regel nicht von den auswärtigen Erdölfirmen betrieben, sondern durch selbständige Kleinunternehmer mit Sitz im Kanton St.Gallen.

Das Automatengesetz soll daher ersatzlos abgeschafft werden. Insbesondere sind keine Verkaufsverbote für bestimmte Warenarten mehr notwendig, da diesbezüglich der bundesrechtliche Schutz ausreicht. Einzige Ausnahme ist der Verkauf von nichtgebrannten alkoholischen Getränken durch Automaten, der neu durch eine Änderung von Art. 26bis GWG ausdrücklich untersagt werden soll, da sonst das Verbot der Abgabe von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 16 Jahren und an Betrunkene nicht sichergestellt werden kann.

Die Aufhebung des Automatengesetzes wurde in der Vernehmlassung einhellig begrüsst. Die EVP und die Grünen verlangten in ihrer gemeinsamen Vernehmlassung jedoch, es sei sicherzustellen, dass Jugendliche unter 16 Jahren keine elektronischen Medien oder Datenträger mit pornographischem und/oder brutalen sowie rassistischen Inhalten aus Warenverkaufsautomaten beziehen können. Nach Ansicht der Regierung besteht hier kein Regelungsbedarf, da der Verkauf von pornographischen Inhalten an Jugendliche unter 16 Jahren bereits durch Art. 197 StGB, die Darstellung von übermässigen Grausamkeiten durch Art. 135 StGB und die öffentliche Verbreitung rassistischer Inhalte durch Art. 261bis StGB verboten werden.

3.2. Wandergewerbegesetz

3.2.1. Geltende Rechtslage unter Berücksichtigung des übergeordneten Bundesrechts

Das Wandergewerbegesetz vom 20. Juni 1985 (sGS 552.4; abgekürzt WGG) regelte die Märkte, das Wandergewerbe und die öffentlichen Sammlungen. Es unterstellte die Teilnahme an einem Markt und das Ausüben des Wandergewerbes einer Bewilligungspflicht. Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz war die politische Gemeinde. Im Weiteren enthält das Wandergewerbegesetz zeitliche Beschränkungen für den Hausierhandel und das Handwerk im Umherziehen und es ermächtigte die Regierung, dem Wandergewerbe das Anbieten bestimmter Waren und Dienstleistungen durch Verordnung zu verbieten.

Die Rechtslage des Wandergewerbegesetzes wird bewusst zum Teil in der Vergangenheitsform dargestellt. Das Wandergewerbegesetz wurde weitgehend durch das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001 (SR 943.1; im Folgenden Reisendengewerbegesetz bzw. RGG) verdrängt. Der Markthandel und die meisten Formen des Wandergewerbes (Hausierhandel, Betrieb eines Verkaufswagens oder Wanderlagers sowie Handwerk im Umherziehen) werden durch das Reisendengewerbegesetz abschliessend geregelt. Die Kantone haben im Bereich des Reisendengewerbes keine Regelungskompetenz mehr (vgl. BBl 2000, 4200). Aus dem ursprünglichen Geltungsbereich des Wandergewerbegesetzes blieben lediglich die öffentlichen Sammlungen zu wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken sowie die freiwilligen öffentlichen Versteigerungen in der Regelungskompetenz des Kantons (Art. 1 Abs. 3 RGG). Zudem ist der Kanton oder die politische Gemeinde weiterhin zuständig für die Regelung des gesteigerten Gemeindegebrauchs, die Organisation von Märkten und die Regelung

der Betriebszeiten, da diese Punkte nicht vom Reisengewerbegesetz geregelt werden (vgl. BBI 2000, 4205 f.).

Betreffend die geltende Rechtslage ist auch auf Art. 189a des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.1; abgekürzt EG zum ZGB) hinzuweisen, welcher dem Gemeinderat die Pflicht auferlegt, die Durchführung freiwilliger Versteigerungen zu ordnen. In Umsetzung dieser Pflicht ordnete das Amt für Wirtschaft früher in der Versteigerungsbewilligung an, dass ein Vertreter der politischen Gemeinde an der Versteigerung anwesend sein und die korrekte Durchführung überwachen müsse. Die neueren Bewilligungen enthalten keine entsprechende Anordnung mehr, sondern überlassen es der politischen Gemeinde, die Aufsichtspflicht angemessen auszuüben.

3.2.2. *Praxis und wirtschaftliche Bedeutung*

Aufgrund der Bewilligungszahlen der letzten Jahre kann angenommen werden, dass im Kanton St.Gallen 100 bis 130 Hausierer und Handwerker im Umherziehen tätig sind. Die geltenden zeitlichen Beschränkungen nach Art. 21 WGG (werktags 08.00 bis 12.00 Uhr und 13.30 bis 19.00 Uhr; vor öffentlichen Ruhetagen bis 16.00 Uhr) werden offenbar weitgehend eingehalten. Es ist jedenfalls keine grossflächige Missachtung dieser Zeiten bekannt.

Freiwillige öffentliche Versteigerungen werden nur selten durchgeführt. Die Anzahl Bewilligungen schwankte in den Jahren 2000 bis 2003 zwischen acht und dreiundzwanzig und der Warenwert der verkauften Waren zwischen 1,2 Mio. und 12,8 Mio. Franken. Es gibt im Kanton St.Gallen zwei Unternehmen, die regelmässig öffentliche Versteigerungen durchführen, und zwar im Bereich des Kunsthandels und des internationalen Briefmarkenhandels, wobei Letztere weltweite Bedeutung haben und allein die dreitägige Auktion im Jahr 2004 einen Erlös von 12,4 Mio. Franken erzielte. Im Weiteren führt das Gantamt der Stadt St.Gallen regelmässig öffentliche Versteigerungen durch.

Im Gesuch für eine Versteigerungsbewilligung müssen unter anderem das detaillierte Warenangebot sowie der Wareneigentümer angegeben werden. Dem Gesuch müssen ein Wohnsitzausweis der verantwortlichen Person, ein Auszug aus dem schweizerischen Zentralstrafregister, die Versteigerungsbedingungen, eine allfällige fremdenpolizeiliche Bewilligung sowie ein Entwurf der vorgesehenen Reklame beigelegt werden. Den ortsansässigen Versteigerern wird die Bewilligung routinemässig erteilt, d.h. es wird auf die Beilagen ganz oder teilweise verzichtet (Art. 7 der Wandergewerbeverordnung [sGS 552.41]). Allerdings wird in jedem Fall eine Bewilligungsgebühr je Verkaufsveranstaltung erhoben, im Jahr 2003 beispielsweise von Kanton und politischen Gemeinden zusammen total Fr. 11'180.—. Zusätzlich können die politischen Gemeinden eine Gebühr für die Leitung einer Versteigerung erheben.

3.2.3. *Bedürfnisse und Wünsche der Gewerbetreibenden*

Im Bereich der öffentlichen Versteigerungen regten die Gewerbetreibenden an, zwischen «fahrenden Auktionatoren» und Versteigerungen am Sitz des Auktionsunternehmens zu unterscheiden und Letztere von der Bewilligungspflicht auszunehmen. Insbesondere der Bewilligungsgebühr stehe keine Gegenleistung des Kantons gegenüber. In Bezug auf die zulässigen Öffnungszeiten wiesen sie darauf hin, dass es in grossen Zentren wie z.B. der Stadt Zürich üblich sei, Auktionen am Abend durchzuführen. Wichtig sei auch, die Besichtigung der Verkaufswaren am Sonntag zuzulassen.

Hauptproblem im Bereich des Markthandels ist nach Auffassung des Schweizerischen Marktverbandes, Sektion Ostschweiz, zur Zeit die unsichere Rechtslage bei der Zuteilung der Standplätze. Es sei unklar, ob das Anciennitätsprinzip beibehalten werden dürfe oder ob rotiert werden müsse. Für Markthändler sei es überlebenswichtig, immer den gleichen Standplatz zu erhalten, da sonst die Stammkundschaft ausbleibe, die erheblich zum Umsatz beitrage. Weiter bestünden verschiedene Anliegen im Zusammenhang mit der Organisation der Märkte. Ein Problem sei hier, dass die Markthändler keinerlei Anspruch auf Durchführung eines Marktes

oder die ordnungsgemässe Abwicklung hätten. Eine grosse Gefahr drohe den Märkten von Outsourcing und Profitcenter-Denken einzelner politischer Gemeinden. Die Privatisierung der Märkte wäre der Tod des Warenmarktes, da die privaten Veranstalter nur die eigenen Gewinne im Auge hätten. Märkte müssten als kulturelle Anlässe verstanden werden, welche in den Agenten der politischen Gemeinden verankert sein müssten. Wünschbar sei schliesslich, dass die Marktzeiten den heutigen Lebens- und Einkaufsgewohnheiten angepasst würden.

3.2.4. *Notwendigkeit und Umfang von Änderungen*

3.2.4.1. *Allgemeines*

Das Wandergewerbegesetz soll ersatzlos aufgehoben werden, da sein Regelungsgehalt heute weitgehend durch das Reisendengewerbegesetz verdrängt wird. In diesem Bereich wird die Rechtslage nicht geändert, sondern bloss das kantonale Recht an das übergeordnete Bundesrecht angepasst.

3.2.4.2. *Freiwillige öffentliche Versteigerung*

Nach den Ausführungen des Bundesrats in der Botschaft zum Reisendengewerbegesetz wurden die Versteigerungen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen, weil die Kontrolle wegen der versteigerungsrechtlichen Besonderheiten und der erhöhten Missbrauchsgefahr solcher Veranstaltungen (Scheinbieten) bei der lokalen Gewerbepolizei bleiben müsse (BBl 2000, 4205). Auch der kantonale Gesetzgeber ging beim Erlass des Wandergewerbegesetzes davon aus, dass bei freiwilligen öffentlichen Versteigerungen eine grosse Missbrauchsgefahr bestehe. Genannt wurden in der Botschaft der Regierung insbesondere die Gefahr, dass Hehlerware abgesetzt wird oder dass der Versteigerer in den öffentlich bekanntgegebenen Versteigerungsbedingungen die Gewährleistung ablehnt (ABl 1984, 392). Im Hinblick auf die mit der Revision des Gewerberechts angestrebten Ziele überzeugen diese Bedenken nicht. Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass die Käuferinnen und Käufer auf eigene Initiative hin an einer Versteigerung teilnehmen. Anders als bei Haustürgeschäften (vgl. Art. 40a ff. des Obligationenrechts [SR 220; abgekürzt OR]) werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer Versteigerung nicht von der Kaufmöglichkeit überrumpelt, sondern diese wird von ihnen bewusst gesucht. Oft handelt es sich bei Versteigerungen, zumindest im Bereich des Kunst- und Briefmarkenhandels, um eine sachkundige Käuferschaft, die keinen qualifizierten Schutz benötigt. Im Weiteren kann die Sach- und Rechtsgewährleistung nicht nur bei der freiwilligen öffentlichen Versteigerung wegbedungen werden, sondern auch bei anderen Formen des Verkaufs (Art. 192 Abs. 3 und Art. 199 OR). Die Bewilligungspflicht ändert ohnehin nichts daran, dass der Versteigerer die Gewährleistung ausschliessen darf. Auch die Gefahr des Scheinbietens wird durch eine vorgängige Bewilligungspflicht nicht vermindert, da diese keinen direkten Einfluss auf den Ablauf der Versteigerung hat. Das Absetzen von Hehlerware schliesslich wird nicht durch die Verkaufsform der Versteigerung erleichtert, sondern durch andere Faktoren wie die Anonymität des Verkäufers oder die kurzfristige Anwesenheit am Verkaufsort. Vor allem die Anonymität ist heute bei der Benützung einer Verkaufsplattform auf dem Internet besser geschützt als bei der traditionellen Versteigerung. Zudem ermöglicht die Internet-Auktion mit geringem Aufwand einen viel grösseren Interessentenkreis zu erreichen als bei der traditionellen Versteigerung. Eine erhebliche Gefahr, dass an öffentlichen Versteigerungen häufig Hehlerware abgesetzt wird, besteht heute daher nicht mehr. Es gibt somit keine Gründe, an der Bewilligungspflicht für freiwillige öffentliche Versteigerungen festzuhalten.

Von den umliegenden Kantonen schreibt lediglich der Kanton Glarus² für freiwillige öffentliche Versteigerungen eine Bewilligung vor. Die Kantone Schwyz, Appenzell Ausserrhoden, Thurgau und Zürich verzichten ganz auf eine Bewilligungspflicht, während der Kanton Appenzell Innerrhoden nur für den Betrieb eines öffentlichen Gantlokals eine Bewilligung verlangt. Weitere Kantone ohne Bewilligungspflicht für öffentliche Versteigerungen sind beispielsweise Luzern, Aargau, Schaffhausen und Bern.

² Art. 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Handelspolizei, Änderung vom 2. Mai 1948.

Anzumerken ist, dass es nicht zulässig wäre, für «fahrende Versteigerungen» weiterhin eine Bewilligung zu verlangen und lediglich Versteigerungen am Geschäftssitz des Auktionsunternehmens von der Bewilligungspflicht zu befreien. Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. a BGBM darf der freie Zugang zum Markt nur durch Bestimmungen beschränkt werden, die gleichermaßen für ortsfremde und für ortsansässige Personen gelten.

3.2.4.3. *Marktwesen*

Das Wandergewerbegesetz enthält nur wenige Bestimmungen über das Marktwesen, wovon ein Teil durch das Reisendengewerbegesetz überholt ist (Art. 2 Bst. a sowie Art. 3 und 9 WGG zur Bewilligungspflicht). Von Bedeutung und in eine künftige Regelung zu übernehmen ist Art. 8 WGG, der den Begriff des Marktes umschreibt und nach der Rechtsprechung die Gemeindeautonomie im Bereich des Marktwesens begründet. Da das Wandergewerbegesetz ersatzlos aufgehoben wird, soll die Bestimmung von Art. 8 WGG neu in Art. 7 Abs. 3 Ziff. 3 RLG eingefügt werden.

Nach Ansicht der Regierung ist darauf zu verzichten, die vom Marktverband aufgeworfenen Probleme gesetzlich zu regeln. Die Frage, ob Standplätze nach dem Anciennitätsprinzip oder nach einem Rotationsprinzip zugeteilt werden dürfen bzw. müssen, kann nicht vom kantonalen Gesetzgeber entschieden werden, da hierfür die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden beim Zurverfügungstellen von öffentlichem Grund massgebend ist. Eine gewisse Berechtigung haben die Anliegen des Marktverbands betreffend Durchführung des Marktes. In den geltenden kommunalen Marktreglementen wird der Markt ziemlich einseitig unter dem Aspekt des Zurverfügungstellens von öffentlichem Grund und der geordneten Durchführung des Marktes geregelt. Ein Anspruch der Markthändler auf ausreichende Werbung oder ein Schutz vor kurzfristigen Standplatzzuteilungen ist nicht vorgesehen, geschweige denn ein Anspruch auf Durchführung des Marktes. Dennoch besteht kein Anlass, kantonale Vorgaben einzuführen. Zwar können die oben genannten Probleme im Einzelfall vorkommen und für die betroffenen Markthändler zu Einkommenseinbußen führen. Es werden aber zur Zeit genügend Märkte durchgeführt, so dass die Markthändler unattraktiv geführten Märkten ausweichen können. Die Probleme erledigen sich dadurch auf «marktwirtschaftliche» Art und erfordern keine Regelung durch den Kanton. Im Übrigen ist das Marktwesen eine typische Aufgabe der politischen Gemeinden und soll in deren Autonomie belassen werden.

3.2.4.4. *Öffentliche Sammlungen*

Nach Art. 23bis WGG bedürfen öffentliche Sammlungen einer Bewilligung. Diese wird erteilt, wenn die Wohltätigkeit durch die öffentliche Sammlung nicht missbraucht wird, Gewähr besteht für eine zweckmässige Verwendung der gesammelten Mittel und der Zeitpunkt der Sammlung mit anderen öffentlichen Sammlungen in Einklang steht. Im vergangenen Jahr wurden durch das Amt für Soziales 66 Bewilligungen erteilt.

In den letzten Jahren hat sich die schweizerische Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen ZEWO neu organisiert und ist zu einem wichtigen Pfeiler der Sicherstellung eines seriösen Spendenmarktes geworden. Diese gesamtschweizerische Stiftung schützt durch ihre professionelle Arbeit Spendende vor Missbrauch und unlauteren Sammlungsmethoden. Sie beobachtet und koordiniert systematisch den Spendenmarkt, verfügt über den notwendigen Gesamtüberblick, das erforderliche Know-how und die entsprechende Erfahrung, um einzelne Sammlungen sowie die dahinter stehenden Organisationen beurteilen zu können. Rund 480 spendensammelnde gemeinnützige Organisationen sind ihr angeschlossen und berechtigt, das ZEWO-Gütesiegel zu führen. Dieses bescheinigt als Qualitätsausweis den wirtschaftlichen, zweckbestimmten und wirkungsvollen Einsatz von Spendengeldern und steht für transparente Organisationen mit funktionierenden internen und externen Kontrollstrukturen, welche die Lauterkeit in der Mittelbeschaffung und in der Kommunikation wahren. Geprüft werden Gemeinnützigkeit und Ehrenamtlichkeit, Zweckerfüllung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, interne und externe Kontrollstrukturen, Transparenz hinsichtlich Tätigkeit und Rechnungslegung sowie Ethik in der

Mittelbeschaffung und in der Kommunikation. Die Einrichtungen werden periodisch rezertifiziert. Die ZEWO erstellt auch jährlich einen Sammlungskalender, der koordinierend und regulierend wirkt. Im Kanton St.Gallen wurden bisher alle in diesen Kalender aufgenommenen Sammlungen bewilligt. Im Jahr 2004 waren dies 39 der insgesamt 66 Bewilligungen, also rund 60 Prozent.

Erfahrungsgemäss werden die Sammlungen zum grössten Teil durch seriöse Organisationen durchgeführt, die einen gewissenhaften Umgang mit den Geldern garantieren. In jenen wenigen Fällen, die zweifelhaft sind, hat der Kanton oft kaum eine Handhabe und wenig Möglichkeiten, die sachgemässe Verwendung der gesammelten Mittel inhaltlich zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für Projekte im Ausland. Die Erfahrung zeigt auch, dass unseriöse Spendensammler bei den Bewilligungsstellen meist gar kein Gesuch stellen und es nur in ganz wenigen Einzelfällen überhaupt bekannt wird, dass eine nicht bewilligte Sammlung stattgefunden hat. Aufgrund veränderter Sammlungsmethoden (adressierte Briefe) ist es auch kaum mehr möglich zu unterscheiden, ob es sich tatsächlich um eine öffentliche Sammlung oder um eine Sammlung unter regelmässigen Gönnern einer Institution handelt, die – ähnlich wie bei Sammlungen unter Vereinsmitgliedern – nicht bewilligungspflichtig ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint das heutige kantonale Bewilligungssystem als nicht mehr zeitgemäss, überholt und wenig wirksam. Bei den ZEWO-geprüften Organisationen und Sammlungen, welche die Mehrheit ausmachen, ist das zusätzliche Bewilligungsverfahren unnötig, entspricht keinem öffentlichen Interesse und führt zu unnötigen Doppelspurigkeiten. Bereits in der Botschaft zum Sozialhilfegesetz (ABI 1997, 1769 ff.) hielt die Regierung fest, es sei anzustreben, «künftig vom Erfordernis einer Sammlungsbewilligung für im Sammlungskalender verzeichnete Sammlungen abzusehen». Die nunmehr bestehende Absicht ist damit eine logische Folge der damals eingeleiteten Entwicklung. Bei den vom Sammlungskalender nicht erfassten Sammlungen kann allfälligen Missbräuchen mit den entsprechenden Straftatbeständen, wie beispielsweise Betrug (Art. 146 StGB) oder Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB), vorgebeugt und begegnet werden. Diese beiden Regulierungsinstrumente (ZEWO-Zertifizierung und Strafgesetzgebung) genügen. Es braucht keine zusätzlichen Spezialvorschriften im kantonalen Recht. Der mündige Bürger soll selber entscheiden können, wem er Geld spenden will. Eine entsprechende Deregulierung ist deshalb sinnvoll und angezeigt. Aus diesem Grund können die Bestimmungen des Wandergewerbegesetzes über die öffentlichen Sammlungen ersatzlos aufgehoben werden. Als Folge davon ist auch Art. 9bis des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1; abgekürzt UeStG) zu streichen.

In ihrer Vernehmlassung regte die CVP an, es sei nochmals zu prüfen, ob bei einer Aufhebung des Wandergewerbegesetzes noch genügend Handhabe gegeben sei, um gemeinnützige Organisationen wirksam gegen missbräuchliche öffentliche Sammlungen zu schützen. Hierzu ist anzumerken, dass die bisherige Bewilligungspflicht für öffentliche Sammlungen nicht primär den Schutz der anerkannten gemeinnützigen Organisationen bezweckte, sondern die Bürgerinnen und Bürger vor missbräuchlichen Sammlungen schützte. Dieser Schutz ist wie oben ausgeführt durch die ZEWO-Zertifizierung ausreichend gewährleistet.

3.3. Gastwirtschaftsgesetz

3.3.1. Geltende Rechtslage und Praxis

Das Gastwirtschaftsgesetz vom 26. November 1995 regelt die gewerbmässig ausgeübte gastgewerbliche Tätigkeit und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern (Art. 1 GWG). Als gastgewerbliche Tätigkeit gilt die Abgabe von Speisen und Getränken zum Genuss an Ort und Stelle. Werden keine alkoholischen Getränke abgegeben, liegt nur dann eine gastgewerbliche Tätigkeit vor, wenn der Betrieb wenigstens sechs Steh- oder Sitzplätze hat. Daneben nimmt Art. 2 GWG bestimmte Formen von Gastwirtschaftsbetrieben ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Gastwirtschaftsgesetzes aus, so z.B. Schul- und Betriebskantinen, Vereinslokale, Alpwirtschaften usw. (für die vollständige Aufzählung und für Einzelheiten vgl. Art. 2 GWG).

Für die gastgewerbliche Tätigkeit und den Kleinhandel mit gebrannten Wassern braucht es ein Patent, das für einen Betrieb oder einen Anlass gilt. Es lautet auf die verantwortliche Betriebsleiterin oder den verantwortlichen Betriebsleiter und ist nicht übertragbar (Art. 3 bis 5 GWG):

- Das Patent für einen Betrieb wird erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller handlungsfähig, charakterlich geeignet und zur Nutzung des Betriebs berechtigt ist sowie Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet (Art. 7 GWG). Die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung setzt Kenntnisse in der Lebensmittelhygiene und in der Suchtprävention voraus, die durch eine abgeschlossene Berufslehre in den Bereichen Gastwirtschaft/Hauswirtschaft oder Nahrung/Getränke, durch drei Jahre Berufserfahrung im Gastgewerbe, durch das Diplom einer höheren gastgewerblichen Fachschule, durch einen kantonalen Wirteausweis oder durch eine vom Branchenverband GASTRO St.Gallen im Auftrag des Kantons durchgeführte Prüfung nachgewiesen werden (zu den Einzelheiten vgl. Art. 8 GWG).
- Dieselben Voraussetzungen gelten nach Art. 14 GWG für das Patent für einen Anlass. In der Praxis werden beim Patent für einen Anlass aber tiefere Anforderungen an die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung gestellt. Insbesondere wird in der Regel kein Nachweis von Kenntnissen in der Lebensmittelhygiene und Suchtprävention verlangt.

Das Gastwirtschaftsgesetz regelt im Weiteren die zulässigen Öffnungszeiten von Gastwirtschaftsbetrieben bzw. schreibt Schliessungszeiten vor. Die Schliessungszeit dauert von Mitternacht bis 05.00 Uhr (Art. 16 GWG). Sie kann durch ein kommunales Reglement für alle Betriebe samstags und sonntags auf 01.00 Uhr festgelegt sowie für einzelne Veranstaltungen verkürzt oder aufgehoben werden; ferner wird sie für einzelne Betriebe oder bestimmte Anlässe auf Gesuch verkürzt oder aufgehoben (Art. 17 bis 19 GWG).

Bei den Pflichten der Patentinhaberin oder des Patentinhabers bewirkt vorab die in Art. 20 GWG geregelte Anwesenheitspflicht eine starke gewerberechtliche Einschränkung. Danach hat die Patentinhaberin oder der Patentinhaber den Betrieb selbst zu führen und während der überwiegenden Dauer der Öffnungszeit – insbesondere während den Hauptbetriebszeiten – im Betrieb anwesend zu sein. Die Anwesenheitspflicht hat namentlich zur Folge, dass Besitzerinnen und Besitzer mehrerer Betriebe nicht in allen Betrieben selber das Patent lösen können.

Ferner hat die Patentinhaberin oder der Patentinhaber dafür zu sorgen, dass Betrunkene und Jugendlichen unter 16 bzw. 18 Jahren keine alkoholischen Getränke bzw. gebranntes Wasser abgegeben werden (Art. 22 GWG), und sie oder er muss das Spielen um hohe Geldbeträge oder Sachwerte verbieten.

Das Patent für den Kleinhandel mit gebrannten Wassern wird einem Betrieb erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller handlungsfähig, charakterlich geeignet und zur Nutzung des Betriebs berechtigt ist sowie Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung bietet (Art. 23 GWG). Für die Erteilung eines Kleinhandelspatents für einen Anlass wird Art. 14 GWG sachgemäss angewendet (Art. 25 GWG). Nach Art. 26 GWG dürfen gebranntes Wasser nicht an Betrunkene, Jugendliche unter 18 Jahren und zum Genuss an Ort und Stelle abgegeben werden.

3.3.2. *Bedürfnisse und Wünsche der Gewerbetreibenden*

Mit den Gewerbetreibenden wurde am 20. September 2004 ein Hearing durchgeführt. Daran nahmen Vertreter der Hotellerie, der Systemgastronomie, von wirtschaftlich unter einer einheitlichen Leitung stehenden Betrieben und der Verbände teil. Mit Ausnahme des Vertreters der Hotellerie stellte sich die Mehrheit der Hearingteilnehmer den Zielen der Revision diametral entgegen und forderte statt einem Abbau der Regulierung eine Verschärfung und Ausdehnung des Gastwirtschaftsgesetzes. Im Einzelnen wurden folgende Forderungen erhoben:

- Der Geltungsbereich sei so auszudehnen, dass jede gewerbsmässige Abgabe von Speisen oder Getränken zum Genuss an Ort und Stelle ein Gastwirtschaftspatent erfordere (wie

Take-away-Betriebe, Guggeli-Verkaufswagen, Catering-Betriebe, Carunternehmen, Partybusse, Party-Services, Vereinslokale, Bauernbetriebe, kommerzielle Partyveranstalter usw.).

- Das Patent für einen Anlass (Art. 14 f. GWG) sei auf einmalige Anlässe zu beschränken, bei welchen die Infrastruktur für den Anlass auf- und hernach wieder abgebaut werde. In allen übrigen Fällen – vorab in Bezug auf institutionalisierte Anlässe, professionelle Veranstalter, das mehrmalige Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten usw. – sei ein Patent für einen Betrieb zu verlangen (Art. 7 ff. GWG). Zudem seien die Patentvoraussetzungen für einen Anlass den zu verschärfenden Patentvoraussetzungen für einen Betrieb anzupassen.
- Die persönlichen Voraussetzungen seien strenger zu fassen. Die Gesuchstellenden sollten neben Kenntnissen in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention auch Kenntnisse in den Bereichen Mehrwertsteuer sowie Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht nachweisen müssen. Die Bestimmungen in Art. 8 Abs. 2 GWG – auch betreffend die Prüfung in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention – seien zu verschärfen.
- Die betrieblich-baulichen Voraussetzungen nach Art. 9 GWG seien derart zu verschärfen, dass kein Patent erteilt werde, bevor nicht aus bau-, lebensmittel- und feuerpolizeilicher Sicht alles in Ordnung sei.
- Allenfalls sei die altrechtliche Bestimmung von Art. 28 des Gastwirtschaftsgesetzes vom 1. Dezember 1983 (nGS 19-10) wieder einzuführen. Danach durfte die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller nicht mit offenen Verlustscheinen belastet sein. Ferner sei ein Patent nur zu erneuern, wenn die Sozialversicherungsabgaben und die Steuern bezahlt worden seien.

Die Gewerbetreibenden begründeten ihre Forderungen hauptsächlich damit, dass im Gastgewerbe die Einstiegsschwelle sehr tief liege. Dadurch würden Gastwirtschaftsbetriebe oft von Personen eröffnet, die keinerlei Kenntnisse vom Gastgewerbe und der Betriebsführung hätten, was zu einem schlechten Image der Branche geführt habe. Viele Betriebe müssten innert kurzer Zeit wieder aufgeben oder Konkurs anmelden, mit den entsprechenden negativen Folgen für die Gläubiger. Zudem seien solche Betriebe nicht in der Lage, Lehrlinge auszubilden. Die Sicherung von Ausbildungsplätzen und des Ausbildungsniveaus erforderten strengere Anforderungen an die Betriebsinhaberinnen und -inhaber. Und schliesslich hätten die mangelnden Kenntnisse negative Auswirkungen auf die Lebensmittelhygiene.

In einigen Bereichen forderten die Teilnehmer des Hearings allerdings auch eine Liberalisierung des Gastwirtschaftsgesetzes:

- Für die Systemgastronomie und die wirtschaftlich unter einheitlicher Leitung stehenden Betriebe sei ein Patent einzuführen, welches die gleichzeitige Führung mehrerer Betriebe zulasse. Gleichzeitig sei die Anwesenheitspflicht nach Art. 20 GWG abzuschaffen.
- Das Erfordernis der charakterlichen Eignung (Art. 7 Bst. b GWG) sei zu konkretisieren. Einem Gastwirt, der beispielsweise dreimal wegen Überwirtens gebüsst worden sei, dürfe die charakterliche Eignung nicht wegen eines entsprechenden Strafregisterauszugs abgesprochen werden; anders sehe es bei Verstössen gegen die Betäubungs- bzw. Lebensmittelgesetzgebung aus.

3.3.3. *Regelung in umliegenden Kantonen*

Die meisten Kantone verlangen für die gastgewerbliche Tätigkeit ein Patent oder eine Betriebsbewilligung. Einzige Ausnahmen sind die Kantone Aargau und Appenzell Ausserrhoden. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verlangt nur für Gastwirtschaften mit Alkoholausschank eine Bewilligung³. Der Kanton Aargau beschränkt sich vollständig auf eine Meldepflicht⁴, mit Ausnahme der nach Art. 41a AlkG vorgeschriebenen Bewilligung für die Abgabe von gebrann-

³ Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über das Gastgewerbe vom 7. Februar 1999, bGS 955.11.

⁴ § 1 des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 25. November 1997, SAR 970.100.

ten Wassern. Allerdings verlangt der Kanton Aargau für das Führen eines Gastwirtschaftsbetriebs grundsätzlich einen aargauischen oder vom Kanton anerkannten Fähigkeitsausweis⁵. Auch die übrigen Kantone setzen mehrheitlich fachliche Kenntnisse voraus, wobei sehr unterschiedliche Anforderungen statuiert werden⁶. Keine fachlichen Kenntnisse als Bewilligungsvoraussetzung kennen die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Solothurn, Schwyz, Zug und Zürich, die in der Regel Handlungsfähigkeit und guten Leumund verlangen. Die Bewilligungspflicht dient in diesen Kantonen offenbar dazu, Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller, die in der Vergangenheit negativ aufgefallen sind, am Weiterführen der gewerblichen Tätigkeit zu hindern.

Die meisten Kantone haben Vorschriften zu den Öffnungs- bzw. Schliessungszeiten erlassen. Immerhin drei Kantone (Obwalden, Uri und Waadt) verzichten ganz darauf, die Öffnungszeiten gesetzlich zu regeln, die Kantone Graubünden und Wallis überlassen eine allfällige Regelung den politischen Gemeinden. Der Kanton Basel-Stadt führte neun Jahre nachdem er die gesetzlichen Öffnungszeiten abgeschafft hatte, diese per 1. Juni 2005 wieder ein.

3.3.4. *Erwägungen zum Revisionsbedarf*

Das Gastwirtschaftsgesetz ist der am stärksten geregelte Bereich des kantonalen Gewerbe-rechts. Die Patentpflicht und die damit verbundenen Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller bilden Marktzugangsbarrieren. Ausserdem werden der Patentinhaberin oder dem Patentinhaber verschiedene Pflichten auferlegt (beispielsweise Anwesenheitspflicht, Schliessungszeiten, Alkoholabgabeverbote), welche die gewerbliche Tätigkeit inhaltlich einschränken. Hinzu kommen die Patentgebühr von Fr. 100.– bis Fr. 2'000.– und die Gebühr für die Änderung oder Aufhebung der Schliessungszeit von Fr. 20.– bis Fr. 2'000.–, die je nach Patent- bzw. Bewilligungsdauer wenigstens alle fünf Jahre, oft aber in kürzeren Abständen erhoben werden und denen – jedenfalls bei anstandslos funktionierenden Betrieben – keine eigentliche Leistung der öffentlichen Hand gegenübersteht.

Zudem regelt das Gastwirtschaftsgesetz von den in die vorliegende Revision einbezogenen kantonalen Gewerbe-gesetzen die Branche mit der grössten wirtschaftlichen Bedeutung. Im Kanton St.Gallen gibt es ungefähr 2'200 gastgewerbliche Betriebe⁷, die einen Umsatz von über 1 Mrd. Franken erzielen. Allein die 1'300 Mitglieder des Branchenverbands GASTRO St.Gallen haben im Jahr 2004 eine AHV-Lohnsumme von über 215 Mio. Franken abgerechnet. Insgesamt bietet das st.gallische Gastgewerbe über 9'000 rechnerische Vollzeitstellen an⁸, die Zahl der beschäftigten Personen dürfte aufgrund des hohen Anteils an Teilzeitstellen noch deutlich höher liegen.

Allein schon die Kombination der beiden Faktoren – gewerberechtliche Einschränkungen und grosse wirtschaftliche Bedeutung – würde es nahelegen, das Gastwirtschaftsgesetz umfassend zu revidieren und die erwähnten Marktzugangsbarrieren sowie die inhaltlichen Beschränkungen der gewerblichen Tätigkeit soweit vertretbar zu verringern. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit bzw. die Sicherstellung der Lebensmittelhygiene verlangt jedenfalls nicht zwingend die Beibehaltung der Patentpflicht. Inhaltlich ist die Lebensmittelhygiene im Lebensmittelrecht des Bundes⁹ geregelt, die Kontrolle obliegt dem Amt für Lebensmittelkontrolle¹⁰. Diese Vorschriften würden durch eine Abschaffung des Gastwirtschaftspatents nicht geändert. Es würde lediglich die präventive Kontrolle entfallen, ob die Betreiberin oder der Betreiber einer Gast-wirtschaft Kenntnisse in der Lebensmittelhygiene hat. Wie die Verhältnisse in den Kantonen

⁵ § 2 Abs. 1 des Gesetzes über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken vom 25. November 1997, SAR 970.100.

⁶ Vgl. die Übersicht der Gastrosuisse:
http://www.gastrosuisse.ch/doc/doc_download.cfm?524A8530E7FB2828D0974F6102D9B4BB.

⁷ Quelle: GASTRO St.Gallen, Begleitschreiben zum Branchenspiegel 2005.

⁸ Quelle: Eidgenössische Betriebszählung 2001, aufbereitet durch Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen.

⁹ Lebensmittelgesetz und zugehörige Verordnungen.

¹⁰ Art. 1 Bst. a des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung, sGS 315.1.

Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Solothurn, Schwyz, Zug und Zürich, die alle keine fachlichen Kenntnisse für den Erwerb eines Gastwirtschaftspatents voraussetzen (vgl. dazu 3.3.3. dieser Botschaft), zeigen, gefährdet der Verzicht auf eine solche präventive Kontrolle die öffentliche Gesundheit nicht. Allerdings darf angenommen werden, dass der Aufwand für das Amt für Lebensmittelkontrolle steigt, wenn die Patentpflicht abgeschafft wird und dadurch Personen ohne Vorkenntnisse in Lebensmittelhygiene eine Gastwirtschaft führen können. Es würden vermutlich mehr Betriebe als heute beanstandet und mehr Nachkontrollen durchgeführt werden müssen.

Im Verlauf des Gesetzgebungsprojekts trat allerdings ein Grund für die Beibehaltung der Patentpflicht bzw. der Voraussetzung von Kenntnissen in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention ein. Wie bereits erwähnt wird dem Bund im neu geschaffenen Art. 15 Abs. 4 LMG die Kompetenz eingeräumt, lebensmittelrechtlich motivierte Ausbildungsanforderungen für die gastgewerbliche Tätigkeit aufzustellen (vgl. dazu 1.5. dieser Botschaft). Die Abschaffung kantonaler Ausbildungsanforderungen würde das Gastgewerbe somit nur für beschränkte Zeit entlasten, da in absehbarer Zeit mit entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften zu rechnen ist. Unter diesen Umständen erscheint es sinnvoller, die Umsetzung von Art. 15 Abs. 4 LMG, aber auch die Auswirkungen der Verschärfung des Binnenmarktgesetzes abzuwarten und vorläufig auf eine umfassende Revision des Gastwirtschaftsgesetzes zu verzichten.

Zudem haben sich der Branchenverband GASTRO St.Gallen wie auch der Gewerbeverband vehement gegen eine Abschaffung des Gastwirtschaftspatents ausgesprochen. Daraus muss abgeleitet werden, dass die Patentpflicht von den betroffenen Gewerbetreibenden offensichtlich nicht als erhebliche Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit empfunden wird. An einem Hearing wurde die Liberalisierung des Gastwirtschaftsgesetzes auch von der Gewerbepolizei der Stadt St.Gallen, dem kantonalen Amt für Lebensmittelkontrolle, von einzelnen politischen Gemeinden sowie von den Gewerkschaften abgelehnt. Eine Gesetzesrevision, die weder von den betroffenen Gewerbetreibenden, noch von den Vollzugsbehörden gewünscht wird, und für die sich auch keine andere Interessengruppierung einsetzt, macht keinen Sinn. In der Vernehmlassung bedauerten zwar CVP und FDP sowie die Industrie- und Handelskammer den Verzicht auf eine Revision des Gastwirtschaftsgesetzes. Dem stehen jedoch die Stellungnahmen von SP, kantonalem Gewerkschaftsbund, kantonalem Gewerbeverband und GASTRO St.Gallen gegenüber, in denen nicht nur die Beibehaltung der Patentpflicht ausdrücklich begrüsst, sondern teilweise sogar eine Verschärfung der Patentvoraussetzungen und die Ausdehnung der Patentpflicht gefordert werden.

Aufgrund der Beibehaltung der Patentpflicht muss aber auch darauf verzichtet werden, die von der Branche vorgebrachten Änderungswünsche im Rahmen einer Teilrevision zu verwirklichen. Insbesondere die Forderung nach Abschaffung der Anwesenheitspflicht kann nicht im Rahmen einer Teilrevision erfüllt werden, da die Anwesenheitspflicht eng mit der Patentpflicht verbunden ist. Würde die Anwesenheitspflicht abgeschafft, die Patentpflicht aber beibehalten, so hätte dies zur Folge, dass Personen als Patentinhaber vorgeschoben werden können, die den Betrieb nicht tatsächlich leiten, sondern nur das Patent zur Verfügung stellen. Die Patentpflicht würde dadurch faktisch aufgehoben, da sie problemlos umgangen werden könnte.

Auch der Wunsch des Gastgewerbes, die Patentpflicht auf jede gewerbsmässige Abgabe von Speisen oder Getränken zum Genuss an Ort und Stelle auszudehnen, also beispielsweise Take-away-Betriebe mit weniger als sechs Steh- oder Sitzplätzen, Guggeli-Verkaufswagen, Carunternehmen, Catering- und Party-Services, Landwirtschaftsbetriebe mit Übernachtungsangeboten oder Vereinslokale neu der Patentpflicht zu unterstellen, kann nicht erfüllt werden. Die genannten Betriebe haben bisher nie zu Problemen im Bereich der Lebensmittelhygiene oder der Suchtprävention geführt. Auch andere vom Gastwirtschaftsgesetz geschützte Polizeigüter werden durch die genannten Betriebe nicht gefährdet. Es gibt daher keinen Grund, die Patentpflicht auf die genannten Betriebe auszudehnen.

Ebenfalls unverändert beibehalten werden die Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse, die für die Erteilung eines Gastwirtschaftspatents nachgewiesen werden müssen. Insbesondere wird darauf verzichtet, neben Kenntnissen in Lebensmittelhygiene und Suchtprävention auch Kenntnisse in den Bereichen Mehrwertsteuer sowie Sozialversicherungs- und Arbeitsrecht zu verlangen. Das Vermitteln solcher Kenntnisse ist Aufgabe der Berufsverbände und muss nicht vom Staat vorgeschrieben werden.

3.4. Gesetz über Filmvorführungen

3.4.1. Geltende Rechtslage unter Berücksichtigung des übergeordneten Bundesrechts

Das Gesetz über Filmvorführungen vom 21. Mai 1976 (sGS 554.1; abgekürzt FvG) regelt die öffentliche Filmvorführung. Eine Vorführung gilt als öffentlich, wenn sie nicht nur einem bestimmten, engumgrenzten Personenkreis zugänglich ist.

3.4.1.1. Öffnungszeiten

Im Jahr 2004 wurden mit dem Erlass des Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung die Öffnungszeiten für das Kinogewerbe erweitert und das Vorführverbot an hohen Feiertagen teilweise aufgehoben. Filme dürfen nach Art. 3 FvG von Sonntag bis Mittwoch von 08.00 bis 24.00 Uhr und von Donnerstag bis Samstag von 08.00 bis 02.00 Uhr des Folgetages vorgeführt werden. Die Regierung kann durch Verordnung für besondere Fälle Ausnahmen vorsehen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Schutz des hohen Feiertages nach dem Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.

3.4.1.2. Betriebsbewilligung

Das (alte) Bundesgesetz über das Filmwesen vom 28. September 1962 (AS 1962, 1706; abgekürzt aFiG) schrieb in Art. 18 Abs. 1 aFiG für die Eröffnung und die Umwandlung von Betrieben der Filmvorführung eine Betriebsbewilligung vor. Die Kantone hatten die Bewilligungsbehörde zu bezeichnen und das Verfahren zu ordnen (Art. 20 Abs. 1 aFiG). In Ausführung dieser Vorgaben statuiert Art. 4 FvG eine Betriebsbewilligung, die erteilt oder entzogen wird, wenn die entsprechenden Voraussetzungen der eidgenössischen Filmgesetzgebung erfüllt sind.

Am 1. August 2002 trat das (neue) Bundesgesetz über Filmproduktion und Filmkultur (SR 443.1; abgekürzt Filmgesetz) in Kraft, welches keine Betriebsbewilligung mehr vorsieht. Art. 4 FvG ist damit gegenstandslos geworden.

3.4.1.3. Vorführbewilligung

Wer Filme öffentlich vorführt, braucht eine Vorführbewilligung nach Art. 5 ff. FvG. Diese wird erteilt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller in der Schweiz wohnt und einen guten Leumund hat. Juristische Personen müssen ihren Sitz in der Schweiz haben.

3.4.1.4. Jugendschutz

Das Mindestzutrittsalter für Filmvorführungen liegt bei 16 Jahren. Es ist am Eingang oder an der Kasse gut sichtbar bekanntzugeben. Die Veranstalterin bzw. der Veranstalter hat festzustellen, ob die Besucherinnen und Besucher das vorgeschriebene Mindestalter erreicht haben. Personen unter 18 Jahren haben sich unaufgefordert über ihr Alter auszuweisen.

In politischen Gemeinden mit ständigem Filmvorführbetrieb wählt der Gemeinderat eine Jugendfilmkommission, ansonsten werden die Aufgaben der Jugendfilmkommission vom Gemeinderat erfüllt. Die Jugendfilmkommission kann das Mindestzutrittsalter auf Gesuch hin herabsetzen, wenn der Film für Jugendliche geeignet ist.

Die Jugendfilmkommissionen prüften in den Jahren 1994 bis 2004 jährlich zwischen 247 und 459 Herabsetzungsgesuche, welche oft zu einem grossen Teil denselben Film betrafen. Sie setzten das Mindestzutrittsalter grösstenteils auf 14 und 12 Jahre und etwa zu einem Drittel gestaffelt auf 10 bis 6 Jahre herab. Jährlich wurden zwischen 1 und 28 Herabsetzungsgesuche abgelehnt.

3.4.1.5. Abgaben

Der Kanton erhebt für regelmässige öffentliche Filmvorführungen eine Taxe von 0.6 Prozent der Billetteinnahmen des Vorjahres abzüglich Vergnügungssteuer; für einzelne bewilligungspflichtige öffentliche Filmvorführungen werden Fr. 20.– bis Fr. 100.– je Vorführung als Taxe erhoben (Art. 18 FvG). Die politische Gemeinde kann zu den kantonalen Taxen einen Zuschlag von höchstens 50 Prozent erheben.

Derzeit werden 41 Vorführsäle in 10 politischen Gemeinden¹¹ betrieben. Die jährlichen Einnahmen des Kantons aus der Filmtaxe beliefen sich in den Jahren 1994 bis 2004 auf Fr. 56'844.– bis Fr. 108'683.–. Die politischen Gemeinden erhoben in der Regel den kommunalen Taxzuschlag von 50 Prozent.

3.4.1.6. Strafbestimmungen

Mit Haft oder Busse wird bestraft, wer Filme öffentlich vorführt, die das sittliche oder religiöse Empfinden verletzen, eine verrohende Wirkung ausüben, zur Begehung von Verbrechen oder Vergehen aufreizen, Menschen oder Menschengruppen verächtlich machen, verbotene Filme öffentlich ankündigt oder zulässige Filme in einer Weise öffentlich ankündigt, die das sittliche oder religiöse Empfinden verletzt oder Menschen oder Menschengruppen verächtlich macht (Art. 19 und 20 FvG). Mit Busse wird ferner bestraft, wer die zeitlichen Beschränkungen der öffentlichen Vorführung von Filmen missachtet, ohne die erforderliche Bewilligung eine öffentliche Filmvorführung veranstaltet oder entgegen den Vorschriften über den Jugendschutz Besucherinnen oder Besucher zur Vorführung zulässt (Art. 21 FvG). Vorbehalten bleiben nach Art. 22 FvG die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches.

3.4.2. *Regelung in den anderen Kantonen und im Bundesland Vorarlberg*

Die Situation in den anderen Kantonen und im Bundesland Vorarlberg präsentiert sich Ende des Jahres 2005 wie folgt:

- Fünfzehn Kantone¹² verfügen über eine Filmgesetzgebung, die das Mindestzutrittsalter regelt. Grossmehrheitlich gilt ein Mindestzutrittsalter von 16 Jahren, welches durch die zuständige (meist kantonale) Behörde herabgesetzt werden kann (der Kanton Zürich sieht vereinzelt ein Mindestzutrittsalter von 18 Jahren vor, der Kanton Tessin generell ein solches von 18 Jahren); in einzelnen Kantonen ist in bestimmten Fällen eine Heraufsetzung des Mindestzutrittsalters auf 18 Jahre möglich. Im Bundesland Vorarlberg werden die von der Jugendmedienkommission des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur je Film abgegebenen Altersempfehlungen umgesetzt.
- Zwei weitere Kantone verfügen ebenfalls über eine Filmgesetzgebung mit Bestimmungen betreffend das Mindestzutrittsalter. Im Kanton Graubünden bestimmen die Kinobetreiberinnen und Kinobetreiber das Mindestzutrittsalter, das die politische Gemeinde im Einzelfall heraufsetzen kann. Im Kanton Obwalden hätte die kantonale Medienkommission die Aufgabe, das Mindestzutrittsalter festzulegen, was aber seit etwa 20 Jahren nicht mehr ge-

¹¹ St.Gallen, Au (Heerbrugg), Grabs, Sargans, Uznach, Rapperswil, Wattwil, Uzwil, Wil und Gaiserwald (Abtwil).

¹² Kantone Basel-Land, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Jura, Luzern, Neuenburg, St.Gallen, Solothurn, Tessin, Uri, Waadt, Zug und Zürich.

schehen ist. In der Praxis bestimmen die Kinobetreiberinnen und Kinobetreiber das Mindestzutrittsalter aufgrund der FSK-Empfehlungen¹³.

- Neun Kantone¹⁴ kennen weder eine Filmgesetzgebung, noch Regelungen über das Mindestzutrittsalter. In diesen Kantonen legen die Kinobetreiberinnen und Kinobetreiber das Mindestzutrittsalter fest. Sie orientieren sich an den FSK-Empfehlungen und/oder dem im Kanton Zürich geltenden Mindestzutrittsalter.
- Die Kantone Genf und Solothurn verbieten die Werbung für Tabakwaren in Kinos ausdrücklich.

3.4.3. *Bedürfnisse und Wünsche der Gewerbetreibenden*

Die Gewerbetreibenden äusserten am Hearing vom 20. August 2004 im Wesentlichen folgende Bedürfnisse und Wünsche:

- Die im Jahr 2004 erweiterten Betriebszeiten sowie die teilweise Aufhebung des Vorführverbotes an hohen Feiertagen würden begrüsst und seien ausreichend.
- Die Vorführbewilligung sei nicht auf eine Dauer von 12 Monaten zu beschränken, sondern auf eine mehrjährige Bewilligungsdauer auszudehnen.
- Beim Jugendschutz sei die dezentrale Behördenorganisation und die damit verbundene mehrfache Visionierung, Prüfung und Beurteilung eines Filmes nicht mehr zeitgemäss. Unbefriedigend seien auch die durch das heutige System verursachten regionalen Unterschiede beim Mindestzutrittsalter und die daraus resultierenden inner- und interkantonalen Wettbewerbsverzerrungen. Die kommunalen Jugendfilmkommissionen seien aufzuheben und das im Kanton Zürich festgesetzte Mindestzutrittsalter zu übernehmen. Anzustreben sei ein für alle Kinos einheitliches Mindestzutrittsalter, nicht aber eine völlige Freigabe in die Verantwortung der Kinobetreiberinnen und Kinobetreiber. Auch der Kino-Verband Ostschweiz sprach sich nicht für eine vollständige Liberalisierung des Jugendschutzes aus, sondern für eine grossräumige, die ganze Ostschweiz geltende Regelung auf der Basis eines Konkordates.
- Die Filmtaxe sei eine Steuer, die abgeschafft werden müsse. Zudem kenne von den st.gallischen Kinogemeinden nur noch die Stadt St.Gallen die Vergnügungssteuer, alle anderen Kinogemeinden würden keine Billettsteuer erheben. Daraus ergebe sich eine ungleiche, marktverzerrende fiskalische Behandlung der Kinounternehmen.

3.4.4. *Notwendigkeit und Umfang von Änderungen*

3.4.4.1. *Allgemein*

Das Gesetz über Filmvorführung ist überholt und wird daher aufgehoben. Neu werden nur noch die Öffnungszeiten von Kinos und der Jugendschutz geregelt, wobei die Öffnungszeiten des geltenden Rechts unverändert übernommen werden. Jedoch soll die politische Gemeinde neu einem Kino verlängerte Öffnungszeiten bewilligen können. Dies ist insbesondere für Kinos abseits von Wohnzonen, bei denen keine Lärmimmissionen für die Bevölkerung entstehen können, vertretbar.

¹³ Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK), im Jahr 1949 gegründete Institution, die über die Eignung der Filme – nunmehr auch Videos, DVDs und andere Trägermedien – zur öffentlichen Vorführung sowie die Altersfreigabe für Kinder und Jugendliche entscheidet. Die FSK ist – seit 1. Januar 2002 als Tochtergesellschaft in Form einer GmbH geführt – eine Einrichtung der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) e.V., d.h. des Dachverbandes von derzeit 16 Berufsverbänden der deutschen Film-, Fernseh- und Videowirtschaft.

¹⁴ Kantone Aargau, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Bern, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Wallis. Der Kanton Wallis beabsichtigt, im Jugendgesetz ein Mindestzutrittsalter zu statuieren. Bis dahin werden die Kinobetreiber angehalten, sich an den anderen welschen Kantonen zu orientieren.

Die in Art. 4 FvG geregelte Betriebsbewilligung ist aufgrund des geänderten Bundesrechtes inhaltlich gegenstandslos geworden und wird aufgehoben. Eine materielle Änderung bedenkt die Aufhebung der Vorführbewilligung nach Art. 5 ff. FvG. Einerseits dienen die bisherigen Bewilligungsvoraussetzungen – Wohnsitz der natürlichen Person bzw. Sitz der juristischen Person in der Schweiz sowie guter Leumund – nach heutigem Verständnis nicht mehr dem Schutz öffentlicher Interessen im Bereich des Filmwesens. Andererseits verbessert die Bewilligungspflicht die Einhaltung der Öffnungszeiten, des Jugendschutzes und der Vorführverbote nicht und es genügen hierfür repressive Massnahmen (Strafe).

Die CVP schlug in ihrer Vernehmlassung vor, auf eine gesetzliche Regelung der Öffnungszeiten von Kinos zu verzichten. Ein Verzicht auf gesetzliche Öffnungszeiten hätte jedoch nicht zur Folge, dass Kinos ihre Öffnungszeiten frei festsetzen könnten. Vielmehr müssten die Öffnungszeiten dann aufgrund der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung für jedes Kino im Baubewilligungsverfahren festgelegt werden, verbunden mit den entsprechenden Einsprache- und Rekursmöglichkeiten der Anstösserinnen und Anstösser.

3.4.4.2. Neugestaltung des Jugendschutzes im Besonderen

Art. 9 FvG betreffend die Förderung der Filmerziehung ist faktisch bedeutungslos und wird aufgehoben. Einerseits ist die Filmerziehung in fächerübergreifender bzw. interdisziplinärer Weise ohnehin Bestandteil des Unterrichtsstoffes an den öffentlichen Schulen, andererseits wurden seit dem Jahr 1992 keine Gesuche um Beiträge zur Förderung der Filmerziehung mehr eingereicht.

Die geltende Organisation des Jugendschutzes mit kommunalen Jugendfilmkommissionen (Art. 10 ff. FvG) ist nicht mehr zeitgemäss und muss geändert bzw. aufgehoben werden. Regional unterschiedliche Mindestzutrittsalter haben einerseits aufgrund der allgemeinen Verfügbarkeit von TV, Video, DVD und Internet sowie neuerdings von Videoclips auf Mobiltelefonen, andererseits wegen der hohen Mobilität der Jugendlichen keine Berechtigung mehr und sind wirkungslos. Hinzu kommt, dass die dezentrale Behördenorganisation durch die mehrfache Visionierung, Prüfung und Beurteilung desselben Films nicht länger verantwortbare Mehrspurigkeiten verursacht und zu regionalen Unterschieden beim herabgesetzten Mindestzutrittsalter führt, woraus inner- und interkantonale Wettbewerbsverzerrungen resultieren.

Auf ein gesetzlich vorgeschriebenes Mindestzutrittsalter für Filmvorführungen soll im Kanton St.Gallen auch zukünftig nicht verzichtet werden. Es soll wie bisher bei 16 Jahren liegen und für Filme, die für Jugendliche geeignet sind, herabgesetzt werden können. Jedoch sollen die Eigenverantwortung der Kinobranche und das Mitspracherecht der Eltern gestärkt werden. Zudem soll der überzogene Geltungsbereich des geltenden Gesetzes über Filmvorführungen auf ein vernünftiges Mass beschränkt werden. Das geltende Recht unterstellt sogar die Grossprojektion von öffentlichen Fernsehvorführungen (z.B. die Projektion von Sportveranstaltungen auf die Grossleinwand in einer Gastwirtschaft) dem gesetzlichen Zutrittsalter (Art. 2 FvG i.V.m. Art. 2 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Filmvorführungen [sGS 554.11]). Das gesetzliche Zutrittsalter soll neu nicht mehr für alle öffentlichen Filmvorführungen gelten, sondern nur noch für die entgeltlichen. Dabei wird der Begriff der Entgeltlichkeit eng verstanden (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 3 Kinogesetz), was es erlaubt, ganz auf das Kriterium der Öffentlichkeit der Filmvorführung zu verzichten. Bei den unentgeltlichen öffentlichen Filmvorführungen wird wegen ihrer geringen Bedeutung und Verbreitung kein spezieller Jugendschutz benötigt.

Das Zutrittsalter gilt nicht für Jugendliche, die von einer erziehungsberechtigten Person begleitet werden. Die Erziehung der Kinder liegt in der Verantwortung der Eltern und ist nicht Aufgabe des Staates. Der Staat hat nur einzugreifen, wenn Anzeichen dafür bestehen, dass die Eltern ihre Verantwortung nicht wahrnehmen können – was Anlass für vormundschaftliche Massnahmen sein kann –, oder wenn die Kinder vor Gefahren geschützt werden müssen, denen sie unabhängig vom Einverständnis der Eltern nicht ausgesetzt werden dürfen. Im Bereich des Kinobesuches besteht kein derart grosses Gefährdungspotential. Es rechtfertigt sich daher

nicht, die Erziehungsgewalt der Eltern im Bereich des Kinobesuchs staatlich einzuschränken und den Jugendlichen den Kinobesuch auch dann zu verbieten, wenn die Eltern durch ihre Begleitung zeigen, dass sie mit dem Kinobesuch einverstanden sind. Zudem gewährleistet die Begleitung durch die Eltern bei jüngeren Kindern, dass Schreckreaktionen und Ängste erkannt und durch die Eltern aufgefangen werden können. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Eltern im privaten Bereich (TV, Video) frei darüber entscheiden können, welche Filme sie mit ihren Kindern anschauen wollen. Schon aus diesem Grund ist es angezeigt, Jugendliche und Kinder in Begleitung von erziehungsberechtigten Personen vom Zutrittsalter auszunehmen.

Der Entwurf sieht vor, dass das Zutrittsalter für Filme, die für Jugendliche geeignet sind, von den Kinos selbst herabgesetzt werden kann. Die Kinos haben für ein einheitliches Zutrittsalter im Kanton sorgen, wobei es ihnen überlassen ist, sich zweckmässig zu organisieren. Eine staatliche Regulierung soll nur erlassen werden, wenn die Selbstregulierung durch die Branche nicht funktioniert. Der Regierung wird eine entsprechende Verordnungskompetenz eingeräumt. Es darf jedoch angenommen werden, dass diese Verordnungskompetenz nicht ausgeschöpft werden muss. Wie erwähnt kennen neun Kantone¹⁵ keine Regelungen betreffend das Mindestzutrittsalter und in zwei weiteren Kantonen¹⁶ bestimmen die Kinobetreiberinnen und Kinobetreiber das Mindestzutrittsalter (vgl. dazu Ziff. 3.4.2. dieser Botschaft). Alle diese Kantone setzen auf die Eigenverantwortung der Erziehungsberechtigten sowie der Kinobetreiberinnen und Kinobetreiber und haben damit – laut Auskunft der früher für den Jugendschutz im Kinogewerbe zuständigen Behörden – bis anhin keine negativen Erfahrungen gemacht. Zu erwähnen ist, dass zahlreiche dieser Kantone an den Kanton St.Gallen angrenzen¹⁷ und/oder ähnliche Verhältnisse aufweisen wie der Kanton St.Gallen (z.B. die Kantone Bern und Schaffhausen mit grösseren Städten). Es ist also damit zu rechnen, dass die Selbstregulierung des Zutrittsalters auch bei den Kinos im Kanton St.Gallen funktionieren wird.

Bei entgeltlichen Filmvorführungen ausserhalb von Kinos muss das Zutrittsalter weiterhin von einer Behörde herabgesetzt werden. Der Grund liegt darin, dass die Veranstalterinnen und Veranstalter von solchen Filmvorführungen meist nicht im Branchenverband der Kinos organisiert sind und die Gefahr besteht, dass sie die von der Branche festgelegten Zutrittsalter nicht übernehmen oder von diesen gar keine Kenntnis haben.

In der Vernehmlassung wurde die vorgeschlagene Neuregelung des Zutrittsalters kontrovers beurteilt. Die SP und der kantonale Gewerkschaftsbund wandten sich dagegen, dass die Kinos das Zutrittsalter selber herabsetzen dürfen, und schlugen vor, diese Kompetenz einer neuzuschaffenden kantonalen Filmkommission zu übertragen. Der Gewerkschaftsbund forderte zudem, dass das gesetzliche Zutrittsalter auch für Kinder und Jugendliche in Begleitung ihrer Eltern gelten müsse. EVP und Grüne forderten, das gesetzliche Zutrittsalter auch für unentgeltliche Filmvorführungen anwendbar zu erklären. Demgegenüber begrüsst CVP und FDP die vorgeschlagene Neuregelung ausdrücklich.

3.4.4.3. Abgaben

Die Filmtaxe nach Art. 18 FvG ist abzuschaffen. Sie wird von den Betroffenen zu Recht als Abgabe mit Steuercharakter bezeichnet. Vor allem der kantonale Anteil ist schwergewichtig eine Steuer, da der Vollzug des Gesetzes über Filmvorführung dem Kanton nur wenig Aufwand verursacht. Bei den politischen Gemeinden lässt sich die Filmtaxe wenigstens teilweise mit den Aufwendungen für die Jugendfilmkommission rechtfertigen bzw. als Gebühr verstehen. Es gibt jedoch keinen Grund, das Kinogewerbe mit einer Sondersteuer zu belegen.

¹⁵ Kantone Aargau, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Bern, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Wallis. Der Kanton Wallis beabsichtigt, im Jugendgesetz ein Mindestzutrittsalter zu statuieren. Bis dahin werden die Kinobetreiber angehalten, sich an den anderen westschweizer Kantonen zu orientieren.

¹⁶ Kantone Graubünden und Obwalden.

¹⁷ Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Schwyz, Thurgau und Graubünden.

Anders ist die Ausgangslage bei der Vergnügungssteuer. Die Erhebungskompetenz wurde mit Änderung des Steuergesetzes (sGS 811.1) auf 1. Januar 1991 an die politische Gemeinde delegiert. Damals führten die Städte St.Gallen und Rapperswil die Vergnügungssteuer wieder ein, während die übrigen Kinogemeinden darauf verzichteten. Inzwischen schaffte die Stadt Rapperswil die Vergnügungssteuer wieder ab. Der Kantonsrat trat am 7. Juni 2005 auf eine Motion, welche die Abschaffung der kommunalen Kompetenz zur Erhebung einer Vergnügungssteuer verlangte, nicht ein (ABI 2005, 1242). Der Entscheid, ob eine Vergnügungssteuer erhoben wird, ist deshalb unverändert bei den politischen Gemeinden zu belassen.

3.4.4.4. *Strafbestimmungen*

Die Strafbestimmungen nach Art. 19 ff. FvG sind aufzuheben. Die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches bieten einen ausreichenden Schutz:

- die Altersgrenze für legale Pornographie liegt nach Art. 197 StGB bei 16 Jahren;
- das Verbot, Filme vorzuführen, die das sittliche oder religiöse Empfinden verletzen, wird durch Art. 197 (Pornographie) und Art. 261 StGB (Störung der Glaubens- und Kulturfreiheit) abgedeckt;
- das Verbot, Filme vorzuführen, die eine verrohende Wirkung ausüben, wird durch Art. 135 StGB (Brutalverbot) abgedeckt;
- das Verbot, Filme vorzuführen, die zur Begehung von Verbrechen oder Vergehen aufreizen, wird durch Art. 259 StGB abgedeckt;
- das Verbot, Filme vorzuführen, die Menschen (-gruppen) verächtlich machen, wird durch Art. 261bis StGB (Rassendiskriminierung) abgedeckt.

Einzig die Missachtung der Öffnungszeiten für Kinos und des Zutrittsalters für entgeltliche Filmvorführungen wird auch künftig unter Strafe gestellt (vgl. Art. 8 Entwurf).

3.4.4.5. *Werbeverbot für Tabakwaren in Kinos*

Aufgrund der Vernehmlassung (vom 2.2.3.) schlägt die Regierung vor, ein Werbeverbot für Tabakwaren in Kinos einzuführen. Werbeverbote für Tabakwaren und Alkohol wie auch der Schutz der Bevölkerung vor Passivrauchen sind in der ganzen Schweiz ein aktuelles politisches Thema. Im Kanton St.Gallen wurde mit dem V. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz (nGS 41-51), in Vollzug seit 1. Oktober 2006, ein Plakatwerbeverbot für Tabakwaren eingeführt. Der Erlass wurde vom Kantonsrat am 7. Juni 2006 mit 117:41 Stimmen gutgeheissen. Am 21. Februar 2005 hiess der Kantonsrat mit 114:50 Stimmen eine Motion gut, die rauchfreie Räume zum Schutz der Bevölkerung vor Passivrauchen verlangt (Motion 42.04.24). Angesichts dieser klaren Meinungsäusserungen des Kantonsrats und der eher geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Tabakwerbung für die Kinos, betrachtet die Regierung ein Tabakwerbeverbot in Kinos für vertretbar. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die bisherige Filmtaxe abgeschafft wird und die Kinobetriebe durch die Vorlage somit finanziell entlastet werden. Das Werbeverbot soll nicht nur in Kinos, sondern für alle entgeltlichen Filmvorführungen gelten. Aus gesetzessystematischen Gründen wird das Verbot nicht im Kinogesetz, sondern im Gesundheitsgesetz geregelt, wo auch das Plakatwerbeverbot für Tabakwaren geregelt ist.

Hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit eines Werbeverbots für Tabakwaren in Kinos kann auf den Entscheid des Bundesgerichts vom 28. März 2002 (BGE 128 I 295) verwiesen werden. Das Bundesgericht entschied, dass ein kantonales Verbot der Plakatwerbung für Tabakwaren weder gegen übergeordnetes Bundesrecht noch gegen verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte verstosse. Die Überlegungen des Bundesgerichts zur Plakatwerbung lassen sich auf die Kinowerbung übertragen, wobei unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit bedeutend ist, dass der Anteil der Tabakwerbung an der gesamten Kinowerbung nur noch rund 10 Prozent beträgt, die Kinobetreiberinnen- und betreiber also nur unwesentlich stärker eingeschränkt werden, als die Anbieterinnen und Anbieter von Plakatwerbung.

3.5. Unterhaltungsgewerbegesetz

3.5.1. Geltende Rechtslage nach kantonalem Recht

Das Unterhaltungsgewerbegesetz vom 20. Juni 1985 (sGS 554.4; abgekürzt UGG) regelt die Durchführung von Veranstaltungen und den Betrieb von Anlagen, die der Unterhaltung dienen, öffentlich zugänglich sind und einem Erwerbszweck dienen. Es verbietet in allgemeiner Form die Gefährdung von Sicherheit und Ordnung und die übermässige Belästigung der Nachbarschaft durch Unterhaltungsveranstaltungen und -anlagen. Insbesondere sind Veranstaltungen und Anlagen verboten, die das sittliche oder religiöse Empfinden verletzen. Im Weiteren enthält das Unterhaltungsgewerbegesetz Vorschriften über das Zutrittsalter zu Striptease-Veranstaltungen und über den Schutz von Besuchern, Personal und Darstellern vor gesundheitsschädlichen Einwirkungen wie übermässige Lautstärken und Lichtreflexe. Ist eine Veranstaltung oder Anlage geeignet, Besucher oder Dritte zu schädigen, so muss eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden.

Veranstaltungen und Unterhaltungsanlagen sind grundsätzlich bewilligungspflichtig, wobei Veranstaltungen für bestimmte Zwecke – z.B. überwiegend kulturelle oder sportliche Zwecke – oder in Gastwirtschaften von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind.

3.5.2. Änderungen der Rechtslage aufgrund des übergeordneten Bundesrechts

3.5.2.1. Reisendengewerbegesetz

Das Reisendengewerbegesetz regelt neben dem Wandergewerbe (vgl. dazu 3.2.1. dieser Botschaft) auch das Schaustellergewerbe und den Betrieb von Zirkussen und unterstellt diese einer Bewilligungspflicht. Allerdings unterscheiden sich die Bewilligungsvoraussetzungen von denjenigen für die übrigen Reisenden, da nicht der gleiche Schutzzweck angestrebt wird. Bei den Schaustellern und Zirkusbetreibern soll die Bewilligung Gewähr dafür bieten, dass das Publikum keinen Sicherheitsmängeln ausgesetzt ist (BBI 2000, 4212). Trotz dieses eingeschränkten Schutzzweckes regelt das Reisendengewerbegesetz das Schaustellergewerbe und den Betrieb von Zirkussen nach Ansicht des Bundesrats abschliessend (BBI 2000, 4200). Weiterhin zulässig sind immerhin kantonale oder kommunale Vorschriften über den gesteigerten Gemeingebrauch, die Organisation des Marktes, die Feuerpolizei, bauliche Massnahmen, Ruhe, Ordnung und Sicherheit sowie die Betriebszeiten (BBI 2000, 4205 f.). Zudem wird die Kompetenz der Kantone, die Sicherheit von Schausteller- und Zirkusanlagen beim Aufstellen und beim Betrieb zu überprüfen, durch das Bundesrecht nicht eingeschränkt (Art. 9 Abs. 2 RGG).

Das Verhältnis zwischen dem Unterhaltungsgewerbegesetz und dem Reisendengewerbegesetz ist im Bereich des Schausteller- und Zirkusgewerbes nicht restlos klar. Fest steht, dass sich die Schausteller und Zirkusbetreiber mit einer Bewilligung nach Art. 2 Abs. 1 Bst. c RGG an die Vorschriften des Unterhaltungsgewerbegesetzes über den Schutz vor übermässiger Belästigung (Art. 3 Bst. b UGG), den Jugendschutz (Art. 4 UGG) sowie den Schutz des sittlichen oder religiösen Empfindens (Art. 6 UGG) halten müssen. Offen ist jedoch, ob von Schaustellern und Zirkusbetreibern weiterhin eine Bewilligung nach Art. 10 UGG verlangt werden darf. Das Reisendengewerbegesetz regelt nur die technischen Sicherheitsanforderungen an die Anlagen sowie den Nachweis einer ausreichenden Haftpflichtversicherung, statuiert aber keine persönlichen Voraussetzungen für Anlagebetreiberinnen und Anlagebetreiber. Angesichts der Ausführungen in der Botschaft zum Reisendengewerbegesetz, die von einer abschliessenden Regelung ausgehen, und da der Bundesgesetzgeber die Bewilligung für Schausteller und Zirkusbetreiber bewusst nicht an persönliche Voraussetzungen anknüpfte, muss angenommen werden, dass Schausteller und Zirkusbetreiber nicht mehr der Bewilligungspflicht von Art. 10 UGG unterstehen bzw. von ihnen nicht zusätzlich eine kantonale Gewerbebewilligung verlangt werden darf.

3.5.2.2. *Umweltrecht des Bundes, insbesondere Lärmschutzrecht*

Das Umweltschutzgesetz (SR 814.01; abgekürzt USG) und die Lärmschutzverordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) regeln unter anderem den Schutz der Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen, namentlich vor Lärm (Art. 1 Abs. 1 USG und Art. 1 Abs. 1 LSV). Die Verordnung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen (SR 814.49; abgekürzt Schall- und Laserverordnung bzw. SLV) schützt speziell die Besucherinnen und Besucher von Veranstaltungen. Mit Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz verlor das kantonale Recht seine selbständige Bedeutung, soweit sich sein materieller Gehalt mit dem Bundesrecht deckt oder weniger weit geht als dieses. Es behält sie dort, wo es die bundesrechtlichen Normen ergänzt oder – soweit erlaubt – verschärft (Art. 65 USG).

Art. 3 Bst. b UGG schreibt vor, dass Veranstaltungen und Anlagen die Nachbarschaft nicht übermässig belästigen dürfen. Soweit es um Lärmbelästigungen aus ortsfesten Anlagen geht, hat Art. 3 Bst. b UGG keine selbständige Bedeutung mehr. Der Begriff ortsfeste Anlagen umfasst jene künstlich geschaffenen Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Umwelt zu beeinträchtigen. Nicht notwendig ist, dass diese Einrichtungen auf Dauer angelegt sind. Es können daher auch Festzelte oder Schaustelleranlagen Anlagen im Sinn der Lärmschutzverordnung sein, so dass sich bei ihnen die Zulässigkeit einer Lärmbelästigung abschliessend nach Bundesrecht richtet. Hingegen ist Art. 3 Bst. b UGG auf Veranstaltungen, bei denen keine ortsfesten Anlagen aufgebaut werden, weiterhin anwendbar.

Art. 5 Abs. 2 UGG verbietet gesundheitsgefährdende Einwirkungen, wie übermässige Lautstärken und Lichtreflexe. Diese Bestimmung wird materiell weitgehend durch das Bundesrecht verdrängt, da das Ausmass der zulässigen Schalleinwirkungen und der Betrieb von Laserstrahlen in der Schall- und Laserverordnung geregelt sind.

3.5.3. *Praxis und wirtschaftliche Bedeutung*

Die UGG-Bewilligung hat in der Praxis zahlenmässig eine recht grosse Bedeutung. Eine Umfrage bei einigen grösseren politischen Gemeinden ergab, dass im Jahr 2003 in Buchs 60, in Rapperswil 37, in Rorschach 23, in Wil 11 und in St.Gallen 390 Veranstaltungsbewilligungen erteilt wurden. Es handelte sich dabei um eine sehr bunte Palette von Veranstaltungsarten, die vom Fussballgrüppeltturnier über den Sandskulpturenwettbewerb bis zur Hipp Hopp Party, dem 1. Mai Umzug und dem Quartier- oder Stadtfest alles mögliche umfasste.

Bewilligungen für Anlagen wurden im Jahr 2003 nur in den Städten St.Gallen (80) und Wil erteilt, wobei es sich ausschliesslich um Unterhaltungsanlagen an Jahrmärkten und um Stripteaselokale handelte.

Bei vielen der gemeldeten Bewilligungen ist allerdings fraglich, ob die Veranstaltung aufgrund des Unterhaltungsgewerbegesetzes bewilligungspflichtig war. So dienen beispielsweise Fussballgrüppeltturniere, Mountain-Bike-Rennen oder Kanu-Schweizermeisterschaften überwiegend einem sportlichen Zweck und wären nach Art. 11 Bst. a UGG von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Gleiches gilt für den «Tag der Kleinkunst», der überwiegend kulturellen Zwecken dienen dürfte, oder für eine Fronleichnamsprozession, die schon begrifflich nicht unter das Unterhaltungsgewerbegesetz fällt, da sie nicht der Unterhaltung dient. Die UGG-Bewilligung diente in diesen Fällen als blosser Aufhänger für andere Bewilligungstatbestände wie die Bewilligung für gesteigerten Gemeingebrauch nach Art. 21 StrG, die Bewilligung für Veranstaltungen im Wald nach Art. 18 des Einführungsgesetzes zur eidgenössischen Waldgesetzgebung (sGS 651.1) oder die Erteilung eines Patents für einen Anlass nach Art. 14 GWG.

3.5.4. *Bedürfnisse der Gewerbetreibenden*

Angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Veranstaltungsarten und der entsprechenden Vielzahl unterschiedlicher Veranstalterinnen bzw. Veranstalter war es nicht möglich, einen reprä-

sentativen Querschnitt der Bedürfnisse aufzunehmen. Immerhin fand das am Hearing vom 15. Juni 2005 vorgestellte Konzept, das Veranstaltungen in Unterhaltungsbetrieben von der Bewilligungspflicht ausnehmen wollte, die Zustimmung der anwesenden Veranstalterinnen und Veranstalter.

Der Zirkus Knie regte an, Zirkusveranstaltungen nicht mehr dem Unterhaltungsgewerbegesetz zu unterstellen, da der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch das Reisendengewerbegesetz und der Schutz von Personal und Darstellern durch die Arbeitnehmervorschriften des Bundes sichergestellt seien.

3.5.5. *Notwendigkeit von Änderungen*

Die vom Unterhaltungsgewerbegesetz geschützten Schutzgüter werden heute auch von anderen Gesetzen geschützt. Der Schutz der Besucherinnen und Besucher einer Unterhaltungsveranstaltung vor Lärm und Laserstrahlen wird durch die Schall- und Laserverordnung, der Schutz von Nachbarn und Dritten vor Lärmemissionen teilweise durch die Umweltschutzgesetzgebung sichergestellt (vgl. dazu 3.5.2.2. dieser Botschaft). In anderen Bereichen wirkt der Schutz angesichts der gesellschaftlichen Veränderungen seit Erlass des Unterhaltungsgewerbegesetzes als überholt. So verbietet etwa Art. 4 UGG Jugendlichen unter 18 Jahren den Zutritt zu Strip-tease- und ähnlichen Veranstaltungen. Demgegenüber liegt das Schutzalter für den Konsum von sogenannt «weicher» Pornographie seit dem Inkrafttreten des neuen Sexualstrafrechts am 1. Oktober 1992 bei 16 Jahren (vgl. Art. 197 StGB).

Zudem haben die Abklärungen zur Bewilligungspraxis ergeben, dass der Geltungsbereich der Bewilligungspflicht nach Art. 10 UGG in der Praxis über die gesetzliche Regelung hinaus ausgedehnt wurde. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das geltende Unterhaltungsgewerbegesetz kein klares Konzept erkennen lässt, welche Schutzgüter mit der Bewilligungspflicht geschützt werden sollen. Nach Art. 10 i.V.m. Art. 11 Bst. a UGG 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.

3.5.6. *Grundzüge der Neuregelung*

Es stellt sich zunächst ganz grundsätzlich die Frage, ob das Unterhaltungsgewerbe weiterhin speziell geregelt werden muss bzw. welche Schutzgüter durch das Unterhaltungsgewerbe besonders gefährdet sind.

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.

Die Frage, ob das Unterhaltungsgewerbe weiterhin besonderes geregelt werden soll, muss also verneint werden. Regelungsbedürftig sind Veranstaltungen, bei denen die oben aufgezählten Kriterien für ein hohes Gefährdungspotential erfüllt sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine Unterhaltungsveranstaltung oder eine Veranstaltung ohne Unterhaltungscharakter handelt. Offen ist allerdings, ob ein Bedarf nach zusätzlichen Regeln für Veranstaltungen besteht oder ob für diese Veranstaltungen die bestehenden Vorschriften genügen. Grosse Veranstaltungen sind regelmässig auf öffentlichen Grund angewiesen und dann aufgrund von Art. 21 StrG (gesteigerter Gemeindegebrauch) bewilligungspflichtig. Eine weitere indirekte Bewilligungspflicht für Veranstaltungen ergibt sich aus dem Gastwirtschaftsgesetz, das für die gewerbmässige Abgabe von Alkohol ein Patent verlangt (Art. 1 i.V.m. Art. 3 GWG). Unterhaltungsveranstaltungen, an denen Alkohol ausgeschenkt wird, können somit nur von Personen durchgeführt werden, die über ein Gastwirtschaftspatent (Patent für einen Betrieb oder für einen Anlass) verfügen und den gewerberechtlichen Bestimmungen des Gastwirtschaftsgesetzes, insbesondere Art. 20 ff. GWG über die Pflichten des Patentinhabers, unterstehen. Und schliesslich sind die politischen Gemeinden nach Art. 10 Abs. 1 des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG) bereits heute berechtigt, die nach den örtlichen Verhältnissen erforderlichen Vorschriften zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erlassen, was auch polizeirechtlich motivierte Vorschriften für Veranstaltungen umfasst.

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass einerseits Unterhaltungsveranstaltungen nicht anders geregelt werden dürfen als andere Veranstaltungen mit gleichem Störungspotenzial und andererseits viele Unterhaltungsveranstaltungen aufgrund von Art. 21 StrG oder Art. 1 i.V.m. Art. 3 GWG ohnehin bewilligungspflichtig sind. Das Unterhaltungsgewerbegesetz kann daher ersatzlos aufgehoben werden. Den politischen Gemeinden verbleibt die Kompetenz, das Unterhaltungsgewerbe gestützt auf Art. 10 Abs. 1 PG zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Reglement zu regeln.

Im Vernehmlassungsverfahren äusserte insbesondere die Stadt St.Gallen Bedenken gegen die Abschaffung des Unterhaltungsgewerbegesetzes. Sie brachte vor, dass die Bestimmungen des geltenden Unterhaltungsgewerbegesetzes zur Abwehr drohender Gefahren und zum Schutz wichtiger Rechtsgüter nach wie vor notwendig seien. Der Einschätzung der Stadt St.Gallen schloss sich die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten an. Auch die EVP und die Grünen treten für ein Beibehalten des Unterhaltungsgewerbegesetzes ein.

Die Vernehmlassung der Stadt St.Gallen beruht auf einem konzeptionellen Ansatz, welcher dem Anliegen der vorliegenden Revision des Gewerberechts diametral entgegensteht. Dieser Ansatz strebt eine flächendeckende Bewilligungspflicht für sämtliche Unterhaltungsveranstaltungen an, unabhängig davon, ob die konkrete Veranstaltung ein besonderes Störungspotenzial aufweist. Demgegenüber geht die Vorlage zur Bereinigung des kantonalen Gewerberechts davon aus, dass die problemträchtigen Veranstaltungen gezielt durch andere Erlasse erfasst werden. Sämtliche Veranstaltungen, an denen Alkohol ausgeschenkt wird, benötigen ein Gastwirtschaftspatent. Dies gilt auch für die von der Stadt St.Gallen in ihrer Vernehmlassung erwähnten Veranstaltungen, die von wechselnden Veranstaltern in einem ständigen Veranstaltungslokal mit Gastwirtschaftspatent (wie z.B. Grabenhalle oder Kugl) durchgeführt werden. Hat der Veranstalter kein eigenes Patent für den Alkoholausschank, sondern läuft dieser über das Gastwirtschaftspatent des Betreibers des Veranstaltungslokals, so ist der Betreiber für die ordnungsgemässe Durchführung der Veranstaltung verantwortlich (vgl. Art. 20 Abs. 3 Entwurf Nachtrag GWG). Grossveranstaltungen, die öffentlichen Grund beanspruchen, sind nach Art. 21 StrG bewilligungspflichtig. Nach Aufhebung des Unterhaltungsgewerbegesetzes benötigen somit nur Veranstaltungen, die vollständig auf privatem Grund stattfinden und an denen kein Alkohol ausgeschenkt wird, überhaupt keine Bewilligung mehr. Nach Ansicht der Regierung ist die Befreiung von der Bewilligungspflicht für solche Veranstaltungen gerechtfertigt. Insbesondere gibt es keinen sachlichen Grund, diese Veranstaltungen nur deshalb einer Bewilligungspflicht zu unterstellen, weil sie der Unterhaltung dienen.

Entgegen den im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Ansichten muss im Übrigen nicht befürchtet werden, dass das kantonale Unterhaltungsgewerbegesetz durch über achtzig kommunale Polizeireglemente abgelöst und die Rechtslage im Kanton St.Gallen zersplittert wird. Besondere polizeiliche Regelungsbedürfnisse bestehen höchstens in den grösseren politischen Gemeinden, insbesondere in der Stadt St.Gallen, wo nicht die Grösse der einzelnen Veranstaltung, sondern die grosse Zahl gleichzeitig stattfindender Veranstaltungen spezielle Probleme bereitet. Es ist daher auch unter diesem Aspekt sachgerecht, das kantonale Unterhaltungsgewerbegesetz aufzuheben und die Regelung des Unterhaltungsgewerbes den politischen Gemeinden zu überlassen, damit diese eine auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmte Regelung erlassen können.

3.6. Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Wie einleitend erwähnt (vorn 1.4.3.), war nicht geplant, das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung in die Revision des kantonalen Gewerberechts einzubeziehen, da es erst vor zweieinhalb Jahren totalrevidiert wurde. Ein Ausbauvorhaben auf einer bestehenden Autobahnraststätte, das erst nach Abschluss der Vernehmlassung bekannt wurde, zeigte jedoch auf, dass die Regelung der Ladenöffnungszeiten für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten (nachfolgend Autobahnshops) überprüft und angepasst werden muss.

Das geltende Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung behandelt Autobahnshops weitgehend gleich wie die normalen Tankstellenshops. Insbesondere gilt für sie Art. 9 Bst. a RLG, der die erweiterten Ladenöffnungszeiten auf Läden mit einer Fläche bis höchstens 120 m² beschränkt. Bei Autobahnshops liegen jedoch andere Verhältnisse vor als bei den Tankstellenshops. Zum einen machen die Lebensmittel einen deutlich kleineren Anteil am Sortiment aus als in den herkömmlichen Tankstellenshops. Die Autobahnshops sind – zumindest im Kanton St.Gallen – nicht schwergewichtig Lebensmittelläden, sondern verfügen über ein breites, auf Reisende ausgerichtetes Sortiment, das neben Kioskartikeln und Autozubehör auch Reiseliteratur, Spielzeug, Landkarten und Souvenirartikel umfasst. Sie stehen daher in erster Linie zu anderen Autobahnshops in Konkurrenz und nicht zu Tankstellenshops oder reinen Lebensmittelläden. Zum anderen halten auf Autobahnraststätten viele Reisecars, was zur Folge hat, dass die Kundschaft regelmässig schubweise in den Autobahnshop kommt. Autobahnshops benötigen daher grössere Freiflächen zwischen den Verkaufsregalen, damit die grosse Anzahl gleichzeitig erscheinender Kundinnen und Kunden bewältigt werden kann.

Es rechtfertigt sich daher, die Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten als eigene Kategorie von Läden mit erweiterten Ladenöffnungszeiten zu behandeln und sie von der engen Flächen- und Sortimentsbegrenzung von Art. 9 Bst. a RLG auszunehmen. Damit aber auf den Autobahnraststätten keine Einkaufszentren eingerichtet werden können, ist in den Autobahnshops nur ein Warenangebot erlaubt, das überwiegend auf die Bedürfnisse von Reisenden ausgerichtet ist. Es sollen also auf den Autobahnraststätten im Kanton St.Gallen weiterhin keine Kleider- und Schuhgeschäfte oder Computerläden betrieben werden können. Auch beschränkt sich die Änderung faktisch auf die vier bestehenden Autobahnraststätten, da deren Anzahl vom Bund vorgegeben ist und im Kanton St.Gallen keine weiteren Standorte vorgesehen sind. Anzumerken ist, dass der Verkauf von Alkohol auf Autobahnraststätten aufgrund von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung über die Nationalstrassen (SR 725.111) generell verboten ist, so dass die vorgeschlagene Änderung von Art. 9 RLG auch unter dem Aspekt des Jugendschutzes unbedenklich ist.

4. Bemerkungen zu den einzelnen Erlassen

4.1. Kinogesetz

Art. 1. Begriff

Das Kino ist ein auf Dauer angelegter Unterhaltungsbetrieb, in welchem das Vorführen von Filmen an eine Vielzahl von Personen gleichzeitig ein wesentlicher Bestandteil des Unterhal-

tungsangebots ist. Werden in einem Unterhaltungsbetrieb vorwiegend andere Formen der Unterhaltung angeboten und nur gelegentlich Filme vorgeführt, liegt kein Kino vor. Es ist also z.B. nicht möglich, in einer Bar Videoclips laufen zu lassen und auf diese Weise von den gegenüber dem Gastwirtschaftsgesetz längeren Öffnungszeiten des Kinogesetzes zu profitieren. Ebenfalls keine Kinos sind Videokabinen in Sexshops, da die Filme nicht von mehreren Personen gemeinsam anschaut werden.

Nicht als Kino im Sinn des Gesetzes gelten Filmvorführungen im Freien, selbst wenn sie von einem dauerhaften Unterhaltungsbetrieb durchgeführt werden (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 2).

Art. 2. Öffnungszeiten

Filmvorführungen ausserhalb von Kinos unterstehen nicht den gesetzlichen Öffnungszeiten, da die entsprechenden Örtlichkeiten nicht in einem baupolizeilichen Verfahren auf ihre Eignung für diesen Zweck – insbesondere hinsichtlich Lärmimmissionen – überprüft wurden. Die Vorführzeiten für solche einzelnen Filmvorführungen sind in einer allfälligen Bewilligung nach Art. 21 StrG oder Art. 1 i.V.m. Art. 3 GWG festzulegen. Fehlt es an einer Bewilligungspflicht, so richten sich die zulässigen Vorführzeiten nach dem kommunalen Polizeirecht und/oder dem privatrechtlichen Nachbarschutz.

Im Jahr 2004 wurden die Öffnungszeiten für Kinos erweitert. Abs. 2 übernimmt diese Öffnungszeiten unverändert. Hingegen wird neu der politischen Gemeinde analog der Regelung im Gastwirtschaftsgesetz ermöglicht, einem Kino erweiterte Öffnungszeiten oder den durchgehenden Betrieb zu bewilligen. Durch den Vorbehalt der Bestimmungen des Bau- und Umweltschutzrechts wird klargestellt, dass die Erweiterung der Öffnungszeiten neben der gewerberechtlichen Bewilligung nach Art. 2 Abs. 2 Kinogesetz auch eine baupolizeiliche Bewilligung erfordert, wenn eine umweltrechtlich relevante Änderung einer Anlage im Sinn von Art. 7 Abs. 7 USG vorliegt. Neben der generellen Erweiterung der Öffnungszeit können weiterhin befristete Verlängerungen der Öffnungszeit für einzelne Filme oder Vorführtage bewilligt werden. In Frage kommen hier insbesondere Filme mit ungewöhnlich langer Dauer oder die Durchführung von Filmtagen/-nächten.

Art. 3. Zutrittsalter a) Grundsatz

Das Mindestzutrittsalter von 16 Jahren gilt nur für entgeltliche Filmvorführungen. Entgeltlichkeit liegt vor, wenn für den Besuch der Filmvorführung ein Eintritt bezahlt werden muss. Ein indirektes Entgelt zum Beispiel über die Konsumation von Speisen und Getränken genügt in der Regel nicht. Dementsprechend ist das gesetzliche Zutrittsalter nicht anwendbar, wenn in einer Gastwirtschaft Sportveranstaltungen auf Grossleinwand übertragen oder in einer Diskothek Videoclips gezeigt werden.

Als erziehungsberechtigte Personen gelten nur Eltern, Pflegeeltern und Vormund. Die erziehungsberechtigte Person muss das Kind oder den Jugendlichen tatsächlich begleiten.

Art. 4. b) Herabsetzung bei Kinos

Grundsätzlich kann jedes Kino das Zutrittsalter selbständig herabsetzen. Das gilt sowohl für Filmvorführungen in den ordentlichen Kinoräumlichkeiten als auch für die Durchführung von Filmopenairs durch Kinobetreiberinnen – und betreiber (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 5). Die Kinos im Kanton St.Gallen haben jedoch die Obliegenheit, für ein einheitliches Zutrittsalter zu sorgen. Setzt ein Kino das Zutrittsalter tiefer als die übrigen Kinos an, so ist die Herabsetzung nicht ungültig. Sie kann aber Anlass für einschränkende Vorschriften der Regierung sein (vgl. Abs. 3).

Das herabgesetzte Zutrittsalter ist am Eingang und an der Kasse gut sichtbar bekanntzumachen. Es darf während der Laufzeit des Films nicht geändert werden. Die beiden Bestimmun-

gen sollen die Kontrolle des Zutrittsalters durch die Behörden ermöglichen. Wird das Zutrittsalter während der Laufzeit des Films herabgesetzt, so ist diese Herabsetzung ungültig.

Aus Gründen der Flexibilität ist die Verordnungskompetenz der Regierung nicht an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Der Erlass einer Verordnung ist aber nur vorgesehen, wenn die Selbstregulierung durch die Branche nicht funktioniert. Dies ist etwa der Fall, wenn kein einheitliches Zutrittsalter im Kanton zustande kommt oder das Zutrittsalter laufend vom gesamtschweizerischen Durchschnitt abweicht. In diesen Fällen können zum Beispiel die FSK-Empfehlungen¹⁸ für verbindlich erklärt werden.

Art. 5. Herabsetzung bei Filmvorführungen ausserhalb von Kinos

Bei entgeltlichen Filmvorführungen ausserhalb von Kinoräumlichkeiten – Filmopenairs, Vorführungen in Mehrzwecksälen, Jugendhäusern u.ä. – werden oft Filme vorgeführt, die nicht im aktuellen Kinoprogramm laufen. Es besteht dann keine Möglichkeit, die Angemessenheit des Zutrittsalters durch einen Vergleich mit den umliegenden Kantonen zu ermitteln. Auch entfällt der Zwang zu einem einheitlichen Zutrittsalter im Kanton, der eine gewisse regulierende Wirkung auf die Herabsetzung hat. Die Herabsetzung des Zutrittsalters kann daher nicht der Veranstalterin oder dem Veranstalter überlassen werden, sondern muss von der politischen Gemeinde bewilligt werden.

Handelt es sich bei der Veranstalterin oder dem Veranstalter aber um einen Kinobetrieb, so kann dieser das Zutrittsalter selber herabsetzen. Bei Kinobetrieben kann es keine Rolle spielen, ob ein Film in den Kinoräumlichkeiten oder im Rahmen eines Filmopenairs vorgeführt wird. Der Kinobetrieb verfügt in beiden Fällen über genügend Sachkenntnisse, um das Zutrittsalter sachgerecht festsetzen zu können.

Art. 6. Herabsetzung für Schulklassen

Die Regelung von Art. 6 Kinogesetz soll ermöglichen, dass Schulklassen einen Film auch dann besuchen können, wenn nicht alle Schülerinnen oder Schüler das erforderliche Zutrittsalter erreicht haben.

Art. 7. Aufsicht

Die Aufsicht der politischen Gemeinde beschränkt sich auf die Kontrolle, ob die Öffnungszeiten und die Vorschriften zum Zutrittsalter eingehalten werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kinos nicht gesetzlich verpflichtet sind, das Zutrittsalter zu kontrollieren. Verzichtet ein Kino auf Zutrittskontrollen, riskiert es eine Bestrafung nach Art. 8 Kinogesetz. Hingegen kann eine Zutrittskontrolle nicht aufsichtsrechtlich angeordnet werden.

Art. 8. Strafbestimmung

Unter Strafe gestellt werden die Missachtung der Öffnungszeiten durch Kinos und des Zutrittsalters durch Veranstalterinnen und Veranstalter von entgeltlichen Filmvorführungen. Die Besucherinnen und Besucher der Filmvorführung können nicht belangt werden.

Von einer Missachtung der Öffnungszeiten profitiert in der Regel das Unternehmen selbst und nicht die handelnden Personen (Geschäftsführerin oder Geschäftsführer). Es rechtfertigt sich daher, eine solidarische Haftung des Unternehmens einzuführen, um zu verhindern, dass die Gesetzesverletzung für das Unternehmen ohne Folgen bleibt (vgl. die analoge Regelung in Art. 15 Abs. 2 RLG).

Weitere Strafbestimmungen sind nicht nötig, da das Schweizerische Strafgesetzbuch einen ausreichenden Schutz gewährleistet (vgl. dazu 3.4.4.4. dieser Botschaft).

¹⁸ Vgl. vorn Fussnote 13.

4.2. Änderung bestehender Erlasse

4.2.1. Gesundheitsgesetz

Wie bereits erwähnt (vorn 2.2.3) wird das Werbeverbot für Tabakwaren in Kinos bzw. an entgeltlichen Filmvorführungen im Gesundheitsgesetz geregelt. Das Werbeverbot gilt für die audiovisuelle Vorspann- und Pausenwerbung (Werbefilme und -dias), nicht aber für «productplacement» im Hauptfilm. Es gilt nicht nur in Kinos, sondern an allen entgeltlichen Filmvorführungen (zum Begriff der Entgeltlichkeit vgl. 4.1, Art. 3 Entwurf Kinogesetz). Anders als beim Plakatwerbeverbot für Tabakwaren sind beim Kinowerbeverbot keine Übergangsfristen vorgesehen, da die Kinobetriebe bereits heute über Werberollen ohne Tabakwerbung verfügen. Das Verbot soll gleichzeitig mit dem neuen Kinogesetz in Vollzug gesetzt werden.

Der Vollzug der eidgenössischen Schall- und Laserverordnung war schon bisher Aufgabe der politischen Gemeinde und zwar aufgrund von Art. 8 UGG. Da das Unterhaltungsgewerbegesetz aufgehoben wird, muss die – inhaltlich unveränderte – Zuständigkeit der politischen Gemeinde in einem anderen Gesetz geregelt werden. Aufgrund des sachlichen Bezugs der Schall- und Laserverordnung zum Gesundheitsschutz bietet sich dafür das Gesundheitsgesetz an.

4.2.2. Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung

Die Änderung des Gesetzes über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung (sGS 361.0; abgekürzt ALVG) steht nicht in direktem Zusammenhang mit der Revision des Gewerberechts. Unmittelbarer Anlass sind vielmehr die Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0; abgekürzt Arbeitslosenversicherungsgesetz bzw. AVIG) in den Jahren 1995 und 2001, mit denen die Kantone verpflichtet wurden, regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) einzurichten. Dieser Auftrag wurde wegen Dringlichkeit bis anhin nur auf Verordnungsebene erfüllt, soll nun aber ins ordentliche Recht überführt werden. Das Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung wird somit nur an die tatsächlich bestehenden Verhältnisse angepasst.

Die Änderungen betreffen zum einen die Stellung und die Aufsicht über die Gemeindearbeitsämter. Die Gemeindearbeitsämter haben seit Januar 1996 beim AVIG-Vollzug keine Aufgaben mehr. Die politische Gemeinde ist lediglich noch erste Anlauf- und Anmeldestelle, sofern das kantonale Recht nicht eine andere Amtsstelle als zuständig bezeichnet (Art. 19 der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung [SR 837.02]). Auch im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung haben die Gemeindearbeitsämter keine Aufgaben mehr, da hierfür allein die RAV zuständig sind. Die Verpflichtung der politischen Gemeinden, ein Gemeindearbeitsamt zu führen (Art. 3 ALVG), sowie die Aufsicht des Amtes für Arbeit über die Gemeindearbeitsämter (Art. 2 Abs. 2 ALVG) können daher aufgehoben werden.

Aufgrund des Bundesrechts ist der Kanton verpflichtet, dauerhaft RAV zu führen. Die heutige Kann-Formulierung in Art. 6 ALVG ist deshalb durch eine zwingende Bestimmung zu ersetzen, die systematisch neu unter dem Titel Arbeitslosenversicherung einzureihen ist (Art. 3 Abs. 1 neu ALVG). Zudem ist die Zuständigkeit der RAV für die öffentliche Arbeitsvermittlung und -beratung gesetzlich zu verankern. Wie bis anhin soll die Regierung Standorte, Zuständigkeit und Organisation der RAV durch Verordnung regeln können (Art. 3 Abs. 2 neu ALVG).

Mit der AVIG-Teilrevision vom 22. März 2002 (AS 2003, 1728) wurde Art. 19 AVIG aufgehoben, welcher die Kantone ermächtigte, fünf kantonale Feiertage als entschädigungsberechtigte Tage zu bezeichnen. Nunmehr werden unabhängig von kantonal geregelten Feiertagen in der ganzen Schweiz fünf Taggelder je Woche ausbezahlt (BBI 2001, 2281). Art. 4 ALVG wird daher ersatzlos aufgehoben.

Neben den erwähnten materiellen Änderungen werden verschiedene begriffliche Anpassungen an die neue Kantonsverfassung (sGS 111.1) vorgenommen.

4.2.3. *Polizeigesetz*

Art. 52bis Abs. 2 PG verpflichtet die Beherbergungsbetriebe, Hotelmeldescheine und Listen von Gästegruppen der Polizei zur Verfügung zu stellen. Bis vor kurzem mussten diese Unterlagen automatisch und unabhängig von einem sicherheitsrelevanten Ereignis der Polizei eingereicht werden. Diesen Automatismus hat die Kantonspolizei versuchsweise aufgehoben. Die Unterlagen werden nur noch eingezogen, wenn dies im Rahmen konkreter Ermittlungs-, Fahndungs- oder Untersuchungsverfahren notwendig ist. Die Erfahrungen mit diesem Versuch sind positiv und die entsprechende Regelung soll ins ordentliche Recht überführt werden. Damit reduziert sich der administrative Aufwand der Beherbergungsbetriebe.

4.2.4. *Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung*

Das Gesetz über den Ladenschluss vom 21. März 1972 (nGS 32-60; abgekürzt LSG) unterstellte sowohl die öffentliche Versteigerung als auch die Vorbesichtigung der Versteigerungsware den Vorschriften über den Ladenschluss, liess aber ohne einschränkende Voraussetzungen Ausnahmegewilligungen zu (Art. 13 Abs. 1 Bst. a LSG). Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 unterstellt nur noch die Versteigerung ausdrücklich den Ladenöffnungszeiten, sieht jedoch keine besondere Ausnahmegewilligung für Versteigerungen mehr vor. Die Zulässigkeit einer Ausnahmegewilligung richtet sich vielmehr nach den Vorschriften, die auch für Läden gelten. Dies hat sich als nicht sachgerecht erwiesen. Versteigerungen sind im Unterschied zu Läden zeitlich befristete Veranstaltungen. Sie dauern einige Stunden während einem oder wenigen Tagen. Das Störungspotential ist demzufolge viel geringer als bei einem dauernden Ladenbetrieb. Es rechtfertigt sich daher, freiwillige öffentliche Versteigerungen ganz von den Ladenöffnungszeiten auszunehmen. Die freiwillige öffentliche Veranstaltung ist aber weiterhin eine Veranstaltung im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. a RLG und damit an hohen Feiertagen nur zulässig, wenn sie in geschlossenen Räumen stattfindet und nicht mehr als 500 Personen gleichzeitig an der Versteigerung teilnehmen können.

Das geltende Wandergewerbegesetz umschreibt in Art. 8 WGG den Begriff des Marktes und bezeichnet in Art. 9 WGG die politische Gemeinde als Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz. Dies begründet nach der Rechtsprechung die Gemeindeautonomie im Bereich des Marktwesens. Diese Autonomie soll bestehen bleiben. Da die politischen Gemeinden ihre Märkte zum Teil nicht mehr selber organisieren, muss der Markt Begriff jedoch etwas ausgeweitet werden. Als Markt gilt nach Art. 7 Abs. 3 Ziff. 3 zweiter Teilsatz RLG künftig eine von der politischen Gemeinde angesetzte oder bewilligte, zeitlich und örtlich begrenzte öffentliche Veranstaltung, an der mehrere Personen Waren oder Dienstleistungen ausserhalb ständiger Verkaufsräume anbieten. Art. 7 Abs. 3 Ziff. 3 zweiter Teilsatz RLG statuiert jedoch keine generelle Bewilligungspflicht für Märkte. Auf privatem Grund können marktähnliche Veranstaltungen weiterhin ohne Bewilligung der politischen Gemeinde durchgeführt werden, ausser das kommunale Recht unterstelle Veranstaltungen aus polizeilichen Gründen generell einer Bewilligungspflicht (vgl. dazu 3.5.6. dieser Botschaft). Für solche marktähnlichen Veranstaltungen gelten dann aber die Ladenöffnungszeiten nach dem Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.

Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten werden neu als eigene Kategorie in Art. 9 RLG aufgeführt und unterstehen nicht mehr den Flächen- und Sortimentsbegrenzungen von Art. 9 Bst. b RLG. Die erweiterten Ladenöffnungszeiten nach Art. 10 RLG gelten aber nur für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Diese Umschreibung lehnt sich an Art. 26 Abs. 4 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (SR 822.112; abgekürzt ArGV 2) an, der die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen ermöglicht. Für den Begriff des spezifischen Bedürfnisses der Reisenden kann daher auf die Rechtsprechung zu Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 verwiesen werden.

4.2.5. *Gastwirtschaftsgesetz*

Wegen der Abschaffung der Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten (vgl. dazu 3.1.2. dieser Botschaft) muss der Jugendschutz im Gastwirtschaftsgesetz ergänzt werden. Die Abgabe von alkoholischen Getränken durch allgemein zugängliche Warenverkaufsautomaten – die bisher im Rahmen des Patents untersagt werden konnte – wird generell verboten und die Missachtung dieses Abgabeverbots unter Strafe gestellt (Art. 26bis und 29bis GWG). Dies erfordert eine kleine Anpassung beim Geltungsbereich, indem nur noch Warenverkaufsautomaten für *alkoholfreie* Getränke vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden (vgl. Art. 2 Bst. c GWG).

In Beherbergungsbetrieben durften bis anhin Speisen und Getränke an übernachtende Gäste ohne zeitliche Einschränkung abgegeben werden. Dies gilt künftig auch für Teilnehmerinnen und Teilnehmer von mehrtägigen Tagungen, die im Beherbergungsbetrieb stattfinden, da namentlich bei grösseren Tagungen erfahrungsgemäss nicht alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Beherbergungsbetrieb übernachten (vgl. Art. 16 Abs. 2 GWG). Voraussetzung ist, dass ein wesentlicher Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Beherbergungsbetrieb übernachtet.

Die Patentinhaberin bzw. der Patentinhaber ist künftig nicht nur für die Einhaltung der Vorschriften des Gastwirtschaftsgesetzes durch im Betrieb mitwirkende Personen verantwortlich, sondern auch für Personen, welche im Betrieb Veranstaltungen durchführen (vgl. Art. 20 Abs. 3 GWG). Bisher waren Veranstaltungen in Gastwirtschaften und Beherbergungsbetrieben, die nicht von der Patentinhaberin bzw. vom Patentinhaber, sondern von Dritten durchgeführt wurden, nach Art. 10 UGG bewilligungspflichtig. Verantwortlich für die ordnungsgemässe Durchführung war die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber. Zukünftig benötigen Veranstalterinnen und Veranstalter, sofern die Veranstaltung nicht auf öffentlichem Grund stattfindet, nur noch ein Patent für den Ausschank von Alkohol (vgl. dazu 3.5.6. dieser Botschaft). Diese Bewilligungspflicht lässt sich umgehen, wenn die Veranstaltung in einer Gastwirtschaft durchgeführt wird und der Alkoholausschank durch das Patent für den Betrieb abgedeckt wird. In diesen Fällen soll die Patentinhaberin bzw. der Patentinhaber für die ordnungsgemässe Durchführung der Veranstaltung verantwortlich sein, auch wenn sie bzw. er die Veranstaltung nicht selber durchführt, sondern nur die Räumlichkeiten zur Verfügung stellt sowie Speisen und Getränke abgibt. Ist die Veranstaltung hingegen aufgrund des kommunalen Rechts oder aufgrund von Art. 21 StrG (gesteigerter Gemeingebrauch) bewilligungspflichtig oder löst die Veranstalterin oder der Veranstalter ein Patent für einen Anlass (Art. 4 Bst. b GWG), so handelt es sich nicht um eine bewilligungsfreie Veranstaltung. Bei solchen «bewilligten» Veranstaltungen ist nicht die Betreiberin bzw. der Betreiber der Gastwirtschaft, sondern die Veranstalterin oder der Veranstalter für die ordnungsgemässe Durchführung der Veranstaltung verantwortlich.

4.2.6. *Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch*

Wie vorn unter 3.2.4.2 dargelegt, gibt es keinen Grund, an der Bewilligungspflicht für die freiwillige öffentliche Versteigerung festzuhalten. Entsprechend ist die in Art. 189a EG zum ZGB geregelte Aufsichtspflicht der politischen Gemeinden aufzuheben. Neu statuiert Art. 189a EG zum ZGB lediglich eine Anwesenheitspflicht der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters bei der freiwilligen öffentlichen Versteigerung eines Grundstücks. Grund hierfür ist, dass nach Art. 235 Abs. 2 OR das nicht öffentlich beurkundete Steigerungsprotokoll Grundlage für die Eintragung im Grundbuch und damit für den Eigentumsübergang ist. Aufgabe der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters ist, dafür zu sorgen, dass das Steigerungsprotokoll die Vorschriften von Art. 78 der Einführungsverordnung zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (sGS 911.11) erfüllt und eine taugliche Grundlage für die Eintragung des Grundstückserwerbs im Grundbuch bildet. Hingegen ist es nicht gesetzliche Aufgabe der Grundbuchverwalterin oder des Grundbuchverwalters die Versteigerung zu leiten. Die Versteigererin oder der Versteigerer kann selber bestimmen, wer die Versteigerung leitet. Diesbezüglich besteht kein Regelungsbedarf.

4.2.7. *Übertretungsstrafgesetz*

Nach Art. 9bis UeStG wird mit Haft oder Busse bestraft, wer ohne Bewilligung öffentlich sammelt oder am Ergebnis einer nicht bewilligten Sammlung beteiligt ist. Wegen der ersatzlosen Aufhebung der Bestimmungen über die öffentlichen Sammlungen (vgl. dazu 3.2.4.4. dieser Botschaft), ist auch Art. 9bis UeStG zu streichen.

Damit wird auch das Betteln vom kantonalen Recht nicht mehr verboten bzw. unter Strafe gestellt. Nach der Praxis konnte das Betteln als unbewilligte öffentliche Sammlung in eigener Sache betrachtet und gestützt auf Art. 9bis UeStG bestraft werden (vgl. auch Ziff. 58 des Anhangs zur Strafprozessverordnung [sGS 962.11]). Die politischen Gemeinden, in denen ein Bedürfnis nach einer entsprechenden Strafnorm besteht, können das Bettelverbot in ihrem kommunalen Polizeirecht regeln.

4.3. **Aufhebung bestehender Erlasse**

Neben dem Gesetz über Filmvorführungen, welches durch Art. 9 Kinogesetz aufgehoben wird, werden auch das Automatengesetz, das Wandergewerbegesetz und das Unterhaltungsgewerbegesetz aufgehoben.

4.4. **Vollzugsbeginn**

Es ist vorgesehen, die vorliegenden Erlasse gestaffelt in Vollzug zu setzen. Das Kinogesetz soll so bald als möglich nach dessen Rechtsgültigkeit in Vollzug gesetzt werden. Dasselbe gilt für die Aufhebung des Automatengesetzes. Die Regierung wird die Rückerstattung bereits bezogener Film- und Patenttaxen für das laufende Jahr durch Beschluss regeln, da die entsprechenden Taxen nur pro rata temporis geschuldet sind.

Betreffend die Aufhebung des geltenden Unterhaltungsgewerbegesetzes wird den politischen Gemeinden genügend Zeit eingeräumt werden, um das Unterhaltungsgewerbe – soweit noch zulässig – durch Anpassung des bestehenden oder Erlass eines neuen Polizeireglements ordnen zu können.

5. **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben geringe finanzielle und personelle Auswirkungen. Die Aufhebung des Patents für Warenverkaufsautomaten, der Bewilligung für öffentliche Versteigerungen und der Vorführbewilligung im Filmwesen führt bei den politischen Gemeinden zu einem jährlichen Gebührenrückgang von rund 110'000 Franken dem aber eine Reduktion des administrativen Aufwandes und der Kosten der Jugendfilmkommissionen gegenüber steht. Die Vorlage ist für die politischen Gemeinden etwa kostenneutral.

Beim Kanton bewirkt die Vorlage hingegen ein kleines Defizit, da der jährlichen Filmtaxe von über rund 90'000 Franken kein wesentlicher Aufwand gegenüberstand. Dieses Defizit wird bewusst hingenommen, da es aus der Abschaffung einer verdeckten Gewerbesteuer resultiert.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf folgende Entwürfe zur Bereinigung des kantonalen Gewerberechts einzutreten:

- a) 22.07.02 Kinogesetz
- b) 22.07.03 VI. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz
- c) 22.07.04 Nachtrag zum Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung
- d) 22.07.05 Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung
- e) 22.07.06 Nachtrag zum Gastwirtschaftsgesetz
- f) 22.07.07 IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
- g) 22.07.08 Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz
- h) 22.07.09 IV. Nachtrag zum Polizeigesetz
- i) 22.07.10 Nachtrag zum Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten
- j) 22.07.11 Nachtrag zum Wandergewerbebesetz
- k) 22.07.12 Nachtrag zum Unterhaltungsgewerbebesetz

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Kinogesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007¹⁹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

Begriff

Art. 1. Das Kino ist ein Unterhaltungsbetrieb:

- a) der in geschlossenen Räumen Filme mehreren Personen gleichzeitig vorführt;
- b) in dem das Vorführen von Filmen ein wesentlicher Bestandteil des Unterhaltungsangebots ist.

Öffnungszeiten

Art. 2. Das Kino darf geöffnet sein:

- a) Sonntag bis Mittwoch von 08.00 bis 24.00 Uhr;
- b) Donnerstag bis Samstag von 08.00 bis 02.00 Uhr des Folgetages.

Die politische Gemeinde kann dem Kino generell oder befristet längere Öffnungszeiten bewilligen. Vorbehalten bleibt das Bau- und Umweltschutzrecht.

Zutrittsalter a) Grundsatz

Art. 3. Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren ist der Besuch von entgeltlichen Filmvorführungen verboten.

Ausgenommen von diesem Verbot sind Kinder und Jugendliche, die von einer erziehungsberechtigten Person begleitet werden.

b) Herabsetzung 1. bei Kinos

Art. 4. Die Kinos können das Zutrittsalter herabsetzen, wenn ein Film für Kinder oder Jugendliche geeignet ist. Sie sorgen für ein einheitliches Zutrittsalter im Kanton.

Das herabgesetzte Zutrittsalter ist am Eingang und an der Kasse gut sichtbar bekanntzumachen. Es darf während der Laufzeit des Films nicht geändert werden.

Die Regierung kann durch Verordnung Einschränkungen erlassen. Insbesondere kann sie die von einer Fachstelle oder einem Branchenverband festgesetzten Zutrittsalter für verbindlich erklären.

¹⁹ ABI 2006, ...

2. bei Filmvorführungen ausserhalb von Kinos

Art. 5. Bei entgeltlichen Filmvorführungen ausserhalb von Kinos kann die politische Gemeinde das Zutrittsalter auf Gesuch der Veranstalterin oder des Veranstalters herabsetzen.

Betreibt die Veranstalterin oder der Veranstalter auch ein Kino, richtet sich die Herabsetzung des Zutrittsalters nach Art. 4 dieses Erlasses.

3. für Schulklassen

Art. 6. Begleitete Schulklassen sind zutrittsberechtigt, wenn die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler das Zutrittsalter während des Schuljahrs erreicht.

Aufsicht

Art. 7. Die politische Gemeinde hat die Aufsicht über die entgeltlichen Filmvorführungen.

Strafbestimmung

Art. 8. Mit Busse bis Fr. 40'000.– wird bestraft, wer:

- a) die Öffnungszeiten für Kinos missachtet;
- b) Kindern oder Jugendlichen, die das erforderliche Zutrittsalter nicht erreicht haben, einen Film vorführt.

Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhaberinnen oder Inhaber von Einzelfirmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden. Im Verfahren stehen ihnen die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 9. Das Gesetz über Filmvorführungen vom 21. Mai 1976²⁰ wird aufgehoben.

Vollzugsbeginn

Art. 10. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Sie regelt die Rückerstattung bereits erhobener, aber nicht mehr geschuldeter Taxen durch allgemein verbindlichen Beschluss.

²⁰ sGS 554.1.

VI. Nachtrag zum Gesundheitsgesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007²¹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesundheitsgesetz vom 28. Juni 1979²² wird wie folgt geändert:

Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen

Art. 52bis. Werbung für Tabakerzeugnisse und für Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen ist verboten:

- a) auf öffentlichem Grund;
- b) auf privatem, von öffentlichem Grund her einsehbarem Grund;
- c) in und an öffentlichen Gebäuden von Kanton und Gemeinden;
- d) in und an Sportstätten;
- e) **an entgeltlichen Filmvorführungen.**

Schutz vor Schall und Laser

Art. 53bis (neu). **Die politische Gemeinde vollzieht die Bundesgesetzgebung über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen²³.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²¹ ABI 2007, ...

²² sGS 311.1.

²³ EidgV über den Schutz des Publikums von Veranstaltungen vor gesundheitsgefährdenden Schalleinwirkungen und Laserstrahlen vom 24. Januar 1996, SR 814.49.

Nachtrag zum Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007²⁴ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

1. Das Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung vom 1. April 1993²⁵ wird
wie folgt geändert:

*b) **Amtsstelle***

*Art. 2. Das **Amt für Arbeit** ist kantonale **Amtsstelle** im Sinn des eidgenössischen Arbeits-
losenversicherungsgesetzes²⁶.*

*c) **Regionale Arbeitsvermittlungszentren***

*Art. 3. **Der Kanton führt regionale Arbeitsvermittlungszentren.***

Die Regierung regelt Standorte, Zuständigkeit und Organisation durch Verordnung.

Art. 4 wird aufgehoben.

Vollzug ____

*Art. 5. **Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren** vollziehen die öffentliche Arbeitsver-
mittlung und -beratung²⁷ ____.*

Art. 6 wird aufgehoben.

²⁴ ABI 2007,

²⁵ sGS 361.0.

²⁶ Art. 85 des BG über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982, SR 837.0.

²⁷ Art. 24 ff. des BG über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih vom 6. Oktober 1989, SR 823.11.

2. Im Gesetz über Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung vom 1. April 1993²⁸ werden unter Anpassung an den Text ersetzt:

- a) «Staat» durch «Kanton»;
- b) «Grosser Rat» durch «Kantonsrat»;
- c) «Regierungsrat» durch «Regierung»;
- d) «kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit» durch «Amt für Arbeit».

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²⁸ sGS 361.0.

Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007²⁹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004³⁰ wird wie folgt geändert:

Geltungsbereich

Art. 7. Die Vorschriften über die Ladenöffnung regeln die Öffnungszeiten der Läden des Detailhandels.

Sie gelten auch für:

- a) andere Verkaufsstellen, deren Verkaufsart dem Ladenverkauf ähnlich ist;
- b) Publikumsmessen;
- c) Videotheken.

Sie gelten nicht für:

1. Verkaufsstellen in Kultur-, Freizeit- und ähnlichen Betrieben, soweit sie ein betriebstypischer und untergeordneter Bestandteil sind;
2. den Verkauf von genussfertigen Speisen und Getränken über die Gasse durch Gastwirtschaftsbetriebe nach dem Gastwirtschaftsgesetz³¹;
3. Märkte und Hausierer **sowie freiwillige öffentliche Versteigerungen³². Als Markt gilt eine von der politischen Gemeinde angesetzte oder bewilligte, zeitlich und örtlich begrenzte öffentliche Veranstaltung, an der mehrere Personen Waren oder Dienstleistungen ausserhalb ständiger Verkaufsräume anbieten;**
4. Apotheken für den Notfalldienst;
5. Verkäufe für wohltätige und gemeinnützige Zwecke ausserhalb einer ständigen Verkaufsstelle;
6. Tankstellen für die Abgabe von Treibstoff und den Verkauf von Autozubehör;
7. Galerien und Kunstausstellungen;
8. Buchläden während Lesungen.

²⁹ ABI 2007,

³⁰ sGS 552.1.

³¹ sGS 553.1.

³² Art. 229 ff. des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220, sowie Art. 189a des EG zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911/22. Juni 1942, sGS 911.1, und Art. 78 der EV zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. Dezember 1945, sGS 911.11.

Erweiterte Ladenöffnung a) Geltungsbereich

Art. 9. Erweiterte Ladenöffnungszeiten gelten für:

- a) Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 m²;
- b) Kioske;
- c) Blumenläden;
- d) Videotheken;
- e) **Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Nachtrag zum Gastwirtschaftsgesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007³³ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gastwirtschaftsgesetz vom 26. November 1995³⁴ wird wie folgt geändert:

Ausnahmen

Art. 2. Dieses Gesetz wird nicht angewendet auf:

- a) Spitäler, Alters-, Pflege-, Erziehungs- und andere Heime mit sozialem Zweck, Jugendherbergen sowie Schul- und Betriebskantinen, soweit Speisen und Getränke nicht an Dritte abgegeben werden. Besucher und Personal gelten nicht als Dritte;
- b) Lokale von Vereinen, wenn:
 1. sie ausschliesslich im Rahmen von Vereinsanlässen betrieben werden;
 2. sie nur Mitgliedern und einzelnen Gästen in deren Begleitung zugänglich sind;
 3. der Betrieb der Vereinswirtschaft innerhalb der Vereinstätigkeit eine untergeordnete Stellung einnimmt;
- c) Warenverkaufsautomaten für Speisen und **alkoholfreie** Getränke;
- d) Degustationen von Speisen sowie alkoholfreien und nichtgebrannten alkoholischen Getränken;
- e) Beherbergungsbetriebe, in denen übernachtenden Gästen nur Getränke im Zimmer und nur Frühstück abgegeben werden;
- f) Landwirtschaftsbetriebe, wenn durch die Abgabe von Speisen und Getränken an übernachtende Gäste Nebeneinkünfte erzielt werden;
- g) den Handel mit im schweizerischen Arzneibuch aufgeführten alkoholischen Arzneizubereitungen;
- h) gemeinnützige alkoholfreie Gelegenheitswirtschaften sowie alkoholfreie Jugendhäuser (Jugendcafés);
- i) Sömmerungsbetriebe mit höchstens 18 Sitzplätzen, wenn die gastgewerbliche Tätigkeit zur Hauptsache der Direktvermarktung der Alpprodukte dient.

³³ ABI 2007, ...

³⁴ sGS 553.1.

Grundsatz

Art. 16. Die Schliessungszeit dauert von Mitternacht bis 05.00 Uhr.

In Beherbergungsbetrieben dürfen Speisen und Getränke ____ ohne zeitliche Einschränkung abgegeben werden:

- a) **übernachtenden Gästen;**
- b) **Teilnehmern von mehrtägigen Tagungen, die im Beherbergungsbetrieb stattfinden, wenn ein wesentlicher Teil der Teilnehmer im Beherbergungsbetrieb übernachtet.**

Betriebsführung

Art. 20. Der Patentinhaber führt den Betrieb selbst.

Er ist während der überwiegenden Dauer der Öffnungszeit, insbesondere während der Hauptbetriebszeiten, im Betrieb anwesend. Ist er verhindert, setzt er einen geeigneten Stellvertreter ein.

Er ist für die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes durch Personen, die im Betrieb mitwirken **oder bewilligungsfrei Veranstaltungen durchführen**, verantwortlich.

Abgabeverbot

Art. 26bis. Alkoholische Getränke dürfen nicht ____ abgegeben werden:

- a) **Jugendlichen unter 16 Jahren;**
- b) **Betrunkenen;**
- c) **durch allgemein zugängliche Warenverkaufsautomaten.**

Kleinhandel

Art. 29bis. Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig im Kleinhandel alkoholische Getränke ____ abgibt:

- a) **Jugendlichen unter 16 Jahren;**
- b) **Betrunkenen;**
- c) **durch allgemein zugängliche Warenverkaufsautomaten.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

IX. Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007³⁵ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch 3. Juli 1911 / 22. Juni 1942³⁶
wird wie folgt geändert:

Freiwillige Versteigerungen (OR 236)

**Art. 189a. Bei der freiwilligen öffentlichen Versteigerung eines Grundstücks ist der
Grundbuchverwalter anwesend.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³⁵ ABI 2007,

³⁶ sGS 911.1.

Kantonsrat St.Gallen

22.07.08

Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007³⁷ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 13. Dezember 1984³⁸ wird wie folgt geändert:

Art. 9bis wird aufgehoben.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³⁷ ABI 2007,

³⁸ sGS 921.1.

IV. Nachtrag zum Polizeigesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007³⁹ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Polizeigesetz vom 10. April 1980⁴⁰ wird wie folgt geändert:

Gästekontrolle

Art. 52bis. In Beherbergungsbetrieben sind übernachtende Gäste zum vollständigen und wahrheitsgetreuen Ausfüllen des Hotelmeldescheins aufzufordern. Für Gästegruppen genügt die Teilnehmerliste des Veranstalters.

Hotelmeldeschein und Listen von Gästegruppen sind **während fünf Jahren aufzubewahren und der Polizei auf Verlangen herauszugeben.**

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³⁹ ABI 2007,

⁴⁰ sGS 451.1.

Nachtrag zum Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007⁴¹ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Patentpflicht für Warenverkaufsautomaten vom 15. Juni 1959⁴² wird
aufgehoben.

II.

Die Regierung regelt die Rückerstattung bereits erhobener, aber nicht mehr geschuldeter Taxen
durch allgemein verbindlichen Beschluss.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴¹ ABI 2007,

⁴² sGS 552.35.

Nachtrag zum Wandergewerbegesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007⁴³ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Wandergewerbegesetz vom 20. Juni 1985⁴⁴ wird aufgehoben.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴³ ABI 2007,

⁴⁴ sGS 552.4.

Nachtrag zum Unterhaltungsgewerbegesetz

Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2007

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 27. Februar 2007⁴⁵ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Unterhaltungsgewerbegesetz vom 20. Juni 1985⁴⁶ wird aufgehoben.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴⁵ ABI 2007,

⁴⁶ sGS 554.4.