

Antrag des Regierungsrates vom 9. Februar 2011

4770

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative
für freie Ladenöffnungszeiten)»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. Februar 2011,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

«Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (LS 822.4) wird wie folgt geändert:

§ 4 wird aufgehoben.

§ 5 wird aufgehoben.

§ 7 Abs. 2 wird aufgehoben.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

«Die Arbeits-, Lebens- und Konsumgewohnheiten haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert, so auch die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten: Sie wollen mit ihrem Einkaufsverhalten bewirken können, wann welche Geschäfte des Detailhandels geöffnet sind. Die starren Ladenöffnungszeiten sind überholt. Der Staat soll selbstständigen Unternehmen des Detailhandels nicht mehr vorschreiben, wann sie ihre Kunden bedienen dürfen. Wohngebiete mit Läden bleiben – wie bisher – durch polizeiliche Vorschriften vor Belästigung durch Lärm, Verkehr usw. geschützt. Ebenso bleibt der Schutz des Personals mit Höchstarbeitszeiten und andern arbeitsrechtlichen Massnahmen gewahrt.

Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten bietet den Konsumentinnen und Konsumenten wie auch den Detailhandelsbetrieben mehr Wahlfreiheit. Sie belebt den Konsum und schafft Arbeitsplätze; sie stärkt das Wachstum und verschafft damit dem Staat Steuereinnahmen. Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten beseitigt zudem die schwerwiegenden Wettbewerbsnachteile vieler Geschäfte – z. B. gegenüber Läden im Bahnhof oder Tankstellen-Shops, im Grenzgebiet zudem gegenüber der starken ausländischen Konkurrenz. Denn Deutschland hat im Zuge der Föderalismusreform sein Ladenschlussgesetz bereits aufgehoben.»

Weisung**A. Ziel der Initiative**

Mit den in der Volksinitiative vorgeschlagenen Änderungen sollen die Ladenöffnungszeiten im Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. Juni 2000 (RLG; LS 822.4) vollständig liberalisiert werden: Das Gebot, Läden der Detailhandelsbetriebe an öffentlichen Ruhetagen geschlossen zu halten, soll abgeschafft werden bzw. im Hinblick auf die zulässigen Öffnungszeiten soll nicht mehr zwischen Werktagen und öffentlichen Ruhetagen unterschieden werden (Aufhebung §§ 4 und 5 RLG). Zudem sollen Gemeinden die Öffnungszeiten der Läden im Einzelfall bei Missständen nicht mehr gestützt auf das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz einschränken dürfen (Aufhebung § 7 Abs. 2 RLG).

B. Formelles

Mit Verfügung vom 16. August 2010 (ABl 2010, 1819) stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die am 25. Mai 2010 eingereichte Volksinitiative zustande gekommen ist. Mit Beschluss vom 17. November 2010 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative rechtmässig ist, und verzichtete gleichzeitig auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags (RRB Nr. 1644/2010).

C. Materielles

Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz datiert vom 26. Juni 2000. Die damaligen Ladenschlussvorschriften, welche die Ladenöffnungszeiten auch an Werktagen einschränkten, entsprachen den gewandelten Einkaufsgewohnheiten nicht mehr und wurden als zu starke Beschränkung des freien Wettbewerbs unter den Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern gewertet. Schon damals wurde eine weiter gehende Liberalisierung ins Auge gefasst. Schliesslich fand die heute geltende Regelung eine Mehrheit: Von Montag bis Samstag dürfen Läden der Detailhandelsbetriebe ohne Beschränkung geöffnet sein (§ 4 RLG). An öffentlichen Ruhetagen sind die Geschäfte geschlossen zu halten, mit Ausnahme von Läden in Zentren des öffentlichen Verkehrs; weitere Ausnahmen sind in der Verordnung geregelt. Zudem wird den Läden das Offenhalten an höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr, hohe Feiertage ausgenommen, durch die Gemeinde bewilligt (§ 5 RLG). Diese Aufstellung zeigt, dass die Ladenöffnungszeiten bereits heute weitgehend liberalisiert sind. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass jene Läden, die aufgrund der geltenden Rechtslage an öffentlichen Ruhetagen geöffnet haben dürfen (vor allem Tankstellenshops, Läden in Bahnhöfen und am Flughafen), teilweise sehr hohe Umsätze aufweisen und aufgrund ihrer besonderen Stellung einen Wettbewerbsvorteil geniessen. Die mit der Initiative angestrebte zusätzliche Liberalisierung ist daher grundsätzlich nachvollziehbar. Eine Änderung der rechtlichen Grundlagen hat jedoch nur dann einen Sinn, wenn sie keine neuen Probleme schafft und auch tatsächlich etwas bewirkt. Nicht sinnvoll ist eine Änderung, die von den Stimmberechtigten nicht wahrgenommen werden kann. Diesbezüglich ist eine kritische Prüfung angezeigt, zumal ein enger Bezug zu den bundesrechtlichen Bestimmungen der Arbeitsgesetzgebung besteht.

Verhältnis zum Bundesrecht

Gemäss Art. 95 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) kann der Bund Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit erlassen. Damit hat der Bund eine grundlegende Verfassungskompetenz, Wirtschaftspolizeirecht zu erlassen. Diese Bundeskompetenz ist jedoch keine ausschliessliche, sondern eine parallele, d. h., es besteht zwischen Bund und Kanton eine konkurrierende Kompetenz. Solange und soweit der Bund seine Zuständigkeit betreffend Ladenöffnungszeiten nicht oder nur teilweise ausübt, können die Kantone selber solche Beschränkungen erlassen. Entsprechend wurde im Jahr 2000 das kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz verabschiedet (Vorlage 3704). Der Bund hat keine Regelungen erlassen, sodass sich die Zulässigkeit der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen nach kantonalem Recht bestimmt.

Detailhandelsbetriebe sind in aller Regel auf Verkaufspersonal angewiesen, das der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung unterstellt ist (vgl. zum Geltungsbereich der Arbeitsgesetzgebung Art. 1–4 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964; ArG; SR 822.11). Eine Ausnahme bilden Betriebe, in denen lediglich der Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner des Betriebsinhabers, seine Verwandten in auf- und absteigender Linie und deren Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner sowie seine Stiefkinder tätig sind; diese Betriebe gelten als Familienbetriebe und fallen nicht unter den Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes (Art. 4 Abs. 1 ArG). Sind im Betrieb hingegen auch andere Personen als Familienangehörige tätig, so ist das Arbeitsgesetz auf diese anwendbar (Art. 4 Abs. 2 ArG). Die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung abschliessend geregelt. Soweit im Laden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden, ist also unabhängig davon, ob der Laden nach kantonalem Recht geöffnet sein darf, zusätzlich zwingendes Bundesrecht zu beachten. Sonntagsarbeit ist gemäss Art. 18 ArG grundsätzlich verboten. Die Ausnahmen werden nach Betriebstypen namentlich bezeichnet (beispielsweise für Betriebe der Gesundheitsversorgung, Unterhaltungs- und Ausstellungsbetriebe, Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, Kioske und Betriebe für Reisende, Betriebe in Bahnhöfen und Flughäfen, Bäckereien, Medienbetriebe, Banken usw.; vgl. Art. 27 ArG sowie die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000; ArGV 2; SR 822.112). Aufgrund der vorerwähnten Abhängigkeiten zwischen Ladenöffnung und Arbeitsrecht wurden die kantonalen Ausnahmen vom Ladenöffnungsverbot an öffentlichen Ruhetagen an die Ausnahmen des Verbots der Sonntagsarbeit angepasst, um Widersprüche soweit wie möglich zu verhindern. Im Wortlaut lehnt sich das

kantonale Recht entsprechend eng an das Bundesrecht an. So stammt beispielsweise der Passus «(...) die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.» in § 3 Abs. 2 RLV aus der diesbezüglich gleichlautenden Bestimmung in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2, welche die Zulässigkeit der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei Nacht- und Sonntagsarbeit in Kiosken und Betrieben für Reisende regelt. Vergleichbare Regelungen gelten im benachbarten Ausland.

Werden im kantonalen Recht die Ladenöffnungszeiten liberalisiert, sind die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Arbeitnehmerschutz, wie von den Initiantinnen und Initianten in der Begründung ebenfalls aufgeführt, selbstverständlich weiterhin einzuhalten. Soweit also in einem Betrieb Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingesetzt werden, auf welche die Arbeitsgesetzgebung anwendbar ist, sind – auch bei einer Streichung von §§ 4 und 5 RLG – in Bezug auf die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern weiterhin zahlreiche einschränkende Voraussetzungen betreffend Betriebsart, Lage, Grösse und Sortiment gegeben. Da die einschlägigen Geschäfte, deren Öffnungszeiten mit der Initiative liberalisiert werden sollen, regelmässig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, wäre mit der angestrebten Änderung der kantonalen Verordnung in der Praxis nur wenig gewonnen. Denn am Auftrag, gemäss dem die Kantone die bundesrechtliche Arbeitsgesetzgebung zu vollziehen haben, würde sich nichts ändern. Die von der Initiative angestrebte Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten bleibt praktisch so lange wirkungslos, als die Grundvoraussetzung der erweiterten Ladenoffenhaltung, nämlich die Möglichkeit der Beschäftigung von dem Arbeitsgesetz unterstellten Arbeitskräften während der erweiterten Öffnungszeiten, aufgrund der gegenwärtigen bundesrechtlichen Arbeitsgesetzgebung nicht zulässig ist. Einzig die – sehr seltenen – Läden, die derzeit nicht unter eine Ausnahmeregelung fallen und die keine Arbeitskräfte gemäss Arbeitsgesetz beschäftigen, kämen sofort in den Genuss der erweiterten Öffnungszeiten. Die gegenwärtigen Abgrenzungsfragen würden nicht aufgehoben, sondern nur verlagert. Zwar dürften vereinzelt neue Geschäfte geöffnet sein, die Mehrzahl müsste aber nach wie vor geschlossen bleiben, weil die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern von Bundesrechts wegen untersagt wäre.

Nicht nachvollziehbar ist die in der Initiative verlangte Aufhebung von § 7 Abs. 2 RLG. Die darin vorgesehene Ermächtigung der Gemeinden, die Öffnungszeiten der Läden im Einzelfall bei Missständen einzuschränken, ist eine wichtige Massnahme zur Verhinderung von Missständen. Selbst in einem liberalisierten Umfeld muss ein wirksa-

mes Instrument zur Verfügung stehen, um Läden, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, zur Rechenschaft zu ziehen.

Um dem Anliegen der Initiantinnen und Initianten gerecht zu werden, ist eine alleinige Änderung der kantonalen Ladenöffnungsvorschriften somit nicht zielführend. Vielmehr wäre hierzu zunächst eine – grundlegende – Änderung der bundesrechtlichen Arbeitsgesetzgebung notwendig.

Wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragen

In zahlreichen Branchen ist heute schon das Arbeiten auch zu ausserordentlichen Zeiten, wie nachts oder an Feiertagen, die Regel. Darunter fallen nicht nur die unbestrittenermassen notwendigen Sicherheits-, Infrastruktur- und Gesundheitsdienste, sondern auch Freizeit-, Unterhaltungs- und Kulturbetriebe, Gastronomie, Medien sowie zahlreiche andere Wirtschaftszweige und Berufe ausserhalb und innerhalb des Geltungsbereiches des Arbeitsgesetzes. Die Volksinitiative fordert keine Pflicht, die Läden länger offenzuhalten. Dennoch würde sich eine weitere Verlagerung von Arbeitszeiten auf Sonntage auf das Familien- und Sozialleben der Betroffenen sowie auf weitere Teile der Bevölkerung auswirken, denn letztlich dient die Beschränkung von Ladenöffnungszeiten bzw. das grundsätzliche Verbot, zu ausserordentlichen Zeiten zu arbeiten, mit der damit einhergehenden Verbesserung der Lebensbedingungen, der Gesundheit und Freizeit, der Förderung von sozialen Kontakten und von Erholungsmöglichkeiten sowie der Verminderung von Immissionen auch dem Wohl eines grossen Teils der Bevölkerung. Im Wissen darum, dass diese besonderen Arbeitszeiten sozial- und gesellschaftspolitische Gefahren mit sich bringen, werden die ausserordentlichen Arbeitszeiten zwar von besonderen Schutzbestimmungen in der Arbeitsgesetzgebung begleitet: Art. 17 ff. ArG regeln die «flankierenden» Voraussetzungen für Nachtarbeit, Art. 19 ff. ArG jene für Sonntagsarbeit, und die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz enthält Sonderbestimmungen für die zahlreichen Betriebsarten und Arbeitskräfte mit ausserordentlichen Arbeitszeiten. Diese Bestimmungen sind jedoch auf das geltende Recht ausgerichtet, das von einem grundsätzlichen Verbot von Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit ausgeht. Würde das Grundprinzip durch eine allgemeine Liberalisierung geändert, müssten wohl auch die Begleitmassnahmen angepasst werden, ansonsten keine sozial- und gesellschaftsverträgliche Lösung erreicht werden könnte.

Die Liberalisierungsdiskussion wurde bereits im Jahr 2000 im Rahmen der Ablösung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage und über die Verkaufszeit im Detailhandel vom 14. März 1971 durch das

kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz geführt. Auch damals wurde argumentiert, dass sich die Lebensgewohnheiten und Anschauungen der Bevölkerung geändert hätten. Die damaligen Ladenschlussvorschriften, welche die Ladenöffnungszeiten auch an Werktagen einschränkten, entsprachen den gewandelten Einkaufsgewohnheiten nicht mehr und wurden als zu starke Beschränkung des freien Wettbewerbs unter den Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmern gewertet. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Vernehmlassungsvorlage bereits damals vorsah, auf Vorschriften über die Ladenöffnungszeiten – mit einer Ausnahme, nämlich den hohen Feiertagen – vollständig zu verzichten. Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmer lehnte jedoch diese vollständige Aufhebung der Ladenschlussvorschriften ab, namentlich an Sonntagen. Um neben einer zeitgemässen Liberalisierung auch dem Ruhebedürfnis weiterer Bevölkerungskreise Rechnung zu tragen, wurde schliesslich die heute geltende Regelung gewählt. Dabei wurde auch in Betracht gezogen, dass an öffentlichen Ruhetagen weitere gesetzliche Verbote bestehen, welche die dem Charakter dieser Tage entsprechende Ruhe gewährleisten sollen: So enthalten beispielsweise auch das Gesetz über Jagd und Vogelschutz vom 12. Mai 1929 (LS 922.1) sowie das Gesetz über die Märkte und das Reisengewerbe vom 11. April 2005 (LS 935.31) Vorschriften über Tätigkeiten an öffentlichen Ruhetagen.

Folgerungen

Die Initiative strebt die Anpassung gesetzlicher Regelungen an die Alltags- und Lebensrealität sowie die Beseitigung gesetzlicher Ungleichbehandlungen von Wettbewerbsteilnehmerinnen und -teilnehmern an. Diese Anliegen sind bei einer wirtschaftsliberalen Betrachtung begründet und nachvollziehbar. Sodann ist den ebenfalls berechtigten sozialpolitischen Anliegen Rechnung zu tragen. Ausschlaggebend ist vorliegend jedoch, dass die mit der Initiative verfolgten Ziele über eine alleinige Änderung des kantonalen Rechts nicht erreicht werden können.

Wie dargelegt, bleibt eine Liberalisierung der kantonalen Ladenöffnungszeiten in der Praxis so lange wirkungslos, als die Grundvoraussetzung der erweiterten Ladenoffenhaltung, nämlich die Möglichkeit der Beschäftigung von dem Arbeitsgesetz unterstellten Arbeitskräften während der erweiterten Öffnungszeiten, aufgrund der übergeordneten bundesrechtlichen Arbeitsgesetzgebung nicht zulässig ist. Eine Liberalisierung der zulässigen Beschäftigungszeiten müsste aufgrund der abschliessenden Bundeskompetenz im Bereich des Arbeitnehmerschutzes gesamtschweizerisch erfolgen. Dass im

Kanton Zürich als stark urbanisiertem Kanton und eigentlichem Wirtschaftsmotor der Schweiz eine derartige Liberalisierung eher mehrheitsfähig wäre als in anderen Kantonen, liegt dabei auf der Hand. Diese Tendenz zeigen auch die derzeit laufenden vertieften Abklärungen zwischen den zuständigen kantonalen Behörden und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) im Hinblick auf das am 1. November 2010 überwiesene dringliche Postulat KR-Nr. 270/2010 betreffend Änderung der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. November 2003. Im Rahmen dieses Postulats prüft der Regierungsrat, die genannte Verordnung dahingehend zu ändern, dass alle Kleinläden mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m² vom Verbot der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen ausgenommen werden.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen stellt die kantonale Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)» keine Lösung dar. Entgegen den Äusserungen in der Begründung zur Initiative, wonach die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten den Konsumentinnen und Konsumenten wie auch den Detailhandelsbetrieben mehr Wahlfreiheit bietet, den Konsum belebt und Arbeitsplätze schafft, das Wachstum stärkt und dem Staat mehr Steuereinnahmen verschafft, haben die obigen Erläuterungen gezeigt, dass sich ohne vorgängige Anpassung von Bundesrecht praktisch nichts ändern wird. Eine solche Anpassung würde einen langwierigen Prozess darstellen, im Zuge dessen eine Abstimmung des kantonalen Rechts rechtzeitig möglich wäre. Eine Annahme der Initiative zum jetzigen Zeitpunkt würde an den geltenden Verhältnissen hingegen nur sehr wenig ändern und daher in der Praxis wohl höchstens ein isoliertes politisches Signal an den Bundesgesetzgeber darstellen. Dieser wiederum ist indessen in keiner Weise gehalten, das Signal auch aufzunehmen. Wirkungsvoller wäre ein Vorstoss auf Bundesebene, sei es im Bundesparlament oder über eine eidgenössische Volksinitiative.

Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 14/2010 betreffend Definition der Kleinläden im kantonalen Ruhetags- und Ladenöffnungsrecht hat der Regierungsrat unter Hinweis auf die bundesrechtlichen Bestimmungen betreffend Beschäftigung von Arbeitnehmenden dargelegt, dass unterschiedliche Regelungen auf Kantons- und Bundesebene nicht sinnvoll seien, wenn zwischen den beiden Sachbereichen ein enger Sachzusammenhang bestehe. Die Initiative ist daher ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

D. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Der Kunde ist König! (Kantonale Volksinitiative für freie Ladenöffnungszeiten)» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Hollenstein	Hösli