

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von Jonas Erni
betreffend Kein Sonntagsverkauf am 24. Dezember**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 5. Mai 2020,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 317/2017 von Jonas Erni wird abgelehnt.

Minderheitsantrag Harry Brandenberger, Beat Bloch, Kaspar Bütikofer, Stefan Feldmann, Jasmin Pokerschnig, Birgit Tognella:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 317/2017 von Jonas Erni wird geändert, und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 5. Mai 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Beat Bloch

Der Sekretär:
Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Bloch, Zürich (Präsident); Franco Albanese, Winterthur; Ueli Bamert, Zürich; Harry Brandenberger, Gossau; Kaspar Bütikofer, Zürich; Martin Farner, Stammheim; Stefan Feldmann, Uster; Andreas Geistlich, Schlieren; Beat Huber, Buchs; Christian Müller, Steinmaur; Melissa Näf, Bassersdorf; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Marcel Suter, Thalwil; Birgit Tognella, Zürich; Cristina Wyss-Cortellini, Dietlikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz

(Änderung vom; Kein Sonntagsverkauf am 24. Dezember)

Der Kantonsrat,

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 5. Mai 2020,*

beschliesst:

*I. Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. Juni 2000 wird
wie folgt geändert:*

*2. An öffent-
lichen
Ruhetagen*

§ 5. Abs. 1–2 unverändert.

*³ An höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr wird den Läden
das Offenhalten durch die Gemeinde bewilligt. Ausgenommen sind hohe
Feiertage sowie der 24. Dezember, sofern er auf einen Sonntag fällt.*

*II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referen-
dum.*

*III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von
der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.*

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative wurde am 27. November 2017 von Jonas Erni und Mitunterzeichnern eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 28. Mai 2018 mit 66 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben am 4. Juni 2018 zugewiesen. Sie nahm die Beratungen in Anwesenheit einer Delegation der Volkswirtschaftsdirektion an ihrer Sitzung vom 26. Februar 2019 auf, an welcher der Erstunterzeichner Gelegenheit erhielt, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 2. April 2019 vorläufig abgeschlossen.

2. Die parlamentarische Initiative

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, § 5 Abs. 3 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes (RLG) wie folgt zu ändern:

Bisher

An höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr, hohe Feiertage ausgenommen, wird den Läden das Offenhalten durch die Gemeinde bewilligt.

Neu

An höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr wird den Läden das Offenhalten durch die Gemeinde bewilligt. Ausgenommen sind hohe Feiertage sowie der 24. Dezember, sofern er auf einen Sonntag fällt.

3. Beratung in der Kommission

Anlässlich ihrer Sitzung vom 2. April 2019 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, die parlamentarische Initiative mit 10:5 Stimmen abgelehnt.

3.1 Rechtliche Ausgangslage

Das Bundesrecht verbietet die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen sowie am 1. August. Darüber hinaus können die Kantone höchstens acht weitere Feiertage bezeichnen, die im Sinne des Arbeitsrechts den Sonntagen gleichgestellt werden. Der Kanton Zürich hat von diesem Recht Gebrauch gemacht und neben dem 1. August folgende Tage als weitere Feiertage bezeichnet: Neujahrstag, Karfreitag, Ostermontag, 1. Mai, Auffahrtstag, Pfingstmontag, Weihnachtstag und Stephanstag (§ 1 Abs. 1 lit. b RLG). Die Sonn- und Feiertage werden im kantonalen Recht gemeinsam als «öffentliche Ruhetage» bezeichnet.

An öffentlichen Ruhetagen sind alle Tätigkeiten untersagt, die geeignet sind, die dem Charakter des jeweiligen Ruhetages angemessene Ruhe ernstlich zu stören (§ 2 RLG). Für die hohen Feiertage gelten zusätzliche Einschränkungen (§ 3 RLG). Während diese Vorgaben allgemein gelten, enthält das Ladenöffnungsrecht für Detailhandelsbetriebe besondere Regeln. Gemäss § 5 Abs. 1 RLG sind die Läden der Detailhandelsbetriebe an öffentlichen Ruhetagen geschlossen zu halten. Eine Ausnahme bilden die sogenannten Sonntagsverkäufe: Das Bundesrecht erlaubt es den Kantonen, höchstens vier Sonntage pro Jahr zu bezeich-

nen, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen.

Der Kanton Zürich hat dieses Bezeichnungsrecht an die Gemeinden delegiert. An höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr wird den Läden das Offenhalten durch die Gemeinde bewilligt. An diesen vier Tagen können die Detailhandelsgeschäfte gemäss Arbeitsgesetz grundsätzlich von 6 Uhr bis 23 Uhr geöffnet sein. Die Gemeinden können jedoch die Öffnungszeiten begrenzen (z. B. von 10 Uhr bis 18 Uhr) was auch regelmässig getan wird. Fällt der 24. Dezember auf einen Werktag, können die Detailhandelsläden gemäss Arbeitsgesetz grundsätzlich von 6 Uhr bis 23 Uhr geöffnet sein. In der Praxis werden die Verkaufsgeschäfte jedoch vor hohen Feiertagen um 16 Uhr geschlossen. Nicht bewilligungsfähig ist ein Sonntagsverkauf jedoch an den sogenannten hohen Feiertagen. Diese decken sich nur teilweise mit den gesetzlich festgelegten Feiertagen. Neben dem Karfreitag und dem Weihnachtstag zählen auch der Ostersonntag, der Pfingstsonntag und der Eidgenössische Betsag zu den hohen Feiertagen.

Der 24. Dezember ist weder ein Feiertag noch ein hoher Feiertag. Er fällt durchschnittlich nur etwa alle sieben Jahre auf einen Sonntag. Er ist somit in der Mehrheit der Fälle – nämlich immer dann, wenn er auf einen Wochentag zwischen Montag und Samstag fällt – kein Sonntag im Sinne des Arbeitsrechts und kein öffentlicher Ruhetag im Sinne des Ruhetags- und Ladenöffnungsrechts. Fällt er hingegen auf einen Sonntag, so ist sowohl die Beschäftigung von Arbeitnehmenden als auch die Ladenöffnung untersagt, sofern keine Ausnahme, wie beispielsweise ein bewilligter Sonntagsverkauf, vorliegt.

3.2 Ergebnis der Kommissionsberatung

Die Kommissionsmehrheit lehnt eine gesetzliche Regelung für ein Sonntagsverkaufsverbot am 24. Dezember ab, die lediglich etwa alle sieben Jahre zum Tragen käme. Die Detailhandelsbranche ist einem Strukturwandel ausgesetzt. Der Druck auf die Branche ist gemäss Retail Outlook 2019 (Schweizer Detailhandel im internationalen Wettbewerb, Retail Outlook 2019, Credit Suisse, Januar 2019) gross. Die Aufwertung des Schweizer Frankens und der Aufstieg des E-Commerce in Verbindung mit zunehmender Internationalisierung und Digitalisierung des Angebots sind grosse Herausforderungen. Die Branche hat in der jüngsten Vergangenheit mehr Stellen aufgehoben, als neue geschaffen. Dieser Trend hat sich in den letzten zwei Jahren verschärft: Ende 2018 waren rund 16 000 Personen weniger im Detailhandel beschäftigt als noch vor zehn Jahren. Einschränkende Regulierungen im Detailhandels-

bereich sind angesichts des hohen Konkurrenzdrucks weder im Interesse der Branche noch der Detailhandelsangestellten.

Die Kommissionsminderheit stimmt der parlamentarischen Initiative zu, die ein wichtiges Zeichen für das Verkaufspersonal darstellt, das vor und nach Weihnachten besonders unter Druck steht. Die Gesetzesänderung ermöglicht dem Personal einen Ruhetag zur Erholung sowie zur Pflege der familiären und sozialen Verpflichtungen. Weil die Änderung des RLG nur etwa alle sieben Jahre zum Tragen käme, sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft vernachlässigbar. In diesem Zusammenhang kann darauf hingewiesen werden, dass die beiden deutschen Discounter Aldi und Lidl 2018 in der ganzen Schweiz auf den Sonntagsverkauf an Heiligabend verzichteten. Gleiches gilt für das Einrichtungshaus Ikea, das seinen Mitarbeitenden auch am 31. Dezember 2018 einen Freitag gewährte.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Mit Schreiben vom 20. November 2019 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Der Arbeitnehmerschutz ist sehr wichtig und entsprechend ernst zu nehmen. Fällt der 24. Dezember auf einen Sonntag, ist er gleichzeitig auch der vierte Advent. Die zwei folgenden Tage, Weihnachten und Stephanstag, sind Feiertage. Dem 24. Dezember bzw. Heiligabend kommt somit für viele Menschen Feiertagscharakter zu. Ungeachtet dessen ist der 24. Dezember jedoch kein gesetzlicher Feiertag – und daran vermag auch die PI nichts zu ändern. Wann immer er auf einen Wochentag fällt, würde somit auch die PI nicht sicherstellen, dass der Tag als Familientag erhalten bleibt. Darüber hinaus sind Fragen des Arbeitnehmerschutzes primär im Arbeitsrecht zu regeln.

Wir teilen die Auffassung der Kommissionsmehrheit, wonach eine gesetzliche Regelung eines Sonntagsverkaufsverbots am 24. Dezember abzulehnen ist. Hinsichtlich der Argumentation der Kommissionsminderheit weisen wir darauf hin, dass gesetzliche Regulierungen grundsätzlich darauf gerichtet sein sollen, bestimmte Rechtsfolgen herbeizuführen, und nicht dazu da sind, gesellschaftspolitische Zeichen zu setzen. Sodann führt die Kommissionsminderheit selber aus, dass die Regelung nur geringe Auswirkungen hätte und dass bei grösseren Detailhandelsakteuren bereits Mechanismen der Eigenregulierung greifen.

Zusätzlich zu den von der Kommissionsmehrheit angeführten Argumenten, die gegen die angestrebte Gesetzesänderung sprechen, weisen wir darauf hin, dass die PI sich weder inhaltlich noch systematisch in das bestehende Ladenöffnungsrecht einpasst. Zum einen gehören Arbeit-

nehmerschutzvorschriften wie erwähnt grundsätzlich ins Arbeitsrecht. Zum anderen führt die PI im vorgeschlagenen Wortlaut aufgrund der Gesetzssystematik, die zwischen Sonntagen und Feiertagen einerseits und hohen Feiertagen andererseits unterscheidet, zu stossenden Folgen:

Der Kanton hat die höchstens acht Feiertage, die er gemäss Art. 20 a des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [ArG, SR 822.11]) den Sonntagen im Sinne des Arbeitsgesetzes gleichstellen kann, ausgeschöpft (vgl. § 1 Abs. 1 lit. b Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz [RLG, LS 822.4]). An diesen ist Sonntagsarbeit und Ladenöffnung grundsätzlich verboten, es sei denn, es liege eine Ausnahme, wie ein bewilligter Sonntagsverkauf im Sinne von Art. 19 Abs. 6 ArG und § 5 Abs. 3 RLG, vor.

Daneben hat der Kanton die sogenannten hohen Feiertage definiert (vgl. § 1 Abs. 2 RLG). An diesen ist eine Ausnahmebewilligung im Sinne eines Sonntagsverkaufs gemäss Art. 19 Abs. 6 ArG und § 5 Abs. 3 RLG ausgeschlossen. Die hohen Feiertage decken sich nur teilweise mit den Feiertagen. Neben dem Karfreitag und dem Weihnachtstag zählen auch der Ostersonntag, der Pfingstsonntag und der Eidgenössische Bettag zu den hohen Feiertagen. Da es sich bei den drei letztgenannten um Sonntage handelt, machte es keinen Sinn, sie auf Kosten des Acht-Tage-Kontingents im Bundesrecht als Feiertage im Sinne des Arbeitsrechts den Sonntagen gleichzustellen. Die Qualifikation als hoher Feiertag stellt aber sicher, dass sie nicht wie gewöhnliche Sonntage behandelt werden. Der 24. Dezember, um den es vorliegend geht, ist also weder ein Feiertag noch ein hoher Feiertag.

An einem Feiertag müssen die Läden der Detailhandelsbetriebe somit unabhängig davon, ob er auf einen Werk- oder einen Sonntag fällt, geschlossen bleiben. Sofern es sich nicht auch gleichzeitig um einen hohen Feiertag handelt, liegt die Kompetenz, über einen Sonntagsverkauf zu entscheiden, bei der Gemeinde. Im Gegensatz dazu ist der 24. Dezember, wie aufgezeigt, kein Feiertag. Er genösse auch bei Annahme der PI montags bis samstags überhaupt keinen Schutz, an Sonntagen – also etwa alle sieben Jahre – aber sogar einen höheren Schutz als die gesetzlich definierten Feiertage, die nicht auch hohe Feiertage sind. Dies ist aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes und im Hinblick auf das Ruhebedürfnis der Bevölkerung nicht konsistent. Auch im Hinblick auf die Gemeindekompetenz ist unklar, weshalb eine Gemeinde über die Festlegung eines Sonntagsverkaufs an einem Feiertag entscheiden darf, über die Festlegung eines Sonntagsverkaufs an einem gewöhnlichen Sonntag – denn nichts anderes ist der 24. Dezember aus rechtlicher Sicht, wenn er auf einen Sonntag fällt – jedoch nicht.

5. Kommissionsantrag

An der Sitzung vom 25. Februar 2020 hat die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit hält an ihrer ablehnenden Haltung gemäss Ziff. 3.2 fest. Sie weist zudem darauf hin, dass Sonntagsarbeit von zahlreichen Angestellten wegen des Lohnzuschlags geschätzt wird. Überdies kommt dem Heiligabend nicht für alle Bevölkerungsschichten eine besondere Bedeutung zu.

Die Kommissionsminderheit stimmt der redaktionell geänderten parlamentarischen Initiative (Ergänzung um Marginalie) definitiv zu. Sie ergänzt ihre Argumentation mit dem Hinweis, dass die Stellungnahme des Regierungsrates als sehr formalistisch beurteilt wird.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 9:6 Stimmen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.