

Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2015

KR-Nr. 370/2010

**5189**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 370/2010 betreffend  
Wahlfreiheit beim Sonntagsverkauf**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 29. April 2015,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 370/2010 betreffend Wahlfreiheit beim Sonntagsverkauf wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 13. Mai 2013 folgendes von den Kantonsrätinnen Gabriela Winkler, Oberglatt, und Regine Sauter, Zürich, sowie von Kantonsrat Thomas Vogel, Effretikon, am 13. Dezember 2010 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Festlegung der Daten der 4 jährlichen Sonntagsverkäufe den Vereinigungen des Detailhandels zu übertragen.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

Der Detailhandel geriet in den letzten Jahren zunehmend unter Druck. Er muss sich nicht nur der Herausforderung der zunehmenden Erstarkung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro stellen, sondern er leidet auch unter dem Einkaufstourismus und der Verlagerung zum Onlinehandel. Der Kanton Zürich verfügt bereits heute über eine der liberalsten Regelungen der Ladenöffnungszeiten in der Schweiz.

Heute konzentrieren sich die meisten Sonntagsverkäufe auf die Adventszeit. Diese sind insbesondere für Geschäfte in den Innenstädten und Einkaufszentren von grosser Bedeutung. Sonntagsverkäufe ausserhalb der Weihnachtszeit sind vor allem bei jenen Geschäften gefragt, denen die Adventsverkäufe keinen Nutzen bringen, was beispielsweise bei Möbelhäusern oder Gartencentern der Fall ist. Dort konzentriert sich das Bedürfnis nach Verkaufssonntagen auf den Frühling oder den Herbst. In den Städten hingegen sind Sonntagsverkäufe ausserhalb der Weihnachtszeit die Ausnahme und werden höchstens dann genutzt, wenn die Öffnung mit einem ausserordentlichen Ereignis gekoppelt ist, wie das z. B. bei der Euro 08 der Fall war.

Der Sonntagsverkauf beschlägt zwei Ebenen: das kantonale Ladenöffnungsrecht und das Arbeitsrecht des Bundes. Ersteres bestimmt, wann Läden offen haben dürfen, und Letzteres regelt, wann Arbeitnehmende beschäftigt werden dürfen. Detailhandelsbetriebe sind in aller Regel auf Verkaufspersonal angewiesen, das der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung unterstellt ist, die den Arbeitnehmerschutz abschliessend regelt. Soweit im Laden Arbeitnehmende beschäftigt werden, ist also unabhängig davon, ob der Laden nach kantonalem Recht geöffnet sein darf, zusätzlich zwingendes Bundesrecht zu beachten. Eine Flexibilisierung der Festlegung der Verkaufssonntage ist daher nur dann sinnvoll bzw. nur dann möglich, wenn die Betriebe an den betreffenden Sonntagen nicht nur nach kantonalem Recht öffnen, sondern auch nach Bundesrecht ohne Ausnahmebewilligung Personal beschäftigen dürfen.

Gemäss den §§ 4 und 5 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes (RLG, LS 822.4) können die Läden der Detailhandelsbetriebe von Montag bis Samstag ohne zeitliche Beschränkung geöffnet sein, an öffentlichen Ruhetagen sind sie jedoch geschlossen zu halten. An höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr, hohe Feiertage ausgenommen, wird den Läden das Offenhalten durch die Gemeinde bewilligt.

Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964, ArG, SR 822.11 enthält in Art. 18 Abs. 1 ein grundsätzliches Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmenden am Sonntag. Gemäss Art. 19 Abs. 1 ArG bedürfen Aus-

nahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit einer Bewilligung. Die Kantone können jedoch vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (Art. 19 Abs. 6 ArG). Die Ausnahmebestimmung in Art. 19 Abs. 6 ArG trat am 1. Juli 2008 in Kraft. Der Vollzug des Arbeitsgesetzes obliegt den Kantonen (Art. 41 Abs. 1 ArG), der Bund bzw. das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Oberaufsichtsbehörde kann den kantonalen Vollzugsbehörden Weisungen erteilen (Art. 42. Abs. 1 ArG).

Die im Postulat erwähnten vier Verkaufssonntage sind sowohl im kantonalen Ladenöffnungsrecht wie auch im Arbeitsrecht des Bundes enthalten. Während das kantonale Recht die Gemeinden als Bewilligungsinstanz vorsieht, sind gemäss Arbeitsgesetz die Kantone zuständig.

Es stellt sich daher die Frage, wer die Verkaufssonntage gemäss Art. 19 Abs. 6 ArG festlegen soll bzw. darf. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) setzte sich beim SECO dafür ein, dass das Recht, die vier bewilligungsfreien Verkaufssonntage zu bezeichnen, an die einzelnen Betriebe delegiert werde bzw. delegiert werden könne. Das SECO hielt in einem Schreiben vom 9. Juni 2008 an die Kantone fest, diese dürften die Bezeichnung der höchstens vier Sonntage weder an die Gemeinden delegieren noch den einzelnen Verkaufsgeschäften überlassen. Diese Haltung wurde indessen kurz darauf revidiert. Am 8. Juli 2008 wandte sich das SECO erneut an die kantonalen Vollzugsbehörden und hielt abweichend von der ursprünglichen Haltung fest, grundsätzlich seien die höchstens vier Sonntage für das ganze Kantonsgebiet einheitlich oder allenfalls unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede zu bestimmen. Komme jedoch ein Kanton in seiner Beurteilung zum Schluss, eine Delegation an die Gemeinden trage den kantonalen Gegebenheiten am besten Rechnung, so stehe einer solchen Delegation aus Sicht des Bundesrechts nichts entgegen. Es sei jedoch «ganz eindeutig nicht zulässig (...), die Bezeichnung der Sonntage den einzelnen Geschäften zu überlassen». Dieselbe Formulierung findet sich in der heute geltenden Ausgabe der Wegleitung des Staatssekretariats für Wirtschaft [SECO] zum Arbeitsgesetz und den Verordnungen 1 und 2 (S. 019-2). Das AWA legte darauf mit Kreisschreiben vom 9. Juli 2008 fest, das Bezeichnungsrecht für die vier Verkaufssonntage stehe den Gemeinden zu, doch müsse die Bezeichnung der Sonntage für das ganze Gemeindegebiet einheitlich erfolgen.

Der Kanton Zürich hat somit den vom SECO vorgegebenen Vollzugsrahmen so weit wie möglich ausgeschöpft. Wie die Ausführungen zeigen, ist es den Kantonen aufgrund übergeordneter Vorgaben nicht möglich, das Bestimmungsrecht für die vier Verkaufssonntage gemäss

Art. 19 Abs. 6 ArG wie im Postulat beantragt den Vereinigungen des Detailhandels zu übertragen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen erscheint es wenig aussichtsreich, erneut an den Bund bzw. das SECO zu gelangen, um eine Praxisänderung bezüglich der Umsetzung von Art. 19. Abs. 6 ArG gemäss Postulat zu beantragen. Einerseits ist die fragliche Bestimmung noch nicht lange in Kraft und andererseits hat das SECO im Schreiben vom 8. Juli 2008 ausdrücklich festgehalten, dass eine Delegation höchstens an die Gemeinden erfolgen könne. Auch wenn die vorliegend beantragte Delegation des Bestimmungsrechts an die Vereinigungen des Detailhandels weniger weit geht als eine Delegation an die einzelnen Betriebe, würde sie klar den Bestrebungen des SECO und des Bundesgesetzgebers zuwiderlaufen.

Es ist aber auch fraglich, ob die beantragte Änderung überhaupt einem Bedürfnis entspricht. Anlässlich einer 2011 von der Volkswirtschaftsdirektion durchgeführten Umfrage bei Gemeinden und Verbänden sprach sich lediglich eine von beinahe 90 teilnehmenden Gemeinden für eine Delegation des Entscheids auf die Ebene der Branchenverbände aus, und nur weitere vier Gemeinden befürworteten eine Verlagerung des Entscheids auf die Betriebsebene. Eine Gemeinde und eine Gewerkschaft sprachen sich gar für eine Festlegung der Verkaufssonntage auf kantonaler Ebene aus. Gegen die bestehende Festsetzung auf Gemeindeebene sprachen sich nur sieben Gemeinden aus, unter Hinweis auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Branchen. Dagegen äusserten einige Gemeinden die Befürchtung, verzettelte Sonntagsverkäufe wären für die Geschäfte aufgrund der Verwirrung der Kundschaft nicht rentabel. 23 Gemeinden gaben überdies an, die Verkaufssonntage in Absprache mit dem lokalen Gewerbeverein festzulegen. Die Zürcher Handelskammer hielt fest, es gebe «gewisse Probleme bei der Festlegung der Sonntagsverkäufe» in der Stadt Zürich, da der Detailhandel in der Innenstadt diese vorwiegend in der Adventszeit durchführen wolle, während gewisse Branchen – wie beispielsweise die Möbelbranche – einen oder mehrere Sonntagsverkäufe ausserhalb der Adventszeit durchführen wollten. Daher erachte sie eine Festlegung der Sonntagsverkäufe durch die City Vereinigung Zürich für den Innenstadtbereich und «durch Gewerbe- bzw. Branchenverbände oder durch andere bedeutende Detailhandelszentren (z. B. Einkaufszentrum Letzipark, Sihlcity)» für die Aussenquartiere für zweckmässig. Zudem sollten die einzelnen Betriebe einen der vier Verkaufssonntage auf entsprechende Meldung hin selber festlegen können.

Die Swiss Retail Federation beurteilte die heute geltende Regelung in einem Positionspapier von 2010 positiv. Sonntagsverkäufe hätten in der Vergangenheit wiederholt zu gerichtlichen Auseinandersetzungen und uneinheitlicher Handhabung in den Kantonen geführt.

Die neue Regelung schaffe Rechtssicherheit und bedeute eine administrative Vereinfachung. Sie lasse Raum für regionale Bedürfnisse. Auf jeden Fall ausgeschlossen sei, dass ein Verkaufsgeschäft selber entscheide, an welchen Sonntagen es öffnen wolle. Ein Wildwuchs, wonach an jedem Sonntag irgendwo ein Geschäft offen ist, sei wirtschaftlich unsinnig. Von der Rechtssicherheit und Vereinheitlichung profitierten alle Detailhandelsunternehmen. Der Verband fordert vier Verkaufssonntage pro Jahr, davon zwei im Advent.

Auch Economiesuisse weist bereits in einem Positionspapier aus dem Jahr 2012 auf die gegenwärtigen Schwierigkeiten des Detailhandels hin. Die Frankenstärke und der Einkaufstourismus spielten dabei eine Rolle. Aber auch die allgemeinen Rahmenbedingungen wie z. B. einschränkende Bau- und Raumvorschriften oder Sondervorschriften für Produkte behinderten den Wettbewerb. Mit Bezug auf die Ladenöffnungszeiten fordert der Verband daher eine Teilharmonisierung im Sinne eines Mindeststandards (z. B. Öffnungszeiten von Montag bis Samstag von 6 Uhr bis mindestens 20 Uhr), wobei die Sonntagsarbeit unangetastet bleibe. Dies würde den veränderten Lebens-, Arbeits- und Konsumgewohnheiten der Konsumentinnen und Konsumenten besser gerecht werden ([www.economiesuisse.ch](http://www.economiesuisse.ch), Detailhandel im Wandel: Bessere Bedingungen nötig).

Vor diesem Hintergrund ist kein breit abgestützter Bedarf für eine Festlegung der Verkaufssonntage durch die Branchenverbände auszumachen. Es mag zutreffen, dass die vorgeschlagene Regelung für die einzelnen Detailhandelsbetriebe gewisse Vorteile hätte. Für die Kundinnen und Kunden würde die Situation jedoch unübersichtlich, weil jeder Laden selbst bestimmen würde, an welchen vier Sonntagen er offen hat. Auch gemeinsame Sonntagsverkäufe wären schwieriger durchzuführen. Überdies würde sich das Problem in Städten und grösseren Gemeinden kaum lösen, da nicht alle Quartiere dieselben Bedürfnisse ausweisen. In diesen Gemeinden würde das Sonntagsöffnungsverbot bei einer Festlegung der Verkaufssonntage durch die Branchenverbände praktisch aufgehoben, da immer irgendwo ein Geschäft geöffnet wäre. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss Wegleitung des SECO lediglich Betriebe des Detailhandels als Verkaufsgeschäfte gelten; ausgeschlossen sind Dienstleistungsbetriebe wie Coiffeure, Banken, Reisebüros usw. (Wegleitung S. 019-2). Demnach wird das Gewerbe von Art. 19 Abs. 6 ArG von vornherein nicht erfasst.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat für Einkaufszentren, die den Bedürfnissen des internationalen Fremdenverkehrs dienen, eine Lockerung des Sonntagsarbeitsverbots beschlossen hat (am 1. April 2015 in Kraft getretene Änderung der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz, ArGV 2, SR 822.112). Sodann sind

Mindeststandards für die kantonalen Ladenöffnungszeiten in Vorbereitung (geplantes Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten; LadÖG, vgl. Vernehmlassung des Regierungsrates RRB Nr. 578/2014), die für den Kanton Zürich jedoch ohne Wirkung bleiben, weil die vorgesehenen Mindeststandards durch das geltende Zürcher Recht bereits übertroffen werden. Auf kantonomer Ebene wurde sodann eine Vereinfachung des Begriffs der Kleinläden, für welche die Ladenschliessung am Sonntag nicht gilt, beschlossen (Änderung von § 3 Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz). Alle diese Massnahmen ändern zwar nichts in Bezug auf die Bestimmung der vier Sonntagsverkäufe, sie tragen jedoch den Anliegen des Schweizer Detailhandels Rechnung.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 370/2010 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi