

Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2011

KR-Nr. 270/2010

4841

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 270/2010
betreffend Änderung Verordnung zum Ruhetags-
und Ladenöffnungsgesetz**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. Oktober 2011,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 270/2010 betreffend Änderung Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. November 2010 folgendes von Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, und Kantonsrat Arnold Suter, Kilchberg, am 20. September 2010 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, die Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. November 2003 unverzüglich dahingehend zu ändern, dass

- a) § 3 Absatz 2 der Verordnung gestrichen wird, und
- b) § 3 Absatz 1 Buchstabe e wie folgt lautet: «Kleinläden mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200m²».

*Bericht des Regierungsrates:***Ausgangslage**

Das kantonale Recht bestimmt, wann ein Laden geöffnet sein darf. Das Bundesrecht wiederum bestimmt abschliessend, wann in einem Laden Arbeitnehmende beschäftigt werden dürfen. Da – abgesehen von einigen kleinen Familienbetrieben – für die Verkaufstätigkeit sowohl das Offenhalten als auch die Beschäftigung von Arbeitnehmenden erlaubt sein muss, wurde das kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (RLG; LS 822.41) inhaltlich so weit wie möglich auf das Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) abgestimmt.

Die kumulativen Voraussetzungen, die ein Kleinladen zu erfüllen hat, um gemäss § 3 Abs. 1 der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (VRLG; LS 822.41) vom Verbot der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen ausgenommen zu sein, finden sich in § 3 Abs. 1 lit. e und § 3 Abs. 2 VRLG:

Erstens gilt eine Lagebeschränkung. Geöffnet haben dürfen nur jene Läden, die zu Tankstellen gehören und «auf Autobahnraststätten oder an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr» liegen. Diese Definition der sogenannten Tankstellenshops wurde wörtlich aus Art. 26 Abs. 4 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2; SR 822.112) übernommen, der die entsprechende Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot regelt.

Zweitens gilt eine Sortimentsbeschränkung. Geöffnet haben dürfen nur jene Läden, die «ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.» Auch diese Umschreibung wurde wörtlich aus Art. 26 Abs. 4 ArGV 2, der die entsprechende Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot regelt, übernommen.

Drittens gilt eine Flächenbeschränkung für die Läden. Es dürfen nur jene mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m² geöffnet haben. Auf Bundesebene besteht weder im Arbeitsgesetz noch in den dazugehörigen Verordnungen eine genaue Vorgabe. Auf nachgeordneter Ebene gibt das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in der «Checkliste für Sonntagsarbeit in Tankstellenshops» vor, dass Tankstellenshops – immer vorausgesetzt, das kantonale Recht lässt die Ladenöffnung zu – bis höchstens 120 m² Verkaufsfläche am Sonntag Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen dürfen.

Das vorliegende Postulat will sowohl die Lage- als auch die Sortimentsbeschränkung abschaffen und die einschränkende Definition von Kleinläden auf eine reine Flächenbeschränkung begrenzen. Der

Regierungsrat hat in der Stellungnahme zum Postulat (RRB Nr. 1468/2010) ausgeführt, dass die geltende Sortimentsbeschränkung in § 3 Abs. 2 VRLG unzweckmässig ist. Die Vollzugsprobleme, die sich daraus ergeben, wurden in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 14/2010 betreffend Definition von «Kleinläden» ausführlich dargelegt. Die Zweckmässigkeit der Lagebeschränkung wurde bisher nur am Rande thematisiert, doch bereitet auch sie in der Praxis durch die sehr offene Formulierung «(...) an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr liegen (...)» Abgrenzungsschwierigkeiten.

Weil das Offenhalten eines Kleinladens in der überwiegenden Mehrheit der Fälle nur dann sinnvoll ist, wenn in diesem Laden auch Arbeitnehmende beschäftigt werden dürfen, ersuchte der Regierungsrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement im Juni 2010 darum, die Sortimentsbeschränkung in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 aufzuheben und durch eine Verkaufsflächenbegrenzung auf 200 m² zu ersetzen (RRB Nr. 902/2010, vgl. auch die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 14/2010). In der Folge hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) das Anliegen dem SECO, dem die Oberaufsicht über den Vollzug des Arbeitsrechtes zukommt, umfassend dargelegt. Gestützt auf das vorliegende Postulat wurde auch die Frage nach der Lagebeschränkung aufgeworfen. Das SECO sucht nun das Gespräch mit der eidgenössischen Arbeitskommission (Prüfung der Anliegen im Zusammenhang mit der Revision des Arbeitsrechtes) sowie mit dem Interkantonalen Verband für Arbeitnehmerschutz (IVA). Zudem sind auf Bundesebene die Motion «Ladenöffnungszeiten. Symmetrie zwischen Kantonsrecht und Bundesrecht» (09.3938) sowie die parlamentarische Initiative «Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops» (09.462) hängig. Im Hinblick auf Letztere hat sich der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates ebenfalls für eine praxistaugliche, liberale Bestimmung eingesetzt (RRB Nr. 606/2011). Eine Änderung des Arbeitsrechtes muss gesamtschweizerisch mehrheitsfähig sein. Entsprechend werden die weiteren Abklärungen noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die kantonalen Regelungen betreffend Ladenöffnungszeiten und die bundesrechtlich geregelten Arbeitszeiten sind – insbesondere im Hinblick auf Sonntagsverkäufe – sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse sowie einer kantonalen Volksinitiative, die – jeweils auf verschiedenen Ebenen – eine Liberalisierung verlangen. Hinsichtlich der Sonntagsverkäufe nach Art. 19 Abs. 6 ArG führte die Volkswirtschaftsdirektion im Sommer 2011 eine Umfrage bei den Gemeinden, Gewerkschaften, Detailhandelsvertretungen, Arbeitgeberorganisationen und der Zürcher Handelskammer durch, um eine möglichst breit abgestützte Einschätzung der Bedürfnisse aller Beteiligten im Bereich des Sonntags-

verkaufes zu erhalten. Die Detailauswertung läuft noch, doch einzelne Aussagen interessieren auch im vorliegenden Zusammenhang:

Die Gewerkschaften lehnen eine Ausdehnung der verkaufsoffenen Zeiten aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes – sowohl auf dem Wege einer allgemeinen Liberalisierung als auch auf dem Wege einer Ausweitung einzelner gesetzlicher Ausnahmen vom Nacht- oder Sonntagsarbeitsverbot – ab. Die Arbeitgeberseite weist auf das Problem der Wettbewerbsverzerrung im Bereich der Sonntagsverkäufe hin. Ein Bedürfnis nach einer weiteren Liberalisierung bzw. Lockerung des Nacht- oder Sonntagsarbeitsverbotes sei aber nicht feststellbar. Die Detailhandelsvertretungen setzen sich für ein gesamtschweizerisches Mindestmass an Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten ein, das im Kanton Zürich bereits mehr als erfüllt ist. Vonseiten der Gemeinden gibt es zwar vereinzelt Vorschläge für mögliche Änderungen im Bereich der Sonntagsverkäufe, doch die Mehrheit schätzt die heutige Situation als sinnvollen Kompromiss und somit als zufriedenstellend ein: Einerseits gebe es genügend Ausnahmen vom grundsätzlichen Sonntagsarbeitsverbot, um den Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht zu werden, andererseits sei eine noch weitere Liberalisierung – auch vonseiten der meisten Detailhändlerinnen und Detailhändler – grundsätzlich nicht erwünscht. Da die bereits heute werktags möglichen Öffnungszeiten und die vier jährlichen Sonntagsverkäufe in vielen Gemeinden nicht sehr stark genutzt werden, befürchten einige Gemeinden, eine weitere Liberalisierung würde kleinen Läden im Hinblick auf die grössere Konkurrenz sogar eher schaden als nützen. Befürchtet wird ausserdem, dass mit einer weiteren Liberalisierung der Arbeitnehmerschutz geschwächt würde und dass es vermehrt zu Verkehrslärm und Nachtruhestörungen komme.

Schlussfolgerung

Von Montag bis Samstag können die Läden der Detailhandelsbetriebe im Kanton Zürich ohne zeitliche Beschränkung geöffnet sein (§ 4 RLG). Werktags werden die zulässigen Ladenöffnungszeiten in der Praxis jedoch kaum ausgeschöpft. Läden, in denen Arbeitnehmende beschäftigt werden, können bis 23.00 Uhr bzw. Mitternacht und Läden, in denen keine Arbeitnehmende beschäftigt werden, können auch in der Nacht geöffnet sein. Auch in Bezug auf das ausnahmsweise Offenhalten von Läden an Ruhetagen enthält die kantonalzürcherische Regelung der Ladenöffnungszeiten – im Gegensatz zu anderen Kantonen – beinahe keine Einschränkungen gegenüber den Vorschriften des Arbeitsrechts. Wann immer die Beschäftigung von Arbeitneh-

menden nach geltendem Bundesrecht erlaubt ist, ist – mit Ausnahme einiger Feiertage (vgl. § 1 in Verbindung mit § 5 RLG) – auch das Offenhalten der Läden gestattet.

Verbietet ein Kanton die Ladenöffnung zu Zeiten, in denen die Beschäftigung von Arbeitnehmenden gemäss Bundesrecht erlaubt ist, so hat dies auf die Läden direkte Auswirkungen. Wird das Offenhalten der Läden hingegen zu Zeiten erlaubt, in denen die Beschäftigung von Arbeitnehmenden gemäss Bundesrecht verboten ist, so bringt dies jenen Läden, die für das Offenhalten Arbeitnehmende benötigen, in der Praxis keinen Nutzen.

Bei den bereits bestehenden gesetzlichen Ausnahmen vom Sonntagsverkaufs- bzw. Sonntagsarbeitsverbot ist es wichtig, dass diese möglichst verständlich und vollzugstauglich geregelt werden. Der Regierungsrat hat sich denn auch bereits beim Bund für sinnvollere und anwenderfreundlichere Regelungen eingesetzt. Die gegenüber dem Bund infrage gestellte Sortiments- und die Lagebeschränkung sollen auch auf kantonaler Ebene abgeschafft werden. Der Regierungsrat ist deshalb bereit, die Sortiments- und die Lagebeschränkung in der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz aufzuheben (Änderung von § 3 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 VRLG) und die Änderung dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 5 Abs. 2 RLG). Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bis zu einer Änderung von Vorschriften auf Bundesebene sowohl die Sortiments- als auch die Lagebeschränkung für alle Läden, die Arbeitnehmende beschäftigen, weiterhin einzuhalten und durch die kantonalen Vollzugsorgane zu kontrollieren sein werden.

Für jene Betriebe bis 200 m², die keine Arbeitnehmende im Sinne des Arbeitsgesetzes beschäftigen (z. B. Familienbetriebe), bedeutet die Änderung in der kantonalen Verordnung hingegen eine direkte Liberalisierung: Sie dürfen unabhängig von ihrer Lage und dem von ihnen angebotenen Sortiment rund um die Uhr und auch an Sonn- und Feiertagen geöffnet sein.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 270/2010 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der stv. Staatsschreiber:
Gut-Winterberger	Hösli