

Sitzung vom 2. Juni 2010

816. Anfrage (Sonntagsverkauf am Muttertag)

Kantonsrat Hans Peter Häring, Wettswil a. A., Kantonsrätin Ruth Kleiber, Winterthur, und Kantonsrat Heinz Kyburz, Männedorf, haben am 15. März 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Auf Antrag des Polizeidepartements der Stadt Zürich hat der Regierungsrat die Bewilligung für den Sonntagsverkauf am Muttertag erteilt. Es stellen sich uns dazu die folgenden Fragen:

1. Welche Gründe bewogen den Regierungsrat, den Sonntagverkauf am Muttertag zu bewilligen?
2. Werden diese Bewilligungen ohne Rücksprache mit den örtlichen Verkaufsorganisationen und den Gewerkschaften erteilt?
3. Benötigen die Mitglieder des Regierungsrates diesen Sonntag für Einkäufe oder werden sie etwas für ihre Mütter resp. Frauen unternehmen?
4. Bei den Frauen im Verkauf handelt es sich zu einem grossen Teil um Mütter. Mit dem Sonntagsverkauf werden traditionelle Werte wie arbeitsfreie Sonntage und Familie zugunsten des Konsums aufgegeben. Wie verhält sich dieses Vorgehen mit den Zielen der Familienförderung?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Peter Häring, Wettswil a. A., Ruth Kleiber, Winterthur, und Heinz Kyburz, Männedorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (Art. 19 Abs. 6 Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 [ArG, SR 822.11]). Innert zweier Wochen muss wenigstens einmal ein ganzer Sonntag als wöchentlicher Ruhetag unmittelbar vor oder nach der täglichen Ruhezeit freigegeben werden. Dieser muss mindestens 35 aufeinanderfolgende Stunden (Sonntag plus tägliche Ruhezeit) umfassen und grundsätzlich die Zeit von Samstag 23 Uhr bis Sonntag

23 Uhr einschliessen (Art. 18 und Art. 20 Abs. 1 ArG sowie Art. 21 Abs. 1 und 2 Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz [ArGV 1, SR 822.111]).

Das Staatssekretariat für Wirtschaft hat in einem Kreisschreiben vom 8. Juli 2008 präzisiert, dass die Kantone das Bezeichnungsrecht nach Art. 19 Abs. 6 ArG an die einzelnen Gemeinden delegieren können. Entsprechend haben im Kanton Zürich die Gemeinden das Recht, für das ganze Gemeindegebiet einheitlich, jährlich höchstens vier Sonn- bzw. Feiertage zu bezeichnen, an denen in Verkaufsgeschäften die bewilligungsfreie Beschäftigung von Arbeitnehmenden möglich ist. Die Gemeinden haben dem Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) diese Sonn- und Feiertage schriftlich mitzuteilen. Falls keine Mitteilung erfolgt, dürfen an Sonn- oder Feiertagen keine Arbeitnehmenden in den Verkaufsgeschäften beschäftigt werden. Die gemeldeten Verkaufssonntage werden auf www.ai.zh.ch laufend aufgeschaltet. Nachmeldungen sind jederzeit möglich.

Der Bund gibt mit der Arbeitsgesetzgebung den allgemeinen Rahmen vor, in welchem Umfang Arbeitnehmende an Sonn- und Feiertagen in Verkaufsgeschäften bewilligungsfrei zum Einsatz kommen dürfen. Die Sonntage ergeben sich aus dem Kalender. Feiertage werden gesetzlich bestimmt. Zusätzlich zum bundesrechtlichen Nationalfeiertag können die Kantone ihrerseits höchstens acht weitere Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen (Art. 20a ArG). Im Kanton Zürich sind die entsprechenden Tage im Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (RLG; LS 822.4) festgelegt, wobei zwischen hohen Feiertagen (Karfreitag, Ostersonntag usw.) und anderen Feiertagen unterschieden wird. Zudem können die Kantone Normen über die Sonntagsruhe und über die Öffnungszeiten von Betrieben, die dem Detailverkauf, der Bewirtung oder der Unterhaltung dienen, erlassen (Art. 71 lit. c ArG). Den Kantonen wird umgekehrt das Recht zugestanden, jährlich höchstens vier Sonn- bzw. Feiertage zu bestimmen, an denen in Verkaufsgeschäften die bewilligungsfreie Beschäftigung von Arbeitnehmenden möglich ist (Art. 19 Abs. 6 ArG). Im Kanton Zürich steht dieses Recht abschliessend den Gemeinden zu. Da Arbeitnehmende an Sonn- bzw. Feiertagen nur bewilligungsfrei beschäftigt werden können, wenn die Läden gemäss RLG überhaupt geöffnet sein dürfen, geht dieses Recht Hand in Hand mit dem Recht der Gemeinden, an höchstens vier öffentlichen Ruhetagen im Jahr, hohe Feiertage ausgenommen, den Läden das Offenhalten zu bewilligen (§ 5 Abs. 3 RLG).

Gestützt auf diese gesetzlichen Vorgaben hat die Stadt Zürich für das Jahr 2010 vier Sonntage bezeichnet, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen, darunter

auch den diesjährigen Muttertag (9. Mai 2010). Die Stadt Zürich benötigte dafür keine Bewilligung – weder vom Regierungsrat noch von einer anderen Behörde. Denn der Muttertag ist kein hoher Feiertag (§ 1 Abs. 2 RLG), sondern zählt zu den Sonntagen nach § 1 Abs. 1 lit. a RLG. Damit ist es den Gemeinden überlassen, den Muttertag als bewilligungsfreien Tag gemäss Art. 19 Abs. 6 ArG zu bezeichnen und zugleich die Bewilligung nach § 5 Abs. 3 RLG im Sinne des Ladenöffnungstages zu erteilen. Die Bezeichnung war sowohl nach Bundesrecht als auch nach kantonalem Recht zulässig und richtig. Es stand der Stadt Zürich frei, den 9. Mai 2010 als einen jener höchstens vier Sonntage zu bezeichnen, an denen in Verkaufsgeschäften die bewilligungsfreie Beschäftigung von Arbeitnehmenden möglich ist.

Zu Frage 2:

Wie bereits dargelegt, sind im Rahmen von Art. 19 Abs. 6 ArG jeweils keine Bewilligungen dafür zu erteilen, dass an höchstens vier Sonn- oder Feiertagen pro Jahr Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften beschäftigt werden dürfen. Es geht vielmehr um ein entsprechendes Bezeichnungsrecht der einzelnen Gemeinden. Diesen steht es jeweils frei, die Bezeichnung z. B. mit den örtlichen Verkaufsorganisationen (bzw. Arbeitgebenden oder Arbeitgeberverbänden) und den Gewerkschaften abzusprechen, oder eine entsprechende Vernehmlassung durchzuführen.

Das AWA hat die Meldungen einzig darauf hin zu überprüfen, ob die erläuterten gesetzlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Hingegen ist es nicht Aufgabe des AWA, z. B. mit den örtlichen Verkaufsorganisationen oder den Gewerkschaften Rücksprache zu nehmen – ein solches Vorgehen würde die verfassungsrechtliche Autonomie der Gemeinden berühren (Art. 50 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 85 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]).

Zu Fragen 3 und 4:

Das grundsätzliche Verbot der Sonntagsarbeit ist in der schweizerischen Gesetzgebung fest verankert: In der Zeit zwischen Samstag 23 Uhr und Sonntag 23 Uhr ist die Beschäftigung von Arbeitnehmenden grundsätzlich untersagt. Dieser Zeitraum kann um höchstens eine Stunde vorgezogen oder verschoben werden, wenn die Arbeitnehmervertretung im Betrieb oder, wo eine solche nicht besteht, die Mehrheit der betroffenen Arbeitnehmenden dem zustimmt (Art. 18 ArG). Da das Verbot der Sonntagsarbeit nicht überall durchgesetzt werden kann bzw. erwünscht ist, sind im Arbeitsgesetz und in der Verordnung Ausnahmen vorgesehen. Diese Ausnahmen bedürfen grundsätzlich einer Bewilli-

gung. Sodann sind einzelne Betriebsarten und deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Bewilligungspflicht ausgenommen (z. B. Heime, Spitäler, Gastgewerbe, Zeitungsredaktionen, Museen usw.) (Art. 19 Abs. 1 ArG; Art. 4 und Art. 15 ff. Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz [ArGV 2, SR 822.112]; § 5 Abs. 2 RLG sowie §§ 1–3 Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. November 2003 [LS 822.41]). Arbeitgebende dürfen Arbeitnehmende ohne deren Einverständnis nicht zu Sonntagsarbeit heranziehen (Art. 19 Abs. 5 ArG).

Schon das Fabrikgesetz von 1877 bestimmte in Art. 14, dass die Sonntagsarbeit grundsätzlich verboten und nur ausnahmsweise sowie mit Bewilligung zulässig war. Auch das revidierte Fabrikgesetz von 1914/1919 und schliesslich das Arbeitsgesetz von 1964 haben diese Regelung im Grundsatz beibehalten. Die jüngste Revision des Arbeitsgesetzes hat nichts daran geändert, dass der Sonntag grundsätzlich arbeitsfrei sein soll. Historisch betrachtet ist das Sonntagsarbeitsverbot auf eine religiöse Grundlage zurückzuführen, denn der Sonntag soll heute wie damals als Tag der Ruhe und Besinnlichkeit sowie als Tag der Erholung und der Pflege familiärer Kontakte gelten. Dies ergibt sich aus den Materialien wie aus der Rechtsprechung. Aber auch ausserhalb der Familie kommt dem Sonntag als allgemeinem Ruhetag eine starke soziale Bedeutung zu, da sich eine Vielzahl sozialer Aktivitäten im weiteren Umfeld des Einzelnen am Wochenende und besonders am Sonntag ereignet. Somit wird der Sonntag zu einem massgeblichen Rhythmusgeber des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Wer hingegen am Sonntag arbeiten muss, der erleidet Nachteile in familiärer, kultureller und sozialer Hinsicht. Demgegenüber hat sich die Gesellschaft derart an die zahlreichen sonntäglichen Dienstleistungen gewöhnt, dass ein Verzicht auf diese und damit die Einhaltung eines ausnahmslosen Sonntagsarbeitsverbotes nicht realistisch ist. Zusätzlich zwingt hier, wie bei der Nacharbeit, die wirtschaftliche Konkurrenz zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten (Jean-Fritz Stöckli / Daniel Soltermann in Thomas Geiser / Adrian von Kaenel / Rémy Wyler [Hrsg.], Arbeitsgesetz, Bern 2005, S. 291 f.).

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 19 Abs. 6 ArG zu verstehen, der vorsieht, dass die Kantone höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen können, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen. Es handelt sich dabei um eine Ausnahmebestimmung, die veränderten Konsumbedürfnissen und einem Trend zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten Rechnung tragen soll, ohne das grundsätzliche Verbot der Sonntagsarbeit damit infrage

zu stellen. An den übrigen Sonn- und Feiertagen gilt in den meisten Verkaufsgeschäften nach wie vor ein Beschäftigungsverbot (vgl. Art. 4 und 15 ff. ArGV 2, § 5 RLG und §§ 1–3 Verordnung zum RLG).

Art. 19 Abs. 6 ArG steht demnach mit den Zielen der Familienförderung in einem gewissen Spannungsverhältnis. Daran ändert auch nichts, dass der Arbeitgebende, wie erwähnt, die Arbeitnehmenden ohne deren Einverständnis nicht zu Sonntagsarbeit heranziehen darf (Art. 19 Abs. 5 ArG). Denn oft stehen Arbeitnehmende unter einem erheblichen wirtschaftlichen Druck, ihr Einverständnis zu Sonntagsarbeit zu erklären. Allfällige Änderungen wären auf Bundesebene zu beschliessen.

Der Vollständigkeit halber bleibt darauf hinzuweisen, dass durch eine Änderung des RLG, die durch den Kantonsrat vorzunehmen wäre, ausgeschlossen werden könnte, dass der Muttertag als Verkaufssonntag gemäss Art. 19 Abs. 6 ArG bestimmt werden könnte. Dazu müsste allerdings der Muttertag als hoher Feiertag bezeichnet werden, an dem die Gemeinden den Läden das Offenhalten nicht bewilligen dürfen (§ 1 Abs. 2 in Verbindung mit § 5 Abs. 3 RLG). Ob der Muttertag auf die gleiche Stufe zu stellen ist wie die anderen bestehenden hohen Feiertage – Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Betttag und Weihnachtstag (vgl. § 1 Abs. § lit. b RLG) – ist allerdings fraglich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Hösli