

Antrag des Regierungsrates vom 24. September 2014

5127

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Änderung der Verordnung
zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz
(Kleinläden)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 24. September 2014,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 24. September 2014 von § 3 der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. November 2003 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. November 2010 das dringliche Postulat KR-Nr. 270/2010 betreffend Änderung Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Zu prüfen war die Aufhebung der Sortiments- und Lagevorschriften für Kleinläden in § 3 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz (nachfolgend VRLG; LS 822.41). Mit Vorlage 4841 beantragte der Regierungsrat die Abschreibung des Postulats und erklärte sich bereit, die Sortiments- und die Lagebeschränkung für Kleinläden in der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz aufzuheben und die Änderung gemäss § 5 Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes (nachfolgend RLG; LS 822.4) dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Am 21. Januar 2013 hat der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates sowie dem gleichlautenden Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 10. Juli 2012 zugestimmt und das Postulat KR-Nr. 270/2010 als erledigt abgeschlossen.

Mit der Neuerung werden die Voraussetzungen geändert, die ein Kleinladen (Läden mit einer Fläche von bis zu 200 m²) gemäss Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz zu erfüllen hat, um vom Verbot der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen ausgenommen zu sein. Statt der kumulativen Voraussetzungen an *Lage* («auf Autobahnraststätten oder an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr»), *Sortiment* («ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist») und *Fläche* («mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m²») soll neu einzig die Verkaufsfläche ausschlaggebend sein. Der Regierungsrat hat mehrfach dargelegt, dass die Lagebeschränkung in § 3 Abs. 1 lit. e sowie die Sortimentsbeschränkung in § 3 Abs. 2 VRLG unzweckmässig seien. Die Kriterien führen durch die sehr offene Formulierung zu Rechtsunsicherheiten und im Vollzug zu Abgrenzungsschwierigkeiten (RRB Nrn. 902/2010 und 606/2011). Die Begrenzung der Verkaufsfläche hingegen ist einfach messbar und bewirkt eine wirkungsvolle Sortimentsbeschränkung auf sogenannte schnell drehende Produkte.

Da das Offenhalten von Läden in den meisten Fällen nur dann sinnvoll ist, wenn auch Verkaufspersonal beschäftigt werden darf, entspricht die Bestimmung in § 3 VRLG der ehemals gleichlautenden Bestimmung im Bundesrecht (altArt. 26 Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz; ArGV 2; SR 822.112), welche die Ausnahme von Sonntagsarbeitsverbot regelte. Diese Bestimmung wurde 2013 im Zuge der Behandlung der

parlamentarischen Initiative Lüscher betreffend «Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops» revidiert. Die Änderung des Arbeitsrechts trat am 1. Dezember 2013 in Kraft. Gemäss der alten Bestimmung durften Tankstellenshops in der Nacht bis 1 Uhr und den ganzen Sonntag bewilligungsfrei Arbeitnehmende beschäftigen. Neu gilt die Bewilligungsbefreiung rund um die Uhr (auf kantonaler Ebene ist die Ladenöffnung nachts gesetzlich allgemein nicht eingeschränkt). Dabei müssen sie neu ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das nicht mehr *überwiegend*, sondern *in erster Linie* auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist (Art. 26 Abs. 2^{bis} ArGV 2).

Weder bei der Änderung der kantonalen Verordnung noch bei der Änderung des Arbeitsrechts geht es um eine allgemeine Lockerung oder gar Abschaffung des Ladenöffnungsverbots bzw. Arbeitsverbots an Sonntagen, sondern um die konkrete Ausgestaltung einer bereits bestehenden Ausnahme. Die Änderung im Bereich des Arbeitsrechts geht allerdings weniger weit als die vorliegende Änderung im Bereich der kantonalen Ladenöffnungszeiten. Der Regierungsrat hatte verschiedentlich auf Bundesebene angeregt, zumindest die Sortimentsbeschränkung zu streichen und durch eine reine Beschränkung der Verkaufsfläche zu ersetzen, da dies die vollzugstauglichste Regelung sei (RRB Nrn. 902/2010 und 606/2011). Er drang damit jedoch nicht durch. Da die vorliegende Änderung von § 3 VRLG einzig das Offenhalten von Kleinläden betrifft, nicht jedoch die Zulässigkeit der Beschäftigung von Verkaufspersonal, wird sie sich nur auf Kleinläden bis höchstens 200 m² auswirken, die keine Arbeitnehmenden im Sinne des Arbeitsgesetzes beschäftigen (insbesondere Familienbetriebe). Die Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz werden durch die Änderung des kantonalen Ladenöffnungsrechts also nicht berührt. Für diese bleibt das Bundesrecht massgebend.

2. Vernehmlassung

Zur Vernehmlassung wurden die Gemeinden und der Gemeindepräsidentenverband, die politischen Parteien, die betroffenen Interessenverbände einschliesslich Arbeitgebervertretung und Gewerkschaft sowie die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei eingeladen. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst die vorliegende Änderung.

Insgesamt gingen 71 Vernehmlassungsantworten ein, wobei 11 Teilnehmende auf eine Stellungnahme verzichteten. 53 Vernehmlassungsteilnehmende zeigten sich mit der Änderung vollständig einverstanden, darunter 41 Gemeinden. Als Begründung der Zustimmung wurde insbesondere vorgebracht, der Vollzug werde durch die Änderung einheit-

licher und klarer, ohne dass diese zu einer allgemeinen Lockerung des Ladenöffnungsverbots an Sonntagen führe. Eine weitere Liberalisierung sei denn auch nicht notwendig; allerdings sei es wichtig, sich auf Bundesebene für eine entsprechende Änderung des Arbeitsrechts einzusetzen. Sieben Vernehmlassungsteilnehmende zeigten sich mit der Änderung grundsätzlich einverstanden, bemängelten jedoch einzelne Punkte: Geltend gemacht wurde insbesondere, dass die Änderung nur dann sinnvoll sei, wenn auch das Arbeitsrecht auf Bundesebene entsprechend angepasst werde, was jedoch in absehbarer Zeit nicht der Fall sei. Zwei Vernehmlassungsteilnehmende beantragten, das Kriterium der Lagebeschränkung sei zur Verhinderung von Verkehrsmmissionen weiterhin beizubehalten, während ein Vernehmlassungsteilnehmer beantragte, die zulässige Ladengrösse sei je nach Standort des Ladens abgestuft festzulegen. Sechs Vernehmlassungsteilnehmende lehnten die Änderung vollständig ab. Insbesondere wurde eine Aushöhung der Nacht- und Sonntagsarbeitsverbote bzw. des Arbeitnehmerschutzes befürchtet und darauf verwiesen, dass die Volksinitiative «Der Kunde ist König!», welche die Ladenöffnungszeiten an Sonntagen liberalisieren wollte, sehr deutlich abgelehnt worden sei. Neben befürchteten Lärmimmissionen in Wohnquartieren wurde auch geltend gemacht, durch die Änderung werde die Ungleichbehandlung der Detailhändler noch verstärkt. Ausserdem wurde bemängelt, das Offenhalten an öffentlichen Ruhetagen sei nicht sinnvoll für das Familienleben. Schliesslich wurde auch darauf hingewiesen, die Sortiments- und Lagebeschränkungen seien Bundeszuständigkeiten.

3. Geänderte bzw. aufgehobene Bestimmungen

Mit der vorliegenden Änderung lautet § 3 Abs. 1 lit. e VRLG neu wie folgt: «Kleinläden mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m²». Dadurch wird die bisherige, verhältnismässig offen formulierte Lagebeschränkung («[...] die zu Tankstellen gehören und auf Autobahnraststätten oder an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr liegen») abgeschafft und die bisher in § 3 Abs. 2 VRLG geregelte Gröszenbeschränkung übernommen. § 3 Abs. 2 VRLG wird ersatzlos aufgehoben, womit auch die Sortimentsbeschränkung «(...) die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist» wegfällt. Im Ergebnis werden dadurch die Voraussetzungen, die ein Kleinladen gemäss Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz zu erfüllen hat, um vom Verbot der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen ausgenommen zu sein, vollzugestauglich ausgestaltet und gelockert.

4. Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Die Änderungen in § 3 VRLG erlauben einzig das *Offenhalten* von Kleinläden mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m² an öffentlichen Ruhetagen. Die Regelung der zulässigen *Beschäftigung von Verkaufspersonal* wird dadurch nicht berührt. Die Sortiments- und die Lagebeschränkung wird somit auch nach der Änderung von § 3 VRLG bei allen Betrieben, die Arbeitnehmende im Sinne des Arbeitsgesetzes beschäftigen, weiterhin massgebend sein. Von einer Aushöhlung des Sonntagsarbeitsverbots oder des Nachtarbeitsverbots bzw. des Arbeitnehmerschutzes, wie sie in der Vernehmlassung von den Gegnern der Änderung befürchtet wurde, kann somit keine Rede sein.

Soweit in der Vernehmlassung geltend gemacht wurde, es seien durch die Änderung vermehrt Immissionen durch Verkehrslärm zu befürchten, ist darauf hinzuweisen, dass die Ladenöffnungszeiten nachts vollständig liberalisiert sind. Durch das Offenhalten von Kleinläden an Sonntagen ist nicht mehr Verkehrslärm zu befürchten als durch das Offenhalten von Detailhandelsbetrieben in der Nacht. Zudem bleibt § 7 Abs. 2 RLG, der es den Gemeinden erlaubt, die Öffnungszeiten von Läden im Einzelfall bei Missständen einzuschränken, von der vorliegenden Änderung unberührt.

Die Änderung führt insbesondere nicht zu einer allgemeinen Lockerung oder gar Abschaffung des Ladenöffnungsverbotes an öffentlichen Ruhetagen. Mit ihr soll lediglich eine bereits bestehende Ausnahme vom Ladenöffnungsverbot an Ruhetagen liberaler und vollzugstauglicher ausgestaltet werden. Für Unternehmerinnen und Unternehmer, die einen eigenen Detailhandelsbetrieb führen, ohne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beschäftigen, bedeutet die Abschaffung der Lage- und Sortimentsregelung eine Erleichterung. Durch die Änderung entsteht keinem Unternehmen ein administrativer Aufwand im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1), weshalb sich eine Regulierungsfolgeabschätzung erübrigt.

Insgesamt bedeutet die Änderung sowohl für die Kleinläden, die keine Arbeitnehmenden beschäftigen, als auch für die vollziehenden Gemeinden eine Vereinfachung, ohne dass dabei negative Auswirkungen – insbesondere auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – zu befürchten sind.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Änderung von § 3 der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Aeppli

Der Staatsschreiber:

Husi

Anhang

Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz

(Änderung vom 24. September 2014)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. November 2003 wird wie folgt geändert:

- § 3. Vom Verbot der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen gemäss § 5 Abs. 2 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 26. Juni 2000 sind weiter ausgenommen:
- lit. a–d unverändert.
- e. Kleinläden mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m²,
lit. f unverändert.
- Abs. 2 wird aufgehoben.
- Ausnahmen vom Ladenschluss an öffentlichen Ruhetagen