



KRB betr. Revision des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 (BGS 942.31), Vorlage Nr. 3754

Antworten auf Abklärungsaufträge der ad hoc-Kommission

Einleitung

In der ersten Kommissionssitzung vom 28. Oktober 2024 erteilte die ad-hoc Kommission Ladenöffnungsgesetz der Volkswirtschaftsdirektion Abklärungsaufträge. Diese werden im Folgenden beantwortet.

Beantwortung der Fragen

Frage 1:

Wie lautet die juristische Definition von Warenselbstbedienungsgeschäften ohne Verkaufspersonal? Welche Beispiele gibt es, wo solche Geschäfte bereits in Betrieb sind (im Kanton Zug, in der Schweiz und im Ausland)? Wie sieht die rechtliche Situation von Selbstbedienungsgeschäften in anderen Kantonen aus? Gibt es eine Flächenbegrenzung und – wenn ja – wie ist sie geregelt?

Antwort:

1.1 Definition

Eine allgemeingültige juristische Definition von Warenselbstbedienungsgeschäften ohne Verkaufspersonal gibt es nicht. Sie lässt sich weder im Bundesrecht noch im Recht anderer untersuchter Kantone finden. Das geltende Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz definiert die Läden in § 3 Abs. 1 unter dem Randtitel «Geltungsbereich Öffnungszeiten» als «Verkaufslokale des Detailhandels mit Warenverkauf an Konsumentinnen und Konsumenten». Abs. 2 desselben Paragraphen sieht Ausnahmen für zahlreiche Arten von Betrieben vor. Beide Absätze unterscheiden nicht danach, ob es sich um bediente oder unbediente Verkaufslokale handelt. Daraus ist nach Ansicht des Regierungsrats abzuleiten, dass nach geltendem Recht auch Selbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal den Ladenöffnungszeiten unterstehen.

Nach der vom Regierungsrat vorgelegten Gesetzesänderung sind Warenselbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal Geschäfte, die dauerhaft über kein Verkaufspersonal verfügen. Nicht mitumfasst sind Warenselbstbedienungsgeschäfte, die grundsätzlich über Verkaufspersonal verfügen, aber ausserhalb der Ladenöffnungszeiten ohne Verkaufspersonal geöffnet sind.

1.2 Beispiele

Im Kanton Zug gibt es aktuell zwei Beispiele für unbediente Warenselbstbedienungsgeschäfte, die rund um die Uhr offen sind (abgesehen von Hofläden). Dabei handelt es sich um die beiden Geschäfte der Agrovision Burgrain AG auf dem Suurstoffiareal in Rotkreuz (Risch) und dem Papierareal in Cham. Sodann betreibt die Migros im Kanton Zürich fünf und im Kanton Thurgau zwei Migros teo Filialen, die ohne Verkaufspersonal an sieben Tagen pro Woche rund um die Uhr geöffnet sind. Dabei handelt es sich um eine Art Container von rund 50 m² Verkaufsfläche, auf welcher die wichtigsten Produkte des täglichen Bedarfs angeboten werden. Zudem betreibt die Migros seit kurzer Zeit eine kleinere Quartierfiliale am Toblerplatz in der Stadt Zürich, die sonntags ohne Personal geöffnet ist. Gemäss telefonischen Abklärungen der Volkswirtschaftsdirektion bei der Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei der Luzerner Polizei gibt es im Kanton Luzern zurzeit lediglich Hofläden, die ohne Personal ausserhalb der Ladenöffnungszeiten geöffnet sind.

1.3 Rechtliche Situation in anderen Kantonen

Die Frage, ob Selbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal ausserhalb der Ladenöffnungszeiten offen sein dürfen, stellt sich nur, wenn Ladenöffnungszeiten geregelt sind. Andernfalls stellen sich höchstens Fragen im Zusammenhang mit dem eidgenössischen Arbeitsgesetz. Daher dienen Kantone oder Länder, die über keine Ladenöffnungszeiten verfügen, nur beschränkt als Vergleichsbeispiele und es erübrigt sich dort eine Definition von Selbstbedienungsgeschäften. Zudem gibt es in gewissen Kantonen spezielle erweiterte Öffnungszeiten für Kleinläden. Dabei ist nicht von Relevanz, ob diese Kleinläden Verkaufspersonal haben oder nicht und ob es sich um bediente Verkaufslokale oder Warenselbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal handelt.

In den Kantonen Aargau, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zürich gibt es an Werktagen (Montag bis Samstag) keine gesetzlich vorgeschriebenen Ladenöffnungszeiten. In diesen Kantonen sind die Verkaufslokale nur an Ruhetagen, d.h. an Sonn- und Feiertagen (mit Ausnahmen) geschlossen zu halten. Sie oder auch Länder, die über keine Ladenöffnungszeiten verfügen, dienen somit nur beschränkt als Vergleichsbeispiele. Bei den fünf Migros teo Filialen im Kanton Zürich stellt sich die Frage der Definition von Warenselbstbedienungsgeschäften ohne Verkaufspersonal ausserhalb der Ladenöffnungszeiten somit nicht.

Der Kanton Zürich kennt zudem eine Flächenbeschränkung von Kleinläden mit einer Verkaufsfläche von höchstens 200 m². Die Flächenbeschränkung bezieht sich jedoch nicht auf Selbstbedienungsgeschäfte, sondern auf eine Ausnahme vom Verbot der Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen. Auch im Kanton Thurgau dürfen Verkaufsgeschäfte mit einer Fläche von höchstens 120 m² am Sonntag offen sein, sofern diese Fläche zur Hauptsache für den Verkauf von Lebensmitteln genutzt wird. Die Flächenbeschränkung bezieht sich ebenfalls nicht auf Selbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal. Zu erwähnen bleibt, dass es in gewissen Kantonen spezielle erweiterte Öffnungszeiten für Kleinläden gibt, unabhängig davon, ob diese bedient sind oder nicht.

Im Kanton Luzern, der wie der Kanton Zug traditionelle Ladenöffnungszeiten kennt, wurden in den letzten Monaten ebenfalls politische Vorstösse¹ teilweise erheblich bzw. erheblich erklärt, die kleine Selbstbedienungsgeschäfte ausserhalb der Ladenöffnungszeiten (Ladenschluss von Montag bis Freitag um 19:00 Uhr und am Samstag um 17:00 Uhr) ermöglichen möchten. Dabei geht es auch um eine einschränkende Flächenbegrenzung für kleine Selbstbedienungsgeschäfte. Für den Luzerner Regierungsrat wäre nach seiner Äusserung in der Kantonsratsdebatte eine Flächenbeschränkung von 30 m² denkbar.

Der Kanton St. Gallen kennt erweiterter Ladenöffnungszeiten (werktags von 05:00 bis 22:00 Uhr und an öffentlichen Ruhetagen von 05:00 bis 21:00 Uhr) für Läden im Lebensmittelbereich mit einer Verkaufsfläche von höchstens 120 m². Auch hier geht es jedoch nicht spezifisch um Selbstbedienungsgeschäfte. Für den Kanton Bern gilt das für den Kanton St. Gallen Ausgeführte ebenfalls. Die entsprechenden Öffnungszeiten sind von Montag bis Freitag von 06:00 bis 20:00 Uhr, an Samstagen von 06.00 bis 17.00 Uhr sowie an öffentlichen Feiertagen von 06:00 bis 18:00 Uhr.

¹ [M 174](#) - Motion Berset Ursula und Mit. über die Ausnahme von Selbstbedienungsgeschäften und Hofläden aus dem Ladenöffnungsgesetz
[P 188](#) - Postulat Bossart Rolf und Mit. über die Legalisierung von unbedienten Verkaufsläden, sogenannten Hofläden und Läden im Detailhandel

Gemäss telefonischen Auskünften des Arbeitsinspektorats des Kantons Thurgau und des Generalsekretariats der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich ist fraglich, ob die Migros teo Filialen und die Migrosfiliale am Toblerplatz aus Sicht der Ladenöffnungszeiten zulässig sind. Zudem dürfte es nach ihrer Einschätzung in der Praxis nicht leicht sein, die Anforderungen des Arbeitsgesetzes einzuhalten, insbesondere an Sonn- und Feiertagen.

1.4 Situation in anderen Ländern

In der Europäischen Union liegt die Zuständigkeit für die Definition und die allfällige Umsetzung von Ladenöffnungszeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten.

Die Ladenöffnungszeiten in Deutschland sind seit dem Jahr 2006 faktisch Sache der Bundesländer. Auf eine genauere Untersuchung der Ladenöffnungszeiten in den einzelnen Bundesländern wurde mangels Ressourcen verzichtet. Es kann jedoch erwähnt werden, dass es in Baden-Württemberg seit dem Jahr 2023 politische Diskussionen im Landtag gibt, ob kleinere Selbstbedienungsgeschäfte ohne Personal am Sonntag geöffnet haben dürfen. Die Anbieter sehen sich als «begehbare Automaten».

Frankreich besitzt keine gesetzliche Regelung und somit keine Einschränkung der Ladenöffnungszeiten im Detailhandel. Der Schutz der Arbeitnehmenden ist im Code du Travail festgeschrieben.

Italien kennt seit dem 1. Januar 2012 keine gesetzlich festgelegten Ladenöffnungszeiten mehr. Seitdem können alle Detailhandelsbetriebe frei über ihre Öffnungszeiten bestimmen und ihre Läden täglich – mithin auch am Sonntag – rund um die Uhr offen haben.

In Österreich sind die Ladenöffnungszeiten landesweit im Öffnungszeitengesetz geregelt. Die Öffnungszeiten sind von Montag bei Freitag von 06:00 bis 21:00 Uhr und am Samstag von 06:00 bis 18:00 Uhr. Sonderregelungen bestehen hauptsächlich für Bäckereien, Tankstellen, Läden an Bahnhöfen sowie für Tourismusregionen. Die Arbeitszeit ist im Arbeitszeitgesetz geregelt.

Frage 2:

Welche Auswirkungen hätte es, wenn im Gesetz «Läden ohne Personal» stehen würde?

Antwort:

Falls der Wortlaut von § 3 Abs. 2 Bst. I in Warenselbstbedienungsgeschäfte ohne Personal geändert würde, wäre zwar eindeutig, dass Sicherheits-, Logistik- und Reinigungspersonal keine Verkaufsaufgaben übernehmen dürfen. Jedoch würde diese Ergänzung die Frage offenlassen, ob in einem Selbstbedienungsladen noch Verkaufspersonal eingesetzt werden darf und dies sogar während der Ladenöffnungszeiten. Nach Ansicht der Volkswirtschaftsdirektion dürfte kein Personal mehr eingesetzt werden. Der Einsatz von Logistik- und Reinigungspersonal ist jedoch für Selbstbedienungsgeschäfte eine Notwendigkeit. Auch darf dieses Personal im Rahmen des Arbeitsgesetzes (vgl. Antwort auf Frage 4) bereits heute ausserhalb der Ladenöffnungszeiten eingesetzt werden. Auf eine Änderung des Wortlauts ist demnach nach Ansicht der Volkswirtschaftsdirektion zu verzichten.

Anstelle der missverständlichen Formulierung «Läden ohne Personal» könnte eine Flächenbeschränkung von bspw. 50 m² eingeführt werden. Dazu könnte § 3 Abs. 2 Bst. I des Gesetzes wie folgt geändert werden:

[Die Öffnungszeiten] gelten nicht für:

[...]

Warenverkaufsautomaten und Hofläden auf Bauernhöfen sowie Warenselbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal mit einer maximalen Verkaufsfläche von 50 m²;

Frage 3:

Wie müsste eine Definition lauten, die neben den bestehenden Hofläden ein Hybridmodell zulassen würde, das klassische Einkaufsläden mit Verkaufspersonal ausserhalb der Ladenöffnungszeiten als Selbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal ermöglichen würde?

Antwort:

Dazu müsste nach Ansicht der Volkswirtschaftsdirektion die Definition von Warenselbstbedienungsgeschäften ohne Verkaufspersonal (vgl. Ziffer 1.1) geändert werden. Dies könnte durch eine Ergänzung von § 3 Abs. 2 des Gesetzes ermöglicht werden, welches klarstellt, dass Verkaufslöke mit Personal ausserhalb der Ladenöffnungszeiten als Selbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal offen haben können. Eine mögliche Ergänzung könnte wie folgt lauten:

[Die Öffnungszeiten] gelten nicht für:

[...]

- l) Warenverkaufsautomaten und Hofläden auf Bauernhöfen; (unverändert)
- s) Warenselbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal und Verkaufslöke des Detailhandels, die ausserhalb der Ladenöffnungszeiten kein Verkaufspersonal beschäftigen je mit einer maximalen Verkaufsfläche von 50 m². (neu)

Frage 4:

Wie ist der arbeitsrechtliche Rahmen für den Einsatz von Sicherheits-, Logistik- und Reinigungspersonal in den angedachten Selbstbedienungsgeschäften?

Antwort:

Nach Ansicht der Volkswirtschaftsdirektion darf Sicherheits-, Logistik- und Reinigungspersonal in den Selbstbedienungsgeschäften ohne Verkaufspersonal anwesend sein, solange sie keine Verkaufsaufgaben übernehmen. Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) gilt für alle Arbeitnehmenden in Betrieben des Detailhandels, d.h. für Verkaufs-, Reinigungs-, Sicherheits- und Logistikpersonal. Gemäss dem ArG darf grundsätzlich (mit zahlreichen Ausnahmen) in der Nacht (23:00 bis 06:00 Uhr) und an Sonn- und Feiertagen ohne Bewilligung nicht gearbeitet werden.

Für Sicherheitspersonal (Bewachungs- und Überwachungspersonal) besteht jedoch eine Ausnahme in Art. 45 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 2; SR 822.112). Das entsprechende Personal darf in der Nacht (23:00 bis 06:00 Uhr) und an Sonn- und Feiertagen arbeiten.

Für Reinigungspersonal befindet sich die entsprechende Ausnahme in Art. 51 ArGV 2. Gemäss diesem darf es in der Nacht oder an Sonn- und Feiertagen arbeiten, wenn der Reinigungseinsatz in der Nacht oder an Sonn- und Feiertagen für den Betriebsauflauf des Einsatzbetriebs notwendig ist und für den Einsatzbetrieb aufgrund eines Gesetzes Nacht- oder Sonntagsarbeit

vorgesehen ist. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass ein Selbstbedienungsladen diese Voraussetzungen für die Ausnahme erfüllt.

Für Logistikpersonal gibt es in der ArGV 2 keine entsprechende Ausnahme.

Demnach darf lediglich das Sicherheitspersonal, nicht aber das Logistik- und Reinigungspersonal in der Nacht (23:00 bis 06:00 Uhr) und an Sonn- und Feiertagen arbeiten. Dabei darf das Sicherheitspersonal keine Aufgaben des Verkaufspersonals übernehmen.

Frage 5:

Wie kann sichergestellt werden, dass die Datenschutzbestimmungen und die Privatsphäre bei Selbstbedienungsgeschäften eingehalten wird und wie ist die geltende Rechtslage?

Antwort:

Gemäss § 3 Abs. 1 des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG; BGS 157.1) ist dieses auf Organe des Kantons Zug anwendbar. Es ist somit nicht auf private Unternehmen und Verkaufslokale inkl. Selbstbedienungsgeschäfte anwendbar. Die datenschutzrechtlichen Grundlagen für Warenselbstbedienungsgeschäfte ergeben sich für diese aus dem Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 (DSG; SR 235.1), welches für die Bearbeitung von Personendaten natürlicher Personen durch private Personen gilt (Art. 2 Abs. 1 lit. b DSG). Für die Kontrolle aller privaten Verkaufslokale betr. Datenschutz ist nach Art. 4 Abs. 1 DSG schweizweit der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) zuständig. Die kantonale Datenschutzstelle und die Volkswirtschaftsdirektion haben folglich keine Vollzugskompetenzen in Datenschutzfragen bei Selbstbedienungsgeschäften.

Das Bundesgesetz über den Datenschutz kennt u.a. folgende Grundsätze, welche auch für den Betrieb eines Selbstbedienungsladens zentral sind (vgl. Art. 6 DSG):

- Die Datenbearbeitung muss rechtmässig und verhältnismässig erfolgen.
- Die Daten dürfen ausschliesslich für den vorgesehenen, erkennbaren Zweck – d.h. für den Betrieb des Lokals – bearbeitet werden.
- Die gespeicherten Daten dürfen nur so lange aufbewahrt werden, wie es für den Zweck notwendig ist.

Auf der Website des EDÖB ist unter Arbeit & Wirtschaft keine spezifische Information betreffend Selbstbedienungsgeschäfte zu finden. Betreffend Videoüberwachung gelten für sämtliche privaten Betreiber dieselben des EDÖB (vgl. [Videoüberwachung durch Private](#)). Für den datenschutzkonformen Betrieb einer Videoüberwachungsanlage bei einem Selbstbedienungsgeschäft muss somit u.a. Folgendes beachtet werden:

- Es darf nur der Selbstbedienungsladen ohne den öffentlichen Raum (z.B. Trottoir) überwacht werden.
- Der Betrieb einer Videoüberwachungsanlage muss für die Verhinderung von Diebstählen und Vandalismus gerechtfertigt sein.
- Die Überwachung muss verhältnismässig sein. So sollten die Aufnahmen in der Regel nach 24 Stunden gelöscht werden.
- Die Kundinnen und Kunden müssen klar ersichtlich darüber informiert werden, dass eine Videoüberwachungsanlage in Betrieb ist.

Bezüglich der Videoüberwachung ist zudem darauf hinzuweisen, dass diese nicht dazu dienen darf, das Reinigungs-, Sicherheits- oder Logistikpersonal pauschal (über die Vermeidung von Straftaten hinaus) zu überwachen. So darf z.B. der Pausenraum nicht überwacht werden. Zudem muss das Personal über die Videoaufnahmen informiert werden.

Frage 6:

Wie ist in der Praxis der Vollzug des Ladenöffnungsgesetzes (Kontrollen) im Kanton Zug ange-dacht?

Antwort:

Gemäss § 6 Abs. 1 des Ladenöffnungsgesetzes sind die Gemeinden für den Vollzug des Ge-setzes auf ihrem Gemeindegebiet zuständig. Das Direktionssekretariat der Volkswirtschaftsdi-rektion berät die Gemeinden bei Vollzugsfragen. Im Rahmen der Gemeindeautonomie haben die Gemeinden beim Vollzug einen Ermessensspielraum. Entsprechend dürfen aktuell auch die Selbstbedienungsläden auf dem Suurstoffi- und dem Papierareal offen haben, was bei einer Ablehnung der vorliegenden Vorlage jedoch nicht mehr der Fall wäre (vgl. Einleitung).

Frage 7:

Welche Folgen hätte es für die beiden Läden der Agrovision Burgrain AG in Risch und Cham, wenn keine Gesetzesänderung vorgenommen wird?

Antwort:

Wie in der Einleitung ausgeführt, gelten die Ladenöffnungszeiten auch für Selbstbedienungsgeschäfte ohne Verkaufspersonal. Für die beiden Läden der Agrovision Burgrain AG ist darauf hinzuweisen, dass sich Hofläden auf Bauernhöfen befinden müssen (§ 3 Abs. 2 Bst. I).

Die Ansicht des Regierungsrats zu den Selbstbedienungsgeschäften wurde jedoch nie gericht-lich geprüft. Zudem sind aktuell politische Bestrebungen im Gange, Selbstbedienungsgeschäfte rund um die Uhr zu ermöglichen. Entsprechend hat der Regierungsrat nicht eingegriffen, wenn Gemeinden Selbstbedienungsgeschäfte ermöglicht haben, da jene für den Vollzug zuständig sind (vgl. § 6 Abs. 1 des Gesetzes). Falls die vorliegende Gesetzesänderung jedoch nicht an-genommen wird, wird der Regierungsrat den Vollzug aufsichtsrechtlich verschärfen, da der Kantonsrat eine besondere Regelung für Selbstbedienungsgeschäfte in seinen Beratungen ver-worfen hat.