



**Gesetzesinitiative
für längere Ladenöffnungszeiten**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 13. Mai 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission beriet die Vorlage Nr. 3016.2 - 16268 an der Sitzung vom 13. Mai 2020. Von den Initianten präsentierten Gian Brun und Kathi Büttel die Initiative und danach erläuterte die Volkswirtschaftsdirektorin Silvia Thalmann-Gut die Vorlage. Das Protokoll erstellte Carla Dittli, stv. Generalsekretärin der Volkswirtschaftsdirektion. Wir erstatten Ihnen folgenden Bericht:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	1
3.	Ausführungen der Initianten und der Volkswirtschaftsdirektion	2
4.	Eintretensdebatte	3
5.	Detailberatung	4
6.	Schlussabstimmung	5
7.	Antrag	5

1. In Kürze

Die Kommission unterstützte mit 9 zu 5 Stimmen bei einer Enthaltung die Gesetzesinitiative für längere Ladenöffnungszeiten. Sie hat auch dem Gegenvorschlag des Regierungsrats mit 6 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen und mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin zugestimmt, sich jedoch bei der Stichfrage mit 9 zu 6 Stimmen für die Initiative ausgesprochen.

2. Ausgangslage

Gemäss geltendem § 4 Abs. 1 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 (RLG, BGS 942.31) können die Verkaufslokale von Montag bis Freitag ab 6 Uhr bis längstens 19 Uhr, am Samstag bis längstens 17 Uhr geöffnet sein. Einzig an Bahnhöfen und an Tankstellen haben die Geschäfte aufgrund spezieller Regelungen des Bundes deutlich längere Öffnungszeiten.

Die Initianten beantragten, § 4 Abs. 1 RLG sei wie folgt zu ändern: «An Montagen bis Freitagen können die Verkaufslokale ab 6 Uhr bis längstens 20 Uhr, an Samstagen bis längstens 18 Uhr geöffnet sein.» Zur Begründung führten die Initianten Folgendes an: «Die gesellschaftlichen Bedürfnisse haben sich gewandelt. Moderne Familienstrukturen, vermehrte Einzelhaushalte und veränderte Arbeitszeiten verlangen nach einer Anpassung der Ladenöffnungszeiten. Die Initiative schafft flexiblere und gesellschaftsfreundliche Rahmenbedingungen, damit der Detailhandel die Öffnungszeiten an den Bedürfnissen der Kunden im Kanton Zug ausrichten kann.» Die Initiative «+1» bedeutet sowohl von Montag bis Freitag als auch am Samstag eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten um eine Stunde am Abend.

Der Regierungsrat stellte der Gesetzesinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber. Dieser sieht eine vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag vor, wie sie bereits die umliegenden Kantone Zürich, Aargau, Schwyz, Obwalden und Nidwalden kennen. Für Betriebe mit Arbeitnehmenden bedeutet dies, dass sie gemäss eidgenössischem Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) grundsätzlich von 6 Uhr bis 23 Uhr öffnen können. Damit soll einerseits erheblich gewandelten Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden im international geprägten Kanton Zug Rechnung getragen werden und andererseits der Ungleichbehandlung zwischen üblichen Detailhandelsbetrieben sowie Verkaufsgeschäften in Bahnhöfen und Tankstellen sowie Geschäften in umliegenden Kantonen mit liberalisierten Ladenöffnungszeiten entgegengewirkt werden. In der vom Regierungsrat durchgeführten Vernehmlassung lehnten acht Vernehmlassungsteilnehmende die Gesetzesinitiative ab, während sich drei für die Gesetzesinitiative und 14 für den Gegenvorschlag des Regierungsrats aussprachen. Demnach äusserten sich gut zwei Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden für eine Liberalisierung der Öffnungszeiten und über die Hälfte für eine vollständige Freigabe.

Im Vorfeld der Kommissionssitzung traf das Direktionssekretariat der Volkswirtschaftsdirektion (VDS) im Auftrag der Kommission weitere Abklärungen. So beantwortete es einerseits die schriftlich eingereichte Frage eines Kommissionsmitglieds, ob es nach geltendem Recht die Möglichkeit einer Sonderbewilligung für generell verlängerte Ladenöffnungszeiten unter der Woche gebe, z.B. für Grossverteiler. In der Frage wurde zudem Bezug auf Ausnahmen für Geschäfte an Bahnhöfen und Tankstellen genommen, die im Licht der Rechtsgleichheit bedenklich seien. Die Antwort des VDS lautete wie folgt: «Nach § 4 Abs. 2 des geltenden Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes (RLG; BGS 942.31) können die Gemeinden an einem Abend pro Woche einen Abendverkauf bis 21.30 Uhr generell oder für eine beschränkte Dauer bewilligen. Zudem gelten für einige Bereiche des Detailhandels die kantonalen Ladenöffnungszeiten nicht, so z.B. für Bäckereien, Blumengeschäfte oder Kioske (vgl. § 3 Abs. 2 RLG). Andere Ausnahmegewilligungen durch die Gemeinden sieht das kantonale Recht nicht vor. Es sind der Volkswirtschaftsdirektion keine Geschäfte von Grossverteilern bekannt, die ausser dem von der Gemeinde bewilligten Abendverkauf unter der Woche länger als bis 19 Uhr geöffnet sind.» Zu den Läden an Bahnhöfen und Tankstellen führte das VDS aus, gemäss Bundesrecht fänden die kantonalen Ladenöffnungszeiten keine Anwendung auf Bahnn Nebenbetriebe (Art. 39 Abs. 3 des Eisenbahngesetzes; EBG; SR 742.101). Daher könnten diese abends und am Wochenende länger öffnen. Auch Tankstellenshops (Nebenbetriebe von Tankstellen) seien gestützt auf das Bundesrecht (Art. 26 Abs. 2^{bis} der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz; ArGV 2; SR 822.112) und das kantonale Recht (§ 3 Abs. 2 Bst. n RLG) nicht den kantonalen Ladenöffnungszeiten unterstellt und könnten daher unter klar definierten Voraussetzungen länger geöffnet sein.

Andererseits führte das VDS eine Umfrage über die gemachten Erfahrungen bei denjenigen umliegenden Kantonen durch, die von Montag bis Samstag über liberalisierte Ladenöffnungszeiten verfügen (vgl. zur Auswertung unten Ziff. 3 gegen Ende).

3. Ausführungen der Initianten und der Volkswirtschaftsdirektion

Die Initianten begründeten die Initiative mit gewandelten gesellschaftlichen Bedürfnissen, modernen Familienstrukturen, vermehrten Einpersonenhaushalten und veränderten Arbeitszeiten, die nach einer Anpassung der Ladenöffnungszeiten verlangten. Die Initiative schaffe flexiblere und gesellschaftsfreundliche Rahmenbedingungen, damit der Detailhandel die Öffnungszeiten an den Bedürfnissen der Kunden im Kanton Zug ausrichten könne. Der Schutz der Arbeitnehmenden werde durch das Arbeitsgesetz gewährleistet. Die Initianten erklärten sich bereit, die Initiative zurückzuziehen, wenn der Gegenvorschlag im Kantonsrat angenommen würde und sich abzeichnen sollte, dass es keine Volksabstimmung gebe.

Die Volkswirtschaftsdirektorin Silvia Thalmann-Gut wies einleitend darauf hin, dass auf Detailhandelsbetriebe mit Arbeitnehmenden sowohl die kantonalen Ladenöffnungszeiten als auch das eidgenössische Arbeitsrecht anwendbar sind und Letzteres dem Kanton gewisse Grenzen setzt. Sodann legte sie das geltende Ladenöffnungsrecht an den Wochentagen (Montag bis Freitag 6 bis 19 Uhr, wobei die Gemeinde einen Abendverkauf bis 21.30 Uhr bewilligen kann, und Samstag 6 bis 17 Uhr) sowie an den Sonn- und Feiertagen (grundsätzliche Schliessung, wobei die Gemeinden zwei Sonn- bzw. Feiertage bewilligen können) dar. Überdies erläuterte sie die Ausnahmen, auf welche die kantonalen Ladenöffnungszeiten unter bestimmten Voraussetzungen keine Anwendung finden (Bahnnebenbetriebe und Tankstellenshops). Die Volkswirtschaftsdirektorin legte die Argumente des Regierungsrats für den Gegenvorschlag dar: Die verlängerten Ladenöffnungszeiten entsprächen dem aktuellen Lebens- und Arbeitsrhythmus, ermöglichten flexiblere Arbeitszeiten sowie mehr Teilzeitstellen und erleichterten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem schafften sie für den Detailhandel gleich lange Spiesse mit den Geschäften am Bahnhof und an Tankstellen, holten Wertschöpfung aus den umliegenden Kantonen zurück und verschafften dem Gewerbe mehr Flexibilität, die es angesichts der Konkurrenz des Onlinehandels benötige. Der Schutz der Arbeitnehmenden sei durch das Arbeitsgesetz und zugehörige Verordnungen sowie durch Gesamtarbeitsverträge (z.B. Migros, Coop, Lidl) sichergestellt. Die Volkswirtschaftsdirektorin legte die allgemeinen Schutzmechanismen (maximale Tages- und Abendarbeitszeit, Pausenregelung, tägliche und Wochenendruhezeit, Arbeitszeit pro Woche, Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit) und besonderen Schutzmechanismen des Arbeitsgesetzes (Jugendarbeitsschutz und Mutterschutz) dar. Sie wies darauf hin, dass § 4 Abs. 2 RLG (Möglichkeit der Bewilligung eines Abendverkaufs durch Gemeinden) im Zusammenhang mit dem Gegenvorschlag aufzuheben sei, bei der Initiative hingegen nicht. Schliesslich fasste sie die Antworten der umliegenden Kantone mit liberalen Ladenöffnungszeiten an Wochentagen zusammen (Aargau, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zürich). Gemäss diesen Antworten habe sich eine allgemeine Ladenöffnung abends bis 18.30 oder 19 Uhr von Montag bis Freitag und ca. bis 17 Uhr am Samstag eingependelt. Länger (bis 20 oder 21 Uhr) geöffnet seien v.a. grössere Geschäfte, Einkaufszentren, Geschäfte in Tourismusgebieten oder Zentren grösserer Ortschaften sowie im Food-Bereich auch kleinere Läden in kleineren Ortschaften. Vereinzelt seien z.B. Coop Pronto oder Migrolino v.a. in der Stadt Zürich bis 22 Uhr geöffnet. Gemäss der Umfrage mache die Kundschaft auch kantonsübergreifend vom Angebot Gebrauch. Die längeren Öffnungszeiten ermöglichten mehr Teilzeitstellen und Schichtbetrieb, doch sei die Umsetzung der Pausen und der maximalen Arbeitszeit bei wenigen Vollzeitstellen herausfordernd. In den umliegenden Kantonen seien positive Erfahrungen mit der grösseren Flexibilität gemacht und keine Verschlechterung des Arbeitnehmerschutzes festgestellt worden.

4. Eintretensdebatte

Vor der Eintretensdebatte wurde eine Fragerunde durchgeführt. Fragen wurden insbesondere zu folgenden Themen gestellt:

- Anzahl verkaufsoffener Ruhetage: Das eidgenössische Arbeitsgesetz sieht die Möglichkeit vor, vier Ruhetage zu bestimmen, an denen die Geschäfte geöffnet sein dürfen, während der Kanton Zug in seinem RLG nur zwei Ruhetage erlaubt, an denen die Gemeinden die Ladenöffnung bewilligen können.
- Lesung mit Buchverkauf: Dies wäre bei einer Liberalisierung von Montag bis Samstag bis 23 Uhr abends möglich.
- Lohnzuschläge: Gemäss ArG 25 % bei Nachtarbeit und 50 % bei Sonntagsarbeit.
- Zu den Auswirkungen der verlängerten Ladenöffnungszeiten auf Littering und Lärm wurden die Gemeinden nicht befragt.

- «Lädelersterben»: Dieses hat viele Ursachen und kann nicht nur, aber auch dank freierer Ladenöffnungszeiten bekämpft werden.
- Einkaufszentren: kleinere Geschäfte haben keinen gesetzlichen Zwang, zur selben Zeit zu schliessen wie die grösseren Geschäfte.

Im Rahmen der Eintretensdebatte votierte eine deutliche Mehrheit der Kommissionsmitglieder, die sich zu Wort meldeten, für Eintreten, da sie die Argumente der Initianten bzw. des Regierungsrats unterstützen. Sie erwähnten insbesondere gewandelte gesellschaftliche Bedürfnisse, moderne Familienstrukturen und die Vereinbarkeit der Familie mit dem Beruf, veränderte Arbeitszeiten und das Bedürfnis der Detailhandelsbetriebe nach mehr Flexibilität als zentrale Argumente für Initiative bzw. Gegenvorschlag. Dies sei angesichts der Coronakrise umso wichtiger, da sich die Kundschaft bei längeren Öffnungszeiten besser verteilen könne. Eine Minderheit sprach sich gegen das Eintreten aus, insbesondere da bei kleineren Geschäften kein Bedarf für längere Öffnungszeiten bestehe, die Arbeitnehmenden ein Recht auf Erholung hätten sowie längere Öffnungszeiten mehr Lärm und Littering verursachten.

Das Eintreten wurde mit 11 Ja- zu 4 Nein-Stimmen beschlossen.

5. Detailberatung

In der Detailberatung wurde von einem Kommissionsmitglied zunächst der Antrag gestellt, die Kommission solle eine eigene Variante ausarbeiten, z.B. die Ermöglichung von vier verkaufsoffenen Sonn- bzw. Feiertagen. Nach Rückfrage der Kommissionspräsidentin und dem Hinweis der Volkswirtschaftsdirektorin auf den engen Koordinationsbedarf mit dem eidgenössischen Arbeitsgesetz sowie die Notwendigkeit der Vernehmlassung bei den Gemeinden vor einer allfälligen Gesetzesänderung wurde der Antrag zurückgezogen.

Danach wurde festgestellt, dass § 3 Abs. 2 RLG (Ausnahmen vom Geltungsbereich der Öffnungszeiten) trotz Streichung von § 4 RLG nicht aufgehoben werden darf, da sich § 3 Abs. 2 RLG nicht nur auf § 4, sondern auch auf § 5 RLG bezieht und ansonsten die unter die Ausnahmen vom Geltungsbereich fallenden Geschäfte am Sonntag nicht mehr öffnen dürften.

Die Befürworter der Initiative und des Gegenvorschlags verwiesen in Übereinstimmung mit den Argumenten der Initianten und des Regierungsrats (vgl. oben Ziff. 3) auf gewandelte gesellschaftliche Bedürfnisse, moderne Familienstrukturen, veränderte Arbeitszeiten und das Bedürfnis der Detailhandelsbetriebe nach mehr Flexibilität. Sodann wiesen sie darauf hin, dass die (kleineren) Läden nicht länger öffnen müssen, wenn die Inhaber dies nicht wollten. Die Anhänger des Gegenvorschlags des Regierungsrats waren der Ansicht, dass der Entscheid über die Öffnungszeiten den Ladeninhaberinnen und -inhabern überlassen und ihnen eine möglichst grosse Flexibilität ermöglicht werden sollte. Die Mitglieder, die sich für die Initiative aber gegen den Gegenvorschlag aussprachen, machten geltend, dass um eine Stunde längere Öffnungszeiten auch für kleinere Geschäfte Vorteile bringe, während eine vollständige Freigabe nur den grösseren Geschäften nütze. Die Gegner von Initiative und Gegenvorschlag sahen keinen Bedarf für längere Öffnungszeiten und befürchteten eine Zunahme des Lärms sowie des Litterings und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmenden.

Ein Kommissionsmitglied führte aus, dass im Fall der Zustimmung zum Gegenvorschlag durch den Kantonsrat damit zu rechnen sei, dass das Referendum ergriffen und folglich die Initiative nicht zurückgezogen werde.

Schliesslich wurde über Initiative und Gegenvorschlag abgestimmt. Dabei wurde dasselbe Vorgehen gewählt wie in einer allfälligen Volksabstimmung. So stimmten die Kommissionsmitglieder über folgende Fragen ab:

1. Stimmen Sie der Initiative betreffend längere Ladenöffnungszeiten zu?
9 Mitglieder stimmten mit Ja und 5 Mitglieder mit Nein bei einer Enthaltung.
2. Stimmen Sie dem Gegenvorschlag zu?
Je 6 Mitglieder stimmten mit Ja bzw. Nein bei 3 Enthaltungen, worauf die Kommissionspräsidentin den Stichentscheid zugunsten des Gegenvorschlags traf.
3. Wofür entscheiden Sie sich, falls Initiative und Gegenvorschlag angenommen werden?
Es sprachen sich 9 Mitglieder für die Initiative und 6 Mitglieder für den Gegenvorschlag aus.

6. Schlussabstimmung

Die Schlussabstimmung ergab eine Zustimmung zur Initiative mit 9 gegen 5 Stimmen bei einer Enthaltung.

7. Antrag

Die Kommission beantragt Ihnen mit 11 gegen 4 Stimmen, auf die Vorlage Nr. 3016.2 - 16268 einzutreten, und mit 9 gegen 5 Stimmen bei einer Enthaltung, der Initiative zuzustimmen.

Zug, 13. Mai 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Karen Umbach

Kommissionsmitglieder:

Umbach Karen, Zug, Präsidentin
Alaj Drin, Cham
Brunner Philip C., Zug
Dittli Laura, Oberägeri
Elsener Benny, Zug
Gysel Barbara, Zug
Haas Esther, Cham
Hürlimann Andreas, Steinhausen
Leemann Rainer, Zug
Moos Stefan, Zug
Mösch Jean Luc, Cham
Nussbaumer Karl, Menzingen
Schweizer Emil, Neuheim
Wiederkehr Roger, Risch
Zimmermann Martin, Baar