



Gesetzesinitiative für längere Ladenöffnungszeiten

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 24. März 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 30. September 2019 wurde bei der Staatskanzlei die «Initiative für längere Ladenöffnungszeiten» durch das Initiativkomitee bestehend aus mehreren Einzelpersonen eingereicht. Dabei handelt es sich um eine Gesetzesinitiative im Sinne von § 35 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug (KV) vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1). Die Staatskanzlei stellte am 2. Oktober 2019 die Gültigkeit der Initiative fest. Am 31. Oktober 2019 überwies der Kantonsrat die Initiative dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag. Der Regierungsrat erstattet Ihnen dazu nachfolgend Bericht und Antrag.

1. Heutige Regelung

Gemäss geltendem § 4 Abs. 1 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes vom 28. August 2003 (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 am Bahnhof Zug und an Tankstellen haben die Geschäfte aufgrund spezieller Regelungen des Bundes deutlich längere Öffnungszeiten.

2. Initiative

Die Initianten beantragen, § 4 Abs. 1 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes 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 führen die Initianten Folgendes an: «Die gesellschaftlichen Bedürfnisse haben sich gewandelt. Moderne Familienstrukturen, vermehrte Einzelhaushalte und veränderte Arbeitszeiten verlangen nach einer Anpassung der Ladenöffnungszeiten. Die folgende 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.

3. Gegenvorschlag des Regierungsrats

Der Regierungsrat stellt 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. Damit soll einerseits erheblich gewandelten Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden im international geprägten Kanton Zug Rechnung getragen werden und andererseits der Ungleichbehandlung zwischen Verkaufsgeschäften in Bahnhöfen und Tankstellen sowie solchen ausserhalb entgegengewirkt werden.

4. Vernehmlassung

Es wurden folgende Organisationen zur Vernehmlassung eingeladen: die Einwohnergemeinden, alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Zuger Wirtschaftskammer, den Gewerbeverband des Kantons Zug, Zugwest, die gemeindlichen Gewerbevereine, den Zuger Bauernverband, Pro Zug sowie Unia Zug und Syna Zentralschweiz. Darüber hinaus hat sich das Blumen-geschäft Bellefleur aus der Stadt Zug vernehmen lassen. Einzig Zugwest hat auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Gegen die Gesetzesinitiative sprechen sich die Gemeinden Baar und Menzingen, unter den Parteien die ALG, die CSP und die SP, der Gewerkschaftsbund des Kantons Zug, die Gewerkschaft Syna sowie das Blumengeschäft Bellefleur aus. Sie halten die aktuellen Ladenöffnungszeiten für genügend und fürchten bei einer Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten insbesondere mehr Präsenzzeit des Personals und dadurch eine finanzielle Mehrbelastung in Kleinbetrieben. Dies führe für die Angestellten zu einem Verlust an Lebensqualität und Erholungseffekt, was sich negativ auf deren Gesundheit auswirken könne. Zudem sei dies weder gegen den Einkaufstourismus noch gegen den Onlinehandel und das Lädelerben das richtige Mittel. In den letzten Jahren seien Verlängerungen der Ladenöffnungszeiten in den Kantonen Basel-Stadt und Freiburg vom Stimmvolk abgelehnt worden. Auch die Direktbetroffenen lehnten dies ab. Die längeren Öffnungszeiten bedeuteten für kleinere Spezial- und Detailhandelsgeschäfte einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den grossen Geschäften und die letzte Stunde von 18 bis 19 Uhr sei schon jetzt ein Verlustgeschäft. Kleine KMU-Geschäfte des Detailhandels in der Zuger Altstadt würden bei einer Freigabe der Öffnungszeiten vermehrt durch grössere Betriebe, insbesondere Marken- und Kettenbetriebe verdrängt. Zudem führten längere Öffnungszeiten zu mehr Littering und Vandalismus.

Die Gesetzesinitiative unterstützen die Gemeinden Cham, Oberägeri und Unterägeri. Verlängerte Öffnungszeiten entsprächen zwar dem aktuellen Lebensrhythmus und den flexibleren Arbeitszeiten, doch würden von noch längeren Öffnungszeiten insbesondere Grossverteiler profitieren, während Fachgeschäfte Umsatzanteile zugunsten von Grossverteilern und Einkaufszentren verlören. Auch die Arbeitseinsätze des Verkaufspersonals am Abend würden durch eine vollständige Freigabe zunehmen, was sich auf das Familienleben und das Vereinsleben nachteilig auswirke.

Den Gegenvorschlag des Regierungsrats favorisieren die Stadt Zug, die Gemeinden Hünenberg, Neuheim, Risch, Steinhausen und Walchwil, unter den Parteien die CVP, die FDP, die GLP, die SVP von Kanton und Stadt Zug, der Gewerbeverband Kanton Zug, Pro Zug und die Zuger Wirtschaftskammer. Sie begründen ihre Zustimmung insbesondere damit, dass die Freigabe der Öffnungszeiten dem aktuellen Lebens- und Arbeitsrhythmus sowie der Regelung der meisten umliegenden Kantone entspreche. Dadurch könne die bisher in angrenzenden Kantonen getätigte Wertschöpfung in den Kanton Zug geholt werden. Die Ladeninhaber sollten selbst über ihre Öffnungszeiten entscheiden, dafür brauche es keine gesetzliche Regelung. Die Liberalisierung ermögliche flexiblere Arbeitszeiten und mehr Teilzeitstellen. Gemäss § 3 Abs. 2 des geltenden Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes stehe es bereits jetzt 17 teilweise sehr weit formulierten Betriebsarten offen, ihre Öffnungszeiten relativ frei zu wählen. Das Arbeitsgesetz und die Gesamtarbeitsverträge böten für die Arbeitnehmenden einen genügenden Schutz. Der konkurrierende Onlinehandel sei rund um die Uhr verfügbar, weshalb das Gewerbe die Flexibilität brauche, um Kundenbedürfnisse bestmöglich zu erfüllen. Die Liberalisierung sei eine Massnahme gegen das Ladensterben durch den wachsenden Onlinehandel und den Einkaufstourismus und fördere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die umliegenden Kantone mit

liberalisierten Öffnungszeiten zeigten, dass es gut funktioniere. Durch die Liberalisierung würden die Detailhandelsbetriebe den Bahnhofläden und Tankstellenshops gleichgestellt. Die FDP spricht sich gar für eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten am Sonntag aus.

Zusammengefasst lehnen lediglich acht Vernehmlassungsteilnehmende die Gesetzesinitiative ab, während sich drei für die Gesetzesinitiative und 14 für den Gegenvorschlag des Regierungsrats aussprechen. Demnach äussern sich gut zwei Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden für eine Liberalisierung der Öffnungszeiten und über die Hälfte für eine vollständige Freigabe.

5. Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden

Bezüglich des Ladenschlusses an gewöhnlichen Wochentagen und am Samstag blieb das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz des Kantons Zug seit 1974 unverändert. So scheiterte 1997 in der Volksabstimmung eine beabsichtigte Totalrevision des Gesetzes, die insbesondere die Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten am Samstag und an Tagen vor öffentlichen Ruhetagen bis 19 Uhr sowie die Möglichkeit von zwei Abendverkäufen pro Woche bis 21.30 Uhr vorsah. 2002 lehnten 54,5 Prozent der Zuger Stimmberechtigten eine vom Kantonsrat grossmehrheitlich gutgeheissene Gesetzesänderung ab, die eine Aufhebung der Beschränkungen in Bezug auf die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte an Werktagen mit sich gebracht hätte.

Seit der letzten Vorlage über die Lockerung der Ladenöffnungszeiten sind beinahe 20 Jahre vergangen. In dieser langen Zeit haben sich sowohl die Arbeitszeiten flexibilisiert als auch die Einkaufsgewohnheiten geändert. Dies führt dazu, dass Arbeitstätige ihre Arbeit vermehrt später beenden und nach der Arbeit nur noch am Bahnhof oder an der Tankstelle einkaufen können. Diese ungleich langen Spiesse sind für die Kundschaft schwer erklärbar und stellen zunehmend ein Problem dar. Auch gegenüber dem Onlinehandel geraten die Detailhandelsbetriebe zunehmend ins Hintertreffen, da sie im Gegensatz zu jenem nicht dieselbe Verfügbarkeit und Flexibilität bieten können. Dies gewinnt jedoch angesichts der zunehmenden Verschmelzung des Onlinehandels mit dem stationären Handel in Zukunft vermehrt an Bedeutung.

Auch im Verhältnis zu den umliegenden Kantonen sind die Spiesse ungleich lang, da die dortigen Regelungen mit Ausnahme des Kantons Luzern liberaler sind als das geltende Zuger Recht:

- Die Nachbarkantone Aargau und Schwyz sowie die nahgelegenen Kantone Obwalden und Nidwalden kennen keine gesetzliche Regelung der Ladenöffnungszeiten.
- Im Kanton Zürich können die Läden der Detailhandelsbetriebe seit Dezember 2000 von Montag bis Samstag ohne zeitliche Beschränkung offen sein (§ 4 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes des Kantons Zürich).

Dies bedeutet, dass in diesen Kantonen die Läden ohne Ausnahmegewilligung von 6 Uhr morgens bis 23 Uhr abends geöffnet sein und gemäss eidgenössischem Arbeitsgesetz Arbeitnehmende beschäftigen dürfen. Auch im Kanton Luzern hat der Kantonsrat am 3. Dezember 2019 einer Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag bis 19 Uhr und am Samstag bis 17 Uhr sowie einem Abendverkauf bis 21 Uhr zugestimmt.

Diese Regelungen zeigen eine klare Tendenz Richtung Lockerung der Ladenöffnungszeiten auf. Insbesondere die Nachbarkantone Aargau, Schwyz und Zürich kennen von Montag bis Samstag keine Beschränkung der Ladenöffnungszeiten mehr. Damit nehmen sie auch die Tendenz auf, dass Produkte zunehmend über digitale Kanäle erworben werden, was nachgelagerte Dienstleistungen und generell eine Flexibilisierung der Dienstleistungen erfordert. Trotz dieser Flexibilisierung in diesen Kantonen gibt es kaum Geschäfte, die bis um 23 Uhr geöffnet sind.

Auch bis um 20 Uhr sind die Läden in der Regel nur in den Zentren der grösseren Gemeinden geöffnet. Dies belegt einerseits, dass insbesondere kleinere Läden nicht verpflichtet sind, bis um 20 Uhr oder gar länger geöffnet zu sein. Andererseits deuten die weitgehend freien Regelungen der meisten Nachbarkantone darauf hin, dass zumindest an zentralen Orten ein Bedürfnis der Kundschaft besteht, von Montag bis Freitag nach 19 Uhr und am Samstag nach 17 Uhr einkaufen zu können. Sowohl die Grossverteiler als auch Gewerbevertreter im Kanton Zug sind der Ansicht, dass aufgrund geänderter Familienstrukturen und Arbeitsformen das Bedürfnis vorhanden sei, eine Stunde länger einkaufen zu können (vgl. Zuger Zeitung vom 23. Oktober 2019).

In dieselbe Richtung weist eine Studie der Metropolitankonferenz Zürich «Strukturwandel im Detailhandel» vom 5. März 2019, die als mögliche Massnahme zur Belebung des Detailhandels kundenorientierte Ladenöffnungszeiten postuliert (vgl. https://www.metropolitanraum-zuerich.ch/files/Metro/user_upload/Dokumente/ThemaWirtschaft/Abschluss%20Strukturwandel%20Detailhandel/Arbeitsbericht_Handlungsempfehlungen_CLEAR.pdf).

Die geltende Zuger Regulierung hat zur Folge, dass nur Läden in Bahnhöfen und an Tankstellen vom Einkauf der Kundschaft nach 19 Uhr bzw. 17 Uhr profitieren können, da sie aufgrund des Bundesrechts anderen Regelungen unterstehen. Der grosse Zuspruch der Kundschaft ist Beleg für die geänderten Konsumbedürfnisse. Dies führt zu einer Schlechterbehandlung der übrigen Geschäfte, die mit der Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten aufgefangen werden kann. Die Ausdehnung der Öffnungszeiten schafft flexiblere Rahmenbedingungen und kommt dadurch den gewandelten gesellschaftlichen Bedürfnissen, Familienstrukturen und Arbeitszeiten entgegen. Zudem trägt sie dazu bei, dass in umliegende Kantone abgewanderte Wertschöpfung nach Zug geholt werden kann.

6. Bedürfnisse der Angestellten und der kleineren Detailhandelsbetriebe

Der Regierungsrat anerkennt das wichtige Anliegen der Angestellten, keine übermässig langen Arbeitszeiten erdulden zu müssen und dadurch genügend Erholung und Lebensqualität zu haben. Dieses Schutzbedürfnis wird jedoch unabhängig vom Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz durch das eidgenössische Arbeitsgesetz und die entsprechenden Ausführungsverordnungen sowie verschiedene Gesamtarbeitsverträge der Grossverteiler (z.B. Migros, Coop und Lidl) abgesichert. Zudem können vermehrte Arbeitsmöglichkeiten zu Randzeiten und Teilzeitpensen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.

Kleinere Detailhandelsbetriebe haben keine Verpflichtung, ihre Öffnungszeiten auszudehnen und haben dies in den umliegenden Kantonen mit liberalisierten Öffnungszeiten in der Regel auch nicht getan. Wenn sie sich in grösseren Einkaufszentren nicht etablieren können oder an gewissen Standorten wie in der Zuger Altstadt verdrängt werden, dürfte dies meist nicht an den längeren Öffnungszeiten der grösseren Geschäfte, sondern an der zu hohen Ladenmiete oder ungenügender Laufkundschaft liegen. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Ausdehnung der Öffnungszeiten sowie einer Zunahme des Litterings und des Vandalismus ist nicht ersichtlich.

7. Fazit

Der Regierungsrat spricht sich für eine Lockerung der Ladenöffnungszeiten aus. Nur eine vollständige Freigabe der Öffnungszeiten von Montag bis Samstag schafft für die Zuger Detailhandelsbetriebe gleich lange Spiesse im Vergleich zu den meisten umliegenden Kantonen und den Läden in Bahnhöfen sowie Tankstellen. Dies gilt auch im Verhältnis zum Onlinehandel. Nicht Gegenstand des vorliegenden Geschäfts können die Öffnungszeiten am Sonntag sein, da die Öffnung bzw. Beschäftigung von Angestellten am Sonntag im Bundesrecht geregelt ist und der Kanton daher nicht zuständig ist. Nach dem Gesagten muss § 4 Abs. 1 neu wie folgt lauten: «Von Montag bis Samstag können die Verlaufslokale ohne zeitliche Beschränkung geöffnet sein.» Abs. 2 derselben Bestimmung ist überflüssig und daher aufzuheben.

8. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und auf die Gemeinden. Sie hat auch keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

9. Zeitplan

30. April 2020	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Mai-Juni 2020	Kommissionssitzung(en)
Juli 2020	Kommissionsbericht
Juli/August 2020	Beratung und Bericht Staatswirtschaftskommission
27. August 2020	Kantonsrat, 1. Lesung
29. Oktober 2020	Kantonsrat, 2. Lesung
6. November 2020	Publikation Amtsblatt
5. Januar 2021	Ablauf Referendumsfrist
13. Juni 2021	Allfällige Volksabstimmung
1. Oktober 2021	Inkrafttreten

10. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage 3016.2 - 16268 einzutreten und dem Gegenvorschlag des Regierungsrats zuzustimmen.

Zug, 24. März 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser