

RUHETAGS- UND LADENÖFFNUNGSGESETZ

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 25. FEBRUAR 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag zur Totalrevision des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage und die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte und gliedern den damit verbundenen Bericht wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen
4. Auswirkungen
5. Antrag

1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Am 22. September 2002 verwarfen die Zuger Stimmberechtigten mit 16'066 Ja zu 19'217 Nein das neue Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz, welches zuvor mit grossem Mehr vom Kantonsrat verabschiedet worden war und gegen welches ein Komitee, insbesondere mit Exponentinnen und Exponenten der Alternativen, das Referendum ergriffen hatte. Im Rahmen des Abstimmungskampfes wurden ausschliesslich die Ladenöffnungszeiten thematisiert; die übrigen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs wurden überhaupt nicht oder nur in ganz wenigen Ausnahmefällen Gegenstand der Diskussion. Das Referendumskomitee hat ausdrücklich erwähnt, dass es ihm einzig und allein um die Ladenöffnungszeiten gegangen sei, und es anerkenne,

dass das bestehende Gesetz aus dem Jahr 1974 im Vollzug zu grossen Schwierigkeiten führe.

Auf Grund dieser Sachlage soll bereits wenige Monate nach der Referendumsabstimmung der unbestrittene Teil des Referendumserlasses erneut dem Kantonsparlament unterbreitet werden. Die bisherigen Ladenöffnungszeiten bleiben unverändert. Am grundsätzlichen Ladenöffnungsverbot an Sonn- und Feiertagen soll festgehalten werden. Zudem soll präzisiert werden, für welche Geschäfte die Bestimmungen über Öffnungszeiten gelten. Schliesslich sollen die einschränkenden Sonderbestimmungen für hohe Feiertage abgeschafft werden.

2. AUSGANGSLAGE

Das geltende Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetz stammt aus dem Jahre 1974. Es bestimmt in Ausschöpfung des nach Bundesrecht (Art. 20a Abs. 1 Arbeitsgesetz) zulässigen Maximums 8 Feiertage und bezeichnet 5 Sonn- und Feiertage als hohe Feiertage, nämlich Karfreitag, Ostern, Pfingsten, Bettag und Weihnachten. An öffentlichen Ruhetagen (Sonn- und Feiertage) sind die Verkaufsgeschäfte grundsätzlich geschlossen zu halten. Der Regierungsrat hat in einem Beschluss einzelne Geschäftszweige und Veranstaltungen bezeichnet, für welche die Gemeinden Ausnahmen vom allgemeinen Ladenöffnungsverbot an Sonn- und Feiertagen bewilligen können. An Werktagen können die Verkaufsgeschäfte ab 6.00 Uhr bis längstens 19.00 Uhr, an Vorabenden von öffentlichen Ruhetagen bis längstens 17.00 Uhr offen gehalten werden. Zulässig ist ein Abendverkauf pro Woche bis längstens 21.30 Uhr.

1997 scheiterte eine beabsichtigte Totalrevision des Gesetzes in der Volksabstimmung. Der damalige Gesetzesvorschlag enthielt folgende Hauptpunkte: Abschaffung der hohen Feiertage, Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten an Samstagen und an Tagen vor öffentlichen Ruhetagen bis 19.00 Uhr und Möglichkeit von 2 Abendverkäufen pro Woche bis 21.30 Uhr. Zudem hätten die Gemeinden pro Jahr an höchstens 2 öffentlichen Ruhetagen allgemeine Ausnahmen vom Ladenöffnungsverbot bewilligen können.

Das Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetz blieb daher seit 1974 unverändert. Mit einer Ausnahme: 1999 wurde die Bestimmung eingefügt, dass die Gemeinden im

Dezember an maximal 2 öffentlichen Ruhetagen die generelle Öffnung der Verkaufsgeschäfte ab 10.00 Uhr bis längstens 17.00 Uhr bewilligen können.

Am 28. September 2000 erklärte der Kantonsrat eine Motion von Werner Villiger und Karl Betschart erheblich, welche verlangte, dass an Werktagen die Beschränkungen in Bezug auf die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte aufgehoben werden. Sowohl die Motionäre wie auch die Mehrheit des Kantonsrates konnten sich mit der Zielrichtung gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates (Nrn. 786.2 - 10278) einverstanden erklären, wonach eine Änderung des Gesetzes mit mehr Freiraum an Werktagen angezeigt sei. Der Regierungsrat hielt aber am grundsätzlichen Ladenöffnungsverbot an Sonn- und Feiertagen fest.

Diese Vorlage wurde vom Kantonsrat grossmehrheitlich gutgeheissen. Daraufhin ergriff ein Komitee, insbesondere mit Exponentinnen und Exponenten der Alternativen, das Referendum. Im Abstimmungskampf wurden vom Referendumskomitee ausschliesslich die verlängerten Öffnungszeiten bemängelt und thematisiert. Am 22. September 2002 lehnten die Zuger Stimmberechtigten bei einer Stimmbeteiligung von 53,95 % die Vorlage mit 16'066 Ja (= 45,5 %) gegen 19'217 Nein (= 54,5 %) ab. Der Regierungsrat führte an der Medienkonferenz aus, dass er sich dem Volksentscheid vollumfänglich unterwerfe und von sich aus das Thema Ladenöffnungszeiten nicht mehr thematisieren werde. Er wies aber auch darauf hin, dass verschiedene Rechtsunsicherheiten des bestehenden Gesetzes mit Bezug auf die unterstellten Branchen und Betriebe, die Zuständigkeiten bei der öffentlichen Hand und bei den Marktteilnehmenden im Graubereich bestehen bleiben. Gemeint waren dabei u.a. die Definition eines Verkaufsgeschäfts, Regelungen für Geschäfte, die neben dem Verkauf auch Dienstleistungen erbringen, und Tankstellenshops. Die Exponentinnen und Exponenten des Referendumskomitees anerkannten diese Schwachstellen ausdrücklich und erklärten, sie hätten gegen die übrigen Bestimmungen der abgelehnten neuen Gesetzgebung nichts einzuwenden.

Der Regierungsrat zieht deshalb wenige Monate nach der Abstimmung erneut die Totalrevision des Gesetzes aus dem Jahre 1974 einer Teilrevision vor. Die Totalrevision erlaubt es, das Gesetz zu modernisieren und zu entschlacken. War die Materie bisher in einem Gesetz und einem Regierungsratsbeschluss mit insgesamt 18 Paragraphen geregelt, kommt das neue Gesetz mit 8 Paragraphen aus. Der Regierungsrat kann den Regierungsratsbeschluss betreffend Ausnahmen vom allgemeinen Ladenschluss vom 15. Dezember 1975 (BGS 942.311) aufheben, weil

das neue Gesetz - zumindest in der Anfangsphase - keiner Ausführungsbestimmungen bedarf.

3. ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Die Ladenöffnungszeiten aus dem Gesetz von 1974 bleiben unverändert bestehen. Neu geregelt und dabei von der im Jahre 2002 abgelehnten Gesetzesvorlage unverändert übernommen werden die öffentlichen Ruhetage (wobei auf die sog. hohen Feiertage verzichtet wird), der Geltungsbereich der Öffnungszeiten und der Vollzug.

§ 1 Bezeichnung der Ruhetage und Feiertage

Bereits im Rahmen der geplanten und gescheiterten Totalrevisionen in den Jahren 1997 und 2002 blieb grossmehrheitlich unbestritten, dass die einschränkenden Bestimmungen betreffend hohe Feiertage nicht mehr zeitgemäss sind. Auch bei der Behandlung der erwähnten Motion im Kantonsrat blieb unbestritten, dass die Unterscheidung zwischen öffentlichen Ruhetagen und hohen Feiertagen aufgehoben werden sollte. Tatsächlich erscheinen die Einschränkungen, die das Gesetz in § 5 bezüglich der Tätigkeiten an hohen Feiertagen vorsieht, nicht mehr gerechtfertigt. Eine Lockerung ist angezeigt. So wird es heute von einem grossen Teil der Bevölkerung kaum mehr verstanden, dass an diesen Tagen keine Ausstellung, kein Film, keine Theateraufführung und kein Konzert besucht werden darf, wenn diese Veranstaltungen nicht einen ausgesprochen religiösen Charakter haben. Dies führte zudem zu Rechtsunsicherheiten und auch zu einigen Verstössen. Trotz der Aufhebung der Bestimmungen zu den hohen Festtagen bleibt jedoch an allen öffentlichen Ruhetagen die Störung der öffentlichen Ruhe untersagt (§ 2). Damit sollte das Bedürfnis weiter Bevölkerungskreise nach Ruhe und Erholung an Sonn- und Feiertagen genügend geschützt sein.

Gemäss Bundesrecht ist der 1. August (Bundesfeiertag) seit 1994 ein den Sonntagen gleichgestellter arbeitsfreier Tag. In das kantonale Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetz wurde der Bundesfeiertag jedoch bisher nicht aufgenommen. Das führte teilweise zu Unklarheit, ob das Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetz auf den 1. August und insbesondere auf den Vorabend des Bundesfeiertages anzuwenden ist oder nicht. Diese Unklarheit soll nun mit der ausdrücklichen Erwähnung des Bundesfeiertages in § 1 des Gesetzes beseitigt werden.

§ 2 Sonn- und Feiertagsruhe

Wie bisher soll an den öffentlichen Ruhetagen die dem Charakter des jeweiligen Tages angemessene Ruhe gewahrt bleiben. Tätigkeiten, die diese Ruhe stören, sind verboten (z.B. Open-Air-Anlässe wie Rockkonzerte, Technopartys).

§ 3 Geltungsbereich Öffnungszeiten

In der Vergangenheit haben sich immer wieder Unklarheiten und Verunsicherungen ergeben, welche Geschäfte den Bestimmungen über die Öffnungszeiten unterliegen. Der Geltungsbereich soll daher präziser umschrieben werden. Der neue Text bringt klar zum Ausdruck, dass unter die Ladenöffnungsbestimmungen nur der **Warenverkauf** fällt, wie das schon bisher der Fall war. Damit wird deutlich, dass z.B. der Verleih und die Dienstleistungen weiterhin nicht unter das Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetz fallen. Nur Verkaufsgeschäfte, in denen die Kundschaft Waren erwerben kann, sollen dem Gesetz unterstehen. In Betrieben, in denen sowohl Verkäufe getätigt wie auch Dienstleistungen angeboten werden, ist die Verkaufstätigkeit ausserhalb der Ladenöffnungszeiten gemäss § 4 einzustellen. Ausgenommen davon sind jedoch Gelegenheitsverkäufe, wenn z.B. ein Coiffeur/eine Coiffeuse einem Kunden oder einer Kundin, der/die soeben bedient wurde, gleich noch ein Pflegeprodukt verkauft. Für Take-away-Betriebe gilt, dass sie nicht der Gesetzgebung unterstehen, sofern sie nicht in erster Linie Esswaren über die Gasse verkaufen, sondern über eine Verzehr-Infrastruktur im Betrieb verfügen, womit ihre Produkte auch an Ort und stelle konsumiert werden.

Vom Gesetz erfasst werden soll zudem neu nur noch der Warenverkauf an Konsumentinnen und Konsumenten, die sogenannten Endverbraucher. Nicht nötig sind nämlich Einschränkungen dann, wenn Waren an Wiederverkäufer (z.B. Detailhändler und Gastgewerbebetriebe) verkauft werden, wie das bei Cash & Carry-Märkten der Fall ist. Im Gegenteil: der Detailhandel und die Gastgewerbebetriebe sind häufig darauf angewiesen, ihre Einkäufe für ihren eigenen Betrieb ausserhalb der Öffnungszeiten ihres Geschäfts oder ihres Betriebs tätigen zu können. Ladenöffnungsbestimmungen schränken diese Möglichkeit unnötig ein. Es rechtfertigt sich daher, den Engroshandel, der überwiegend Wiederverkäufern, Wiederverarbeitern und Grossverbrauchern, nicht aber Endverbrauchern dient, von der Unterstellung unter das Ladenöffnungsgesetz zu befreien. Dies umso mehr, als diese Cash & Carry-Märkte sich in aller Regel nicht in Gebieten befinden, wo normalerweise der

Detailhandel stattfindet, sondern in den Industrie- und Gewerbebezonen. Die Kantone Basel-Stadt und Zug sind übrigens die einzigen Kantone, die bisher den Engros-handel der Ladenöffnungsgesetzgebung unterstellt haben. Die Verkaufsstellen des Engros-handels werden daher in § 3 Abs. 2 Bst. k ausdrücklich von den Bestimmungen dieses Abschnittes ausgenommen.

Ebenfalls ausdrücklich genannt werden in Abs. 2 Bst. a und b die Dienstleistungsbetriebe und die Verleihbetriebe, die wie erwähnt bereits bisher nicht unter die Bestimmungen über die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte fielen. Die Erwähnung dieser Betriebe im Ausnahmekatalog dient daher der Verdeutlichung.

Neuerungen gegenüber dem geltenden Recht bringen zudem die Bst. d und i. Den Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten nicht unterstellt sind dabei gemäss Bst. d die Verkaufsstellen des öffentlichen Verkehrs und des Tourismus. Dies betrifft insbesondere die Billettschalter der ZVB. Die Schalter der SBB fallen unter Bst. c. Unter den Ausnahmen vom Geltungsbereich der Ladenöffnungszeiten werden neu ausdrücklich auch die Tankstellen genannt (Bst. i).

Bisher konnten die Gemeinderäte Ausnahmen vom allgemeinen Ladenschluss an Tagen vor und an öffentlichen Ruhetagen bewilligen für Kioske und ähnliche Verkaufsstände, Milchläden, Bäckereien und Konditoreien, Blumengeschäfte, zeitlich befristete Ausstellungen und Vorführungen, verbunden mit Verkauf der ausgestellten oder vorgeführten Waren und für Tankstellenshops. Um eine administrative Vereinfachung zu erreichen, sollen neu diese Bereiche vollständig von den Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten befreit werden (Bst. e, f, g, m und n). Neu wird dabei der Begriff der Kioske so praxisnah wie möglich gefasst, weil diesbezüglich immer wieder Unklarheiten und Verunsicherungen aufgetreten sind und sich beim Gesetzesvollzug Schwierigkeiten ergeben haben. Während man sich ursprünglich unter einem Kiosk einen Verkaufsstand vorstellte, dessen Sortiment sich im Wesentlichen auf Zeitungen/Zeitschriften, Süssigkeiten und Raucherwaren beschränkte, verfügen heute Kioske über ein beträchtlich grösseres Warenangebot. Dies gilt beispielsweise für Kioske, die einem Spital, Heim, Theater oder Kino angegliedert sind. Das Gleiche gilt aber auch für Verkaufsstellen, welche als Nebenbetriebe z.B. einer Tankstelle oder Freizeitanlage (Badeanstalt, Tennisplatz, Golfplatz) angegliedert sind (Bst. n). Es ist heute längst üblich und wird auch erwartet, dass z.B. eine Verkaufsstelle auf einem Golfplatz auch Golfschläger, Bälle, die notwendige Sportbekleidung usw. zum Verkauf anbietet. Als Nebenbetriebe gelten dabei aber nur Verkaufsstellen, deren

Umsatz wesentlich kleiner ist als der Umsatz des Hauptbetriebs. Neu unterstehen der Gesetzgebung auch Hofläden auf Bauernhöfen nicht mehr den Ladenöffnungszeiten, da eine klare Trennung zwischen Betrieb und Verkauf schon heute faktisch nicht möglich ist (Bst. l).

Läden, die zu den in § 4 festgelegten Öffnungszeiten ein breites Sortiment anbieten, ausserhalb dieser Öffnungszeiten (vor allem am Sonntag) jedoch überwiegend Bäckerei- und Molkereiprodukte sowie Blumen, Zeitungen und Zeitschriften verkaufen, sind ebenfalls von den Bestimmungen über die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte ausgenommen. Dabei handelt es sich in der Regel um sogenannte Quartierläden, die am Sonntag überwiegend der Versorgung der Kundschaft mit frischer oder aktueller Ware dienen.

Ausdrücklich vom Geltungsbereich ausgenommen werden wie bisher nur die temporären Ausstellungen mit Verkauf der ausgestellten Waren (Bst. p). Dies gilt ausdrücklich nur dann, wenn es sich nicht um dauernde, sondern um befristete Ausstellungen handelt. Auf dauernde Ausstellungen mit Warenverkauf finden die Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten Anwendung (§ 3 Abs. 1). Bei den temporären Ausstellungen ist beispielsweise an die Vernissage einer Bildergalerie oder an die Vorführung der neusten Automodelle einer Garage zu denken. Aber auch die Messen fallen darunter.

Auch keine grundsätzliche Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht bringen die Bst. c, h, l (erster Teil) sowie q. Bereits nach geltendem Recht unterstehen diese Geschäfte nicht den Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten. Ebenfalls nicht neu ist, dass die Marktverkäufe vom Geltungsbereich ausgenommen sind (Bst. o). Darunter fallen neu aber ausdrücklich auch die Messen.

Obschon die in § 3 Abs. 2 genannten Geschäftsbereiche nicht den Bestimmungen über die Öffnungszeiten der Verkaufslöke unterstehen, gelten für sie weiterhin die Bestimmungen des eidgenössischen Arbeitsgesetzes, sofern sie von diesen nicht ausdrücklich ausgenommen sind. Dies gilt insbesondere für Verkaufsstellen des Engroshandels und für Kioske, die mehr als das übliche Sortiment anbieten. Diese dürfen nur Arbeitnehmende am Sonntag beschäftigen, wenn die Unentbehrlichkeit von Sonntagsarbeit nachgewiesen werden kann.

Sollte sich jedoch zeigen, dass es sinnvoll wäre, auch andere Geschäftsbereiche vom Geltungsbereich der Bestimmungen über die Öffnungszeiten der Verkaufslokale auszunehmen, soll dem Regierungsrat die Kompetenz zur Erweiterung der Liste gegeben werden, sofern für breite Bevölkerungskreise ein Bedürfnis besteht. Er wird davon nur zurückhaltend Gebrauch machen. Zudem ist eine Erweiterung der Liste durch einen Regierungsratsbeschluss sowohl in der Bereinigten Gesetzessammlung als auch im Amtsblatt zu veröffentlichen.

§ 4 Öffnungszeiten an Werktagen

Die Öffnungszeiten bleiben im Vergleich zum Gesetz von 1974 unverändert. An Abenden von Werktagen können die Verkaufsgeschäfte im Kanton Zug bis längstens 19.00 Uhr, an Vorabenden von öffentlichen Ruhetagen (Sonn- und Feiertagen) bis längstens 17.00 Uhr offen gehalten werden. Wie bisher können die Gemeinderäte einen Abendverkauf bis längstens 21.30 Uhr bewilligen.

§ 6 Vollzug

Gemäss der heute geltenden Fassung von § 9 des Ladenöffnungs- und Ruhetagsgesetzes haben die Gemeinderäte die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes zu überwachen. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vor über 25 Jahren wird stillschweigend davon ausgegangen, dass damit die Gemeinden auch das Gesetz zu vollziehen und die notwendigen Entscheide zu treffen haben; dies obwohl das Gesetz eigentlich in § 12 den Regierungsrat mit dem Vollzug beauftragte. Deshalb soll hier Klarheit geschaffen und der Vollzug definitiv den Gemeinden übertragen werden.

§§ 7 und 8 Schlussbestimmungen

Das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage und die Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte vom 4. November 1974 (BGS 942.31) ist aufzuheben. Da neu an bisher hohen Feiertagen Filmvorführungen nicht mehr verboten sind, ist auch § 15 des Filmgesetzes vom 6. Juli 1972 (BGS 422.1) aufzuheben. Ebenso rechtfertigt sich die Aufhebung von § 18 Abs. 2 des Gesetzes über Spielautomaten und Spiellokale vom 25. Februar 1982 (BGS 942.48), der bisher jeden Spielbetrieb an hohen Feiertagen untersagte. Die Aufzählung der Feiertage in § 1 Abs. 2 erlaubt es schliesslich, das

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 31. Oktober 1966 (BGS 833.1) aufzuheben.

4. AUSWIRKUNGEN

Das neue Gesetz hat weder personelle noch finanzielle Mehraufwendungen bei den Gemeinwesen zur Folge. Im Gegenteil: die Gemeinden haben keine Ausnahmebewilligungen mehr für die bisher im Regierungsratsbeschluss genannten Geschäftsbereiche zu erteilen.

Der Vollzug wird insofern vereinfacht, als keine Rechtsunsicherheiten mehr über den Status eines Verkaufsgeschäfts bestehen. Ebenso ist die Regelung für Tankstellenshops nun klar. Nach wie vor vom kantonalen Gesetz nicht beeinflussbar sind die Verkaufsgeschäfte auf Bahnarealen und Bahnhöfen, die dem Bundesrecht und damit eigenen Regeln unterstehen.

5. ANTRAG

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1095.2 - 11095 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 25. Februar 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio