

An den Landrat

---

Glarus, 18. September 2018

## **Memorialsantrag Paul Häusermann, Bilten „Ladenöffnungszeiten am Samstag und an Feiertagen“; Zulässig- und Erheblicherklärung**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

#### **1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags**

Der vorliegende Memorialsantrag in Form einer allgemeinen Anregung will den Regierungs- und Landrat beauftragen, der Landsgemeinde eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, mit welcher die Schliessungszeiten von „Läden“ an Samstagen und „Feiertagen“ auf 17.00 Uhr festgelegt werden sollen. Der ausführliche Wortlaut und die Begründung liegen bei.

#### **1.2. Zustandekommen**

Der Memorialsantrag wurde am 15. Juli 2018 durch eine im Kanton stimmberechtigte Einzelperson, Herrn Paul Häusermann, wohnhaft in Bilten, bei der Staatskanzlei eingereicht. Trotz einer gewissen Unbestimmtheit in Bezug auf die vom Antragsteller verwendeten Begriffe „Läden“ und „Feiertage“ sowie einer eher knappen Begründung erfüllt er die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, GS I D/22/2). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

#### **1.3. Übermittlung an den Landrat**

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit der Anträge und beschliesst über deren Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Kantonsverfassung, KV, GS I A/1/1 i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV, GS II A/2/3). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

## **2. Zulässigkeit**

### **2.1. Verfassungsrechtliche Anforderungen**

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag gültig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

### **2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde**

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Nach Artikel 69 Absatz 1 KV erlässt die Landsgemeinde alle grundlegenden und wichtigen Rechtsvorschriften in der Form eines Gesetzes.

Die Regelung von Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten stellt für die Inhaberinnen und Inhaber bzw. Betreiberinnen und Betreiber der betroffenen Verkaufsgeschäfte einen Eingriff in die durch Artikel 27 der Bundesverfassung (BV; SR 101) grundrechtlich gewährleistete Wirtschaftsfreiheit dar (vgl. BGer, Urteil 2C\_881/2013 vom 18. Februar 2014 E. 4; Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom Jahre 2000, S. 173; s. dazu unten Ziff. 2.5.1). Darüber hinaus betrifft das Thema eine Vielzahl von Personen und ist von einer gewissen politischen Bedeutung. Dies zeigte sich zuletzt in der Debatte über die Gesetzesvorlage zur Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops mit der Volksabstimmung vom 22. September 2013. Auch im interkantonalen Rechtsvergleich finden sich die Vorschriften zu den Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten regelmässig auf Gesetzesstufe, sei dies kombiniert mit den Bestimmungen über die Ruhetage (z. B. SG: Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004, sGS 552.1; LU: Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vom 23. November 1987, SRL 855), als Bestandteil der Wirtschafts-, Arbeits-, Handels- und Gewerbegesetzgebung (z. B. BE: Gesetz über Handel und Gewerbe vom 4. November 1992, BSG 930.1; SO: Wirtschafts- und Arbeitsgesetz vom 8. März 2015, BGS 940.11) oder in einem separaten Erlass (z. B. TG: Gesetz über die Ladenöffnungszeiten vom 27. Februar 2002, RB 554.11; VS: Gesetz betreffend die Ladenöffnung vom 22. März 2002, SGS 822.20). Vor diesem Hintergrund stellen Vorschriften über die Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten eine wichtige Materie dar, welche in den Regelungs- und somit Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde fällt.

### **2.3. Einheit der Form**

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Vorliegend wurde der Memorialsantrag in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht. Der Antragsteller verzichtet trotz seines sehr konkreten Anliegens – Schliessung von Verkaufsgeschäften an Samstagen und an Feiertagen um 17.00 Uhr – darauf, einen konkreten Gesetzestext auszuformulieren. Die Einheit der Form ist somit gewahrt.

### **2.4. Einheit der Materie**

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwi-

schen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der vorliegende Memorialsantrag beschäftigt sich lediglich mit einem Thema, nämlich der Schliessung von Verkaufsgeschäften an Samstagen und Feiertagen. Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

## **2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 2 KV). Vorliegend stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit mit Bundesrecht. Bei der Prüfung ist zu beachten, dass bei der Auslegung von Volksbegehren ein grosszügiger Massstab anzuwenden ist. Einem Begehren darf nicht von vornherein die schlimmstmögliche Deutung unterstellt werden, nur um es für unzulässig erklären zu können.

### *2.5.1. Vereinbarkeit mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV)*

Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) schützt jede privatwirtschaftliche Tätigkeit, welche der Erzielung eines Gewinns oder Erwerbs dient (statt vieler BGE 140 I 218 E. 6.3). Unter den Schutzbereich fällt in funktionaler Hinsicht alles, was die Privaten für den wirtschaftlichen Austausch als förderlich erachten und was sie diesbezüglich organisatorisch vorkehren. Auch die zeitliche Ausgestaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit fällt in den Schutzbereich des Grundrechts. Daraus folgt, dass die mit dem Memorialsantrag beantragte Regelung von Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten an Samstagen und Feiertagen den Schutzbereich berührt.

Dies bedeutet jedoch noch nicht, dass der Antrag unzulässig wäre. Grundrechte können nämlich unter den in Artikel 36 BV formulierten Voraussetzungen eingeschränkt werden. Bei der Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist zudem Artikel 94 BV zu beachten. Daraus ergibt sich, dass grundsatzwidrige staatliche Eingriffe verboten sind. Als grundsatzwidrig gelten wirtschaftspolitisch motivierte Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit, welche den Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage ausser Kraft setzen oder zumindest stark beeinträchtigen (BGE 97 I 499 E. 4a). Solche Beschränkungen sind nur ausnahmsweise zulässig, wenn sie sich auf die Bundesverfassung selbst stützen können (Verfassungsvorbehalt) oder wenn sie auf kantonalen Regalrechten beruhen. Demgegenüber gelten wirtschaftspolizeilich motivierte Beschränkungen als grundsatzkonform (Schutz von Polizeigütern: öffentliche Ruhe und Ordnung, öffentliche Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, Sittlichkeit) (BGE 97 I 499 E. 4b). Darüber hinaus können aber auch Eingriffe mit sozialpolitischer, raumplanerischer, versorgungspolitischer, kulturpolitischer oder umweltpolitischer Motivation grundsatzkonform sein (BGE 97 I 499 E. 4c).

Der Erlass von Vorschriften über Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten wird von der Rechtsprechung als in der Regel grundsatzkonformer Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit qualifiziert (vgl. BGE 125 I 431 E. 4). Dem Erfordernis einer genügenden gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) ist bei der Umsetzung des Memorialsantrags im Falle seiner Annahme oder im Rahmen eines möglichen Gegenvorschlags Rechnung zu tragen. Was die öffentlichen Interessen (Art. 36 Abs. 2 BV) betrifft, so gilt es festzuhalten, dass eine kantonale Regelung der Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten nicht mit dem Schutz der Gesundheit des Verkaufspersonals begründet werden darf (so noch BGE 96 I 364), ansonsten sie mit den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) kollidieren und den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) verletzen würde (BGE 97 I 499 E. 5b; 130 I 279 E. 2.3.1; s. dazu unten Ziff. 2.5.2). Was schliesslich die Verhältnismässigkeit des Eingriffs (Art. 36 Abs. 3 BV) betrifft, so erachtete das Bundesgericht in BGE 96 I 364 eine Tessiner Regelung, welche die Schliessung von Geschäften am Samstagnachmittag vorschrieb, als unverhältnismässig. In BGE 97 I 499 erachtete es hingegen eine Genfer Regelung, welche ebenfalls eine halbtägige Schliessung von Geschäften unter der Woche vorschrieb, die Festlegung dieses Halbtages jedoch dem betrieblichen Entscheid der Betreiberin

oder des Betreibers überliess, als verhältnismässig. Da mit dem Memorialsantrag lediglich eine (frühere) Schliessung der Geschäfte an Samstagen und Feiertagen, konkret um 17.00 Uhr, verlangt wird und es nicht um halb- oder ganztägige Schliessungen geht sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass doch einige Kantone in ihren kantonalen Gesetzgebungen für den Samstag ebenfalls eine ordentliche Ladenschliessung um 17.00 Uhr oder gar früher vorsehen (FR, LU: 16.00 Uhr; BE, JU, SG, UR, VS, ZG: 17.00 Uhr; vgl. aber BS, GE, NE, SH, SO: 18.00 Uhr; TG: 22.00 Uhr), ist die Forderung des Antragstellers als verhältnismässig anzusehen. Somit ist der mit dem Antrag verbundene Eingriff gerechtfertigt. Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) liegt nicht vor.

#### 2.5.2. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV)

Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, eine Rechtsetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, welche das Bundesrecht nicht abschliessend ordnet, dürfen kantonale Vorschriften nicht gegen den Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen oder vereiteln (BGE 130 I 279 E. 2.2; 125 I 431 E. 3b):

- *Bundsvorschriften im Bereich des Arbeitnehmerschutzes:* Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a BV ermächtigt den Bund, Vorschriften über den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erlassen. Mit Erlass des eidgenössischen Arbeitsgesetzes sowie weiterer Erlasse hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht. Die Bestimmungen des eidgenössischen Arbeitsgesetzes gehen kantonalen Regelungen zum selben Sachbereich vor (s. Art. 73 Abs. 1 Bst. a ArG; nachträglich derogatorische Wirkung). Was kantonale und kommunale Vorschriften zu Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten im Besonderen betrifft, dürfen diese gemäss Praxis des Bundesgerichts nur noch dem Schutz der Nacht- und Feiertagsruhe (vgl. Art. 71 Bst. c ArG) sowie allenfalls dem Schutz der nicht dem eidgenössischen Arbeitsgesetz unterstellten Personen (Geschäftsinhaberinnen und -inhaber, ihre Familienangehörigen, gewisse leitende Angestellte) dienen, nicht aber dem Schutz des Verkaufspersonals. Dieser ist abschliessend durch das eidgenössische Arbeitsgesetz geregelt. Kantonale Regelungen, die Ziele des Arbeitnehmerschutzes verfolgen, verstossen somit gegen den Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts (BGE 97 I 499 E. 3c; 130 I 279 E. 2.3.1; 140 II 46 E. 2.5.1). Entsprechend hob das Bundesgericht in BGE 130 I 279 eine Basler Regelung auf, welche längere Ladenöffnungszeiten von der Beachtung des Gesamtarbeitsvertrages für das Verkaufspersonal abhängig machte. Demgegenüber erachtete es in BGE 125 I 431 eine Zürcher Regelung, welche die Öffnung von Verkaufsgeschäften in Zentren des öffentlichen Verkehrs an Werktagen und Ruhetagen von 6.00 bis 20.00 Uhr erlaubte, als mit dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts vereinbar (BGE 125 I 431 E. 3b). Dies obwohl in der politischen Debatte auch arbeitspolitische Argumente, welche auf den Arbeitnehmerschutz zielten, vorgebracht wurden. Aufgrund der knappen Begründung des Memorialsantrags lassen sich die vom Antragsteller mit der beabsichtigten Regelung der Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten an Samstagen und Feiertagen verfolgten Motive nicht abschliessend feststellen. Der Antragsteller argumentiert einerseits mit arbeitspolitischen, und somit mit an sich unzulässigen Zwecken. Andererseits verweist er zur Begründung auf Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten anderer Kantone. Die Kantone, die Vorschriften über Ladenöffnungs- und Ladenschliessungszeiten erlassen haben, verfolgen mit ihren Regelungen jedoch andere Zwecke als den Arbeitnehmerschutz, nämlich die Beachtung der Nacht- und Sonntagsruhe und somit der öffentlichen Ruhe. Aufgrund dessen erscheint der Antrag als gerade noch bundesrechtskonform.
- *Bundsvorschriften zu Nebenbetrieben der Eisenbahnen in Bahnhöfen und Nebenanlagen zu Nationalstrassen:* Von Bundesrechts wegen nicht an kantonale oder kommunale Ladenöffnungszeiten gebunden sind Nebenbetriebe der Eisenbahnen in Bahnhöfen, soweit sie auf Bedürfnisse der Bahnkundschaft ausgerichtet sind (Art. 39 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, SR 742.101). Gleiches gilt für Betriebe in Nebenanlagen

zu Nationalstrassen (insbesondere Autobahnraststätten) (Art. 7 i. V. m. Art. 50 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen vom 8. März 1960, SR 725.11). Im Falle der Annahme des Memorialsantrags wäre diesen beiden Bereichen (als Ausnahme zum Geltungsbereich der entsprechenden gesetzlichen Regelungen) bei der Umsetzung Rechnung zu tragen. Der Antrag ist diesbezüglich bundesrechtkonform auszulegen.

- *Bundesvorschriften im Bereich der Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit*: Nach Artikel 95 Absatz 1 BV kann der Bund Vorschriften über die Ausübung von privatwirtschaftlichen Tätigkeiten erlassen. Dabei handelt es sich um eine Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung. Im Jahr 2014 beabsichtigte der Bundesrat, in Umsetzung der Motion Lombardi (M 12.3637, Frankenstärke. Teilharmonisierung der Ladenöffnungszeiten), bezogen auf die Ladenöffnungszeiten von der Bundeskompetenz Gebrauch zu machen. Er unterbreitete der Bundesversammlung eine Botschaft zum Erlass eines Bundesgesetzes über die Ladenöffnungszeiten (BBl 2015 741–768). Mit dem Gesetz sollte für den gesamten Schweizer Detailhandel ein gemeinsamer Mindeststandard für die Ladenöffnungszeiten festgelegt werden, nämlich montags bis freitags von 6.00 bis 20.00 Uhr und am Samstag von 6.00 bis 19.00 Uhr. Während der Nationalrat auf die Vorlage eintrat, sie behandelte und das Gesetz guthiess, beschloss der Ständerat Nichteintreten auf die Vorlage. Damit war der Versuch des Bundesrates, mit Erlass eines Bundesgesetzes die Ladenöffnungszeiten in der Schweiz zumindest teilweise zu harmonisieren, gescheitert. Infolgedessen erübrigt sich die Prüfung des Antrags auf Vereinbarkeit mit Artikel 49 Absatz 1 BV mit Bezug auf Artikel 95 BV.

## **2.6. Durchführbarkeit**

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für ungültig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Vorliegend sind keine grösseren Schwierigkeiten bei der Umsetzung erkennbar. Das mit dem Memorialsantrag verfolgte Anliegen ist durchführbar.

## **2.7. Ergebnis**

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der als allgemeine Anregung eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

## **3. Erheblichkeit**

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

## **4. Antrag**

*Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Andrea Bettiga, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag