

An den Landrat

Glarus, 18. Dezember 2018

Memorialsantrag Paul Häusermann, Bilten „Ladenöffnungszeiten am Samstag und an Feiertagen“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Memorialsantrag von Paul Häusermann zu den Ladenöffnungszeiten am Samstag und an Feiertagen vom 15. Juli 2018 fordert die Schliessung der Läden jeweils am Samstag und an Feiertagen um 17 Uhr. Er begründet dies mit der Rücksichtnahme auf das Personal, welches auch an den bezeichneten Tagen den Abend mit der Familie verbringen möchte.

Der Landrat erklärte den Antrag am 24. Oktober 2018 für rechtlich zulässig und erheblich.

2. Geltendes Recht

2.1. Kanton Glarus

Das geltende kantonale Recht enthält keine Bestimmung, welche den Verkaufsgeschäften vorschreiben würde, wann sie schliessen müssen. Die Landsgemeinde hat das Gesetz vom 6. Mai 1973 über den Ladenschluss im Jahre 2000 aufgehoben und daraus die bewährte Regelung über das Offenhalten von Verkaufsgeschäften an öffentlichen Ruhetagen und in Tourismusorten ins Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz, GS IX B/21/1; Art. 5) überführt. Seither bestimmt das Ruhetagsgesetz, dass Verkaufsgeschäfte – und auch Dienstleistungsbetriebe – an öffentlichen Ruhetagen geschlossen zu halten sind (vgl. Art. 3 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 2 Ruhetagsgesetz), wobei Verkaufsgeschäfte, welche hauptsächlich Waren des täglichen Bedarfs anbieten, offengehalten werden dürfen. Zusätzlich kann der Regierungsrat Verkaufsgeschäften – und wiederum auch Dienstleistungsbetrieben – in Tourismusorten das Offenhalten an öffentlichen Ruhetagen bewilligen (Art. 7 Abs. 3). Wie lange, regelt das Gesetz jeweils nicht. Für Samstage, welche nicht auf einen Feiertag fallen, bestimmt das Ruhetagsgesetz keine Einschränkungen.

2.2. Schweiz

Anders sieht dies im eidgenössischen Recht aus. Artikel 18 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) untersagt grundsätzlich die Beschäftigung von Arbeitnehmenden in der Zeit zwischen Samstag, 23 Uhr, und Sonntag, 23 Uhr, (Verbot der Sonntagsarbeit). Eine spezielle Bewilligung vorbehalten, sind Verkaufsgeschäfte demnach von Bundesrechts wegen samstags spätestens um 23 Uhr zu

schliessen. Weitere bundesrechtliche Vorgaben bestehen im vorliegenden Zusammenhang nicht. Insbesondere ist der Versuch, die von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlichen Ladenöffnungszeiten auf eidgenössischer Ebene zu harmonisieren, gescheitert (vgl. Motion Lombardi, 12.3637). Die Bundesvorlage hätte für den gesamten Schweizer Detailhandel einen gemeinsamen Mindeststandard für die Ladenöffnungszeiten festlegen wollen, nämlich montags bis freitags von 6 bis 20 Uhr und am Samstag von 6 bis 19 Uhr. Die Kantone hätten – im Einklang mit den Bestimmungen des eidgenössischen Arbeitsgesetzes – längere Öffnungszeiten vorsehen und den Betrieben Abendverkäufe an Werktagen sowie Ladenöffnungen an Sonntagen genehmigen können.

3. Ladenschliessungszeiten

3.1. Kanton Glarus

Aktuell präsentiert sich die Ausgangslage im Kanton Glarus sehr uneinheitlich. Während ein Grossteil der Verkaufsgeschäfte an Samstagen bereits heute um 17 Uhr (oder früher; z.B. Kaufhaus Schubiger, Näfels, oder Massiv Sport, Netstal, um 16 Uhr) schliesst, sind beispielsweise die Verkaufsgeschäfte im Wiggispark oder im Coop in Glarus bis 18 Uhr und im Krumm teils bis 20 Uhr geöffnet. Aber auch in vereinzelt kleineren Verkaufsgeschäften wie den Volg-Läden in Hätzingen und Linthal kann samstags bis 20 Uhr eingekauft werden, während im Migros in Glarus die Türen eine Stunde früher schliessen.

Es zeigt dies, dass ein Teil des Verkaufspersonals mit der vom Antragsteller geschilderten Problematik konfrontiert ist und den Samstagabend erst spät mit der Familie verbringen kann. Damit scheint auch die Forderung berechtigt, die Situation im Kanton Glarus zu überprüfen und soweit notwendig einer Regelung zuzuführen.

3.2. Schweiz

Der umfangreiche Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung vom 19. Februar 2014 zum Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (LadÖG), Umsetzung der Motion Lombardi (12.3637): Frankenstärke / Teilharmonisierung der Ladenöffnungszeiten¹ vermittelt einen umfassenden Überblick über die heutige Rechtslage in den Kantonen und die im vorliegenden Zusammenhang vertretenen Interessen. Darauf ist zu verweisen.

Weil vorliegend vor allem die Rechtslage in den Ostschweizer Kantonen interessiert, ist diese nachstehend im Überblick darzustellen:

Kanton	Maximale Ladenöffnungszeiten	
	Montag–Freitag	Samstag
Glarus	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG
St. Gallen	6 bis 19 Uhr Die Gemeinden können 1 x pro Woche bis maximal 21:00 Uhr zulassen.	6 bis 17 Uhr
Schwyz	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG

¹ https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2443/LadOeG_Ergebnisbericht_de.pdf.

Kanton	Montag–Freitag	Samstag
Zürich	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG
Graubünden	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG. Einzelne Gemeinden haben eigenes Ladenöffnungsgesetz eingeführt.	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG. Einzelne Gemeinden haben eigenes Ladenöffnungsgesetz eingeführt.
Appenzell Innerrhoden	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG.	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG.
Appenzell Ausserrhoden	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG. Gemeinden könnten Bestimmungen erlassen. Dies ist bisher jedoch nicht erfolgt.	6 bis 23 Uhr Öffnungszeiten richten sich nach den Bestimmungen des ArG. Gemeinden könnten Bestimmungen erlassen. Dies ist bisher jedoch nicht erfolgt.
Thurgau	6 bis 22 Uhr	6 bis 22 Uhr
Schaffhausen	Sommer: 5 bis 22 Uhr Winter: 6 bis 22 Uhr	Sommer: 5 bis 18 Uhr Winter: 6 bis 18 Uhr

Die Übersicht zeigt, dass in der Mehrzahl der angefragten Kantone der Deutschschweiz Läden bis 23 Uhr offengehalten werden können, und zwar grundsätzlich auch samstags. Im Kanton Thurgau können die Läden bis 22 Uhr offengehalten werden. Namhafte Einschränkungen in diesem Zusammenhang bestehen einzig im Nachbarkanton St. Gallen sowie im Kanton Schaffhausen.

Von ganz besonderem Interesse ist im vorliegenden Zusammenhang die Rechtslage in den angrenzenden Nachbarkantonen St. Gallen und Schwyz. Mit den dortigen Verkaufsgeschäften stehen die hiesigen im Wettbewerb. Ihre rechtliche Ausgangslage ist nachfolgend jeweils kurz näher zu skizzieren:

- Im Kanton St. Gallen regelt das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (RLG) die Öffnungszeiten für Läden des Detailhandels wie folgt (Art. 7 ff.): Der Laden darf geöffnet sein: von Montag bis Freitag von 6 bis 19 Uhr und am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 6 bis 17 Uhr. Die politische Gemeinde kann durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21 Uhr zulassen, ausgenommen am Vorabend eines öffentlichen Ruhetags. Am öffentlichen Ruhetag bleibt der Laden geschlossen. Es gelten erweiterte Öffnungszeiten für Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 Quadratmeter, Kioske, Blumenläden, Videotheken und für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Hier gelten erweiterte Ladenöffnungszeiten, und zwar am Werktag von

5 bis 22 Uhr und am öffentlichen Ruhetag von 7 bis 21 Uhr. Tourismusgemeinden können die erweiterten Ladenöffnungszeiten für weitere Läden gewähren. Die Läden müssen einem touristischen Bedürfnis entsprechen.

- Im Kanton Schwyz bestehen nach wie vor keine speziellen Regelungen zu den Ladenöffnungszeiten; es gilt das (eidg.) Arbeitsgesetz und seine Verordnungen zum Schutz der Arbeitnehmer. Das Schwyzer Ruhetagsgesetz beschränkt sich darauf, den Verkaufsgeschäften das Offenhalten an öffentlichen Ruhetagen zu untersagen.

Dies zeigt auf, dass der vorliegende Memorialsantrag die Wettbewerbsbedingungen der Glarner Verkaufsgeschäfte – ausser im Vergleich zu den Verkaufsgeschäften im Kanton St. Gallen – massgeblich tangieren und sie im Vergleich zu ihren Konkurrenten in den übrigen Ostschweizer Kantonen benachteiligen könnte. Im vorliegenden Zusammenhang wird immer wieder der direkte Wettbewerb mit dem Kanton Schwyz thematisiert und vor allem das Seedamm Center genannt. Dort müssten die Verkaufsgeschäfte samstags von Gesetzes wegen erst um 23 Uhr schliessen. Allerdings ist festzustellen, dass auch dort die letzten Verkaufsgeschäfte samstags bereits um 18 Uhr (wochentags um 21 Uhr) schliessen. Insofern würde sich der Wettbewerbsnachteil bei Annahme des Memorialsantrags samstags auf eine Stunde beschränken. In Bezug auf den Kanton St. Gallen brächte der Antrag gar eine Angleichung.

Nur der Vollständigkeit halber, weil mit dem Kanton Glarus nicht im direkten Wettbewerb stehend, sei angefügt, dass in den Kantonen FR und LU die Verkaufsgeschäfte samstags bereits um 16 Uhr, in den Kantonen BE, JU, UR, VS und ZG um 17 Uhr sowie in den Kantonen BS², GE, NE und SO um 18 Uhr geschlossen werden müssen.

4. Interessenlage

Genauso uneinheitlich wie die unter Ziffer 3 geschilderte Situation präsentiert sich auch die Interessenlage. Inhaber von Verkaufsgeschäften mit längeren Öffnungszeiten verfechten die These, dass dieses grössere Angebot einem ausgewiesenen Kundenbedürfnis entspreche. Namentlich für kleinere Verkaufsgeschäfte wie die beiden Volg in Glarus Süd kann es hier darum gehen, einen Wettbewerbsnachteil gegenüber grossen Verkaufsgeschäften mit langen Öffnungszeiten ausgleichen zu wollen. Die Inhaber von Verkaufsgeschäften hingegen, welche früher schliessen, glauben nicht daran, dass sich die Nachfrage massgeblich steigern lässt, indem man das Geschäft um ein paar Stunden pro Woche länger offenhält.

Auf eine Kurzumfrage unter den 61 Glarner Detaillisten gingen 39 Antworten ein. 26 sprachen sich für den Memorialsantrag aus, acht würden Öffnungszeiten bis 18 Uhr vorziehen (zwei davon sprachen sich gleichzeitig auch für den Memorialsantrag aus) und sieben Teilnehmer votierten gegen eine einschränkende Regelung dieser Frage im kantonalen Recht (gemäss ArG wäre ein Offenhalten bis 23 Uhr gestattet). Dieselbe Anfrage bei den Glarner Grossisten ergab Rückmeldungen, welche grossteils im Einklang mit ihren jeweiligen, aktuellen Öffnungszeiten standen (6 für heutige Situation, 3 für den Memorialsantrag und 2 für Ladenschluss um 18 Uhr).

Sehr viel einheitlicher dürfte sich das Bild in Bezug auf die Interessen der Angestellten präsentieren. Diese würden wohl grossmehrheitlich die Schliessung von Verkaufsgeschäften an Feier- und Samstagen spätestens per 17 Uhr begrüssen. Derartige Interessen schützt indes das Arbeitsgesetz abschliessend.

Den grössten Beteiligtenkreis bildet die Kundschaft. Sie wird sich, im Unterschied vielleicht zu Anwohnern von Einkaufszentren, mehrheitlich wohl nur wenig daran stören, dass die Verkaufsgeschäfte länger offengehalten werden dürfen. Besteht die Möglichkeit, über einen längeren Zeitraum einkaufen zu können, wird man davon Gebrauch machen.

² An der Abstimmung vom 25.11.2018 wurde eine Verlängerung bis 20 Uhr abgelehnt (60:40).

5. Würdigung

Der Memorialsantrag hätte ein gewisses Potenzial, die Regelungsvielfalt im Kanton Glarus in Bezug auf die Ladenschlusszeiten etwas einzugrenzen. Klare und einheitliche Verhältnisse wären aber auch dadurch nicht zu erreichen. Eine solche Regelung könnte niemanden daran hindern, sein Verkaufsgeschäft samstags bereits früher zu schliessen. Dies will der Antrag auch nicht verhindern, würde dem Personal dadurch doch umso mehr ermöglicht, den Abend mit der Familie verbringen zu können. Der Antrag zielt denn auch nicht auf eine Vereinheitlichung ab, sondern allein darauf, den spätmöglichen Zeitpunkt festzulegen.

Zumindest faktisch kann der Antrag für sich in Anspruch nehmen, dass die Glarner Verkaufsgeschäfte gegenüber ihren Mitbewerbern in den angrenzenden Kantonen durch die Einführung einer Schliessungszeit um 17 oder 18 Uhr kaum massgeblich benachteiligt würden. Im Kanton St. Gallen müssen Verkaufsgeschäfte samstags spätestens um 17 Uhr schliessen und das Seedamm Center in Pfäffikon sowie das Obersee Center in Lachen tun dies freiwillig um 18 Uhr.

Schwer einzuordnen ist im vorliegenden Zusammenhang die Tatsache, dass sich die Einkaufsgewohnheiten laufend ändern. Der Onlinehandel wird weiter an Bedeutung gewinnen. Er macht Güter aller Art zu jeder Zeit rund um die Uhr verfügbar („24-Stunden-Gesellschaft“). Ladenöffnungszeiten interessieren immer weniger. Ob und wie der Gesetzgeber dem begegnen soll und ob er dies überhaupt kann, ist offen. Jedenfalls relativiert sich dadurch der Regulationsbedarf in Bezug auf Ladenöffnungszeiten.

Des Weiteren wirft der Memorialsantrag aufgrund seiner äusserst knapp gehaltenen Begründung viele Umsetzungsfragen auf. Namentlich ist unklar, ob eine entsprechende, einschränkende Regelung auch

- a. für Dienstleistungsbetriebe zu gelten hätte, zumal das Gesetz diese häufig zusammen mit den Verkaufsgeschäften nennt und jeweils derselben Regelung zuführt;
- b. für Verkaufsgeschäfte gelten sollte, welche vor allem Waren des täglichen Bedarfs anbieten (Art. 6 Abs. 3) und gemäss geltendem Recht grundsätzlich auch an öffentlichen Ruhetagen offengehalten werden dürfen;
- c. in Bezug auf Ausnahmeregelungen für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung angewendet werden müsste (Art. 7 Abs. 3), wobei dort die Verkaufsgeschäfte kaum mehr von Touristen profitieren könnten, wenn sie bereits kurz nach Einstellung des Bahnbetriebs schliessen müssten, noch bevor sich diese im Dorf einfinden können;
- d. für die vier durch die Gemeinden zu bewilligenden Sonntagsverkäufe gelten müsste (Art. 7 Abs. 4), was kaum mehr eine vorweihnächtliche (Einkaufs-)Stimmung aufkommen liesse, zumal sich eine solche wohl eher gegen Abend einstellen wird, weshalb eine Ladenschliessung kurz nach dem Einnachten dort nicht erwünscht sein dürfte.

Würde man nur für Verkaufsgeschäfte und für diese nur an gewöhnlichen Samstagen und Feiertagen die Schliessung spätestens per 17 Uhr regeln und für alle aufgelisteten Fälle (a–d) die bisherige Regelung beibehalten wollen, wäre die unterschiedliche Behandlung zu begründen. Dies erschiene zumindest sehr anspruchsvoll, zumal sich das Ruhebedürfnis von Angestellten solcher Verkaufsgeschäfte wohl kaum massgeblich von demjenigen von Angestellten eines Dienstleistungsbetriebs (a) unterscheiden wird und das Ruhebedürfnis weder hauptsächlich durch das Warenangebot (b) noch durch den Standort (c) bestimmt sein dürfte. Genauso wenig ist zu sehen, dass sich das Ruhebedürfnis von Verkaufsangestellten an einem Sonntagsverkaufs-Abend (d) massgeblich von demjenigen an gewöhnlichen Samstagen und Feiertagen unterscheiden würde.

Über die Regelungen des geltenden Ruhetagsgesetzes hinaus, würde die Umsetzung des Memorialsantrags auch weiteren Klärungsbedarf schaffen. Dies insbesondere, wenn das Ruhetagsgesetz im Rahmen der Behandlung eines anderen Vorstosses weitere Lockerungen erfahren sollte. Würde das Ruhetagsgesetz beispielsweise so geändert, dass künftig

auch an hohen Ruhetagen kommerzielle Tätigkeiten zulässig wären, wäre zu regeln, ob beispielsweise Märkte ebenfalls um 17 Uhr schliessen müssten. Nach Massgabe der Begründung des Antrags könnten zwar Waren- und Getränkeautomaten von einer solchen Regelung ausgenommen werden, zumal hier kein Personal verpflichtet ist, länger zu arbeiten. Doch wäre zu klären, was für Fest- und Sportanlässe gelten soll, sofern solche künftig auch an hohen Feiertagen stattfinden könnten. Indem gemäss regierungsrätlichem Gegenvorschlag zum Memorialsantrag „Abschaffung des Tanzverbotes“ neu auch kommerzielle Veranstaltungen an hohen Feiertagen zulässig sein sollen, wirft dies die weitere Frage auf, ob auch dort allfällige, über das gastgewerbliche Sortiment hinausgehende Verkaufsaktivitäten spätestens um 17 Uhr einzustellen wären. Analog wäre auch zu klären, was für Verkäufe im Rahmen von Veranstaltungen für wohltätige, kulturelle und gemeinnützige Zwecke und für den landwirtschaftlichen Direktverkauf gelten sollte.

Eine kantonale Regelung der Ladenöffnungszeiten für Verkaufsgeschäfte müsste grundsätzlich auch für Tankstellenshops in Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr gelten, deren Waren- und Dienstleistungsangebot in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Nach Arbeitsgesetz (vgl. Art. 27 Abs. 1^{quater}) wären sie zwar berechtigt, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sonntags und in der Nacht zu beschäftigen, doch hätten sie allfällige Ladenschliessungszeiten nach kantonalem Ruhetagsgesetz zu beachten und müssten demnach samstags, gemäss Antrag, um 17 Uhr schliessen. Mit Bezug auf die Feier- und Sonntage könnten sie sich auf die Ausnahmeregelung nach Artikel 6 Absatz 3 Ruhetagsgesetz berufen. Sie müssten allerdings, je nach Ausgestaltung dieser Regelung, auch an diesen Tagen früher schliessen. Die dadurch geschaffene Benachteiligung gegenüber entsprechenden Shops in den angrenzenden Kantonen wäre massiv; im Kanton Schwyz bestehen keine entsprechenden Einschränkungen und im Kanton St. Gallen dürfen solche Shops werktags bis 22 Uhr und an öffentlichen Ruhetagen bis 21 Uhr offengehalten werden. Wollte man einer solchen Benachteiligung mittels Ausnahmeregelung entgegenzutreten und solche Shops im Kanton Glarus anders als andere Verkaufsgeschäfte behandeln, würde dies wiederum eine jener Ungleichbehandlungen zurückbringen, welche mit der Abschaffung des Ladenschlussgesetzes im Jahre 2000 beseitigt werden sollten.

All dies und gerade die grosse Vielfalt unterschiedlicher Schliessungszeiten in der Glarner Ladenlandschaft legen es nahe, den Memorialsantrag zugunsten der bisherigen, liberalen Regelung zu verwerfen. Namentlich ist nicht zu sehen, auf welche Zeit der „Ladenschluss“ festgesetzt werden müsste, schliessen doch zahlreiche Verkaufsgeschäfte im Kanton Glarus bereits um 16 Uhr oder noch früher. Vermöchte eine solche Regelung, wie ausgeführt, auch keine Einheitlichkeit zu gewährleisten, so könnte eine gesetzliche Regelung auf einen – im Vergleich zur aktuellen Situation – späteren Zeitpunkt früher schliessende Verkaufsgeschäfte unnötigem Druck aussetzen. Selbst wenn eine solche Regelung niemanden verpflichten wollte, sein Verkaufsgeschäft bis 17 Uhr offenzuhalten, könnte eine solche gesetzliche Regelung beim Publikum eine entsprechende Erwartungs- oder gar eine Anspruchshaltung schaffen.

Soweit sich eine Mehrheit der antwortenden Detaillisten und auch einzelne Grossisten für Ladenschliessungszeiten um 17 oder 18 Uhr aussprachen, bleibt es ihnen unbenommen, dies für sich so zu regeln. Zusammen kann sich eine Marktmacht ergeben. Schliesslich ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass erstens das Kundenverhalten diese Frage regeln soll und dass es zweitens den Marktteilnehmern überlassen bleiben soll, wie sie sich in diesem rasch wandelnden Umfeld mit allseits ständig steigenden Ansprüchen bewegen wollen. Es bedarf vorliegend keiner über die Arbeitsgesetzgebung hinausgehenden Regulierung, welche die unternehmerischen Freiheiten unnötig beschneiden würde.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde den Memorialsantrag „Ladenöffnungszeiten am Samstag und an Feiertagen“ zur Ablehnung zu beantragen

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