



An den Grossen Rat

15.5148.02

WSU/P155148

Basel, 19. August 2015

Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015

## **Motion Joël Thüring und Konsorten betreffend „Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten“ – Stellungnahme**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21.05.2015 die nachstehende Motion Joël Thüring und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Im Zusammenhang mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses nimmt der Einkaufstourismus ins grenznahe Ausland massiv zu. Die Folgen für das lokale Gewerbe und insbesondere den Detailhandel sind gravierend. Erschwerend kommt hinzu, dass die Ladenöffnungszeiten im Kanton Basel-Stadt restriktiver als im grenznahen Ausland oder aber auch im Kanton Basel-Landschaft sind. Acht Kantone in der Schweiz kennen derzeit überhaupt keine Gesetze über die Ladenöffnungszeiten.

Um den Einkaufstourismus einzudämmen, sind viele verschiedene Massnahmen notwendig. Eine davon ist aus Sicht der Motionäre eine moderate Lockerung der heutigen gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der Ladenöffnungszeiten im Kanton Basel-Stadt. Damit erhält der Detailhandel entsprechenden Spielraum um sich in Konkurrenz mit Basel-Land und v.a. den deutschen Gemeinden besser positionieren zu können. Detailhändler, welche auf diese Öffnungszeiten verzichten wollen, sind frei in der Entscheidung. Diejenigen Detailhändler, die diese Massnahme für sinnvoll erachten, können so ihren Kunden insbesondere auch an den Samstagen mit verlängerten Öffnungszeiten eine Zusatzdienstleistung anbieten und haben gleich lange Spiesse wie Läden im benachbarten Ausland.

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat daher, das Gesetz über öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung (RLG) wie folgt anzupassen:

### **§ 5 Grundsatz**

Die Verkaufslokale können an Werktagen wie folgt geöffnet bleiben:

- a) von Montag bis Freitag von 06.00 Uhr bis 20.00 Uhr 22.00 Uhr;
- b) an Samstagen und an Vortagen vor Feiertagen von 06.00 Uhr bis 18.00 Uhr 20.00 Uhr;
- c) an Heiligabend und Gründonnerstag von 06.00 Uhr bis 17.00 Uhr.

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

### **1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion**

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt über die Motion:

**§ 42.** In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Ände-

rung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

<sup>2</sup> Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich beziehen.

<sup>3</sup> Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

In der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, § 5 des kantonalen Gesetzes über öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung (RLG) vom 29. Juni 2005 (SG 811.100) dergestalt zu ändern, dass Verkaufslokale an Werktagen von Montag bis Freitag neu bis 22.00 Uhr (anstatt bis 20.00 Uhr) sowie an Samstagen und an Vortagen von Feiertagen neu bis 20.00 Uhr (anstatt bis 18.00 Uhr) geöffnet haben können.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Zur Vereinbarkeit der Motion mit höherrangigem Recht ist Folgendes zu bemerken:

Die Ladenöffnungszeiten sind zur Zeit noch gänzlich durch kantonales Recht geregelt. Auf Bundesebene sind aber Bestrebungen im Gang, Mindestvorschriften für die Ladenöffnungszeiten zu erlassen. Daher hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten im November 2014 den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (LadÖG) vorgelegt (BBI 2015 741). Darin wird vorgeschlagen, dass Detailhandelsgeschäfte überall in der Schweiz von Montag bis Freitag zwischen 06.00 und 20.00 Uhr und am Samstag zwischen 06.00 und 19.00 Uhr offen haben dürfen. Die Kantone sollen längere Ladenöffnungsmöglichkeiten vorsehen können, aber keine kürzeren mehr. Für die rechtliche Gültigkeit der vorliegenden Motion spielt dieses geplante Bundesgesetz noch keine Rolle, da es noch im Entscheidungsprozess steht. Dennoch kann festgehalten werden, dass die in der Motion vorgeschlagene Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten diesem Bundesgesetzesentwurf nicht entgegensteht.

Als übergeordnetes Recht sind im Bereich der Ladenöffnungszeiten das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11) und die dazugehörenden Bundesverordnungen zu beachten:

Das Arbeitsgesetz geht aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts grundsätzlich dem kantonalen Recht vor. Dennoch kennt das Arbeitsgesetz hierzu gewisse Nuancierungen. So enthält Art. 71 lit. c ArG einen Vorbehalt für polizeilich motiviertes kantonales Recht u.a. im Bereich der Öffnungszeiten des Detailverkaufs oder der Sonntagsruhe. Aufgrund dieses Vorbehaltes stehen kantonale Ladenschlussvorschriften neben den Vorschriften des Arbeitsgesetzes und müssen gleichermaßen beachtet werden. Allerdings dürfen die kantonalen Vorschriften nur dem Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung und nicht dem Schutz des Verkaufspersonals dienen, denn der Arbeitnehmerschutz ist wiederum durch das Arbeitsgesetz abschliessend geregelt (BGE 130 I 279; 140 II 46).

Zum Arbeitnehmerschutz gehört auch die Einteilung der Arbeitszeit durch das Arbeitsgesetz. Art. 10 ArG bestimmt, dass die Arbeit von 06.00 bis 20.00 Uhr als Tagesarbeit und die Arbeit von 20.00 bis 23.00 Uhr als Abendarbeit gilt. Grundsätzlich sind die Tages- und die Abendarbeit im Gegensatz zur Nachtarbeit bewilligungsfrei und unterstehen viel weniger restriktiven Regeln. Abendarbeit kann vom Arbeitgeber allerdings erst nach Anhörung der Arbeitnehmervertretung im Betrieb oder der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt werden. Bei einer Ausdehnung der Ladenöffnungszeit von Montag bis Freitag von 20.00 auf 22.00 Uhr - und somit in die Abendarbeitszeit hinein - müssen gemäss Art. 10 ArG im Einzelfall öffnungswillige Detailhandelsgeschäfte die Anhörung der Arbeitnehmerschaft nach den Regeln des Arbeitsgesetzes vorgängig durchgeführt haben. Diese Anhörungspflicht im konkreten Anwendungsfall spricht aber

nicht gegen eine kantonale gesetzlich festgelegte Möglichkeit, Läden von Montag bis Freitag bis 22.00 Uhr zu öffnen.

Auch sonst ist der Motionsinhalt als mit dem Arbeitsgesetz vereinbar anzusehen. Denn es ist, zumindest beim vorgeschlagenen zeitlichen Rahmen der Öffnungszeiten (und wie bei der zuvor erwähnten Anhörung der Arbeitnehmerschaft), eine Frage der einzelnen betrieblichen Organisation und nicht eine Frage der gesetzlich festgelegten Öffnungsmöglichkeiten, ob die Regeln des Arbeitsgesetzes und der entsprechenden Bundesverordnungen über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingehalten werden.

Es spricht demnach kein höherrangiges Recht gegen den Motionsinhalt.

**Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.**

## **2. Zum Inhalt der Motion**

### **2.1 Ausgangslage**

Gemäss Vorschlag der Motionärinnen und Motionären soll das kantonale Gesetz über öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung (RLG) vom 29. Juni 2005 (SG 811.100) so angepasst werden, dass künftig Verkaufslokale an Werktagen von Montag bis Freitag neu bis 22.00 Uhr anstatt bis 20.00 Uhr sowie an Samstagen und an Vortagen vor Feiertagen neu bis 20.00 Uhr anstatt bis 18.00 Uhr geöffnet haben können. Der Regierungsrat wird aufgefordert, § 5 dieses Gesetzes zu ändern, da die Ladenöffnungszeiten gegenwärtig noch ausschliesslich durch kantonales Recht geregelt werden. Gemäss den obigen Ausführungen zur rechtlichen Zulässigkeit sind ausserdem das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ARG) vom 13. März 1964 (SR 822.11) und die dazugehörenden Bundesverordnungen als übergeordnetes Recht im Bereich der Ladenöffnungszeiten zu beachten. Der Motionsinhalt ist mit dem Arbeitsgesetz als vereinbar anzusehen.

### **2.2 Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (LadÖG)**

Der Bundesrat hat den eidgenössischen Räten am 28. November 2014 den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (LadÖG) vorgelegt (Botschaft; BBI 2015 741). Damit sollen gemeinsame Mindestanforderungen für den gesamten Schweizer Detailhandel im Bereich der Ladenöffnungszeiten festgesetzt werden: „Die Detailhandelsbetriebe dürfen (...) montags bis freitags von 6–20 Uhr und am Samstag von 6–19 Uhr geöffnet sein. Die Abend-, Nacht- und Sonntagsarbeit ist von der Vorlage nicht betroffen. Das neue Gesetz bringt auch keine Änderung des Arbeitsgesetzes mit sich, das den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleistet. Im Einklang mit den Bestimmungen des Arbeitsgesetzes können die Kantone längere Öffnungszeiten bewilligen und den Betrieben Abendverkäufe an Werktagen beziehungsweise Ladenöffnungen an Sonntagen genehmigen. Die kantonalen Feiertage sowie deren Vortage sind von der neuen Regelung ausgenommen“.

Der Bundesrat räumt in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf ein, dass die aktuell gelgenden unterschiedlichen kantonalen Regelungen der Ladenöffnungszeiten für Detailhändler Verzerrungen der Wettbewerbssituation bewirken. Mit dem neuen Bundesgesetz will der Bundesrat deshalb u.a. für ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen sorgen. Eine in der Botschaft zitierte vom SECO in Auftrag gegebene Studie (Econcept, 2005, «Volkswirtschaftliche Auswirkungen flexibler Ladenöffnungszeiten», Arbeitsmarktpolitik Nr. 12.9) zeigt, dass eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten bis 20.00 Uhr für die Konsumentinnen und Konsumenten einen erheblichen Zusatznutzen mit sich bringt, während der Zusatznutzen einer weiteren Verlängerung über 20.00 Uhr hinaus nur gering ist. Es bleibt abzuwarten, wie sich das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten weiterentwickeln wird.

Für den Kanton Basel-Stadt würde das Gesetz (nach aktuellem Stand des Entwurfs) zu einer verlängerten Ladenöffnungszeit an Samstagen um eine Stunde führen. Für den Kanton Basel-Landschaft, der seit 1997 keine kantonale Regelung der Öffnungszeiten mehr hat, würde das neue Bundesgesetz die gleichen Bedingungen hinsichtlich Ladenöffnungszeiten wie für Basel-Stadt mit sich bringen.

## 2.2 Situation im Kanton Basel-Stadt

Am 3. März 2011 wurde die Motion Dieter Werthemann und Konsorten betreffend gleicher Gesetze für Ladenöffnungszeiten in Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom Grossen Rat dem Regierungsrat nicht überwiesen und als erledigt abgeschrieben. Am 3. März 2013 lehnte der Kanton Basel-Stadt eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten am Samstag um zwei Stunden mit einem Nein-Anteil von rund 60 Prozent ab. Diese deutliche Ablehnung durch das Basler Stimmvolk vor gut zwei Jahren zeigt, dass längere Öffnungszeiten von Verkaufslokalen nicht dem Volkswillen entsprechen. Zudem können schon heute die Verkaufslokale an Werktagen bis 20.00 Uhr geöffnet haben, wovon (in der Basler Innenstadt) nicht viele Läden Gebrauch machen.

Es ist zudem unbestritten, dass längere Ladenöffnungszeiten im Kanton die Frankenstärke nicht massgeblich abfedern können. Der Einkaufstourismus hat sich vor allem im Zusammenhang mit der Aufhebung des Euro-Mindestkurses verstärkt, nicht wegen den zum Teil längeren Öffnungszeiten der Verkaufslokale im grenznahen Ausland, die schon vor der Aufhebung des Euro-Mindestkurses galten. Der von den Motionärinnen und Motionären genannte „Spielraum“ und die freie Entscheidung jedes Detailhändlers, von den in der Motion geforderten verlängerten Ladenöffnungszeiten Gebrauch machen zu können oder nicht, würde lediglich zu einer verschärften Wettbewerbssituation im Kanton selber führen, was die allgemeine Situation des lokalen Gewerbes nicht verbessern könnte.

## 3. Fazit

Der Regierungsrat anerkennt die Schwierigkeiten des lokalen Gewerbes und insbesondere des Detailhandels durch die Aufhebung des Euro-Mindestkurses im Januar 2015. Es bleibt aber abzuwarten, wie sich das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten weiterentwickeln wird. In jüngster Vergangenheit hat sich zudem gezeigt, dass längere Öffnungszeiten von Verkaufslokalen nicht dem Volkswillen in Basel entsprechen.

## 4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Joël Thüring und Konsorten betreffend „Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin  
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin