

M 093-2010
M 160-2010

Vorstoss-Nr: 093-2010
Vorstossart: **Motion**

Eingereicht am: 03.06.2010

Eingereicht von: Tromp (Bern, BDP) (Sprecher/ -in)

Weitere Unterschriften: 25

Dringlichkeit:

Datum Beantwortung: 08.12.2010
RRB-Nr: 1773
Direktion: VOL

Attraktivitätssteigerung in Tourismuszonen durch verlängerte Ladenöffnungszeiten

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG) zu unterbreiten, die in echten Tourismuszonen, wie der Altstadt von Bern, tägliche bzw. verlängerte Ladenöffnungszeiten ermöglichen.

Begründung:

Gemäss Artikel 12 HGG können in überwiegend vom Tourismus abhängigen Gemeinden die Läden täglich bzw. verlängert geöffnet werden. Der Regierungsrat hat gemäss seiner Kompetenz durch Verordnung (Art. 5 HGv) 39 Gemeinden im Kanton als „Tourismusgemeinden“ bezeichnet; diese können von verlängerten Ladenöffnungszeiten Gebrauch machen.

Nicht zu diesem Gemeinden gehören die Städte, auch dann, wenn sie hohe Logiernächtezahlen mit einer bedeutenden Wertschöpfung aufweisen, wie z. B. die Stadt Bern mit über 680'000 Logiernächten pro Jahr. Wohl sind in der Tat in einer Stadt nicht alle Quartiere vom Tourismus gleich betroffen, einige dagegen sind wirtschaftlich stark davon abhängig. Dazu gehört die Altstadt von Bern, ihres Zeichens UNESCO-Welterbe. Mit ihrem grossen kulturellen Angebot, ihren Anziehungspunkten, wie Bärenpark, verschiedenen hoch attraktiven Museen, einem vielfältigen Angebot in Hotellerie und Gastronomie, ist Bern wesentlich vom Tourismus abhängig. Bei Anwendung der bisherigen Kriterien für die Bestimmung von Tourismusgebieten würde die Altstadt von Bern in mehreren Bereichen Spitzenwerte erreichen.

Leider ist in der Stadt Bern die Hotelbelegung bisher nur während der Woche sehr hoch, nicht dagegen an Wochenenden. Verschiedene Marketingmassnahmen der Branche und von Bern Tourismus für die Steigerung der Logiernächte an Wochenenden blieben erfolglos; vor allem die geschlossenen Läden an den Sonntagen werden als Hauptargument aufgeführt. Shopping gehört einfach zu einem kompletten touristischen Angebot – auch an Sonntagen.

Der Gemeinderat der Stadt Bern hat am 5. Mai 2010 auf Anregung im Stadtparlament eine entsprechende Motion positiv beantwortet. Er weist bei der Erweiterung der Ladenöffnungszeiten auf die Einhaltung des Arbeitsrechts bzw. des GAV im Detailhandel hin. Diese Auflage ist unbestritten.



Um die Altstadt von Bern und allenfalls auch andere Zonen mit einer starken Tourismusbranche von erweiterten Ladenöffnungszeiten profitieren zu lassen, muss das Gesetz über Handel und Gewerbe so abgeändert werden, dass nicht nur ganze Gemeinden, sondern auch kleinere Gebiete/Quartiere als Tourismuszonen bezeichnet werden können.

Als Folge der Gesetzesänderung wäre dann auch die Verordnung so anzupassen, dass die Altstadt von Bern als „Tourismuszone“ gilt. Der Perimeter ist in Absprache mit den Behörden der Stadt Bern festzulegen.

Die Gäste und die wirtschaftlich davon abhängigen Personen und Unternehmen sind für eine entsprechende Anpassung dankbar.

Vorstoss-Nr:	160-2010	
Vorstossart:	Motion	
Eingereicht am:	08.09.2010	
Eingereicht von:	Hess (Bern, SVP)	(Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften:	25	
Dringlichkeit:		
Datum Beantwortung:	08.12.2010	
RRB-Nr:	1773	
Direktion:	VOL	

Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten

Jeder, der am Abend schon mal am Bahnhof in Bern war, weiss, dass der Kanton Bern ein Problem mit seinen Ladenöffnungszeiten hat. Die Migros-Filiale am Bahnhof Bern ist immer überfüllt – ein deutliches Zeichen dafür, dass bei der Bevölkerung der dringende Bedarf besteht, auch ausserhalb der bisherigen Geschäftszeiten einzukaufen. Die Ladenöffnungszeiten werden vom Kanton geregelt, der Bund gibt einzig mit dem Arbeitsrecht einen gewissen Rahmen, der eingehalten werden muss. Innerhalb dieses Rahmens können die Öffnungszeiten aber liberalisiert werden.

In unserer modernen Gesellschaft haben sich die Arbeitszeiten verschoben und es ist an der Zeit, dass auch die Ladenöffnungszeiten den neuen Bedürfnissen angepasst werden. In anderen Kantonen wie Basel-Landschaft oder Genf ist dies bereits der Fall und die Beispiele zeigen, dass es funktioniert. Die Bewohner dieser Kantone nutzen das erweiterte Angebot rege und gehen zu angeblichen Randzeiten einkaufen. Auch der Kanton Bern muss jetzt handeln, um im interkantonalen Vergleich nicht den Kürzeren zu ziehen. Liberale Öffnungszeiten fördern die Wirtschaft und schaffen zusätzliche Arbeitsplätze. Anders laufen wir Gefahr, dass die Bernerinnen und Berner in die angrenzenden Kantone zum Einkaufen fahren, wenn diese attraktivere Öffnungszeiten ihrer Geschäfte haben.

Bislang gelten folgende Regeln für den Kanton Bern: Geschäfte dürfen von Montag bis Freitag von 6 bis 20 Uhr geöffnet haben und am Samstag von 6 bis 17 Uhr. Einmal pro Woche ist ein Abendverkauf werktags bis 22 Uhr erlaubt. Das Arbeitsrecht auf Bundesebene ist viel liberaler und sieht eine mögliche Arbeitszeit zwischen 5 und 24 Uhr bzw. 23 Uhr am Samstag vor.

Deshalb fordere ich den Regierungsrat auf, die kantonalen Vorschriften wie folgt zu liberalisieren:

1. Von Montag bis Freitag sind Öffnungszeiten von 5 bis 24 Uhr gemäss Artikel 10 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) einzuführen. Hierbei kann jeder Betrieb selbst entscheiden, wann in dieser Zeitspanne er geöffnet haben möchte.
2. Am Samstag ist eine Öffnungszeiten von 5 bis 23 Uhr gemäss Artikel 18 Absatz 2 ArG einzuführen. Erneut kann der Betrieb selbst entscheiden, wann in dieser Zeitspanne er geöffnet haben möchte.

Antwort des Regierungsrats

Beide Vorstösse betreffen das Thema Ladenöffnungszeiten. Der Regierungsrat nimmt deshalb zu beiden Vorstössen in einer gemeinsamen Antwort Stellung.

Ausgangslage

Damit ein Verkaufsgeschäft offen gehalten werden kann, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Die kantonalen Ladenschlussvorschriften müssen eine Öffnung zulassen. Sie dienen in erster Linie dem Schutz der Nacht- und Feiertagsruhe. Ergänzende sozialpolitische Überlegungen sind für Personen zulässig, die nicht dem eidgenössischen Arbeitsgesetz unterstellt sind. Der gesetzliche Schutz des Verkaufspersonals dagegen ist abschliessend im Arbeitsgesetz geregelt.¹
2. Die Schutzvorschriften des eidgenössischen Arbeitsrechts müssen eingehalten sein. Entweder werden nur Personen eingesetzt, die nicht dem Arbeitsrecht unterstehen (nur leitende Angestellte und die Familie des Geschäftsinhabers bzw. der Geschäftsinhaberin). Oder das Arbeitsrecht lässt die Arbeit generell zu bzw. die erforderliche Bewilligung liegt vor. Abendarbeit ist ohne Bewilligung möglich. Dagegen ist Sonntagsarbeit nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen möglich. Einen weitergehenden Schutz der Angestellten können die Sozialpartner in Einzel- oder Gesamtarbeitsverträgen vereinbaren.

Eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten durch den Kanton ist deshalb auf das Arbeitsrecht abzustimmen. Es bringt nichts, wenn zwar das Verkaufsgeschäft offen sein kann, aber das Personal nicht arbeiten darf. Dieser Aspekt ist insbesondere bei der Motion Tromp zu prüfen, die eine Ladenöffnung auch am Sonntag zulassen will.

Die Ladenöffnungszeiten sind im kantonalen Gesetz vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG) geregelt. Die heute geltenden Öffnungszeiten sind seit dem 1. Januar 2007 in Kraft. Die Entstehungsgeschichte lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

- Im Anschluss an eine Vernehmlassung zu Einschränkungen der Werbung schlug der damalige Regierungsrat vor², auf Vorschriften zur Ladenöffnung ganz zu verzichten. Begründung war, dass fünf Kantone keine solchen Vorschriften mehr hätten und dass der Kanton Bern nur bezüglich des Abendverkaufs zu den liberaleren Kantonen gezählt werden könne. Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sei durch das eidgenössische Recht nach wie vor gewährleistet. Für den Schutz der Nacht- und Feiertagsruhe wurden die bau- und planungsrechtlichen Vorschriften als genügend erachtet.
- Die vorberatende Kommission des Grossen Rats folgte dieser Argumentation nicht und erarbeitete eine Revision der damals geltenden Bestimmungen. Zuhanden der ersten Lesung beantragten Regierungsrat und Kommission tägliche Öffnungszeiten von 6.00

¹ BGE 130 I 279

² Grüne Vorlage vom 19. Oktober 2005

bis 22.00 Uhr, am Samstag bis 17.00 Uhr³. Zusammen mit den veränderten Vorschriften sollte ein Normalarbeitsvertrag erlassen werden, weil die Sozialpartner sich nicht auf einen Gesamtarbeitsvertrag einigen konnten.

- Ein Antrag der FDP in der ersten Lesung, die Lösung für Tourismusgemeinden auf historische Altstadtteile auszudehnen, wurde zurückgezogen⁴.
- Der Grosse Rat beschloss in der zweiten Lesung die heute geltende Regelung mit täglichen Öffnungszeiten bis 20.00 Uhr mit einem Abendverkauf pro Woche bis 22.00 Uhr. Der Ladenschluss am Samstag wurde auf 17.00 Uhr festgelegt⁵.

Seit bald vier Jahren liegen Erfahrungen mit den geänderten Ladenöffnungszeiten vor. Sie zeigen, dass von der Möglichkeit, das Geschäft unter der Woche jeden Tag bis 20.00 offen zu halten, kaum Gebrauch gemacht wird. Einzig am Samstag schliessen viele Geschäfte erst um 17.00 Uhr statt wie früher um 16.00 Uhr. Auch in der Altstadt von Bern machen kaum Geschäfte von der Ladenöffnung bis 20.00 Uhr Gebrauch. Gerade in der unteren Altstadt verzichten viele Geschäfte zudem auf einen Abendverkauf.

Vergleich der Kantone

Die Regelungen sind sehr unterschiedlich. Nach wie vor verzichtet nur eine Minderheit der Kantone ganz auf Vorschriften zum Ladenschluss. Nicht nur die Stadt Bern, auch andere Städte mit einer grossen touristischen Bedeutung wie Luzern oder Montreux, müssen Ladenöffnungszeiten einhalten. Entgegen der Aussage in der Motion Hess hat der Kanton Genf eine vergleichbare Regelung wie der Kanton Bern. Läden können nicht generell länger offen halten, sondern nur kleine Familienbetriebe. Dies führte zu Problemen mit Alkoholmissbrauch. Deshalb musste Genf eine Bestimmung einführen, wonach nach 21.00 Uhr kein Alkohol mehr verkauft werden darf.

Kanton	Ladenschluss an Werktagen gemäss Gesetz (Uhr)		
	Montag bis Freitag	Samstag	Abendverkauf
AG	Keine Einschränkungen ⁶		
AR	Kompetenz der Gemeinden		
AI	Keine Einschränkungen ⁶		
BS	20.00	18.00	keiner
BL	Keine Einschränkungen ⁶		
BE	20.00	17.00	1 x 22.00
FR	19.00	16.00	1 x 21.00
GE	19.00 (Fr 19.30)	18.00	1 x 21.00
GL	Keine Einschränkungen ⁶		
GR	Kompetenz der Gemeinden		
JU	19.00	Gemeinden	2 x 21.30
LU	18.30	16.00	2 x 21.30
NE	18.30	17.00	1 x 20.00
NW	Keine Einschränkungen ⁶		
OW	Keine Einschränkungen ⁶		

³ Graue Vorlage vom 3. bzw. 15. Februar 2006

⁴ Verhandlung vom 22. März 2006; Tagblatt des Grossen Rats 2006; S. 410

⁵ Verhandlungen vom 12. Juni 2006; Tagblatt des Grossen Rats 2006 S. 714 -728

⁶ Dies heisst, das kantonale Recht enthält keine Regelung. Dagegen muss auch hier das eidgenössische Arbeitsrecht eingehalten werden, das Nachtarbeit im Verkauf nur sehr beschränkt zulässt.

SG	19.00	17.00	1 x 21.00
SH	22.00	18.00	
SO	18.30	16.00	1 x 21.00
SZ	Keine Einschränkungen ⁶		
TI	18.30	17.00	1 x 21.00
TG	22.00	22.00	
UR	18.30	17.00	1 x 21.00
VD	Kompetenz der Gemeinden		
VS	18.30	17.00	1 x 21.00
ZH	Keine Einschränkungen ⁶		
ZG	19.00	17.00	1 x 21.30

Am Sonntag gibt das eidgenössische Arbeitsrecht vor, in welchen Geschäften gearbeitet werden kann. Die Kantone mit einer Regelung der Ladenöffnungszeiten kennen deshalb vergleichbare Vorschriften wie diejenigen des Kantons Bern. Offen gehalten werden dürfen Lebensmittelgeschäfte für den täglichen Bedarf, Blumengeschäfte und Kioske.

In verschiedenen Kantonen wurden liberalere Ladenöffnungszeiten unter der Woche an der Urne abgelehnt. Die tatsächlichen Öffnungszeiten der Geschäfte gehen oft deutlich weniger weit als der gesetzliche Rahmen. In Zürich wird zum Beispiel mit folgenden effektiven Öffnungszeiten geworben⁷:

„In der Region Zürich haben die Läden generell Montag bis Freitag von 9.00 bis mindestens 18.30 Uhr geöffnet und einmal die Woche bis spät abends. Im Stadtzentrum Zürich sowie in einigen Einkaufszentren kann man wochentags bis 20.00 Uhr einkaufen. Am Samstag schliessen die Geschäfte in Baden und Zug um 16.00 Uhr, in Rapperswil-Jona und Winterthur um 17.00 Uhr und im Zentrum von Zürich um 18.00 Uhr.“

Schlussfolgerungen

Die Frage der Ladenöffnungszeiten hat der Grosse Rat im Jahr 2006 sehr intensiv diskutiert und nach einer tragfähigen Lösung gesucht. Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, den dadurch gefundenen Kompromiss bereits jetzt wieder in Frage zu stellen, zumal in der Motion Hess keine neuen Argumente vorgebracht werden. Aufgrund der tatsächlichen Ladenöffnungszeiten ist kein Bedürfnis nach einer Verlängerung erkennbar. Nur wenige Geschäfte im Kanton Bern nutzen heute die gesetzlich möglichen Öffnungszeiten aus. Der Blick in Kantone mit deutlich liberaleren Regeln zeigt, dass dort nicht wesentlich andere Ladenöffnungszeiten gehandhabt werden. Offensichtlich genügen die Einkaufsmöglichkeiten in Bahnhöfen und Tankstellen-Shops, um punktuelle Bedürfnisse abzudecken.

Eine generelle Erweiterung der Ladenöffnungszeiten in die Nacht hinein würde zudem für den Verkauf alkoholischer Getränke neue Probleme schaffen. Das geltende Recht verhindert Alkoholverkauf nach 22.00 Uhr. Gerade junge Erwachsene entscheiden sich oft spontan zum Alkoholkau. Wenn sie nach Ladenschluss um 22.00 Uhr nicht mehr preiswert Alkohol einkaufen können, vermindert sich auch das problematische Rauschtrinken. Dies zeigen die Erfahrungen aus dem Kanton Genf deutlich.

Die Motion Tromp verlangt eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten „in echten Tourismus-zonen, wie der Altstadt von Bern“. In Bern ist die ganze Altstadt bis zum Hirschengraben Teil des UNESCO-Weltkulturerbes. Ein grosser Teil der Geschäfte in diesem Perimeter dient vor allem der ansässigen Bevölkerung zum Einkaufen. Eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten würde gegenüber den übrigen Geschäften im Kanton eine Ungleichbehandlung bedeuten, für die es keine sachlichen Gründe gibt. Eine Beschränkung auf die

⁷ Vgl. www.zuerich.com => shopping => Öffnungszeiten in Zürich

untere Altstadt von Bern, wie dies in einer Motion im Stadtrat von Bern gefordert worden war, würde dort einen Nutzungsdruck auslösen. Gelten unterhalb des Zytglogge andere Öffnungszeiten als zwischen Bahnhof und Zytglogge, wird die untere Altstadt attraktiver für nationale und internationale Verkaufsketten, die sich nicht unbedingt an Touristinnen und Touristen richten. Es besteht die Gefahr, dass ein Verdrängungswettbewerb zulasten der bestehenden Geschäfte entsteht. Dies stellt einen Widerspruch zu planerischen Vorstellungen dar, wonach die untere Altstadt ein „mit geschäftlichen und kulturellen Nutzungen durchmischtes Wohnquartier“ ist. Eine generelle Öffnung der Geschäfte am Sonntag wäre zudem nicht mit dem eidgenössischen Arbeitsrecht vereinbar, weil weder die Anforderungen an eine bewilligungsfreie Sonntagsarbeit erfüllt sind noch eine Bewilligung für dauernde Sonntagsarbeit des Bundes erhältlich wäre. Das in der Motion Tromp angestrebte Ziel scheitert somit an den Vorgaben des eidgenössischen Arbeitsrechts.

Der Regierungsrat kann im Übrigen die Aussage nicht bestätigen, wonach die geschlossenen Geschäfte für die geringeren Übernachtungszahlen am Wochenende verantwortlich wären. Es ist eine allgemein bekannte Tatsache, dass der Wegfall des Geschäftstourismus dazu führt, dass die Auslastung der Hotels an den Wochenenden tiefer ist.

Ebenfalls geprüft hat der Regierungsrat, ob eine Liberalisierung auf Geschäfte beschränkt werden könnte, die sich eindeutig an Touristen richten. Die Anforderungen des Bundesrechts bzw. die diesbezügliche Praxis des Bundesgerichts an den Nachweis eines dringenden Bedürfnisses für Sonntagsarbeit sind hoch. Es könnten deshalb höchstens vereinzelte Geschäfte offen halten. Die Abgrenzung wäre schwierig und könnte zu langwierigen rechtlichen Auseinandersetzungen führen. Insgesamt wäre kaum mit einer Steigerung der Attraktivität der Innenstädte zu rechnen.

Gegen eine solche Lösung spricht auch, dass die Stadt Bern selber eine Liberalisierung ablehnt. Das Stadtparlament hat am 19. August 2010 die entsprechende Motion⁸ mit 33 zu 27 Stimmen abgelehnt.

Antrag	Motion Tromp:	Ablehnung
	Motion Hess:	Ablehnung

An den Grossen Rat

⁸ M 09.000298 „Besser für den Tourismus – Besser fürs Gewerbe“. Gemäss Ziffer 1 soll der Gemeinderat beim Regierungsrat beantragen, die untere Altstadt in die Liste der Tourismusgebiete aufzunehmen.