

**Limitierte Anzahl Sonntagsverkäufe ohne Restriktionen
(Anpassung des Gesetzes über die Ausübung des Handels)**

Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 20. März 2008 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (TGR S. 535) schlugen die Grossräte Waeber und Geinoz eine Anpassung des Gesetzes über die Ausübung des Handels vor, indem inskünftig die Gemeinden ermächtigt werden sollten, vier Sonntage pro Jahr zu bezeichnen, an denen Sonntagsverkäufe erlaubt sind.

Dieser Vorstoss beruft sich in erster Linie auf eine neue Bestimmung des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG), welche am 21. Dezember 2007 verabschiedet wurde und folgenden Wortlaut hat (Art. 19 Abs. 6):

⁶ Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmer in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen.

Zudem weisen die Motionäre darauf hin, dass Sonntags- und Weihnachtsverkäufe in den letzten Jahren immer beliebter geworden sind und den neuen Gewohnheiten und Bedürfnissen der Konsumenten entgegenkommen.

Mit einer neuen Gesetzesbestimmung und einer grösseren Flexibilität könnte schliesslich die Rechtssicherheit und die Gleichbehandlung in diesem Bereich verbessert werden. Dies wäre insofern zu begrüssen, als die für die Anwendung der Arbeitsgesetzgebung zuständigen Behörden immer öfter mit Anfragen für Sonntagsarbeit (für Firmenjubiläen, Automobil-Präsentationen, kulturelle Anlässe, Dorffeste usw.) konfrontiert werden.

Antwort des Staatsrates

1. Gemäss Artikel 18 des Arbeitsgesetzes ist die Sonntagsarbeit grundsätzlich verboten. In Artikel 19 dieses Gesetzes sind sodann die Ausnahmen von diesem Verbot geregelt, wobei ein kantonales Bewilligungsverfahren vorgesehen ist. Vorübergehende Sonntagsarbeit wird bewilligt, sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird (Art. 19 Absl. 3 ArG).

Die Revision des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 geht auf eine von Nationalrat Kurt Wasserfallen am 17. Dezember 2003 eingereichte, parlamentarische Initiative zurück. Mit dieser Initiative verlangte dieser, das Arbeitsgesetz und die entsprechenden Verordnungen dahingehend abzuändern, dass die Sonntagsarbeit an bis zu vier Sonntagen pro Jahr ohne Bewilligung zugelassen werden könne. In einem Urteil vom 22. Oktober 2002 (2A.542/2001/dxc) hatte das Bundesgericht zuvor festgehalten, dass die bisherige Praxis des SECO für die Adventszeit auf keiner Rechtsgrundlage beruhe, da das dringende Bedürfnis – Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung für vorübergehende Sonntagsarbeit – nur bei Vorliegen einer langen Tradition bzw. bei Vorliegen einer starken ausländischen Konkurrenz anerkannt werden könne. Aus diesem Grunde könne für solche Bewilligungen nur eine einzelfallweise Prüfung in Frage kommen. Dies hat dazu geführt, dass praktisch jeder Kanton eine eigene Praxis

entwickelt hat. Auch wenn das revidierte Bundesgesetz diesem Problem Rechnung getragen hat und nunmehr die Möglichkeit bietet, an vier Sonntagen pro Jahr Personal frei zu beschäftigen, bleibt es den Kantonen belassen, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und eine entsprechende Bestimmung in ihre Gesetzgebung über die Geschäftsöffnungszeiten aufnehmen wollen.

2. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Ausübung des Handels (HAG ; SGF 940.1) am 1. Januar 1999 sind die Geschäftsöffnungszeiten für das ganze Gebiet des Kantons einheitlich geregelt, mit Ausnahme einiger Kompetenzen, die den Gemeinden verblieben sind, sowie bestimmter Ausnahmestimmungen für touristische Gebiete. Diese Gesetzgebung enthält zwar einen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten des Arbeitsgesetzes, regelt aber die Problematik der Geschäftsöffnungszeiten unter gewerbepolizeilichen Gesichtspunkten, nicht aber hinsichtlich des Arbeitnehmerschutzes.

Für Sonn- und Feiertage sieht das Gesetz ein allgemeines Verbot der Geschäftsöffnung vor (Art. 9 HAG), wobei die Gemeinden in einigen Ausnahmefällen von dieser Regel abweichen können, sofern dies in einem allgemein verbindlichen Reglement vorgesehen ist. Einer bewährten Tradition folgend, können unter anderem Spezereien, Kioske oder Blumenhandlungen in den Genuss solcher Ausnahmestimmungen kommen (vgl. Art. 10 Abs. 1 HAG). Weitere, punktuelle Sonntagsöffnungen können für Messen, Märkte und ähnliche Veranstaltungen bewilligt werden (Art. 10. Abs 3 HAG und Art. 7 HAR).

Bezüglich der letztgenannten Bewilligungen sieht sich die Sicherheits- und Justizdirektion als Aufsichtsbehörde für Geschäftsöffnungszeiten (Art. 13a HAG) immer häufiger mit Situationen konfrontiert, die den Rahmen des Gesetzes bei weitem sprengen, jedoch von den betroffenen Gemeinden toleriert oder gar ausdrücklich gutgeheissen werden. Diese „fait-accompli“-Politik und die damit einher gehende Intransparenz haben zu einer Wettbewerbsverzerrung und Ungleichbehandlung geführt, die der Gesetzgeber mit der Gesetzgebung über die Ausübung des Handels doch gerade hatte beseitigen wollen.

In diesem Zusammenhang berufen sich die fehlbaren Unternehmen und Gemeinden oft auf den Vertrauensgrundsatz, da sie in vielen Fällen über eine Bewilligung der für die Anwendung der Arbeitsgesetzgebung zuständigen Behörden verfügen. Dies gilt insbesondere für saisonale Ausstellungen im Möbelhandel, in Autogaragen und in Gartenzentren.

3. In den anderen Kantonen finden sich bezüglich der sonntäglichen Geschäftsöffnungen die verschiedensten Regelungen. Abgesehen von den Kleingeschäften, die am Sonntag seit jeher geöffnet sind sowie den Ausnahmen für touristische Gebiete, präsentiert sich die Situation anhand einiger Beispiele wie folgt:

Wallis: Gesetz vom 22. März 2002 über die Öffnungszeiten der Geschäfte (Art. 6 Abs. 2)	Der Gemeinderat kann für besondere Anlässe (Volksfest, Weihnachtsmarkt, kulturelle oder sportliche Veranstaltungen) eine Ausnahmbewilligung pro Jahr erteilen.
Jura: Gesetz vom 19. Dezember 2006 über die wirtschaftlichen Tätigkeiten (Art. 16 Abs. 3)	Eine jährliche Ausnahmbewilligung des Gemeinderates für Ausstellungszwecke.
Waadt: Reglementierung liegt in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Gemeinden	Keine allgemeine Ausnahme, wobei die Gartenzentren sowie die Landwirtschaftsbetriebe, die den Verkauf am Hof praktizieren, jeden Sonntag geöffnet sein können.

<p>Neuenburg: Gesetz vom 30. September 1991 über die Gewerbe Polizei (Art. 22 und 23) (Revision in Vorbereitung)</p>	<p>Der Gemeinderat kann für Ausstellungszwecke zwei Ausnahmen pro Jahr bewilligen, ausser im Dezember.</p> <p><i>Das neue Gesetz vom 2. September 2008 über die Gewerbe Polizei und die öffentlichen Gaststätten (Referendumsfrist : 12.12.2008) sieht in Artikel 39 Abs. 3 vor, dass der Staatsrat, gemäss der Bundesgesetzgebung befähigt ist, die Sonntage festzulegen, an denen das Personal ohne Bewilligung beschäftigt werden darf. An diesen Sonntagen dürfen die Geschäfte von 06.00 bis 17.00 Uhr geöffnet sein.</i></p>
<p>Genf: Gesetz vom 15. November 1968 über die Geschäftsschliessungszeiten (Art. 7)</p>	<p>Keine allgemeine Ausnahmeregelung. Hingegen kann das Departement für Wirtschaft und Gesundheit spezielle Ausnahmen bewilligen, wenn ein geschäftliches oder touristisches Interesse vorliegt, welches eine solche Ausnahme rechtfertigt. Solche Ausnahmen können in den Perioden zwischen dem 10. Dezember und dem 3. Januar bzw. zwischen dem 1. Juni und dem 30. September oder bei besonderen Anlässen (Fêtes de Genève, Automobilsalon, besondere Anlässe von Gewerbevereinen oder Vereinigungen des Detailhandels)</p>
<p>Bern: Gesetz vom 4. November 1992 über den Handel und die Industrie (Art. 11 Abs. 2)</p>	<p>Zwei Ausnahmen pro Jahr</p>
<p>Luzern: Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vom 23. November 1987 (Art. 9 Abs. 4)</p>	<p>Die Gemeindebehörde kann zwei Ausnahmen pro Jahr bewilligen, davon mindestens eine im Dezember (ausgenommen an den hohen Feiertagen).</p>
<p>Zürich: Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vom 26. Juni 2000 (Art. 5)</p>	<p>Die Gemeindebehörde kann vier Ausnahmen pro Jahr bewilligen (ausgenommen an hohen Feiertagen). Die beiden Sonntage im Dezember sind von vorneherein festgelegt.</p>
<p>Solothurn: Einführungsgesetzgebung zum Arbeitsgesetz (Revision für 2009 vorgesehen)</p>	<p>Der Staatsrat hat bereits beschlossen, dass am 14. und am 21. Dezember 2008 das Personal ohne Bewilligung beschäftigt werden darf; allerdings muss jeder Gewerbebetrieb zusätzlich über eine gewerbepolizeiliche Individualbewilligung verfügen.</p>

Diese Situation wird sich in den nächsten Monaten vermutlich weiter entwickeln, da manche Kantone ihre Gesetzgebung der neuen bundesgesetzlichen Regelung anpassen werden.

- Die geltende Gesetzgebung zu den sonntäglichen Geschäftsöffnungen im Kanton Freiburg ist, wie bereits erwähnt, sehr restriktiv. In der Praxis jedoch üben die Gewerbetreibenden einen immer stärkeren Druck aus und erhalten oft, bereits unter dem bisherigen Bundesrecht, Ausnahmbewilligungen für die Beschäftigung von Personal, obschon die sonntägliche Öffnung unter gewerbepolizeilichen Gesichtspunkten nicht gewährt werden dürfte. Einem gelegentlichen "Laisser-faire" mancher Gemeindebehörden steht dabei das Unvermögen der kantonalen Behörde, eine einheitliche und restriktive Umsetzung des Gesetzes über die Ausübung des Handels zu gewährleisten, gegenüber.

Nach dem Gesagten erscheint es gerechtfertigt, eine neue Bestimmung für ausserordentliche Sonntagsöffnungen ins Gesetz aufzunehmen, ohne jedoch den Kerngehalt der kantonalen Regelung über die Geschäftsöffnungszeiten in Frage zu stellen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass das Bedürfnis für die sonntägliche Öffnung in bestimmten Perioden am grössten ist, nämlich im Frühjahr, für die Vorstellung von neuen

Modellen (Möbel, Fahrzeuge) oder für Gartenarbeiten (Gartenzentren) sowie im Dezember, d.h. in der Vorweihnachtszeit. Mit zwei Sonntagsöffnungen pro Jahr – eine im Frühjahr und die andere im Dezember – könnte diesen saisonalen Bedürfnissen entsprochen werden, wobei der strikte Ausnahmecharakter des Sonntagsverkaufs gewahrt bliebe. Es darf in der Tat nicht ausser Acht gelassen werden, dass die allgemeine Schliessung der Geschäfte am Sonntag die Regel ist und bleibt. Dies geht sowohl aus dem Bundesrecht (art. 18 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes) wie aus dem kantonalen Recht (Art. 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Ausübung des Handels) hervor.

Gemäss Artikel 19 Abs. 6 des Arbeitsgesetzes steht es dem Kanton zu, den Sonntag oder die Sonntage zu bezeichnen, an denen das Personal ohne Bewilligung beschäftigt werden darf. Falls die allgemeine Öffnung der Geschäfte an zwei Sonntagen pro Jahr für den Kanton Freiburg im Grundsatz gutgeheissen wird, so wird es einer kantonalen Behörde und nicht den Gemeinden zustehen, den fraglichen Sonntag bzw. die Sonntage zu bezeichnen.

Aufgrund dieser Erwägungen ist der Staatsrat bereit, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, wonach die Geschäfte an zwei Sonntagen pro Jahr geöffnet sein können. Diese zwei Sonntage würden von Jahr zu Jahr von der Sicherheits- und Justizdirektion, nach Anhörung der beteiligten Kreise und innerhalb von zwei bestimmten Perioden (Frühjahr und Advent) festgelegt.

Der Staatsrat schlägt Ihnen vor:

- a. die Motion insofern erheblich zu erklären, als die Geschäfte grundsätzlich an mehreren Sonntagen pro Jahr ohne besondere Bewilligung geöffnet sein dürfen.
- b. die Motion abzulehnen, insofern sie die Kompetenz zur Festlegung der Sonntage mit allgemeiner Geschäftsöffnung den Gemeinden übertragen will.
- c. die Motion in Bezug auf die geforderte Anzahl von Sonntagen mit allgemeiner Geschäftsöffnung (vier Sonntage) abzulehnen.

Für den Fall, dass der Grosse Rat diese Aufteilung der Motion ablehnt, schlägt der Staatsrat die Ablehnung der Motion vor (Art. 73 Abs. 2 in fine GRG).

Freiburg, den 30. September 2008