

Entwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben* vom 18. April 2023

**94a/2021: PI Cortellini betr. „Für offene Läden in Tourismuszonen“, liberale Ladenöffnungszeiten in Zürcher Tourismuszonen
Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz
(Änderung vom ; offene Läden in Tourismuszonen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 18. April 2023,

beschliesst:

I. Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 26. Juni 2000 wird wie folgt geändert:

2. An öffentlichen Ruhetagen

§ 5 Abs. 1 unverändert.

² Vom Ladenschluss gemäss Abs. 1 ausgenommen sind Läden in Zentren des öffentlichen Verkehrs, in Tourismuszonen sowie Apotheken.

Abs. 3 unverändert

Tourismuszonen

§ 5 a. ¹ Als Tourismuszonen gelten Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsgebiete sowie Gebiete, die historisch oder kunstgeschichtlich bedeutsam oder durch ihre natürliche Lage, ihre Einkaufsmöglichkeiten oder ihr Freizeitangebot attraktiv sind, und in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist.

² Tourismuszonen sind räumlich zu begrenzen und können ganze Ortschaften oder Teile davon umfassen. Der Kanton bezeichnet die Tourismuszonen auf Antrag der Gemeinden.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Bloch, Zürich (Präsident); Ueli Bamert, Zürich; Melanie Berner, Zürich; Harry Brandenberger, Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Martin Farner, Stammheim; Stefan Feldmann, Uster; Paul Mayer, Marthalen; Doris Meier, Bassersdorf; Christian Müller, Steinmaur; Melissa Näf, Bassersdorf; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Marcel Suter, Thalwil; Birgit Tognella, Zürich; Patrick Walder, Dübendorf; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Bericht

1. Ausgangslage

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat die Vorberatung der parlamentarischen Initiative von Cristina Cortellini und Mitunterzeichnenden abgeschlossen. Die parlamentarische Initiative wurde im Kantonsrat am 1. November 2021 behandelt und mit 91 Stimmen vorläufig unterstützt.

Mit der parlamentarischen Initiative wird verlangt, dass das Ruhetags- und Ladenöffnungs-gesetz vom 26. Juni 2000 wie folgt geändert wird:

2. An öffentlichen Ruhetagen

§ 5 Abs. 1 unverändert.

² Vom Ladenschluss gemäss Abs. 1 ausgenommen sind Läden in Zentren des öffentlichen Verkehrs, in Tourismusgebieten sowie Apotheken.

Abs. 3 unverändert

Tourismusgebiete

§ 5 a. ¹ Als Tourismusgebiete gelten Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsgebiete sowie Gebiete, die historisch oder kunstgeschichtlich bedeutsam oder durch ihre natürliche Lage, ihre Einkaufsmöglichkeiten oder ihr Freizeitangebot attraktiv sind, und in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist.

² Tourismusgebiete sind räumlich zu begrenzen und können ganze Ortschaften oder Teile davon umfassen. Der Kanton bezeichnet die Tourismusgebiete auf Antrag der Gemeinden.

2. Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 21. Juni 2022 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, der PI mit 9:6 Stimmen zugestimmt.

Während der Corona-Pandemie hat vor allem der Städtetourismus (Hotellerie, Gastronomie, stationäre Detailhandel) stark gelitten. Damit Städte touristisch attraktiv sind, braucht es belebte Zentren. Dazu zählen nebst einem attraktiven Freizeit- und Kulturangebot auch Einkaufsmöglichkeiten an den Wochenenden in touristischen Quartieren, wie dies in klassischen Berg-Destinationen bereits seit langem möglich ist. Eine urbane Kongressdestination wie Zürich ist zudem darauf angewiesen, dass der Freizeittourismus gerade auch am Wochenende gefördert wird. Der Tourismus ist eine typische Querschnittsbranche. Wenn ein Angebotsteil, wie das für den Städtetourismus wichtige Einkaufserlebnis, fehlt, schadet dies der Attraktivität des Gesamtangebots einer Destination; entscheidend ist ein attraktiver Angebots-Mix.

Zudem macht dem stationären Detailhandel die globale digitale Konkurrenz insbesondere im Non-food-Bereich zu schaffen. Der internetgestützte Versandhandel hat von der Covid-19-Pandemie massiv profitiert. Bestehen vor Ort keine attraktiven Einkaufsmöglichkeiten, nutzen Konsumentinnen und Konsumenten noch häufiger das Internet zum Schaden des lokalen Handels. Ein nachhaltiger und erfolgreicher Städtetourismus schafft letztlich auch Arbeitsplätze im Detailhandel, in der Hotellerie und in Restaurants sowie in der Verkehrs- und Kulturbranche.

Die Ladenöffnungszeiten sollen nicht im ganzen Kanton generell ausgedehnt werden. Vielmehr soll den Gemeinden und Städten ermöglicht werden, die touristische Attraktivität ihrer Fremdenverkehrs-Zentren zu erhöhen und volkswirtschaftlich anzukurbeln. Im Fokus der PI stehen dabei insbesondere die Zürcher Altstadt, die Bahnhofstrasse und Europaallee.

Die Kommissionsminderheit lehnt die PI ab. Für die Verkaufsmitarbeitenden sind die Arbeitsbedingungen einer klassisch weiblichen und migrantisch geprägten Teilzeitbranche schwierig. Rund 47'000 Personen arbeiten im Verkauf für unter Fr. 4'000/Monat und verbindliche Branchen-Gesamtarbeitsverträge fehlen. Bereits die bestehenden Arbeitszeiten erfordern ein hohes Mass an Flexibilität und die Vereinbarkeit von Arbeit, Familienpflichten und Freizeit stellt hohe Herausforderungen an die Beschäftigten. Etabliert sich die Sonntagsarbeit beim Verkaufspersonal, würde deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben weiter eingeschränkt und erhöhte die psychosozialen Risiken.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass im Kanton Zürich die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag bereits vollständig liberalisiert sind und die Läden mit Ausnahme des Sonntags ohne zeitliche Beschränkung geöffnet sein können. Zudem haben die Stimmberechtigten in der kantonalen Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 mit einem Nein-Stimmenanteil von 70,68% die Volksinitiative „Der Kunde ist König“ abgelehnt. Mit dem Volksbegehren wurde auf eine vollständige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten auch am Sonntag abgezielt. Insbesondere hätte das Verbot, Läden der Detailhandelsbetriebe an öffentlichen Ruhetagen offen zu halten, abgeschafft werden sollen.

Im Übrigen haben die vertieften rechtlichen Abklärungen der Volkswirtschaftsdirektion aufgezeigt, dass das mit der PI verfolgte Ziel ohnehin nur erreicht werden könnte, wenn auch das Bundesrecht, insbesondere die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz, geändert würde.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

A. Allgemeines

Das Offenhalten von Verkaufs- und Dienstleistungsgeschäften und der damit verbundene Publikumsverkehr werden durch kantonale bzw. kommunale Ladenschluss- oder Ruhetagsgesetze geregelt. Im Kanton Zürich sind die Läden der Detailhandelsbetriebe nach geltendem Recht an öffentlichen Ruhetagen grundsätzlich geschlossen zu halten (§ 5 Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz [RLG; LS 822.4]). Mit der vorliegenden PI soll diese Bestimmung so angepasst werden, dass es den Gemeinden ermöglicht wird, Gebiete zu bezeichnen, in denen das Offenhalten von Detailhandelsgeschäften möglich ist. Diese Änderung liegt in der Kompetenz des kantonalen Gesetzgebers.

Für das Offenhalten von Detailhandelsgeschäften braucht es neben einer Grundlage im RLG auch die Möglichkeit, Arbeitnehmende zu beschäftigen. Mit Bezug auf Tourismusgebiete ergibt sich die diesbezügliche Grundlage aus Art. 25 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2; SR 822.112). Sofern die Voraussetzungen für einen Fremdenverkehrsbetrieb vorliegen und es die Ladenschlussvorschriften auch zulassen, können Arbeitnehmende bewilligungsfrei beschäftigt werden. Ist eine Ortschaft als Fremdenverkehrsort in einem kantonalen Erlass aufgeführt, sind die Voraussetzungen nach Art. 25 ArGV 2 jedoch nicht erfüllt, ist zu prüfen, ob allenfalls ein besonderes Konsumbedürfnis nach Art. 28 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (SR 822.111) vorliegt, das Sonntagsarbeit begründen liesse. Auch das Gegen-

teil ist denkbar. Ein Gebiet oder eine Ortschaft wird nicht in einem kantonalen Fremdenverkehrserlass aufgeführt, die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort sind aber so, dass die Voraussetzungen nach Art. 25 ArGV 2 erfüllt sind. In solchen Fällen kommt Art. 25 ArGV 2 zur Anwendung, soweit die kantonalen bzw. kommunalen Ladenschluss- bzw. Ruhetagsgesetze ein Offenhalten der Betriebe gestatten.

Die Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz regelt die Sonderbestimmungen (Art. 3ff. ArGV2) sowie die unterstellten Betriebsarten und Arbeitnehmenden (Art. 15ff. ArGV2). Zu diesen Sonderbestimmungen zählt unter anderem die bewilligungsfreie (ganze oder teilweise) Sonntagsarbeit (Art. 4 Abs. 2 ArGV 2). Art. 25 Abs. 1 und 2 ArGV 2 konkretisieren diese Möglichkeiten. Danach sind auf die Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, die der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse der Touristinnen und Touristen dienen, und auf die in ihnen mit der Bedienung der Kundschaft beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während der Saison Art. 4 Abs. 2 für den ganzen Sonntag sowie Art. 8 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 anwendbar (Abs. 1). Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten sind dabei Betriebe in Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorten, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonmässigen Schwankungen unterliegt (Abs. 2).

Art. 25 Abs. 2 ArGV 2 umschreibt den Begriff «Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten» als Betriebe in Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorten, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonmässigen Schwankungen unterliegt. Zudem müssen die Betriebe der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse der Touristinnen und Touristen dienen. Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit sind im Interesse eines wirksamen Arbeitnehmerschutzes nach konstanter Rechtsprechung eng auszulegen (Art. 110 Abs. 1 Bst. a Bundesverfassung [SR 101]; Art. 18 und 27 Abs. 1 ArG; BGE 136 II 427 E. 3.2 S.431 mit Hinweisen, 134 II 265 E. 5.5 S. 270f., 126 II 106 E. 5a 5.109 f.; vgl. ferner zum Zweck des Verbots der Sonntagsarbeit BGE 116 Ib 270 E. 4a S. 274 f.). Die bundesrechtlichen Vorgaben bilden den Rahmen für die Anwendung durch die kantonalen Vollzugsorgane. Den kantonalen Behörden steht jedoch ein gewisser Ermessensspielraum zu, da sie mit den örtlichen Verhältnissen besser vertraut sind (BGE 135 I 302 E. 1.2 S. 305 mit Hinweisen; Urteile 2C_10/2013 vom 10. Januar 2014, E. 5.2 und 2C.578/2000 vom 24. August 2001, E. 2).

Die PI ist im Kontext der bundesrechtlichen Vorgaben zu sehen. Diese sind - wie dargestellt - gegenwärtig so ausgestaltet, dass in den von der PI vorgesehenen Tourismusgebieten in städtischen Gebieten im Kanton Zürich voraussichtlich keine Arbeitnehmenden beschäftigt werden dürfen. Der erwähnte Kontext gilt aber auch in umgekehrter Richtung: Ohne kantonalrechtliche Grundlage können auch allfällig angepasste bundesrechtliche Bestimmungen nicht umgesetzt werden, da die Frage der Ladenöffnung auf kantonaler Ebene zu regeln ist. Auf Bundesebene laufen verschiedene Bemühungen, um die Rechtslage an die heutigen Bedürfnisse der Detailhandelsgeschäfte, der Bevölkerung, des Gastgewerbes und der Stadtentwicklung anzupassen. Vorgesehen ist, den Kantonen einen Rahmen zu geben, um die Öffnungszeiten in bestimmten touristischen Quartieren zu flexibilisieren. Die politische Diskussion und Legitimation sollen jedoch auf kantonaler bzw. kommunaler Ebene erfolgen. Damit ist die Mitsprache der Direktbetroffenen gewährleistet. Auch der Einbezug der Sozialpartner ist sichergestellt.

Es ist nicht Ziel der Anpassung, das Sonntagsarbeitsverbot flächendeckend aufzuheben. Es soll vielmehr die Grundlage geschaffen werden, damit die Städte und Gemeinden die Ladenöffnungen den veränderten touristischen Bedürfnissen anpassen können, den die heutige Situation unterscheidet sich grundlegend von derjenigen vor rund zehn Jahren, als über die Volksinitiative «Der Kunde ist König» abgestimmt worden ist. Bei der konkreten Ausgestaltung der Tourismuszonen kann den legitimen Bedürfnissen der Arbeitnehmenden Rechnung getragen werden.

B. Zu den Bestimmungen

Die PI verlangt eine Anpassung des § 5 Abs. 2 RLG sowie die Einfügung eines neuen § 5a RLG.

Die Ergänzung von § 5 Abs. 2 RLG stellt sicher, dass auch die neu zu schaffenden Tourismusgebiete vom Ladenschluss gemäss § 5 Abs. 1 RLG ausgenommen sind. Damit wird die Grundlage für das Offenhalten von Detailhandelsläden in solchen Zonen geschaffen. Der neue § 5a RLG umschreibt den Rahmen für die «Tourismusgebiete». Die Definition gemäss Abs. 1 geht über den traditionellen Tourismusbegriff, wie er im heutigen Art. 25 Abs. 1 ArGV 2 enthalten ist, hinaus und schliesst auch die für den Städtetourismus massgebenden Charakteristika mit ein (historisch oder kunstgeschichtlich bedeutsame oder durch ihre natürliche Lage, ihre Einkaufsmöglichkeiten oder ihr Freizeitangebot attraktive Gebiete).

Der Fremdenverkehr muss weiterhin von wesentlicher Bedeutung sein. Die Ladenöffnungen dienen nicht primär einem Selbstzweck, sondern der Belebung der Innenstädte und der Schaffung eines attraktiven Gesamtangebots einer Tourismusdestination, was einen attraktiven Angebotsmix bedingt. Als typische Querschnittaufgabe ist der Tourismus auf ein Rahmenprogramm angewiesen. Das Einkaufserlebnis ist Teil davon. Das Element der wesentlichen saisonalen Schwankungen fehlt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich die Frequenzen im Städtetourismus über das Jahr kaum verändern und keine eigentlichen saisonalen Schwankungen feststellbar sind. Der Fremdenverkehr muss aber weiterhin von wesentlicher Bedeutung sein.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass die Tourismusgebiete räumlich zu begrenzen sind. Sie können ganze Ortschaften oder Teile davon umfassen. Da diese Gebiete auch die Voraussetzungen von Abs. 1 erfüllen müssen, ist die Ausscheidung beispielsweise des gesamten Stadtgebiets von Zürich faktisch ausgeschlossen. In der Praxis dürften die Erfordernisse in Städten nur für eng begrenzte Quartiere erfüllt sein.

Im zweiten Satz von Abs. 2 werden die Zuständigkeiten geregelt. Es ist vorgesehen, dass die Gebiete formell durch den Kanton bezeichnet werden. Dabei handelt es sich zwar um eine blosser Formalität, es fragt sich jedoch, ob diese Zuständigkeit sinnvoll ist. Denkbar wäre auch eine Zuständigkeit der Gemeinden für die Festsetzung. Wichtig ist, dass die politische Diskussion auf der Ebene der Betroffenen geführt wird.

Wie dargelegt, können Arbeitnehmende in Tourismuszonen am Sonntag nur beschäftigt werden, wenn das Bundesrecht dies zulässt. Die geltenden Bestimmungen lassen dies kaum zu. Es sind jedoch Bestrebungen im Gang, die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen. Wann dies geschehen wird, ist noch nicht bekannt. Sobald neue Bestimmungen vorliegen, sind die kantonalen Begriffe allenfalls mit den Begriffen des Bundes abzugleichen. Insgesamt erweist sich die Revision als sachgerecht und zielführend. Es besteht jedoch eine Abhängigkeit zu den

Entwicklungen auf Bundesebene. Diese sind im Auge zu behalten. Allenfalls sind die kantonalen Bestimmungen terminologisch anzupassen. Bezüglich des weiteren Verfahrens ist sodann auf den neuen Entscheid des Bundesgerichts zur Anhörung von Gemeinden hinzuweisen (Urteil des Bundesgerichts 1C_477/2021 und 1C_479/2021 vom 3. November 2022).

C. Finanzielle Auswirkungen und Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung führt bei den Gemeinden und Städten zu einem Planungsaufwand. Die Körperschaften können jedoch selbst entscheiden, ob sie diesen Aufwand in Kauf nehmen wollen oder nicht. Für die Unternehmen entstehen keine administrativen Belastungen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1). Eine Regulierungsfolgeabschätzung ist deshalb nicht erforderlich.

4. Einladung zur Vernehmlassung

Gemäss Abs. 2 des neuen § 5a des Ruhetage- und Ladenöffnungsgesetzes sind Tourismusgebiete räumlich und zeitlich zu begrenzen und können ganze Ortschaften oder Teile davon umfassen. Der Kanton bezeichnet die Tourismusgebiete auf Antrag der Gemeinden.

Laut § 65 Abs. 3 KRG führt der Regierungsrat, falls erforderlich, eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission zur Kenntnis. Von der PI sind die Gemeinden direkt betroffen und deshalb anzuhören. Dies ergibt sich auch aus dem Bundesgerichtsentscheid zur PI Hasler KR-Nr. 11/2014.

Zürich, 18. April 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Beat Bloch

Der Sekretär:
Andreas Schlagmüller