

Botschaft des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 117

**zu Entwürfen von
Änderungen des Ruhetags-
und Ladenschlussgesetzes**

Übersicht

Der Grosse Rat hat am 24. Januar 2005 in einem ersten Schritt auf den 1. April 2005 spezielle Ladenöffnungszeiten für Tankstellenshops eingeführt, deren ordentliche Verkaufsfläche 100 m² nicht übersteigt. Der Regierungsrat schlägt nun in einem zweiten Schritt weitere Liberalisierungen bei den Ladenöffnungszeiten vor.

Die bei den Interessenvertretern durchgeföhrten Anhörungen und das Vernehmlassungsverfahren zeigen die folgenden Stossrichtungen:

- die öffentlichen Ruhetage sollen grundsätzlich beibehalten werden,*
- die bestehende Möglichkeit von zwei Sonntagsverkäufen soll beibehalten werden,*
- die Öffnungszeiten für speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte sollen beibehalten werden,*
- die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag sollen ausgedehnt werden, sehr uneinheitlich ist aber das gewünschte Ausmass,*
- der Ladenschluss am Samstag soll auf 17 Uhr verschoben werden,*
- einheitlich längere Ladenöffnungszeiten seien einzelnen Abendverkäufen vorzuziehen,*
- die Vorabende der Feiertage, ausgenommen die Vorabende von Karfreitag, Weihnachten und Neujahr, sollen möglichst den Werktagen gleichgestellt werden.*

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Überzeugung, dass die Aufhebung der gesetzlichen Ladenschliessungszeiten an den Werktagen die richtige Lösung ist. Gestützt auf die einmal mehr divergierenden Anhörungs- und Vernehmlassungsergebnisse wird dem Grossen Rat neben dieser vom Regierungsrat bevorzugten Variante 1 eine Variante mit beschränkter Liberalisierung (Variante 2) zur Diskussion unterbreitet.

Die Variante 1 sieht von Montag bis Samstag keine gesetzlichen Ladenschliessungszeiten mehr vor. Die Variante 2 sieht von Montag bis Freitag einen Ladenschluss um spätestens 20 Uhr vor. Am Samstag sowie am Vorabend von Karfreitag, Weihnachten und Neujahr sollen die Verkaufsgeschäfte um 17 Uhr schliessen und vor den übrigen Feiertagen spätestens um 18.30 Uhr.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Grossen Rat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft zwei Entwürfe von Änderungen des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes als alternative Varianten.

I. Ausgangslage

1. Vorgeschichte

Seit Oktober 2000 ist das Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vom 23. November 1987 (RLG; SRL Nr. 855) in Ihrem Rat zum wiederholten Mal Gegenstand von Diskussionen, ausgelöst durch eine ganze Anzahl politischer Vorstöße: Im Oktober 2000 reichte Marcel Johann die Motion M 200 über die Revision von § 1 Absatz 2 des RLG ein, welche eine Prüfung und allenfalls Anpassung der Auflistung der vom Gesetz ausgenommenen Betriebe und Verkaufsstellen an neue Angebotsformen und Kundenbedürfnisse verlangte. Wir beantragten Ihnen in der Motionsantwort eine Totalrevision des Gesetzes. Ihr Rat lehnte in der Folge eine Totalrevision ab, erklärte sich jedoch damit einverstanden, dass § 1 Absatz 2 RLG überprüft und die darin enthaltene Auflistung der Betriebe und Verkaufsstellen ergänzt und an neue Angebotsformen und Kundenbedürfnisse angepasst wird. Die Motion wurde am 27. März 2001 in diesem Sinn teilweise erheblich erklärt (Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001, S. 719 ff.). Wir erarbeiteten daraufhin den Entwurf einer Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes (Botschaft B 6 vom 20. Mai 2003 zum Entwurf einer Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes, in: GR 2004, S. 292 ff.). Gemäss diesem Entwurf sollten Betriebe und Verkaufsstellen in § 1 Absatz 2 des RLG aufgenommen werden, die bei der Gewerbepolizei des Kantons Luzern wiederholt das Bedürfnis nach anderen Öffnungszeiten angemeldet hatten (Party-Shops). Zudem schlugen wir im Entwurf vor, die damalige Geschäftspraxis der Tankstellenshops, soweit sie eine Verkaufsfläche von höchstens 100 m² aufweisen, zu legalisieren. Die Kommission Wirtschaft und Abgaben beschloss anlässlich der Vorberatung der Gesetzesrevision, die sie teilweise befürwortete, in einem Mehrheitsentscheid, eine Motion über eine Totalrevision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes einzureichen (M 72). Am 26. Januar 2004 lehnten Sie die Motion und anschliessend auch die beantragte Änderung von § 1 Absatz 2 RLG ab (GR 2004, S. 292 und 301). Es galt somit weiterhin das 1997 letztmals geänderte Ruhetags- und Ladenschlussgesetz.

Am 2. Juni 2004 reichte Hans Aregger zum Ruhetags- und Ladenschlussgesetz die dringliche Motion M 233 über einen attraktiven, kundenfreundlichen Kanton Luzern ein. In dieser Motion forderte dieses Ratsmitglied den Regierungsrat auf, «die Revision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes nochmals aufzunehmen und neue Vor-

schläge einzubringen, welche die moderate Handhabung der Ladenschlusszeiten ermöglichen und auch die Frage der Flächenbegrenzung und nicht der Sortimentsbegrenzung lösen». Weiter verlangte er eine «Rückstellung der Vollzugsmassnahmen, also Verzicht auf polizeiliche Massnahmen und Verhinderung von Arbeitsplatzverlusten in der Grössenordnung von 50 bis 70 Stellen bis zu einer endgültigen beziehungsweise nochmaligen Behandlung der Revision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes» durch Ihren Rat.

Parallel zur Motion von Hans Aregger sammelte der inzwischen gegründete Verband der Tankstellenshopbetreiber der Zentralschweiz (vtsz) Unterschriften für die Petition «Schluss mit unzeitgemäßem Ladenschluss». Die von 35 373 Personen unterzeichnete Petition wurde unserem Rat vor der Abstimmung über die Dringlicherklärung der Motion Aregger in Ihrem Rat am 14. Juni 2004 überreicht. Der Vorstoss wurde von Ihnen nicht als dringlich eingestuft. Wenig später wurde er zurückgezogen.

Am 22. Juni 2004 wurden fünf weitere, von zahlreichen Mitgliedern Ihres Rates unterzeichnete parlamentarische Vorstösse zum Ruhetags- und Ladenschlussgesetz eröffnet:

- Motion M 269 von Beat Ineichen: Diese verlangte die Aufhebung des geltenden Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes und die Erarbeitung einer Botschaft für ein neues Gesetz über die Ruhetage. Dieses sollte unter anderem die Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen regeln. Zudem sollte darin «klar ersichtlich sein, welche Geschäfte an diesen Tagen ihr gesamtes Sortiment während welcher Zeit anbieten dürfen».
- Motion M 270 von Hans Aregger: Diese verlangte, dass im Rahmen einer Teilrevision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes die Tankstellenshops mit einer Verkaufsfläche von weniger als 120 m² neu gemäss § 1 Absatz 2 vom Gesetz auszunehmen seien.
- Motion M 271 von Alois Hodel: Diese verlangte, dass im Rahmen einer Teilrevision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes dafür gesorgt werde, dass für die gemäss § 1 Absatz 2 vom Gesetz ausgenommenen Betriebe «gleich lange Spiesse» gelten. Insbesondere sollten für Bäckereien/Confiserien und Molkereien mit angegliedertem Lebensmittelsortiment nicht schärfere Auflagen bestehen als für Tankstellenshops.
- Postulat P 272 von Christoph Lengwiler: Dieses ersuchte den Regierungsrat zu prüfen, ob im Rahmen einer Teilrevision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes die Ladenschlusszeiten gemäss § 14 Absatz 1 an Werktagen bis 19.30 Uhr sowie an Samstagen und am Vorabend von öffentlichen Feiertagen bis 17 Uhr ausgeweitet werden könnten.
- Postulat P 274 von Ruedi Amrein: Dieses verlangte einen Planungsbericht über die Auswirkungen einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten und zu Vorschlägen zur Behebung der allfälligen negativen wirtschaftlichen Folgen.

Am 13. September 2004 wurde ferner die Motion M 288 von Louis Schelbert namens der GB-Fraktion über ein nationales Ladenschlussgesetz mit GAV-Pflicht eröffnet: Darin wurde verlangt, dass wir Ihnen den Entwurf einer Standesinitiative für ein nationales Ladenschlussgesetz mit GAV-Pflicht unterbreiten.

Am 14. September 2004 wurden die sechs Vorstösse von Ihrem Rat behandelt. Wir hatten bei den Vorstösse M 269 und 271 die Erheblicherklärung als Postulat, bei den Vorstösse M 270 und P 272 die Erheblicherklärung und bei den Vorstösse P 274 und M 288 die Ablehnung beantragt. Die Vorstösse M 269 und M 271 wurden von Ihnen als Motion teilweise erheblich erklärt. M 270 wurde als Motion überwiesen und P 272 als Postulat. Das Postulat P 274 wurde während der Debatte zurückgezogen. Den Vorstoss M 288 lehnten Sie ab (GR 2004, S. 1777 ff.).

Wie die Debatte in Ihrem Rat zeigte, sind die Vorstellungen über eine Regelungsänderung bei den Ladenschlusszeiten unterschiedlich. Das Ergebnis der Abstimmungen über die einzelnen Vorstösse gab lediglich die Richtung vor, in welcher wir einen Vorschlag zu erarbeiten hatten. Die Mehrheit der Parteien plädierte für eine rasche Lösung, eine weitere ausgedehnte Debatte im Parlament sollte vermieden werden. Um die verschiedenen Interessen und Bedürfnisse näher auszuloten und raschmöglichst eine Verständigungslösung zu finden, wurde vom Justiz- und Sicherheitsdepartement zum Ruhetags- und Ladenschlussgesetz ein «runder Tisch» einberufen. Es wurden Vertreterinnen und Vertreter des Detaillistenverbandes, des kantonalen Gewerbeverbandes, des vtsz, des Konsumentenforums, der Gewerkschaften, aller Grossratsfraktionen sowie des Departementes eingeladen. Ergebnis dieses «runden Tisches» war die Einigung auf ein zweistufiges Vorgehen. Mit Botschaft B 68 vom 9. November 2004 haben wir Ihnen in der Folge als ersten Schritt eine Liberalisierung für Tankstellenshops vorgeschlagen, deren ordentliche Verkaufsfläche 100 m^2 nicht übersteigt, und wir haben uns verpflichtet, Ihnen als zweiten Schritt im Herbst 2005 eine umfassende Liberalisierungsvorlage zu unterbreiten (GR 2004, S. 2070 ff.). Wir haben dieses zweistufige Vorgehen begrüßt, sind aber nach wie vor überzeugt, dass eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen die richtige Lösung wäre.

Sie stimmten am 24. Januar 2005 diesem Vorgehen und damit dem Kompromissvorschlag des «runden Tisches» zu (GR 2005, S. 19f.). Der Kompromiss beinhaltete, dass als erster Schritt die Öffnungszeiten für Tankstellenshops mit einer ordentlichen Verkaufsfläche bis maximal 100 m^2 auf den 1. April 2005 erweitert werden. Gleichzeitig mit dieser Neuerung trat ein Gesamtarbeitsvertrag für das Verkaufspersonal der Tankstellenshops in Kraft, auf den sich die Sozialpartner geeinigt hatten. Am 18. August 2005 ging bei der Staatskanzlei des Kantons Luzern das Gesuch des Verbandes der Tankstellenshopbetreiber des Kantons Luzern und der Gewerkschaft Unia Zentralschweiz um Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages (GAV) für die Tankstellenshops des Kantons Luzern ein. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement ist derzeit mit der Vorbereitung des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung beschäftigt.

Seit dem 1. April 2005 hat sich die Lage bei den Tankstellenshops beruhigt. Die grosse Mehrheit der Shops verfügt über eine Verkaufsfläche von weniger als 100 m^2 . Einige wenige sind etwas grösser. Mit diesen konnten jedoch Lösungen zur Verkleinerung der ordentlichen Verkaufsfläche gefunden werden.

2. Übersicht über die Regelungen in anderen Kantonen

a. Öffnungszeiten an Werktagen

Die Kantone Schwyz, Ob- und Nidwalden kennen kein kantonales Ladenschlussgesetz. Die Ladenschlusszeiten an Werktagen sind somit frei. Im Kanton Nidwalden können die Gemeinden Ladenschlussrecht erlassen. Im Kanton Uri schliessen die Geschäfte werktags um 18.30 Uhr. Ein wöchentlicher Abendverkauf bis 21 Uhr ist möglich. Die Volkswirtschaftsdirektion kann abweichende Ladenschlusszeiten bewilligen. In den Kantonen Zug und Bern schliessen die Geschäfte montags bis freitags um 19 Uhr, und einmal pro Woche kann ein Abendverkauf bis längstens 21.30 Uhr durchgeführt werden. Gewisse Betriebe sind vom Gesetz ausgenommen (u. a. Tankstellen mit angegliederten Detailverkaufsgeschäften von maximal 100 m² in Bern und Tankstellenshops ohne Flächenbeschränkung in Zug). Im Kanton Aargau hat das Stimmvolk am 25. September 2005 die ersatzlose Aufhebung des Ladenschlussgesetzes beschlossen.

Kürzlich wurden auch in den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg und St. Gallen liberalisierte Ladenschlusszeiten gutgeheissen. In Basel-Stadt dürfen die Detaillisten die Geschäfte künftig von Montag bis Freitag bis 20 Uhr und am Samstag bis 18 Uhr offen halten. Der Abendverkauf wurde abgeschafft. In Freiburg hat das Stimmvolk zugestimmt, dass die Tankstellenshops mit einer Verkaufsfläche von weniger als 100 m² und die Kioske an den Wochentagen bis 21 Uhr offen halten können. In St. Gallen dürfen die Geschäfte unter der Woche bis 19 Uhr und am Samstag bis 17 Uhr offen sein. Ein wöchentlicher Abendverkauf bis 21 Uhr ist möglich. Für verschiedene Geschäfte bestehen Ausnahmeregelungen, unter anderem für Läden mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, sowie für Kioske und Blumenläden. Sie dürfen an Werktagen bis 22 Uhr geöffnet sein.

b. Regelung am Vorabend von öffentlichen Ruhetagen

Die Kantone Schwyz, Ob- und Nidwalden regeln den Vorabend von öffentlichen Ruhetagen nicht. Im Kanton Aargau wird es in Zukunft ebenfalls keine Regelung mehr geben. In den Kantonen Uri und Zug schliessen die Geschäfte am Vorabend der öffentlichen Ruhetage um 17 Uhr und in Bern um 16 Uhr. Im Kanton St. Gallen schliessen die Geschäfte seit dem 1. Juli 2004 am Samstag sowie am Vorabend von Karfreitag, Weihnachten und Neujahr um 17 Uhr. Vor den übrigen Feiertagen entspricht die Schliessungszeit einem normalen Werktag.

c. Öffnungszeiten an öffentlichen Ruhetagen

Ausnahmebewilligungen für die Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen werden im Kanton Obwalden durch die Gemeinden erteilt. Im Kanton Nidwalden dürfen verschiedene Geschäfte an öffentlichen Ruhetagen während einer beschränkten Zeit geöffnet sein. Der Kanton Zug kennt seit 2003 einen Ausnahmenkatalog ähnlich demjenigen in unserem geltenden Ruhetags- und Ladenschlussgesetz (§ 1 Absatz 2). Im Kanton Bern dürfen Bäckereien, Milchhandlungen, Blumengeschäfte sowie Lebensmittelgeschäfte mit einer Verkaufsfläche bis 120 m² von 6 bis 18 Uhr offen halten. Im Kanton Aargau sollen sich die Ladenöffnungsmöglichkeiten an den öffentlichen Ruhetagen nach dem Arbeitsgesetz richten. Die Tankstellenshops mit weniger als 100 m² Verkaufsfläche dürfen im Kanton Freiburg an Sonn- und Feiertagen bis um 19 Uhr offen halten. Die Detaillisten mit Ausnahmeregelung im Kanton St. Gallen (siehe Kap. I.2.a) dürfen an den öffentlichen Ruhetagen bis 21 Uhr geöffnet sein.

II. Erarbeitung der Vorlage

1. Überwiesene Motionen und Postulate

Die teilweise oder vollständige Erheblicherklärung der verschiedenen parlamentarischen Vorstöße im vergangenen Jahr zeigt, dass beim Ruhetags- und Ladenschlussrecht etwas geändert werden muss. Liberalisierungsschritte unterschiedlichen Ausmaßes sind zu prüfen. In einem ersten Schritt haben Sie auf den 1. April 2005 die Öffnungszeiten der Tankstellenshops ausgedehnt, welche eine ordentliche Verkaufsfläche von höchstens 100 m² aufweisen. Da mit dieser Gesetzesänderung für die Tankstellenshops nicht allen überwiesenen Vorstössen aus Ihrem Rat Genüge getan wurde, ist als zweiter Schritt nun eine umfassende Revision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes vorzunehmen (vgl. Kap.I.1). Da Ihr Rat uns lediglich die Richtung der Revision vorgegeben hat, in welcher eine Lösung zu suchen ist, wurden weitere Interessenvertreterinnen und -vertreter in die Vorarbeiten miteinbezogen.

2. Anhörungen

Im Januar 2005 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement verschiedene Interessenvertreterinnen und -vertreter sowie Betroffene zu ihren Bedürfnissen und Wünschen bezüglich Ladenschluss angehört: die beiden Grossverteilern Migros und Coop, das Emmen-Center, die Luzern Tourismus AG, die City-Vereinigung, den Verband Luzerner Gemeinden, die Gewerkschaften, den Detaillistenverband und den kantonalen Gewerbeverband. Die Befragung über mögliche Regelungen bezüglich Werktagsöffnungszeiten, Samstagsöffnungszeiten, Abendverkäufen und Sonntagsverkäufen er gab folgendes Stimmungsbild:

Für eine generelle Aufhebung des Ladenschlussgesetzes sprach sich eine Minderheit der Befragten aus. Es sind dies die Grossverteiler (Coop und Migros) sowie das Konsumentenforum. Eine Mehrheit der Befragten bevorzugt eine moderate Liberalisierung. Der kantonale Gewerbeverband und der Detaillistenverband wünschten, dass das Volk sich zu den Ladenöffnungszeiten äussern kann. Die Gewerkschaften lehnten jede Ausdehnung der heutigen Ladenöffnungszeiten ab, da dies die Situation des Verkaufspersonals verschlechtern würde.

Bei den Liberalisierungsvorschlägen waren folgende Stossrichtungen auszumachen:

- Die Beibehaltung von zwei Sonntagsverkäufen im Jahr – ohne weitere Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen – ist unbestritten.
 - Der heutige Ausnahmenkatalog gemäss § 1 Absatz 2 RLG ist bei den befragten Interessenvertreterinnen und -vertretern sowie den Betroffenen praktisch unbestritten. Auch die Mehrzahl der Angehörten, die grundsätzlich für gleich lange Spiesse sind, hat mit dieser «gewachsenen» Ausnahmebestimmung, inklusive neuer Tankstellenshop-Regelung, kein Problem.
 - Die Beibehaltung der geltenden Tourismusregelungen ist sehr wichtig.
 - Für eine Verschiebung der Ladenschlusszeit am Samstag von 16 auf 17 Uhr hat sich eine Mehrheit der Interessenvertreterinnen und -vertreter sowie der Betroffenen ausgesprochen.
 - Für die Angleichung der Regelung am Vorabend von Feiertagen an jene an den Werktagen hat sich ebenfalls eine Mehrheit der Angehörten ausgesprochen.
- Betreffend Ladenschlusszeiten von Montag bis Freitag waren die Wünsche und Bedürfnisse stark divergierend.

3. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Am 4. März 2005 gaben wir den Vorentwurf einer Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes mit verschiedenen Varianten in die Vernehmlassung (bis 31. Mai 2005). Zur Vernehmlassung eingeladen wurden alle politischen Parteien, der Verband der Luzerner Gemeinden, alle Gemeinden, der kantonale Gewerbeverband, der kaufmännische Verein, der Detaillistenverband des Kantons Luzern, das Konsumentenforum, die City-Vereinigung, Luzern Tourismus, verschiedene Gewerkschaften sowie die Departemente. Insgesamt 77 Stellungnahmen gingen ein (bei 129 Vernehmlassungsadressaten).

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zeigen, dass eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten grossmehrheitlich begrüßt wird. Ob die Ladenschlusszeiten an den Werktagen jedoch vollständig aufzuheben oder lediglich auszudehnen sind und wie stark die Ausdehnung sein soll, darüber gehen die Meinungen nach wie vor auseinander. Das Ergebnis der Vernehmlassung ist vielfältig. Verallgemeinernde Aussagen sind kaum möglich. Die Äusserungen zugunsten eines völligen Verzichts auf eine Regelung der Ladenschlusszeiten halten denjenigen für eine beschränkte Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten um täglich eine Stunde ungefähr die Waage. Dane-

ben sprachen sich mehrere Vernehmlassungsadressaten für eine Liberalisierung um täglich mindestens zwei Stunden, andere im Gegenteil generell gegen eine Liberalisierung aus.

Die CVP ist für die Aufhebung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten unter der Woche und den Grundsatz des geschlossenen Geschäfts an den Sonn- und Feiertagen. Ausnahmen, die restriktiv zu handhaben sind, sollen an den Sonntagen möglich sein. Zu regeln sind ihrer Meinung nach weiterhin die Vorabende vor Sonn- und Feiertagen. Auch die JCVP möchte die gesetzlichen Ladenöffnungszeiten an den Werktagen aufheben. Die FDP ist ebenfalls für die Aufhebung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten an den Werktagen. Sie möchte nur noch ein schlankes Ruhetagsgesetz, das die Ausnahmen an den Sonn- und Feiertagen auf ein Anbietersegment reduziert, das vorwiegend Frischprodukte für den täglichen Bedarf anbietet. Ihrer Meinung nach müsste nun das Volk darüber entscheiden, ob der Staat die Ladenöffnungszeiten gesetzlich regeln soll. Die SVP spricht sich zu einem grossen Teil (45% der befragten Vertreter), aber keineswegs einhellig für die Aufhebung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten aus. Ein Drittel ihrer Vertreterinnen und Vertreter wünscht lediglich eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten um täglich eine Stunde. Ein Fünftel der Befragten ist für deren Ausdehnung um mindestens zwei Stunden pro Tag.

Die SP lehnt jede Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten aus Rücksicht auf das Verkaufspersonal und mangels eines echten Bedarfs der Konsumentinnen und Konsumenten ab. Gewisse veränderte Konsumbedürfnisse könnten durch die heutigen Ausnahmeregelungen für Bäckereien, Tankstellenshops, Bahnhöfe und Tourismusgebiete abgedeckt werden. Das GB stellt ein echtes Bedürfnis ebenfalls in Frage und erachtet die heutigen Ausnahmen, inklusive Tankstellenshops, als ausreichend, um den Bedarf an täglich notwendigen und unentbehrlichen Gütern auch am Sonntag oder am Abend abzudecken. Zusammengefasst sieht das GB keine triftigen Gründe für eine weiter gehende Liberalisierung, weshalb es eine solche ablehnt. Die EVP des Kantons Luzern lehnt eine Liberalisierung ab, da diese keine Umsatzerhöhung bringe, die verkehrs- und lärmintensiven Zeiten verlängere und weil die Arbeitszeiten des Verkaufspersonals dadurch unattraktiver würden. Die Chance 21 ist für Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag bis 18.30 Uhr. Am Samstag ist sie für eine Verlängerung bis 17 Uhr. Der Sonntag sei sehr restriktiv zu regeln. Alle Geschäfte mit einer maximalen Verkaufsfläche von 100 m² und einem Angebot an Gütern des täglichen Bedarfs sollen werktags bis 22 Uhr offen halten dürfen.

Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), Fachgruppe Wirtschaft, ist einhellig für eine Liberalisierung. Die Wünsche der Agglomeration und der Landschaft sind bezüglich Ausmass und Ausgestaltung der Liberalisierung jedoch unterschiedlich. Gleich lange Spiesse und die Erhaltung der dörflichen Strukturen sind dem VLG ein Anliegen. Der Detaillistenverband ist für eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag bis 19 Uhr. Am Samstag ist er für eine Verlängerung der Öffnungszeiten bis 17 Uhr.

Alle Stellungnahmen wurden sorgfältig geprüft. Zusammen mit dem Ergebnis der Anhörungen veranlassen sie uns, Ihnen zwei alternative Änderungsentwürfe zu unterbreiten. Wir sind nach wie vor überzeugt, dass eine völlige Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten der richtige Weg wäre und schlagen Ihnen deshalb als Hauptvariante die Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an den Werktagen vor (Variante 1). Aufgrund der divergierenden Vernehmlassungsergebnisse und der Erfahrungen der letzten Jahre erachten wir es jedoch als sinnvoll, Ihnen neben der Variante 1 eine weniger weit gehende Liberalisierungsvorlage (Variante 2) als Alternative zu unterbreiten. Dieses Vorgehen ist, obwohl bisher nie gewählt, rechtlich zulässig.

III. Grundsätzliches zur Gesetzesrevision

1. Vorbemerkungen

Ziel der Gesetzesrevision ist eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten, die mehrheitsfähig ist. Wir haben uns seit 2001 wiederholt für eine Totalrevision des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes und für die Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlussbestimmungen ausgesprochen. Nach wie vor sind wir der Überzeugung, dass dies der richtige Weg wäre. Es ist Sache des Marktes und nicht des Staates, die Ladenöffnungszeiten zu regulieren.

Was auch immer im kantonalen Ruhetags- und Ladenschlussgesetz oder einem allfälligen Ruhetagsgesetz geregelt wird, bundesrechtliche Erlasse gehen vor. Dadurch werden die kantonalen Regelungen eingeschränkt, ohne dass dies im kantonalen Erlass zu erwähnen ist.

2. Einschränkungen durch das eidgenössische Arbeitsgesetz

Im Zusammenhang mit den Ladenöffnungszeiten sind immer auch die arbeitsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Nacht- und Sonntagsarbeit ist gemäss eidgenössischem Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (SR 822.11) grundsätzlich verboten. In den Verordnungen zum Arbeitsgesetz wird allerdings gestützt auf das Gesetz für verschiedene Branchen von diesem Grundsatz abgewichen, oder dieser wird sogar gänzlich ausser Acht gelassen. Im Detailhandel und im Unterhaltungsgewerbe sind insbesondere die folgenden Branchen von der Bewilligungspflicht für Nachtarbeit und/oder Sonntagsarbeit befreit (vgl. Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000, SR 822.112): Gastwirtschaftsbetriebe, Sport- und Freizeitanlagen, konzessionierte Spielbanken, Betriebe des Autogewerbes, soweit sie mit der Versorgung von Fahrzeugen mit Betriebsstoffen sowie der Aufrechterhaltung eines Pannendienstes beschäftigt sind, und Apotheken für den Notfalldienst.

Ohne Bewilligung erlaubt ist Sonntagsarbeit und teilweise Nachtarbeit den Kinos sowie den Kiosken und den Betrieben für Reisende an Bahnhöfen, Flughäfen, anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten sowie den Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr, soweit sie ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Sonntagsarbeit ist weiter bewilligungsfrei erlaubt in Betrieben in Fremdenverkehrsgebieten, welche während der Saison der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse der Touristen dienen, in Bäckereien, Konditoreien und Confiserien, Blumenläden, Kiosken an öffentlichen Strassen und Plätzen sowie in Schaustellungsbetrieben.

Das Arbeitsgesetz gilt für Betriebe, die dauernd oder vorübergehend Arbeitnehmende beschäftigen, ist also auf Betriebe, in denen nur die Betriebsinhaberin oder der Betriebsinhaber arbeitet, nicht anwendbar. Zudem sind verschiedene Betriebe vom Geltungsbereich generell ausgenommen, so etwa Betriebe der landwirtschaftlichen Urproduktion, Unternehmen des öffentlichen Verkehrs und Familienbetriebe. Bei letzteren ist das Arbeitsgesetz aber auf Arbeitnehmende, die nicht zur Familie gehören, anwendbar.

3. Regelungsbedarf

Aufgehoben werden sollen gemäss Variante 1 die gesetzlichen Schliessungszeiten an den Werktagen. Das Offthalten von Läden an den öffentlichen Ruhetagen ist gestützt auf die Anhörungs- und Vernehmlassungsergebnisse im heutigen Umfang zu ermöglichen, nicht aber auszudehnen. Für den Sonntag und die den Sonntagen gleichgestellten Feiertage gilt aufgrund des Arbeitsgesetzes ein grundsätzliches Arbeitsverbot. In allen Fällen, in denen dieses Sonntagsarbeitsverbot zur Anwendung kommt, ist aufgrund dessen übergeordneter Stellung eine Regelung der Öffnungszeiten nicht notwendig. Da jedoch verschiedene Betriebe und Betriebsarten (u. a. Familienbetriebe, Bäckereien, Blumengeschäfte) gemäss Arbeitsgesetz von diesem Arbeitsverbot ausgenommen sind, ist im kantonalen Ruhetags- und Ladenschlussgesetz zu regeln, wer an den öffentlichen Ruhetagen zu welchen Zeiten offen halten darf.

IV. Variante 1: Aufhebung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten an Werktagen

1. Allgemeines

Die Diskussion über die richtigen Ladenöffnungszeiten zieht sich bereits über mehrere Jahre hin, und in dieser Zeit haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse weiter verändert. Die Zahl der Eipersonenhaushalte, der arbeitstätigen Alleinerziehenden und der Paare, die beide erwerbstätig sind, hat weiter zugenommen. Gleichzeitig geht der Trend in Richtung kurzfristiges Einkaufen und Kauf von Fertigmahlzeiten. Die beabsichtigte Neuregelung der Ladenöffnungszeiten ist langfristig angelegt. Um den Verkaufsgeschäften für zukünftige Entwicklungen Spielraum zu gewähren, ist auf die gesetzliche Regelung der Ladenöffnungszeiten zu verzichten.

Mit der Aufhebung der gesetzlichen Ladenschliessungszeiten wird dem wettbewerbspolitischen Anliegen verschiedener Vorstöße nachgelebt, welche fordern, dass für alle Verkaufsgeschäfte zumindest an den Werktagen (Montag bis Samstag) die gleichen Vorschriften gelten sollen. In kurzer Zeit wird der Markt die Öffnungszeiten regulieren. Dies hat sich in allen Kantonen gezeigt, die ihre Ladenöffnungszeiten liberalisiert haben. Da der Gesamtumsatz kaum wachsen wird, werden die Geschäfte dann geöffnet sein, wenn am meisten Kundinnen und Kunden zu erwarten sind. Diese Zeiten sind aber nicht für alle gleich, und sie können sich auch kurzfristig verändern. Mit der Aufhebung der gesetzlichen Ladenschliessungszeiten erhalten die einzelnen Geschäfte in dieser Hinsicht mehr Möglichkeiten. Spezielle Aktionen oder Veranstaltungen (Kundenapéros, Vernissagen, Geschäftseröffnungen, Verkaufspromotionen wie beispielsweise bei Harry-Potter-Büchern, Haareschneiden bei Vollmond usw.) könnten problemlos im Rahmen des Arbeitsgesetzes durchgeführt werden. Es wäre aber beispielsweise auch möglich, in den Sommermonaten oder während spezieller Veranstaltungen in der Gegend (Festivals, Gewerbeausstellungen u. Ä.) am Abend die Öffnungszeiten auszudehnen. Der Kreativität und Innovation würden so nicht mehr so enge Grenzen gesetzt. Wie in Ihren Ratsdiskussionen und auch bei den verschiedenen Anhörungen mehrheitlich unbestritten, sollen die Verkaufsgeschäfte jedoch an den öffentlichen Ruhetagen grundsätzlich geschlossen bleiben.

Mit dem Einzug der grossen Freiheit bei der Gestaltung der Ladenöffnungszeiten können sich die Kundinnen und Kunden nicht mehr auf allgemein geltende Öffnungszeiten verlassen, vor allem in der Stadt Luzern und in der Agglomeration. Mit freiwilligen Abmachungen unter den Geschäften oder dem Einsatz geeigneter Kommunikationsmittel kann diesem Umstand jedoch begegnet werden. Gewisse Hauptöffnungszeiten sind den Kundinnen und Kunden ein Bedürfnis und werden sich zweifellos auch rasch ergeben. Für spezielle Veranstaltungen wird es an den einzelnen Geschäften liegen, die Öffnungszeiten den Kundinnen und Kunden mit geeigneten Mitteln anzukündigen.

Der Schutz des Verkaufspersonals ist im eidgenössischen Arbeitsgesetz abschliessend geregelt. Bereits in der Botschaft B 68 vom 9. November 2004 zur Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes im Bereich der Tankstellenshops haben wir da-

rauf hingewiesen (GR 2004, S. 2075), dass der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages für das Verkaufspersonal nicht durch das Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vorgeschrieben werden kann.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Absatz 3

Die Tankstellenshops mit einer Verkaufsfläche von höchstens 100 m² dürfen weiterhin auch an den öffentlichen Ruhetagen offen sein, allerdings längstens bis 22 Uhr. Werden an den Werktagen die gesetzlichen Ladenschliessungszeiten abgeschafft, unterstehen die Tankstellenshops von Montag bis Samstag nicht länger einer Flächen- oder einer Öffnungszeitbeschränkung.

§ 14

Die allgemeinen Schliessungszeiten gemäss § 14 werden ersetztlos gestrichen. Die Ladenöffnungszeiten an den Werktagen (Montag bis Samstag) werden nicht mehr gesetzlich geregelt.

§ 15

Die Möglichkeit der Bewilligung von zwei wöchentlichen Abendverkäufen ist überflüssig, da keine gesetzlichen Öffnungszeiten mehr gelten. Sollen auf dem Gemeindegebiet oder in einer Region einheitliche Ladenöffnungszeiten gelten, wäre es in Zukunft Sache des örtlichen Gewerbes, eine gemeinsame Lösung zu finden.

Für die auf den Tourismus ausgerichteten Verkaufsgeschäfte ist eine spezielle Regelung der Ladenöffnungszeiten an den Werktagen aufgrund deren genereller Aufhebung ebenfalls nicht mehr notwendig.

§ 16

Diese Bestimmung wird durch die Aufhebung der gesetzlichen Öffnungszeiten an Werktagen ebenfalls überflüssig.

§ 17 Unterabsatz e

Da es keine allgemeinen Schliessungszeiten mehr gibt, können diese auch nicht mehr missachtet werden.

V. Variante 2: Beschränkte Liberalisierung

1. Allgemeines

Die Variante 2 nimmt das grosse Bedürfnis nach einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten an den Werktagen auf, setzt diesen aber weiterhin gesetzliche Grenzen. Von Montag bis Freitag sollen die Läden bis 20 Uhr geöffnet sein dürfen. Wie bereits heute, sollen die Verkaufsgeschäfte am Samstag und an den Vorabenden der Feiertage früher schliessen als von Montag bis Freitag. Es wird dabei unterschieden zwischen Neujahr, Karfreitag und Weihnachten einerseits und den übrigen Feiertagen andererseits. An den Vorabenden von Neujahr, Karfreitag und Weihnachten sollen die Läden wie heute spätestens um 17 Uhr schliessen. An den Vorabenden der übrigen Feiertage sollen die Öffnungszeiten bis 18.30 Uhr ausgedehnt werden.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Absatz 3

Die Tankstellenshops mit einer Verkaufsfläche von höchstens 100 m² dürfen weiterhin auch an den öffentlichen Ruhetagen offen sein, allerdings längstens bis 22 Uhr. Obwohl die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag, an den Samstagen und an den Vorabenden der Feiertage gegenüber heute ausgedehnt werden sollen, braucht es für die Tankstellenshops weiterhin eine Ausnahmebestimmung, sollen die heute geltenden Öffnungszeiten beibehalten werden. Von der Möglichkeit von Abendverkäufen soll abgesehen werden (vgl. Änderung von § 15). Der Hinweis auf § 15 Absatz 1 ist aus diesem Grund in § 1 Absatz 3 zu streichen.

§ 14 Absatz 1

Die Schliessungszeiten an Werktagen werden nicht völlig freigegeben, sondern gegenüber heute lediglich etwas ausgedehnt. Wie aus den verschiedenen Anhörungen und Vernehmlassungen direkt oder indirekt hervorging, entsprechen möglichst einheitliche und täglich gleiche Öffnungszeiten dem Bedürfnis vieler Konsumentinnen und Konsumenten nach Verlässlichkeit und Gleichförmigkeit. Insbesondere die Tourismusorganisationen wünschen, dass von Montag bis Freitag einheitliche Ladenöffnungszeiten und wenig Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen. Werden die Werktagsoffnungszeiten (Montag bis Freitag) bis mindestens 19.30 Uhr generell ausgedehnt, sollen die Abendverkäufe abgeschafft werden. Wird der Ladenschluss von Montag bis Freitag generell auf 20 Uhr festgesetzt, so entspricht dies einer Verlängerung der Öffnungszeiten um täglich 1,5 Stunden. Im Gegenzug soll die Möglichkeit zu zwei Abendverkäufen bis 21 Uhr wegfallen. Ob die Geschäfte tatsächlich alle täglich bis 20 Uhr offen halten werden, wird sich rasch zeigen.

Am Samstag werden die Ladenöffnungszeiten um eine Stunde verlängert. Damit gilt die Regelung, wie sie vor dem Jahr 1997 galt. In den letzten Jahren wurde der

Schulunterricht am Samstag im Kanton Luzern vermehrt abgeschafft. Dies ist einer der Gründe für die feststellbare Veränderung des Einkaufsverhaltens der Bevölkerung an diesem Wochentag. Die Eltern gehen nicht mehr am Morgen während der Schulabwesenheit der Kinder einkaufen, sondern die ganze Familie kauft gemeinsam ein. Dies hat zur Folge, dass eine Ausdehnung der Öffnungszeiten bis 17 Uhr grossmehrheitlich gewünscht wird, ausgenommen vom Verkaufspersonal, dessen Wochenende sich dadurch verkürzt.

Die Vorabendregelung der Feiertage gibt immer wieder zu Diskussionen Anlass. Besonders umstritten ist der Vorabend des 8. Dezembers, von Mariä Empfängnis. Seit 1997 ist am 8. Dezember das Offenhalten der Verkaufsgeschäfte zwar erlaubt, der Tag ist aber weiterhin ein Feiertag. Aufgrund dieser Regelung sind die Läden am 7. Dezember um 17 Uhr zu schliessen, obwohl sie am 8. Dezember um 8 Uhr wieder öffnen können. Ein weiterer Diskussionspunkt sind die Schliessungszeiten an den Vorabenden vor kantonalen und insbesondere vor kommunalen Feiertagen (Patrozinien). Vielen Auswärtigen und teilweise auch Ortsansässigen sind die Patrozinien (beispielsweise der Leodegarstag in Luzern, der Gallustag in Kriens oder der Martinstag in Entlebuch) nicht bekannt oder sie vergessen sie. Am Vorabend dieser Feiertage stehen sie dann ab 17 Uhr vor verschlossenen Ladentüren. Aus Kundensicht sind diese Vorabendöffnungszeiten auszudehnen. Auszunehmen von dieser Ausdehnung sind die Vorabende der hohen Feiertage, die nicht auf einen Samstag fallen, nämlich der Vorabend von Karfreitag und von Weihnachten sowie zusätzlich der Vorabend von Neujahr.

§ 15

Werden die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag generell bis 20 Uhr ausgedehnt, vor allem aufgrund des Wunsches nach einheitlichen Öffnungszeiten, so würden zwei Abendverkäufe pro Woche, die durch den Gemeinderat festgelegt werden, diese Einheitlichkeit wieder zunichte machen. Von der Möglichkeit von Abendverkäufen soll deshalb abgesehen werden. § 15 Absatz 1 entfällt damit.

VI. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Da bei beiden Varianten die Sonn- und Feiertage als öffentliche Ruhetage bei den Ladenöffnungszeiten beibehalten werden sollen, sind die Auswirkungen der zwei Änderungsentwürfe in vielen Punkten identisch. Das Ruhetags- und Ladenschlussgesetz wird auf kantonaler und kommunaler Ebene weiterhin mit den vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen vollzogen werden können.

Da bisher nur wenige Ausnahmewilligungen lediglich für einen Werktag, sondern in den meisten Fällen immer in Kombination mit einem öffentlichen Ruhetag nachgefragt wurden, wird sich vom personellen Aufwand her wenig verändern. Die telefonischen Anfragen über die Möglichkeit von Abendveranstaltungen werden sich wohl reduzieren. An den Werktagen werden die Kontrollen der Ladenschliessungszeiten durch die Polizei weiterhin selten sein, da diese bisher gut eingehalten wurden.

Werden die Ladenschliessungszeiten nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben, fällt deren Kontrolle ganz weg. Weiterhin muss die Polizei jedoch einschreiten bei Anzeichen auf Nichteinhaltung des Arbeitsgesetzes sowie bei übermässigen Lärmmissio-nen.

Wegfallen werden bei Variante 1 die kommunalen Bewilligungen für speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte an den Werktagen. Bei Variante 2 bleibt der Aufwand bestehen, da diese speziellen Öffnungszeiten (werktag bis maximal 22.30 Uhr) auf mehrheitlichen Wunsch der Betroffenen beibehalten werden sollen. Die Tourismusgemeinden (Flühli, Greppen, Horw, Luzern, Marbach, Meggen, Schwarzenberg, Vitznau und Weggis) können diese Öffnungszeiten jedoch auch in einem Gemeindeerlass regeln, was sie von einer individuellen Bewilligungserteilung entlastet. Bei einer Abschaffung der Abendverkäufe fällt deren Bewilligung durch die Gemeinden ebenfalls weg.

Das eidgenössische Arbeitsgesetz regelt den Arbeitnehmerschutz abschliessend. Die Aufhebung der gesetzlichen Ladenschliessungszeiten hat auf diese Regelung kei-nen direkten Einfluss. Die Wichtigkeit von Kontrollen und die Überprüfung der Ein-haltung der bestehenden arbeitsrechtlichen Bestimmungen wird durch deren Aufhe-bung jedoch insofern erhöht, als gesetzlich vorgeschriebene Schliessungszeiten der Beschäftigung indirekt gewisse zeitliche Grenzen setzen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, der Änderung des Ruhetags- und Ladenschlussgesetzes gemäss Variante 1 zu-zustimmen.

Luzern, 18. Oktober 2005

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Max Pfister
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 855

Ruhetags- und Ladenschlussgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 18. Oktober 2005,
beschliesst:

I.

Das Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vom 23. November 1987 wird wie folgt geändert:

Haupttitel

Ruhetagsgesetz

§ 1 Absätze 1 und 3

¹ Das Gesetz regelt die öffentlichen Ruhetage.

³ Für Tankstellen angegliederte Verkaufsgeschäfte mit einer ordentlichen Verkaufsfläche von höchstens 100 m² kommt § 5 Unterabsatz c nicht zur Anwendung. Diese Geschäfte sind an den öffentlichen Ruhetagen spätestens um 22 Uhr zu schliessen.

Zwischentitel vor § 14

wird aufgehoben.

§§ 14–16

werden aufgehoben.

§ 17 Unterabsatz e

wird aufgehoben.

11

Das Stimmrechtsgesetz vom 25. Oktober 1988 wird wie folgt geändert:

§ 19 Absatz 3

³ An den Feiertagen gemäss Ruhetagsgesetz finden keine Wahlen und Abstimmungen statt.

10

Die Gesetzesänderung tritt am Referendum.

in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Nr. 855

Ruhetags- und Ladenschlussgesetz

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 18. Oktober 2005,
beschliesst:

I.

Das Ruhetags- und Ladenschlussgesetz vom 23. November 1987 wird wie folgt geändert:

§ 1 Absatz 3

³ Für Tankstellen angegliederte Verkaufsgeschäfte mit einer ordentlichen Verkaufsfläche von höchstens 100 m² kommen die §§ 5 Unterabsatz c und 14 Absatz 1 nicht zur Anwendung. Diese Geschäfte sind jeden Tag spätestens um 22 Uhr zu schliessen.

§ 14 Absatz 1

¹ Am Abend sind die Verkaufsgeschäfte spätestens zu schliessen:

- a. von Montag bis Freitag um 20 Uhr,
- b. am Samstag sowie am Vorabend von Neujahr, Karfreitag und Weihnachten um 17 Uhr,
- c. am Vorabend der übrigen Feiertage um 18.30 Uhr.

§ 15 Besondere Schliessungszeiten

Der Gemeinderat kann speziell auf den Tourismus ausgerichteten Verkaufsgeschäften, wie Geschäften, die Uhren, Bijouterie, Broderie, Bücher, Souvenirs oder Sportartikel anbieten, in Zeiten erheblichen Fremdenverkehrs gestatten, bis 22.30 Uhr offen zu halten.

II.

Die Gesetzesänderung tritt am in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Grossen Rates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber: