

03.463

Parlamentarische Initiative
Limitierte Anzahl Sonntagsverkäufe ohne Restriktionen
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats

vom 24. April 2007

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Arbeitsgesetzes. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

24. April 2007

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Caspar Baader

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Nationalrat Kurt Wasserfallen reichte am 17. Dezember 2003 eine parlamentarische Initiative ein, mit dem Ziel, vorübergehende Sonntagsarbeit für bis zu vier Sonntagsverkäufe, insbesondere so genannte Weihnachtsverkäufe, ohne Bedürfnisnachweis zuzulassen. Die Kantone sollen die Anzahl Sonntage pro Jahr bestimmen. Die Auflagen des Lohnzuschlages sowie des Einverständnisses der Arbeitnehmenden sollen jedoch weiterhin gelten. Die Vorschriften des Arbeitsgesetzes (ArG) und der dazugehörigen Verordnungen sollen dementsprechend angepasst werden.

An ihrer Sitzung vom 18. November 2004 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) die Initiative vorgeprüft. Sie hat mit 19 zu 10 Stimmen der parlamentarischen Initiative Folge gegeben.

Am 5. September 2006 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) dem Beschluss ihrer Schwesterkommission auf Folge geben mit 5 zu 3 Stimmen zugestimmt.

Am 28. November 2006 beschloss die WAK-N, die Bundesverwaltung zu beauftragen, eine Vorlage mit der von der Initiative geforderten Gesetzesänderung auszuarbeiten.

Am 24. April 2007 nahm die Kommission mit 14 zu 7 Stimmen den vorliegenden Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung an.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht

Diese Initiative wurde eingereicht, weil aufgrund einer im Kanton Bern erhobenen Beschwerde das Bundesgericht in seinem Urteil vom 22. Oktober 2002 bestimmt hatte, unter welchen sehr restriktiven Voraussetzungen die Beschäftigung von Verkaufspersonal an Adventssonntagen zulässig ist. Das SECO hatte im Kreisschreiben 2/97 festgehalten, dass die Beschäftigung von Personal in Verkaufsgeschäften an zwei Sonntagen pro Jahr ohne nähere Prüfung bewilligt werden könne. Das Bundesgericht befand, dass dem Kreisschreiben die Rechtsgrundlage fehle, da das dringende Bedürfnis – die Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung für vorübergehende Sonntagsarbeit – im Einzelfall geprüft werden müsse. Zudem erinnerte es daran, dass die erste Arbeitsgesetzrevision u.a. wegen der Liberalisierung der Sonntagsarbeit in Verkaufsgeschäften 1996 vom Volk abgelehnt worden war. Es gehe deshalb nicht an, dass mit diesem Kreisschreiben der damals zum Ausdruck gebrachte Volkswille umgangen werde.

Das Bundesgericht führte weiter aus, dass ein dringendes Bedürfnis für Sonntagsarbeit als gegeben erachtet werden könne, wenn die Öffnung von Verkaufsgeschäften in engem Zusammenhang mit einem Weihnachtsmarkt stehe. Ebenso wenn der Sonntagsverkauf einer langen Tradition entspreche, da das Sonntagsarbeitsverbot nur dann durchbrochen werden könne, wenn ein bestehendes Bedürfnis nachgewiesen werde und nicht um ein neues zu kreieren. Ferner könne, wie dies im Kanton

Tessin der Fall sei, die ausländische Konkurrenz aus wirtschaftlichen Gründen das dringende Bedürfnis begründen. Im Kanton Bern könne weder eine für den ganzen Kanton geltende Tradition noch die Auslandskonkurrenz eine generelle Bewilligung für Sonntagsarbeit rechtfertigen. Der erwähnte Zusammenhang mit einem Weihnachtsmarkt müsse ebenfalls konkret und im Einzelfall geprüft werden.

Das geltende Recht und die dargelegte restriktive Praxis des Bundesgerichts lässt für eine grosszügige Auslegung der Bewilligungsvoraussetzungen für Sonntagsarbeit in der Adventszeit wenig Raum. Dementsprechend sah sich das SECO veranlasst, am 18. März 2004 eine neue Weisung z.H. der Kantone zu erlassen, welche die Beschäftigung von Personal an Sonntagen während der Adventszeit in obigem Sinne restriktiv regelt.

Seither haben die einzelnen Kantone individuelle Vorgehensweisen entwickelt und sich in vielen Fällen bezüglich Ausgleich und Zuschläge für die Sonntagsarbeit mit den Gewerkschaften geeinigt. Deshalb besteht in der Schweiz vielenorts eine uneinheitliche Praxis, welche nicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht. 19 Kantone kennen Sonntagsverkäufe in der Adventszeit (Stand 3.11.2004).

Hervorzuheben ist, dass die Regelung der Ladenöffnungszeiten in der Kompetenz der Kantone bzw. der Gemeinden liegt, die Zulassung der Beschäftigung von Personal in der Nacht und am Sonntag jedoch von den arbeitsgesetzlichen Bestimmungen abhängig ist. Arbeitnehmende können täglich von Montag bis Samstag zwischen 06.00–23.00 Uhr ohne Bewilligung beschäftigt werden. Nacht- und Sonntagsarbeit sind grundsätzlich verboten. Für die Beschäftigung am Sonntag muss entweder im Arbeitsgesetz und seinen Verordnungen eine Ausnahme vorgesehen sein oder der einzelne Betrieb über eine entsprechende kantonale oder eidgenössische Bewilligung verfügen.

2.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf und Antrag der Mehrheit

Die vorgeschlagene Revision, die Beschäftigung von Verkaufspersonal bis zu vier Sonntagen im Jahr ohne Bedürfnisnachweis zu ermöglichen, würde für die kantonalen Vollzugsbehörden des Arbeitsgesetzes einen wichtigen Schritt in Richtung Rechtssicherheit und Gleichbehandlung bedeuten.

Die kantonalen Vollzugsbehörden sehen sich auch mit Gesuchen für Sonntagsarbeit von Personal in Verkaufsgeschäften im Zusammenhang mit Anlässen, wie Firmenjubiläen, Autoausstellungen, Kulturereignissen, Dorffesten usw. konfrontiert. In den meisten Fällen sind die Bedingungen des Arbeitsgesetzes für die Bewilligung von Sonntagsarbeit grundsätzlich nicht gegeben; trotzdem werden solche in gewissen Kantonen erteilt, während andere Kantone sich an die gesetzlichen Vorgaben halten und keine Bewilligung erteilen. Diese unterschiedliche Bewilligungspraxis stösst vor allem bei schweizweit tätigen Firmen auf Unverständnis und trägt zur Rechtsunsicherheit bei.

Eine klare, einheitliche Regelung, wie von der parlamentarischen Initiative gewollt, würde sowohl dem Bedürfnis des Detailhandels nach mehr Flexibilität als demjenigen der Vollzugsbehörden des Arbeitsgesetzes nach klaren rechtlichen Grundlagen entsprechen.

2.3 Minderheitsanträge

2.3.1 Nichteintreten

Eine Minderheit (Rennwald, Berberat, Fässler, Fehr Hans-Jörg, Genner, Gysin Remo, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Recordon) sprach sich aus politischen, sozialen und wirtschaftlichen Gründen gegen Eintreten auf die Vorlage aus. Sie führt an, dass sich das Volk 2005 nur äusserst knapp (mit 50,6 Prozent der Stimmen) für eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten in Bahnhöfen und Flughäfen ausgesprochen habe. Ferner hebt sie hervor, dass Sonntagsarbeit mehrheitlich zulasten jener Erwerbstätigen ginge, die in armen Verhältnissen leben. Ausserdem sei nicht erwiesen, dass eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten das Wirtschaftswachstum fördert.

2.3.2 Rückweisung an die Kommission

Eine Minderheit (Berberat, Favre, Fehr Hans-Jörg, Genner, Germanier, Gysin Remo, Leutenegger Oberholzer, Pelli, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald) möchte, dass der Rat die Vorlage an die Kommission zurückweist, damit diese eine Vernehmlassung durchführt. So könnte die Meinung von Kantonen und Sozialpartnern miteinbezogen werden. Die Kommissionsmehrheit hält eine Vernehmlassung bei den Kantonen aufgrund des freiwilligen Charakters dieser Massnahme allerdings für überflüssig.

3 Kommentar

Die Vorlage sieht in Art. 19 ArG (Arbeitsgesetz)¹ einen zusätzlichen Abs. 6 vor:

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

Mit dieser Bestimmung wird die Beschäftigung von Personal an vier Sonntagen pro Jahr ermöglicht, ohne dass ein dringende Bedürfnis nach Art. 19 Abs. 3 ArG besonders nachgewiesen werden muss. Dem Wortlaut der Initiative entsprechend gilt nach Art. 19 Abs. 3 ArG auch, dass für das Personal in Verkaufsgeschäften bei vorübergehender Sonntagsarbeit ein Lohnzuschlag von 50 Prozent zu entrichten ist. Die in Art. 19 Abs. 4 ArG festgehaltene Voraussetzung, wonach die Arbeitnehmenden mit der Sonntagsarbeit einverstanden sein müssen, ist auch auf das Personal in Verkaufsgeschäften anwendbar.

Eine *Minderheit* (Berberat, Fässler, Fehr Hans-Jörg, Genner, Gysin Remo, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald) beantragt, den in der Regel tiefen Lohn der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um 75 statt um 50 Prozent zu erhöhen.

Arbeitet eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer am Sonntag, so muss gemäss Art. 20 ArG innert zweier Wochen wenigstens ein Mal ein ganzer Sonntag als

¹ SR 822.11

wöchentliche Ruhezeit unmittelbar vor oder nach der täglichen Ruhezeit freigegeben werden. Die gesamthafte Ruhezeit muss demnach 35 Stunden betragen. Arbeitet eine Person an einem Sonntag mehr als fünf Stunden, so steht ihr in der vorangehenden oder nachfolgenden Woche ein auf einen Arbeitstag fallender Ersatzruhetag zu. Auch in diesem Fall muss die gesamte Ruhezeit 35 Stunden betragen. Sonntagsarbeit von einer Dauer bis zu fünf Stunden ist lediglich durch Freizeit auszugleichen.

Diese Bestimmung ermöglicht, Personal an vier Sonntagen zu beschäftigen. Ob ein Betrieb des Detailhandels tatsächlich offen sein kann, wird aber vom kantonalen Recht über die Ladenöffnungszeiten abhängig sein. Somit liegt es in der Kompetenz der Kantone zu bestimmen, ob sie vier Sonntage pro Jahr bezeichnen wollen, an welchen die Verkaufsgeschäfte die Tore öffnen können oder ob sie darauf verzichten wollen. Die Kompetenz zur Festlegung der vier Ladenöffnungssonntage wird den Kantonen in diesem Artikel zugewiesen, damit auch jene Kantone diese Kompetenz erhalten, welche die Ladenöffnungszeiten und somit auch die Sonntagsöffnung nicht regeln. Durch die Berücksichtigung der Zentralkompetenz kann sichergestellt werden, dass die lokalen Sitten und Gebräuche berücksichtigt werden.

Nicht von dieser Regelung betroffen sind die Betriebe nach Art. 27 ArG, die in den Genuss der Sonderbestimmungen der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz kommen und somit von der Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit ohnehin befreit sind.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Für die kantonalen Arbeitsinspektorate wird der Vollzug erleichtert, da sie nicht mehr anhand von einzelnen Gesuchen prüfen müssen, ob das dringende Bedürfnis nach Art. 19 Abs. 3 ArG gegeben ist oder nicht. Diese Bestimmung setzt der Sonntagsarbeit in Verkaufsgeschäften klare Grenzen, die schweizweit durchsetzbar sein werden und somit die Gleichbehandlung aller Betroffenen sicherstellt.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung legt in Art. 5 fest, dass die wöchentliche Ruhezeit mindestens 35 Stunden (11 Stunden tägliche Ruhezeit plus 24 Stunden) betragen und grundsätzlich den Sonntag einschliessen muss. Von diesem Grundsatz sind jedoch Abweichungen zulässig unter der Voraussetzung, dass die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gleichwertige Ausgleichruhezeiten oder in Ausnahmefällen, in denen die Gewährung solcher Ausgleichruhezeiten aus objek-

tiven Gründen nicht möglich ist, einen angemessenen Schutz erhalten. Die vorgeschlagene Revision des Arbeitsgesetzes entspricht voll und ganz dem europäischen Recht.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Revisionsvorschlag betrifft die Änderung einer bisherigen Vorschrift und stützt sich – wie letztere selbst – auf die im Ingress des Arbeitsgesetzes angegebenen Verfassungsbestimmungen.