



An den Grossen Rat

18.5245.02

WSU/P185245

Basel, 9. Januar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 8. Januar 2019

Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend «massvolle Erleichterung von verlängerten Öffnungszeiten» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Oktober 2018 die nachstehende Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Im Zuge der Behandlung der wiederholten Befassung mit der Motion Thüring durch die Wirtschafts- und Abgabekommission betreffend Verlängerung der Ladenöffnungszeiten und den hierzu zahlreich und eingehenden durchgeführten Hearings und Gesprächen (u.a. mit Vertreterinnen und Vertretern des Gewerbeverbandes, Pro Innenstadt sowie dem zuständigen WSU) wurde deutlich, dass sich heute der Detailhandel vermehrt durch spezielle Kundenevents vom Internethandel abheben, eine persönlichere Kundenbindung herbeiführen und damit auch für die Belebung der Innenstadt beitragen könnte.

Zurzeit bestehen für verlängerte Ladenöffnungszeiten an Werktagen für die Durchführung von ausserordentlichen Anlässen (Events) relativ strenge Vorgaben. Konkret können maximal drei Verlängerungen pro Kalenderjahr für die Werktage Montag bis Freitag bis längstens 22.00 Uhr beantragt werden und es ist ein formelles Bewilligungsverfahren nötig.

Diesbezüglich wurde das Bedürfnis nach einer moderaten Erleichterung für die Durchführung von solchen Events geäussert und festgestellt, dass auch seitens der zuständigen Behörde die Offenheit besteht, die heute relativ strikte Bewilligungspflicht massvoll anzupassen. In den Diskussionen hat sich auch gezeigt, dass es ausreichend wäre, die Zahl der möglichen Ausnahmen nur sehr bescheiden anzuheben, nämlich von drei auf sechs.

Die Unterzeichnenden bitten die Regierung deshalb, die gesetzlichen Grundlagen innert eines Jahres so anzupassen und die Details entsprechend auf dem Verordnungsweg so zu regeln, dass verlängerte Ladenöffnungszeiten im Rahmen von oder zur Durchführung von speziellen Events an Werktagen für sechs Abende pro Jahr bis längstens 22.00 Uhr bewilligungsfrei möglich sind.

Andrea Elisabeth Knellwolf, David Jenny, Christian Meidinger, Toni Casagrande, Felix Wehrli, Joël Thüring, Christian C. Moesch, Christian Griss, Christophe Haller, Andreas Zappalà, Daniela Stumpf, Eduard Rutschmann, Felix W. Eymann, Olivier Battaglia, Peter Bochsler, Balz Herter, André Auderset, David Wüest-Rudin, Katja Christ, Annemarie Pfeifer, Oswald Inglin, Beatrice Isler“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes:

- ¹ Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.
- ^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grosse Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
- ² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
- ³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzlichen Grundlagen innert eines Jahres so anzupassen und die Details entsprechend auf dem Verordnungsweg so zu regeln, dass verlängerte Ladenöffnungszeiten im Rahmen von oder zur Durchführung von speziellen Events an Werktagen für sechs Abende pro Jahr bis längstens 22.00 Uhr bewilligungsfrei möglich sind.

Gemäss Art. 110 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) kann der Bund namentlich Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten erlassen. Art. 71 lit. c des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) enthält einen Vorbehalt für polizeilich motiviertes kantonales Recht u.a. im Bereich der Öffnungszeiten des Detailverkaufs oder der Sonntagsruhe. Aufgrund dieses Vorbehaltes stehen kantonale Ladenschlussvorschriften neben den Vorschriften des Arbeitsgesetzes und müssen gleichermassen beachtet werden. Allerdings dürfen die kantonalen Vorschriften nur dem Schutz der öffentlichen Ruhe und Ordnung und nicht dem Schutz des Verkaufspersonals dienen, denn der Arbeitnehmerschutz ist wiederum durch das Arbeitsgesetz abschliessend geregelt (BGE 130 I 279; 140 II 46).

Zum Arbeitnehmerschutz gehört auch die Einteilung der Arbeitszeit durch das Arbeitsgesetz. In Art. 10 Abs. 1 ArG wird die Arbeit von 6.00 Uhr bis 20.00 Uhr als Tagesarbeit und die Arbeit von

20.00 Uhr bis 23.00 Uhr als Abendarbeit qualifiziert. Die Tages- und die Abendarbeit sind bewilligungsfrei. Die Abendarbeit kann von der Arbeitgeberin oder vom Arbeitgeber nach Anhörung der Arbeitnehmervertretung im Betrieb, oder wo eine solche nicht besteht, der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingeführt werden. Bei der Schaffung der bewilligungsfreien Möglichkeit der verlängerten Ladenöffnungszeiten im Rahmen von oder zur Durchführung von speziellen Events an Werktagen für sechs Abende pro Jahr bis längstens 22.00 Uhr müssen gemäss Art. 10 ArG im Einzelfall öfFnungswillige Detailhandelsgeschäfte die Anhörung der Arbeitnehmerschaft nach den Regeln des Arbeitsgesetzes vorgängig durchgeführt haben. Diese Anhörungspflicht im konkreten Anwendungsfall spricht aber nicht gegen das Motionsanliegen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung von rechtlichen Grundlagen beantragt. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höher-rangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage kann nicht von vornherein als gänzlich unmöglich bezeichnet werden.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Zur Umsetzung der Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten müsste das kantonale Gesetz über öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung vom 29. Juni 2005 (RLG, SG 811.100) und die dazugehörige Verordnung (Verordnung zum Gesetz über die öffentliche Ruhetage und Ladenöffnung, RLV, SG 811.110) innert eines Jahres so angepasst werden, dass verlängerte Ladenöffnungszeiten zur Durchführung von speziellen Events an jährlich maximal sechs Werktagen (von Montag bis Freitag) bis längstens 22.00 Uhr bewilligungsfrei möglich sind. Dies würde die Schaffung einer Ausnahmeregelung im RLG für die in § 5 RLG verbindlich festgelegten maximalen Öffnungszeiten erfordern.

Gemäss den obigen Ausführungen zur rechtlichen Zulässigkeit sind das Arbeitsgesetz und die dazugehörigen Bundesverordnungen als übergeordnetes Recht im Bereich der Ladenöffnungszeiten bei einer allfälligen Umsetzung der Motion zu beachten. Der Motionsinhalt ist mit dem Arbeitsgesetz jedoch als vereinbar anzusehen und steht einer entsprechenden Anpassung des RLG grundsätzlich nicht im Wege.

2.2 Situation im Kanton Basel-Stadt

Am 3. März 2013 lehnte das Stimmvolk des Kantons Basel-Stadt eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten um zwei Stunden an Samstagen mit einem Nein-Anteil von rund 60 Prozent ab.

Am 25. November 2018 hat das Stimmvolk sich erneut mit einem Nein-Anteil von rund 60 Prozent gegen verlängerte Ladenöffnungszeiten um zwei Stunden an Samstagen und an Tagen vor Feiertagen ausgesprochen. Den Anstoss für den Grossratbeschluss vom 6. Juni 2018, gegen den das Referendum ergriffen worden war, gab die Motion von Joël Thüring und Konsorten betreffend Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten. Dieser forderte die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an Werktagen von Montag bis Freitag bis 22.00 Uhr und an Samstagen sowie an Vortagen von Feiertagen bis 20.00 Uhr. Der Regierungsrat und eine Mehrheit der vorberatenden Kommis-

sion im Grossen Rat hatten im Vorfeld des Grossratbeschlusses die Verlängerung abgelehnt. Aus ihrer Sicht haben gegenwärtig weder die Verkaufslokale noch die Kundinnen und Kunden das Bedürfnis nach längeren Ladenöffnungszeiten. In der Sitzung vom 6. Juni 2018 hat der Grosse Rat die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten kontrovers diskutiert. Schliesslich ist er dem Antrag der Minderheit der vorberatenden Kommission gefolgt und hat der Änderung des RLG (verlängerte Ladenöffnungszeiten an Samstagen sowie an Vortagen von Feiertagen und Gründonnerstag) zugestimmt. Die anschliessende deutliche Ablehnung durch das baselstädtische Stimmvolk zeigt, dass längere Öffnungszeiten von Verkaufslokalen momentan nicht dem Volkswillen entsprechen. Hinzu kommt, dass die meisten Verkaufslokale die Möglichkeit, unter der Woche bis 20.00 Uhr geöffnet zu haben, nicht ausnutzen und entsprechend kein Bedürfnis für ausgedehnte Öffnungszeiten haben.

Im Jahr 2012 wurden gestützt auf § 6 RLG i.V.m. § 5 RLV höchstens zwei Tage mit verlängerten Ladenöffnungszeiten bis 22.00 Uhr von Montag bis Freitag in den Monaten Januar bis November für besondere Anlässe gewährt. Voraussetzung war ein "besonderer Anlass" wie Unterhaltung, Apéro, beschränkte Anzahl Eintritte mit Eintrittskontrolle, Jubiläen ab 10 Jahren und dergleichen. Das reine Offenhalten eines Verkaufslokals ohne besonderen Anlass wurde nicht bewilligt. Zuständig für die Bewilligung ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit.

In den Jahren 2013 bis 2016 wurde die Praxis insofern gelockert, als dass die schwierige wirtschaftliche Lage des Detailhandels (*Euroschwäche*) als "besonderer Bedarf" im Sinne von § 6 RLG i.V.m. § 5 RLV angesehen wurde. In diesen Jahren konnten somit die Verkaufslokale auch ohne Vorliegen eines Kundenevents oder speziellen Anlasses im Zeitraum von Januar bis November an bis zu zwei Tagen verlängerte Öffnungszeiten vorsehen, sofern ein entsprechendes Gesuch eingereicht wurde. In den Jahren 2015 und 2016 war es gar möglich, für an bis zu drei Tagen verlängerte Ladenöffnungszeiten beim Amt für Wirtschaft und Arbeit zu beantragen.

Seit 2017 erhalten die Verkaufslokale weiterhin eine Bewilligung für drei verlängerte Ladenöffnungen, jedoch müssen sie wieder einen speziellen Anlass oder Kundenevent darlegen können. Die Praxis wurde dahingehend angepasst, weil die schwierige wirtschaftliche Lage (*Euroschwäche*) für sich alleine genommen keinen "besonderer Bedarf" im Sinne von § 6 RLG i.V.m. § 5 RLV mehr darstellt. Im Jahr 2017 haben 27 Verkaufslokale diese Möglichkeit in Anspruch genommen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit hat gesamthaft 27 Bewilligungen ausgestellt.

3. Vorschlag Regierungsrat

Der Regierungsrat schlägt unter Berücksichtigung der beiden Volksentscheide der letzten Jahre vor, dass die Verkaufslokale jährlich drei bewilligungspflichtige verlängerte Ladenöffnungen für die Monate Januar bis November, jeweils von Montag bis Freitag bis 22.00 Uhr, beantragen können und, dass diese unabhängig vom Vorliegen eines speziellen Anlasses vom Amt für Wirtschaft und Arbeit bewilligt werden.

Die Praxis hat gezeigt, dass insbesondere für kleinere Verkaufslokale das Kriterium des speziellen Anlasses oder des Kundenevents eine hohe finanzielle Hürde bedeutet. Dies hindert sie daran, beispielsweise an einem *Black Friday*, das Verkaufslokal verlängert offen zu halten. Diese vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung hätte den Vorteil, dass sie ohne Gesetzes- oder Verordnungsanpassung umsetzbar wäre und bereits im Jahr 2019 eingeführt werden könnte.

Gegen den in der Motion vorgeschlagenen Ansatz, wonach die verlängerte Öffnungszeit bewilligungsfrei möglich sein soll, spricht, nebst der entgegenstehenden Meinung der Stimmbevölkerung, dass die Einhaltung der (in der vorliegenden Motion angeführten) Höchstzahl von sechs Tagen mit verlängerten Ladenöffnungszeiten faktisch nur bei einer obligatorischen und vorgängigen Meldung an die Vollzugsbehörde kontrollierbar wäre. Eine solche Meldepflicht ist jedoch nur

im Rahmen einer Gesetzesänderung möglich, da gegenwärtig eine bewilligungsfreie Ausnahme von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten im RLG nicht vorgesehen ist.

Mit dem Vorschlag des Regierungsrates kann das Anliegen der Motion weitgehend und auf etwas anderem Weg eingelöst werden: An drei – anstatt an sechs – Wochentagen kann das Geschäft bis 22.00 Uhr offen bleiben. Es muss – anders als in der Motion vorgesehen – kein spezieller Anlass vorliegen. Für die verlängerte Ladenöffnungszeiten muss jedoch eine Bewilligung beim Amt für Wirtschaft und Arbeit eingeholt werden. Diese Lösung ist jedoch – anders als die Motion – ohne Gesetzes- und Verordnungsänderung umsetzbar.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Andrea Elisabeth Knellwolf und Konsorten betreffend „massvolle Erleichterung von verlängerten Öffnungszeiten“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin