



Nachtrag

zum Vortrag des Regierungsrates vom 13. November 2019 betreffend Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG)

Datum RR-Sitzung: 6. Mai 2020
Direktion: Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion (WEU)
Geschäftsnummer: 2019.VOL.25
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
2.	Rechtslage betreffend Ladenöffnungszeiten im Kanton Bern	2
3.	Rechtsvergleich	3
4.	Erläuterungen zu den Artikeln	4
5.	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
6.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	5
7.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	5
8.	Stellungnahme zu Eventualantrag nach Art. 63 Abs. 2 KV	6

1. Ausgangslage

Am 13. November 2019 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat zuhanden der Frühlingssession 2020 eine Änderung des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG)¹ beantragt, in welcher die Motion Löffel-Wenger 155-2018 «Jugendschutz auf E-Zigis & Co ausweiten!» umgesetzt werden soll.

Der Regierungsrat hatte in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehen, gleichzeitig die von den Grossräten Adrian Haas und Hans-Rudolf Saxer in der Frühlingssession 2019 eingereichte Motion 057-2019 «Ein kleiner Schritt zu mehr Kundenfreundlichkeit» umzusetzen. Diese sieht vor, die Anzahl Sonntagverkäufe für Detailhandelsgeschäfte von zwei auf vier pro Jahr zu erhöhen und die Ladenöffnungszeiten an Samstagen und vor öffentlichen Feiertagen von bisher 17.00 Uhr auf 18.00 Uhr auszudehnen. Im Rahmen der Vernehmlassung zeigte sich, dass die Vorstellungen betreffend die Ausgestaltung der Ladenöffnungszeiten weit auseinanderliegen. Zudem wurde beanstandet, dass eine Motion umgesetzt werde, bevor diese im Grossen Rat behandelt worden war. Weiter werde durch die Verknüpfung der beiden Themenbereiche die rasche Umsetzung der politisch breit abgestützten Motion Löffel-Wenger ge-

¹ BSG 930.1

fährdet. Der Regierungsrat hat sich deshalb dazu entschieden, vorerst lediglich die Motion Löffel-Wenger umzusetzen, dem Grossen Rat für die Frühlingssession 2020 eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten und die parlamentarische Beratung der Motion 057-2019 abzuwarten, bevor ein allfälliger Antrag zur Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten gestellt wird. In der Wintersession 2019 hat der Grosse Rat die Motion 057-2019 mit 83 zu 57 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.

Der Grosse Rat hat in der Frühlingssession 2020 in der 1. Lesung des HGG auf Antrag der Finanzkommission beschlossen, die Ladenöffnungszeiten entsprechend den in der Motion Haas/Saxer gestellten Forderungen zu erweitern. Die Grossräte Ruedi Löffel-Wenger und Michael Köpfli haben im Rahmen der parlamentarischen Beratung einen Eventualantrag nach Art. 63 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern (KV)² eingereicht, wonach im Fall eines Referendums dem Volk neben der Hauptvorlage auch ein Eventualantrag unterbreitet werden soll, welcher dem Minderheitsantrag der Finanzkommission (d.h. Umsetzung des Jugendschutzes bei elektronischen Zigaretten und Verzicht auf eine Änderung der Ladenöffnungszeiten) entspricht. Der Grosse Rat hat diesen Antrag zuhanden einer zweiten Lesung an die Finanzkommission zurückgewiesen. Die Finanzkommission beantragt dem Grossen Rat für die zweite Lesung, zwar die Anzahl Sonntagsverkäufe von zwei auf vier pro Jahr zu erweitern (Art. 11 Abs. 2 HGG), aber auf eine Anpassung der Ladenöffnungszeiten am Samstag zu verzichten (Art. 10 Abs. 1 HGG). Zudem beantragt sie, dem Eventualantrag – welcher dem ursprünglichen Antrag des Regierungsrates entspricht – zuzustimmen.

Der Regierungsrat respektiert den Entscheid des Grossen Rates bzw. der Finanzkommission, die Ladenöffnungszeiten im Rahmen der Vorlage anzupassen. Im Hinblick auf die zweite Lesung und eine allfällige Volksabstimmung ergänzt er daher den Vortrag vom 13. November 2019 mit Ausführungen zu den Sonntagsverkäufen sowie zum Eventualantrag Löffel/Köpfli.

2. Rechtslage betreffend Ladenöffnungszeiten im Kanton Bern

Das HGG regelt die Ladenöffnungszeiten in den Artikeln 9 bis 14. Nach geltendem Recht dürfen Detailverkaufsgeschäfte und Verkaufsstände von Montag bis Freitag von 06.00 bis 20.00 Uhr und an Samstagen sowie vor öffentlichen Feiertagen von 06.00 bis 17.00 Uhr offen halten. An höchstens einem Werktag pro Woche, ausgenommen an Samstagen und vor öffentlichen Feiertagen, dürfen die Detailverkaufsgeschäfte und Verkaufsstände von 06.00 bis 22.00 Uhr offen halten (Abendverkauf). Zudem dürfen die Geschäfte an zwei Sonntagen oder öffentlichen Feiertagen im Jahr, ausgenommen an hohen Festtagen, von 10.00 bis 18.00 Uhr offen halten. Für einige Geschäfte (z.B. Bäckereien, Metzgereien, Blumengeschäfte und Lebensmittelgeschäfte mit geringer Verkaufsfläche) sowie für Tourismusgemeinden legt das HGG abweichende Öffnungszeiten fest.

Mit der beantragten Änderung sollen die Verkaufsgeschäfte an vier (statt zwei) Sonntagen oder öffentlichen Feiertagen pro Jahr offen halten dürfen.

Die Öffnung eines Verkaufsgeschäfts an Sonntagen bzw. Feiertagen hängt von zwei Faktoren ab: Zum einen muss das HGG die Öffnung des Verkaufsgeschäfts zulassen. Zum anderen muss – sofern für die Sonntagsverkäufe unter das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG)³ fallende Arbeitnehmende eingesetzt werden – die (in der Regel verbotene) Sonntagsarbeit zulässig sein. Zur Auswahl der öffentlichen Feiertage, an welchen die Läden geöffnet sein dürfen, enthält das HGG – mit Ausnahme des Verbots der Ladenöffnung an hohen Feiertagen – keine Regelung (vgl. Art. 11 Abs. 2 HGG). Die Gewerbetreibenden entscheiden somit grundsätzlich selber, an welchen zwei (bzw. künftig allenfalls vier) öffentlichen Feiertagen pro Jahr sie ihr Geschäft öffnen wollen. Eine wesentliche Einschränkung ergibt sich indes für den Fall, dass für die Sonntagsverkäufe Arbeitnehmende eingesetzt werden sollen, welche dem Arbeitsgesetz unterstehen. Dies ist immer dann der Fall, wenn für

² BSG 101.1

³ SR. 822.11

Sonntagsverkäufe nicht nur die Betreiberin bzw. der Betreiber des Geschäfts und allenfalls Familienangehörige eingesetzt werden, so namentlich in sämtlichen grösseren Geschäften. Diese Einschränkung ergibt sich aus dem Bundesrecht. Nach Art. 19 Abs. 6 ArG können die Kantone höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmende in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung für Sonntagsarbeit beschäftigt werden dürfen. Das Amt für Wirtschaft des Kantons Bern (AWI) legt diese vier Sonntage für jedes Kalenderjahr und jede Gemeinde jeweils vorgängig fest. Die Gemeinden haben die Möglichkeit, im Vorfeld entsprechende Anträge zu stellen, damit lokalen Bedürfnissen (z.B. Dorffesten) Rechnung getragen werden kann. Da gemäss Art. 11 Abs. 2 HGG lediglich zwei Feiertagsverkäufe pro Jahr zulässig sind, können die Detailhandelsbetriebe von diesen vier Feiertagen nach geltendem Recht nur deren zwei nutzen. Bei den Detailhändlerinnen und -händlern stösst diese Regelung auf Unverständnis. Mit der Ausweitung auf vier bewilligungsfreie Sonntage würde diese Diskrepanz zwischen ArG und HGG beseitigt.

Es steht den Verkaufsgeschäften frei, die Öffnungszeiten aufgrund dieser Teilrevision auszuweiten. Es besteht kein Zwang. Auch erfahren die wöchentlichen Arbeitszeiten des Verkaufspersonals durch die beiden zusätzlichen Sonntagsverkäufe pro Jahr keine Verlängerung.

3. Rechtsvergleich

Die Ladenöffnungszeiten sind in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt. In den Kantonen Waadt und Graubünden liegt die grundsätzliche Kompetenz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten bei den Gemeinden. In der Mehrzahl der anderen Kantone sind die Ladenöffnungszeiten kantonal geregelt. Diverse Kantone haben die Ladenöffnungszeiten vollständig liberalisiert.

Bei den Ladenöffnungszeiten liegt der Kanton Bern im schweizweiten Vergleich im Mittelfeld. Dies würde sich auch mit der vorliegenden Teilrevision nicht ändern.

Anzahl bewilligungsfreier Verkaufssonntage nach Kantonen (Stand Januar 2020):

Kanton	Bewilligungsfreie Verkaufssonntage / Anrecht auf Bewilligungen
AG	2, sofern Arbeitnehmende eingesetzt werden
AI	Keine Beschränkung
AR	Keine Beschränkung
BL	Keine Beschränkung
BS	2 Adventssonntage
FR	Gemeindekompetenz
GE	3
GL	Gemeindekompetenz
GR	Chur: 2
JU	Keine Regelung
LU	2
NE	1
NW	2
OW	Keine Beschränkung
SG	4

Kanton	Bewilligungsfreie Verkaufssonntage / Anrecht auf Bewilligungen
SH	2, bei nachgewiesenem dringenden Bedürfnis bis zu 4 (Gemeindekompetenz)
SO	Keine Beschränkung
SZ	4
TG	Keine Beschränkung
TI	3
UR	2 (Gemeindekompetenz)
VS	2 (Gemeindekompetenz)
VD	Keine Regelung
ZG	2 (Gemeindekompetenz)
ZH	4

4. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 11 Absatz 2

Die Anzahl öffentlicher Feiertage, an denen alle Geschäfte von 10.00 bis 18.00 Uhr offen halten dürfen, wird von zwei auf vier pro Jahr erhöht. Damit haben die Betriebe die Möglichkeit, die nach Bundesrecht zulässige Anzahl bewilligungsfreier Sonntagsverkäufe auszuschöpfen (vgl. Art. 19 Abs. 6 ArG). Die Beschränkung, dass die hohen Festtage ausgenommen sind, bleibt bestehen. Als hohe Festtage gelten Karfreitag, Ostern, Auffahrt, Pfingsten, der Eidgenössische Dank-, Buss- und Betttag und Weihnachten (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 1. Dezember 1996 über die Ruhe an öffentlichen Feiertagen [FRG]⁴). Als öffentliche Feiertage gelten – neben den hohen Festtagen – Sonntage, der Neujahrstag, der 2. Januar, der Ostermontag, der Pfingstmontag, der Bundesfeiertag und der 26. Dezember.

Bäckereien, Confisereien, Metzgereien, Milchhandlungen, andere Lebensmittelgeschäfte mit einer maximalen Verkaufsfläche von 120 m², Blumengeschäfte und alle weiteren Geschäfte in der Unteren Altstadt von Bern sind von dieser Regelung ausgenommen. Sie dürfen bereits nach geltendem Recht an öffentlichen Feiertagen von 06.00 Uhr bis 18.00 Uhr offen halten (vgl. Art. 11 Abs. 1 HGG). Detailverkaufsgeschäfte bis zu 120 m² Verkaufsfläche, die einer Tankstelle angegliedert sind, Detailverkaufsgeschäfte, die einer Milchannahmestelle angegliedert sind, Kioske sowie Videotheken dürfen sogar täglich von 06.00 bis 22.00 Uhr offen halten (Art. 10 Abs. 3 HGG). Geschäfte in überwiegend vom Tourismus abhängigen Gemeinden dürfen täglich von 06.00 Uhr bis 22.30 Uhr offen halten (vgl. Art. 12 Abs. 1 HGG). Der Regierungsrat bezeichnet diese Gemeinden in einer Verordnung (vgl. Art. 12 Abs. 2 HGG i.V.m. Art. 5 der Verordnung vom 24. Januar 2007 über Handel und Gewerbe [HGV]⁵). Ob in den Geschäften, für welche im HGG abweichende Öffnungszeiten vorgesehen sind, Sonntagsarbeit bewilligungsfrei zulässig ist, bestimmt sich nach dem Bundesrecht, so namentlich nach der Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2; Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen)⁶.

Da die Sonntagsarbeit an die freiwillige Teilnahme des Personals geknüpft ist und mit einem Lohnzuschlag von 50% entschädigt wird (vgl. Art. 19 Abs. 3 und 5 ArG), wird das Verkaufspersonal durch die neue Regelung nicht benachteiligt.

⁴ BSG 555.1

⁵ BSG 930.11

⁶ SR 822.112

5. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Vorlage hat keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gemeinden.

6. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Die Vorlage wirkt sich positiv auf Wirtschaft und Gesellschaft aus, indem die Konkurrenzfähigkeit des lokalen Detailhandels und die Attraktivität der Stadtzentren und Dörfer erhöht wird.

7. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 3. Mai 2019 bis zum 5. August 2019. Die Vernehmlassungsvorlage beinhaltete einerseits die Ausdehnung der Bestimmungen betreffend den Jugendschutz und den Passivrauchschutz auf elektronische Zigaretten und vergleichbare Produkte und andererseits die Umsetzung der Motion Haas/Saxer 057-2019 «Ein kleiner Schritt zu mehr Kundenfreundlichkeit».

Im Vernehmlassungsverfahren gingen insgesamt 57 Stellungnahmen von Behörden, Gemeinden, politischen Parteien, Verbänden, Gewerkschaften, Organisationen sowie von Händlerinnen und Händlern bzw. Produzentinnen und Produzenten von Tabakprodukten und elektronischen Zigaretten ein. Zudem wurden hunderte inhaltlich identische Eingaben von Privatpersonen aus der ganzen Schweiz und dem Ausland eingereicht, welche sich indes ausschliesslich auf den Themenbereich elektronische Zigaretten bezogen.

Während viele Vernehmlassungsteilnehmende die rasche Umsetzung der beiden Motionen begrüsst, kritisierten andere die Verknüpfung der beiden Regelungsbereiche in einer einzigen Vorlage. So wurde namentlich vorgebracht, dass die Motion 057-2019 erst in der Frühlingssession 2019 eingereicht und im Grossen Rat noch gar nicht behandelt worden war und somit die parlamentarische Debatte vorweggenommen würde. Ebenfalls beanstandet wurde, dass durch die Verknüpfung mit der politisch umstrittenen Regelung betreffend Ladenöffnungszeiten die Umsetzung des breit abgestützten Anliegens der Ausdehnung der Jugendschutzbestimmungen auf elektronische Zigaretten gefährdet oder zumindest erheblich verzögert werde.

Die vorgeschlagene Ausweitung der Ladenöffnungszeiten und Sonntagsverkäufe wurde in der Vernehmlassung kontrovers aufgenommen. Viele Vernehmlassungsteilnehmende begrüsst den Vorschlag, führten aus, dass es sich um einen notwendigen und längst fälligen Schritt handle und forderten eine weitergehende Liberalisierung der Öffnungszeiten entsprechend den Regelungen in anderen Kantonen und im Ausland. Sie machten geltend, dass die Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten einem klaren Kundenbedürfnis entspreche, die Attraktivität des Kantons Bern als Lebensraum sowie als Ferien- und Reiseziel fördere und erforderlich sei, um den Detailhandel gegenüber dem Onlinehandel, Bahnhofsgeschäften und Tankstellenshops sowie dem Einkaufstourismus zu stärken und Arbeitsplätze zu erhalten. Die Regelung wahre zudem unternehmerische Freiheiten, indem kein Zwang bestehe, von den längeren Ladenöffnungszeiten Gebrauch zu machen. Viele andere Vernehmlassungsteilnehmende lehnten den Entwurf namentlich mit Blick auf die Interessen der betroffenen Arbeitnehmenden kategorisch ab. Sie führten aus, die Löhne im Detailhandel seien bereits heute tief und die Arbeitsbedingungen schlecht, da viele Arbeitnehmende nicht durch einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) geschützt seien. Die zerstückelten Arbeitszeiten und Arbeitseinsätze am Wochenende erschwerten die Pflege sozialer Kontakte und das Familienleben, zudem gelte es zu berücksichtigen, dass vor allem Frauen von der Änderung betroffen seien. Weiter wurde die Frage aufgeworfen, ob die Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten wirtschaftlich sinnvoll sei, oder ob sich der Umsatz lediglich auf eine grössere Zeitspanne verteile. Der Kanton Bern verfüge bereits heute über genügend kundenfreundliche Öffnungszeiten, von welchen der Detailhandel nur teilweise Gebrauch mache.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass es sich bei der vorgeschlagenen Ausweitung der Ladenöffnungszeiten um einen massvollen Schritt handelt. Die zwei zusätzlichen Sonntagsverkäufe pro Jahr ent-

sprechen offenbar einem klaren Bedürfnis der Kundschaft sowie des Detailhandels und dienen damit auch dem Erhalt von Arbeitsplätzen im Detailhandel. Die mit den zwei zusätzlichen Sonntagsverkäufen pro Jahr verbundenen Auswirkungen auf die Arbeitszeiten des Verkaufspersonals erscheinen vertretbar, zumal Arbeitnehmende nur mit deren Einverständnis zu Sonntagsarbeit herangezogen werden dürfen und auf die Verlängerung der Öffnungszeiten am Samstag verzichtet wird.

8. Stellungnahme zu Eventualantrag nach Art. 63 Abs. 2 KV

Die Grossräte Ruedi Löffel und Michael Köpfli haben in der ersten Lesung einen Eventualantrag nach Art. 63 Abs. 2 KV mit folgendem Wortlaut eingereicht: «[...] Kommt ein Referendum zustande und findet eine Volksabstimmung statt, so wird dem Volk neben der Hauptvorlage auch ein Eventualantrag unterbreitet, welcher der Minderheit der Finanzkommission entspricht. Findet keine Volksabstimmung statt, so fällt der Eventualantrag dahin». Der Antrag der Minderheit der Finanzkommission für die erste Lesung entspricht dem Antrag des Regierungsrates für die erste Lesung, d.h. dem Verzicht auf die Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten bzw. der Beibehaltung des bisherigen Rechts. Der Regierungsrat unterstützt den Eventualantrag, da er verhindern würde, dass durch ein Referendum gegen die Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten die in der ersten Lesung unbestrittene Ausdehnung des Jugendschutzes auf elektronische Zigaretten gefährdet wird.