

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 026-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.74

Eingereicht am: 19.01.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Haas (Bern, FDP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 9

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 681/2015 vom 3. Juni 2015
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet anerkennen

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Grossen Rat eine Änderung des Handels- und Gewerbegesetzes (HGG) vorzulegen, welche die untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet bezeichnet (nachfolgende Erwägungen Ziff. 5) oder mindestens (im Sinne der nachfolgenden Erwägungen Ziff. 6) speziell behandelt.

Begründung:

Im Sinne einer Vorbemerkung sei darauf hingewiesen, dass diese Motion bewusst enger gefasst ist, als die Motion 093-2010 von Mathias Tromp, BDP (die einer Fristverlängerung harrt), indem sie sich explizit auf die untere Altstadt von Bern beschränkt und zudem die Möglichkeit einer speziellen Regelung eröffnet. Auch besteht keine Notwendigkeit, auf eine Änderung von Bundesrecht zu warten (Begründung der Fristverlängerung der Motion Tromp), weil die Motion gestützt auf heute geltendes (Bundes-)Recht umsetzbar ist.

Der rechtliche Rahmen für die Ladenöffnung inkl. die Frage, ob Angestellte beschäftigt werden können, präsentiert sich wie folgt:

1. Ob man einen Laden offen halten kann oder nicht, bestimmt in der Regel (Ausnahmen bei gewissen Bahnhöfen und Tankstellenshops) das kantonale Recht.

2. Ob man Personal beschäftigen kann oder ob ausschliesslich der Ladeninhaber oder dessen Familie selber im Laden stehen darf, bestimmt das Arbeitsgesetz auf Bundesebene.
3. Ausserhalb des Sonntags kann man gemäss Arbeitsgesetz grundsätzlich Personal bis 23.00 Uhr beschäftigen.
4. Am Sonntag kann man nur Personal beschäftigen, wenn man sich (ausserhalb gewisser Bahnhöfe und Tankstellenshops) in einem touristischen Gebiet befindet. Dieses wird definiert nach Bundesrecht, wonach «mehr als die Hälfte aller wirtschaftlichen Aktivitäten touristischer Natur sein müssen», und ist wohl grundsätzlich identisch mit der heutigen Definition der touristisch abhängigen Gebiete nach kantonalem Recht.
5. Wenn die Altstadt als Folge ihrer überwiegenden Tourismusaktivitäten als Tourismusgebiet bezeichnet werden kann, könnte dies der Regierungsrat grundsätzlich in der Verordnung zum HGG tun (Folge: Öffnungszeiten bis 22.30 Uhr mit Anstellung von Personal auch am Sonntag möglich). Dies würde aber voraussetzen, dass das HGG dies auch für *Teile* des Gemeindegebiets und nicht nur für ganze Gemeinden zuliesse. Meine Auslegung des Gesetzes geht jedoch dahin, dass dies heute nur für *gesamte* Gemeinden möglich ist, weshalb eine Gesetzesänderung beantragt wird.
6. Wenn die Altstadt wider Erwarten keine überwiegenden Tourismusaktivitäten im Sinne des Bundesrechts aufweisen würde, wäre es m. E. immerhin möglich, sie im kantonalen Recht trotzdem als eine Art Tourismusgebiet mit Sonderstatus zu bezeichnen, das von abweichenden Ladenöffnungszeiten im Interesse der Touristen profitieren könnte. Das allerdings hätte zur Folge, dass man an Sonntagen kein Personal beschäftigen dürfte (hier müssten dann der Ladeninhaber oder dessen Familie einspringen).

Gegenwärtig zirkuliert in der stadtbernischen Verwaltung ein Entwurf zu einem Reglement über die Einführung einer Tourismusförderungsabgabe, gemäss dem der Gemeinderat davon ausgeht, dass es sich insbesondere bei der unteren Altstadt um ein Gebiet handelt, das zu einem grossen Teil vom Tourismus abhängig ist.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass mit der Umsetzung der vorliegenden Motion klarerweise keine Gefahr der Ansiedlung von Grossverteilern in der unteren Altstadt verbunden wäre. Die städtische Bauordnung verhindert nämlich grössere Einkaufsflächen (Brandmauererhaltung, Interieurschutz sowie Vorschriften zum Schutze des Wohnraums).

Auch verlangt die Motion keine Pflicht zur Ladenöffnung, sondern bloss die Gewährung der Möglichkeit der Öffnung innerhalb derjenigen Zeiten, die auch in anderen Tourismusgebieten unseres Kantons gelten bzw. sich dort bewährt haben.

Antwort des Regierungsrates

Wie in der Motion richtig dargestellt, braucht es ein Zusammenspiel von Vorschriften des Kantons und des Bundes, damit ein Verkaufsgeschäft offen gehalten werden kann. Der Regierungsrat ist deshalb der Auffassung, dass die Vorschriften von Bund und Kanton aufeinander abgestimmt sein müssen, so dass für die Wirtschaft konsistente und nachvollziehbare Rahmenbedingungen bestehen.

Der Kanton Bern hat im interkantonalen Vergleich seit dem 1. Januar 2007 vergleichsweise liberale Vorgaben zu den Ladenöffnungszeiten:¹

- unter der Woche können die Verkaufsgeschäfte bis 20.00 Uhr offen sein
- einmal je Woche ist ein Abendverkauf bis 22.00 Uhr möglich
- am Samstag ist der Ladenschluss um 17.00 Uhr
- jedes Geschäft kann an zwei Sonntagen im Jahr offen sein; Bäckereien, Confisereien, Metzgereien, Milchhandlungen und Blumengeschäfte können an jedem Sonntag offen halten.

Dieser Rahmen wird von den Geschäften im Kanton bei weitem nicht ausgeschöpft – auch nicht in der unteren Altstadt von Bern. Auch der Abendverkauf hat sich nicht flächendeckend durchgesetzt, sondern nur in Zentren; in der Stadt Bern vor allem in der oberen Altstadt. Weder die Confisereien noch die Blumengeschäfte der unteren Altstadt sind am Sonntag offen.

In überwiegend vom Tourismus abhängigen Gemeinden können Verkaufsgeschäfte jeden Tag von 06.00 Uhr bis 22.30 Uhr offen halten (Art. 12 HGG). Die Aufzählung in Artikel 5 der Ausführungsverordnung² enthält nur Gemeinden des Oberlands und umfasst so ein homogenes Gebiet ausserhalb der städtischen Zentren. Weder Thun noch Spiez gelten als Tourismusgemeinden.

Die verbindlichen Vorschriften des Bundes über die Beschäftigung von Mitarbeitenden finden sich im Arbeitsgesetz und dessen Ausführungsvorschriften.³ Das Bundesrecht ist gestützt auf seine Bestimmungen und die Rechtsprechung des Bundesgerichts anzuwenden. Für die Sonntagsarbeit spielt es deshalb keine Rolle, ob der Kanton in der HGV eine Gemeinde aufführt. Unter der Woche dauert die mögliche Arbeitszeit bis 23.00 Uhr. Restriktiver ist die Regelung am Sonntag. Es darf nur Personal beschäftigt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Der Betrieb liegt in einem Fremdenverkehrsgebiet, in dem der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonalen Schwankungen unterliegt. Bedingung ist, dass das Bruttosozialprodukt zu einem bedeutenden Teil durch die Tourismusbranche erwirtschaftet wird.
- Es handelt sich um einen Betrieb, der der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse der Touristinnen und Touristen dient.⁴ Gemäss der Rechtsprechung gehört der Einkaufstourismus nicht zu diesen Bedürfnissen.

Von den Einschränkungen nicht betroffen sind Familienbetriebe. Diese charakterisieren sich dadurch, dass die Betriebsinhaberin oder der Betriebsinhaber sowie die Verwandten in auf- und

¹ vgl. Art. 9 bis 14 des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG, BSG 930.1)

² Verordnung vom 24. Januar 2007 über Handel und Gewerbe (HGV, BSG 930.11)

³ Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG SR 822.11);

Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1, SR 822.111); Verordnung 2 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz (ArGV 2 SR 822.112) (Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen)

⁴ Art. 25 ArGV 2

absteigender Linie (Eltern und Kinder) die alleinige wirtschaftliche Haftung für den Betrieb tragen. Dies ist nicht mehr der Fall, wenn andere Personen über eine Aktiengesellschaft (AG) oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) am Betrieb beteiligt sind. Beschäftigten Familienbetriebe Personal, ist auf den Betrieb das Arbeitsrecht anwendbar.⁵

Die vorliegende Motion verlangt, die Regelung gemäss Artikel 12 HGG auf die untere Altstadt von Bern auszudehnen. Gestützt auf das geltende Recht ist dies nicht möglich, weil dieses von *Gemeinden* spricht. Somit wäre für die Umsetzung des Anliegens eine Gesetzesänderung nötig.

Wie bereits erwähnt, schöpfen die Verkaufsgeschäfte in der unteren Altstadt von Bern heute die Möglichkeiten nicht aus, die ihnen bereits das geltende Recht eröffnet. Die Geschäfte könnten sich jederzeit dafür entscheiden, unter der Woche die Öffnungszeiten bis 20.00 Uhr auszudehnen, statt um 18.30 Uhr zu schliessen.

Für den Sonntag würde eine Anpassung der kantonalen Ladenöffnungszeiten nichts bringen, weil für die meisten Betriebe das Verbot der Sonntagsarbeit verhindert, dass der Laden offen gehalten werden kann. Aus der Botschaft des Gemeinderats zur Tourismusförderungsabgabe lässt sich auch nicht entnehmen, dass die Sonntagsarbeit in der unteren Altstadt möglich wäre.⁶

- Die insgesamt in der Stadt Bern ausgelöste direkte und indirekte touristische Beschäftigungswirkung beträgt rund 6 % der Gesamtbeschäftigung. Dieser Wert liegt weit unter dem Wert, bei dem von einem bedeutenden Anteil an der Volkswirtschaft gesprochen werden kann.
- Die Stadt unterteilt das Gemeindegebiet in drei Zonen mit unterschiedlicher touristischer Bedeutung. Nicht nur die untere Altstadt, sondern auch die obere Altstadt, die Matte, die grosse und die kleine Allmend, der Rosengarten und das Zentrum Paul Klee, der Bärenpark, Gryphenhübeli/Thunplatz, das Schwellenmätteli, das Dählhölzli und das obere Kirchenfeld, das Wankdorffeld, die Lorraine und Brünnen sind in der ersten Zone – mit höchster touristischer Bedeutung – eingeteilt.

Daraus ergibt sich einerseits, dass die Bedeutung des Tourismus für die Volkswirtschaft der Stadt Bern deutlich tiefer ist als in bekannten Tourismusorten. Andererseits ist die untere Altstadt innerhalb der Stadt Bern in ihrer touristischen Bedeutung nicht so herausragend, dass sich bezüglich Ladenöffnungszeiten eine Sonderbehandlung rechtfertigen würde. Unterschiedliche Ladenöffnungszeiten in der oberen und unteren Altstadt würden zu einem Ungleichgewicht zwischen gleichartigen Geschäften innerhalb derselben Gemeinde führen. Zudem würden unterhalb des Zytglogge andere Öffnungszeiten als zwischen Bahnhof und Zytglogge gelten, was die untere Altstadt attraktiver für nationale und internationale Verkaufsketten, die sich nicht unbedingt an Touristinnen und Touristen richten, machen würde. Es besteht die Gefahr, dass ein Verdrängungswettbewerb zulasten der bestehenden Geschäfte entsteht, ohne dass die Verkaufsfläche von mehreren Liegenschaften zusammengefasst wird.

⁵ Art. 4 ArG

⁶ Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat zur Einführung einer kommunalen Tourismusförderungsabgabe vom 2. April 2015 und Anhang 1. abrufbar unter www.bern.ch => Mediacenter => Medienmitteilungen Gemeinderat.

Schliesslich spricht gegen eine Änderung des HGG, dass die Stadt Bern selber eine Liberalisierung ablehnt: Das Stadtparlament hat am 19. August 2010 eine entsprechende Motion⁷ mit 33 zu 27 Stimmen abgelehnt.

Der Regierungsrat sieht aus diesen Überlegungen keine Möglichkeit und keinen Bedarf für eine Änderung des HGG. Für die wenigen Familienbetriebe, für die das HGG effektiv eine Einschränkung darstellt, kann gestützt auf Artikel 14 HGG eine Ausnahme bewilligt werden.

An den Grossen Rat

⁷ M 09.000298 „Besser für den Tourismus – Besser fürs Gewerbe“. Gemäss Ziffer 1 soll der Gemeinderat beim Regierungsrat beantragen, die untere Altstadt in die Liste der Tourismusgebiete aufzunehmen.