

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Mai 2011

606. Parlamentarische Initiative «Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops» (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 23. Februar 2011 unterbreitet die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats in Erfüllung der parlamentarischen Initiative «Liberalisierung der Öffnungszeiten von Tankstellenshops» einen Vorentwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz; ArG; SR 822.11) zur Vernehmlassung. Darin schlägt die Kommission vor, dass Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrsstrassen rund um die Uhr und auch sonntags bewilligungsfrei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen dürfen, sofern sie ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Ressort Arbeitnehmerschutz, Effingerstrasse 31, 3003 Bern):

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Möglichkeit, zum Entwurf der Änderung des Arbeitsgesetzes Stellung nehmen zu können. Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten im Allgemeinen und die Liberalisierung von Sonntagsverkäufen im Besonderen sind auch im Kanton Zürich Gegenstand mehrerer parlamentarischer Vorstösse und von grosser Bedeutung. Gerne äussern wir uns zum Vorentwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates wie folgt:

A. Ausgangslage

Gemäss Art. 26 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 26 Abs. 4 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 2; SR 822.112) dürfen – als Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot der Nacht- und Sonntagsarbeit – Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr, die ein Waren- und Dienstleistungssortiment anbieten, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist, bewilligungsfrei Personal in

der Nacht bis 1 Uhr und am Sonntag beschäftigen. Von 1 Uhr bis 5 Uhr dürfen keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Bedienung von Tankstellenshops eingesetzt werden. Andere Bestimmungen gelten hingegen für die Tankstellen und Gastgewerbebetriebe, die mit dem Tankstellenshop verbunden sind. In Gastbetrieben (vgl. Art. 23 ArGV 2) sowie in Betrieben des Autogewerbes bzw. an Tankstellen (vgl. Art. 46 ArGV 2) können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch während der Nacht von 1 Uhr bis 5 Uhr beschäftigt werden. Dies führt zur unsinnigen und für die Kundinnen und Kunden schwer zu verstehenden Situation, dass es dem in diesem Zeitraum anwesenden Personal verboten ist, neben Treibstoff und Fertigprodukten (z. B. Sandwiches) auch die – vorhandenen – Produkte aus dem Ladensortiment zu verkaufen. Die parlamentarische Initiative will nun mit der vorgeschlagenen Ergänzung des Arbeitsgesetzes erreichen, dass rund um die Uhr sowie an sieben Tagen die Woche an Tankstellenshops bei Autobahnraststätten und an Hauptverkehrsstrassen ein in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtetes Sortiment verkauft werden kann. Zudem werde, so der erläuternde Bericht, die Zahl der Tankstellenshops, die von der bewilligungsfreien Nacht- und Sonntagsarbeit Gebrauch machen können, erhöht, indem die Voraussetzung des «starken Reiseverkehrs» gestrichen werden soll.

Das Arbeitsgesetz und die dazugehörenden Verordnungen sind derzeit aufgrund unzähliger Sonderregelungen, Ausnahmen und Gegen- ausnahmen stark zersplittert. Dies ist unübersichtlich und schwierig im Vollzug und trägt überdies zu einer Ungleichbehandlung der Marktteilnehmerinnen und -teilnehmer bei. Die «normalen» Detailhandelsläden an viel frequentierten Orten, die sich grundsätzlich an das Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot zu halten haben, haben beispielsweise gegenüber den Läden im öffentlichen Bereich des Flughafens Zürich und an Bahnhöfen einen Nachteil. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung vermag an der bestehenden Ungleichbehandlung nichts zu ändern. Aufgrund der Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des Arbeitsgesetzes und der dazugehörenden Verordnungen wäre es nötig, diese Regelwerke grundlegend zu revidieren.

B. Zur Gesetzesänderung

Die gegenwärtige Regelung ist sehr unübersichtlich und schafft kaum nachvollziehbare Abgrenzungen. Wir begrüssen daher ausdrücklich, dass der Passus «mit starkem Reiseverkehr» gestrichen werden soll. Mit Verzicht auf diesen sehr unbestimmten Rechtsbegriff kann zumindest eines der zentralen Vollzugsprobleme beseitigt werden. Allerdings werden die Vollzugsprobleme auch mit der neuen Lösung nicht

vollständig beseitigt. Zur Steigerung der Effektivität möchten wir deshalb eine Lösung anregen, die – insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben hinsichtlich Sortimentierung – über den vorgelegten Entwurf hinaus geht.

Schwierigkeiten im Vollzug

Der geplante Art. 27 Abs. 1^{quater} ArG sieht eine ähnliche Sortimentsbegrenzung vor wie der geltende Art. 26 Abs. 4 ArGV 2. Statt «die ein Waren- und Dienstleistungsangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist» lautet es im Entwurf «deren Waren- und Dienstleistungsangebot in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist». Die Erfahrung und mehrere ausführliche Gerichtsentscheide zeigen indessen, dass Sortimentsbeschränkungen nicht sinnvoll sind, den Gesetzesvollzug erheblich erschweren und zu immer neuen Abgrenzungsfragen führen. Diese Schwierigkeit würde mit der vorgesehenen Gesetzesänderung nicht beseitigt, sondern verfestigt. Wir verweisen diesbezüglich auf den vom Kanton Zürich im vergangenen Jahr beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) gestellten Antrag, dass die in Art. 26 Abs. 4 ArGV 2 erwähnte Sortimentsbeschränkung durch eine flächenmässige Begrenzung der Tankstellenshops von (vorschlagsweise) 200 m² zu ersetzen sei (vgl. beiliegender RRB Nr. 902/2010). Dieser Vorschlag wird derzeit vom EVD bzw. vom SECO geprüft. Entsprechend teilen wir die Ansicht der Kommissionsmehrheit im Bericht auf Seite 7, wonach «kein Handlungsbedarf (...) bei der Einschränkung des Warensortiments» besteht, nicht. Die vom Kanton Zürich vorgeschlagene flächenmässige Begrenzung anstelle einer Sortimentsumschreibung würde den Vollzug im Gegenteil erheblich vereinfachen.

Den Ersatz des Begriffs «an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr» (siehe Art. 26 Abs. 4 ArGV 2) durch «an Hauptverkehrsstrassen» (neu Art. 27 Abs. 1^{quater} ArG) begrüssen wir grundsätzlich, weil damit das untaugliche Kriterium «mit starkem Reiseverkehr» beseitigt wird. Allerdings verbleiben auch mit der neuen Formulierung noch offene Fragen, zumal die Klassierung der Strassen nicht in allen Kantonen gleich vorgenommen wird. Entscheidend ist aus unserer Sicht, dass die fraglichen Shops nicht an jeder beliebigen Strasse, sondern nur an übergeordneten Verkehrswegen erstellt werden sollen. Ein Wechsel von Hauptverkehrswegen zu Hauptverkehrsstrassen birgt den Nachteil, dass der Begriff Strasse – wie erwähnt – mit unterschiedlichem Gehalt auch im kantonalen Recht verwendet wird, sodass wiederum neue Abgrenzungsprobleme entstehen. Ob eine Konkretisierung in einer Verordnung des Bundesrates oder durch die Verwaltungs- und Gerichts-

praxis zielführend ist (vgl. der Hinweis auf Seite 9 des erläuternden Berichts), bleibt zu bezweifeln, da auch auf diesen Ebenen den kantonalen Unterschieden nur bedingt Rechnung getragen werden kann. Vor diesem Hintergrund beantragen wir, zukünftig allein den Begriff «an Hauptverkehrswegen» zu verwenden.

Abgesehen von den Vollzugsschwierigkeiten scheint die Sortiments- und Lagebeschreibung in Art. 27 Abs. 1^{quater} ArG auch im Hinblick auf die Ausführungen auf Seite 7 des erläuternden Berichts nicht stimmig. Dort wird als Argument der Kommissionsmehrheit angeführt, «Gerade in städtischen Gebieten bestehe aber ein Bedürfnis, ausserhalb der regulären Arbeitszeiten gewisse Einkäufe zu tätigen». Dies trifft nicht nur auf städtische Gebiete, sondern allgemein auf die Agglomerationen und wohl auch auf ländliche Gebiete zu. Damit wird aber auch gesagt, dass die angestrebten Erleichterungen nicht nur Reisenden, sondern der Bevölkerung allgemein zukommen sollen. Es ist deshalb nicht zu erkennen, dass es der Kommissionsmehrheit «in erster Linie» um die «Bedürfnisse der Reisenden» geht. Im Übrigen erscheint es uns nicht sinnvoll, das Erfordernis des «starken Reiseverkehrs» in der Bezeichnung der möglichen Verkehrswege zu streichen, gleichzeitig aber das Sortiment «in erster Linie» auf die «Bedürfnisse der Reisenden» auszurichten.

Zusammenfassung/Empfehlung

Wir sprechen uns im Bereich der Öffnungszeiten von Tankstellenshops für eine liberale und praktikable Regelung aus. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung vermag bestehende Vollzugs- und Abgrenzungsschwierigkeiten teilweise zu beseitigen. Wir beantragen Ihnen jedoch, den Begriff «an Hauptverkehrswegen» zu belassen und auf eine Änderung in «an Hauptverkehrsstrassen» zu verzichten. Damit erfolgt ein Schritt in die richtige Richtung. Ergänzend beantragen wir, die Sortimentsbeschränkung durch eine Flächenbeschränkung zu ersetzen. Letztere ist einfach umsetzbar und führt zwangsläufig zu einer Sortimentsbeschränkung, weil in Kleinläden bzw. Tankstellenshops vorwiegend oder gar ausschliesslich sogenannte «schnelldrehende» Produkte angeboten werden, die von der Kundschaft auch tatsächlich nachgefragt werden. Mittelfristig regen wir an, die bestehende Zersplitterung der gesetzlichen Grundlagen allgemein zu überdenken und zu überarbeiten.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi