

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 22. Januar 2014

71. Änderung von Art. 25 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (Anhörung)

I. Ausgangslage

Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) regelt in Art. 27, dass von bestimmten Vorschriften des Gesetzes abgewichen werden kann, soweit dies mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der betroffenen Betriebe oder Arbeitnehmenden notwendig ist. Für Betriebe, die den Bedürfnissen des Fremdenverkehrs dienen, kann der Bundesrat durch Verordnung solche Sonderbestimmungen erlassen (Abs. 2 Bst. c). Gemäss der geltenden Regelung in Art. 25 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 2; SR 822.112) dürfen Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, die der Befriedigung von besonderen Bedürfnissen der Touristinnen und Touristen dienen, während der Saison ohne behördliche Bewilligung Arbeitnehmende am Sonntag beschäftigen. Zudem sieht Art. 25 ArGV 2 weitere Abweichungen von den gesetzlichen Arbeits- und Ruhezeitvorschriften vor. Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten sind gemäss der Definition von Art. 25 Abs. 2 ArGV solche in Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorten, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist. Der Einkaufstourismus fällt nicht unter diese Definition. Von der geltenden Regelung profitieren somit diejenigen Betriebe, die in klassischen Fremdenverkehrsgebieten liegen, in denen die Hotellerie eine wichtige Einnahmequelle ist und in denen der Tourismus saisonmässigen Schwankungen unterliegt.

Mit Annahme der Motion Abate (Stärkung des Schweizer Tourismus. Anpassung der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz an die Bedürfnisse des Fremdenverkehrs) wurde der Bundesrat beauftragt, Art. 25 ArGV 2 unter Einbezug der Sozialpartner so anzupassen, dass er den Erfordernissen des modernen Fremdenverkehrs besser entspricht. Gemäss Ausführungen in den Erläuterungen haben ein gewandelter internationaler Fremdenverkehr und neue Kundengruppen zu neuen Bedürfnissen des internationalen Fremdenverkehrs geführt, die nicht mehr so eng wie früher an die Hotellerie oder an die Bedeutung der Saison geknüpft sind. Mit der Anpassung der Verordnung soll den Bedürfnissen im Sinne der Motion Abate Rechnung getragen werden, ohne dass der gesetzliche Rahmen der Delegationsnorm von Art. 27 ArG gesprengt wird. Mit Schreiben vom 19. November 2013 unterbreitete das Staatssekretariat für Wirtschaft den Entwurf für die Änderung von Art. 25 ArGV 2 dem Kanton zur Stellungnahme.

II. Inhalt der Vorlage

Gemäss den Ausführungen in den Erläuterungen gehört Shopping zu den wichtigsten Gründen für eine Reise in die Schweiz und wird zunehmend als Erlebnis wahrgenommen. Die ergänzte Bestimmung zielt somit in erster Linie auf diejenigen Touristinnen und Touristen ab, die ihre Ferien in der Schweiz verbringen und bei dieser Gelegenheit Shopping betreiben. Die neue Regelung von Abs. 3 sieht vor, dass Einkaufszentren, die den Bedürfnissen des internationalen Fremdenverkehrs dienen, während des ganzen Jahres am Sonntag ohne Bewilligung Arbeitnehmende beschäftigen dürfen (gemäss Verweisung auf Art. 4 Abs. 2 ArGV 2). Unter die Regelung von Abs. 3 fallen nur Einkaufszentren und somit nicht einzelne Betriebe. Als Einkaufszentrum ist die räumliche und organisatorische Konzentration von mehreren Betrieben unter einem Dach zu verstehen. Da die Nachfrage nach Shopping-Angeboten gemäss den Zahlenerhebungen von Schweiz Tourismus über das Jahr hinweg verhältnismässig konstant ist, soll die Sonderregelung nicht wie bei Abs. 1 auf die Saison eingegrenzt werden, sondern für das ganze Jahr gelten.

In Abs. 4 werden das Verfahren und die Kriterien festgelegt: Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) bestimmt die Einkaufszentren, die den Bedürfnissen des internationalen Fremdenverkehrs dienen. Das WBF soll nur auf Antrag des betroffenen Kantons tätig werden. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die regionalen bzw. lokalen Gegebenheiten angemessen berücksichtigt und allenfalls notwendige Abklärungen an Ort und Stelle direkt durch die zuständigen kantonalen Behörden vorgenommen werden können. Durch die Festlegung der Einkaufszentren auf Bundesebene soll eine möglichst grosse Einheitlichkeit und Transparenz geschaffen werden. Die Kriterien werden wie folgt festgelegt (Abs. 4): Das Warenangebot der Einkaufszentren ist auf den internationalen Fremdenverkehr ausgerichtet und umfasst überwiegend Luxusartikel (lit. a), der Umsatz der Einkaufszentren und einer Mehrheit der sich darin befindenden Geschäfte wird überwiegend mit internationaler Kundschaft erwirtschaftet (lit. b) und die Einkaufszentren befinden sich in Fremdenverkehrsgebieten nach Abs. 2 oder in einer Entfernung von höchstens 10km zur Schweizer Grenze.

Gemäss Art. 25 Abs. 2 ArGV 2 gelten als Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten solche in Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorten, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonmässigen Schwankungen unterliegt. Gemäss der bisherigen Auffassung entspricht der Einkaufs- oder Shoppingtourismus ausdrücklich nicht dieser Definition, da er nicht dem Zweck der Erholung, Ent-

spannung, Unterhaltung, sportlichen Betätigung, der kulturellen oder künstlerischen Inspiration dient, sondern dem Kauf bestimmter Waren. Neben den betroffenen Zielflughäfen, die den internationalen und nationalen (Einkaufs-)Tourismus mit Luxuswaren bedienen, und den bereits bestehenden Ausnahmen, die dem Tourismus genügend entgegenkommen, ist eine zusätzliche Bestimmung, die sich gezielt an den Einkaufs- oder Shoppingtourismus richtet und zulasten des Arbeitnehmerschutzes geht, weder sinnvoll noch angezeigt. Zudem werden mit den verschiedenen offenen Normen zur Umschreibung der Voraussetzungen Vollzugsprobleme geschaffen. Es kann in diesem Zusammenhang auf die Auslegungsfragen im Zusammenhang mit den bestehenden Regelungen zum Sonntagsverkauf in den Tankstellenshops und Kiosken verwiesen werden. Die Kriterien sind nicht praxistauglich. Die Vorlage ist demzufolge abzulehnen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Zustelladresse: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Arbeitnehmerschutz, Holzikofenweg 36, 3003 Bern):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 19. November 2013, mit dem Sie uns die Vorlage zur Änderung von Art. 25 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 2; SR 822.12) zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns dazu wie folgt:

Die geplante Änderung von Art. 25 ArGV 2 lehnen wir aus folgenden Gründen ab:

Gemäss Art. 25 Abs. 2 ArGV 2 sind Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten solche in Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorten, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist und erheblichen saisonmässigen Schwankungen unterliegt. Nach bisheriger Auffassung entspricht der Einkaufstourismus nicht dieser Definition, da er nicht dem Zweck der Erholung, Entspannung, Unterhaltung, sportlichen Betätigung oder der kulturellen sowie künstlerischen Inspiration dient, sondern dem Kauf bestimmter Waren.

Neben den betroffenen Zielflughäfen, die den internationalen und nationalen (Einkaufs-)Tourismus mit Luxuswaren bedienen, und den bereits bestehenden Ausnahmen, die dem Tourismus genügend entgegenkommen, ist eine zusätzliche Bestimmung, die sich gezielt an den Shoppingtourismus richtet, weder sinnvoll noch angezeigt.

Zudem werden mit den verschiedenen offenen Normen zur Umschreibung der Voraussetzungen Vollzugsprobleme geschaffen. Es kann in diesem Zusammenhang auf die Auslegungsfragen im Zusammenhang mit den bestehenden Regelungen zum Sonntagsverkauf in den Tankstellenshops und Kiosken verwiesen werden. Die Kriterien sind nicht praxistauglich.

Weiter geht die vorgeschlagene Änderung der ArGV 2 zulasten des Arbeitnehmerschutzes. Gemäss Ausführungen in den Erläuterungen soll die Ergänzung von Art. 25 ArGV 2 in erster Linie auf diejenigen Touristinnen und Touristen abzielen, die ihre Ferien in der Schweiz verbringen und bei dieser Gelegenheit Shopping betreiben. Einkaufs- oder Shoppingtourismus hat es jedoch schon immer gegeben, unabhängig vom eigentlichen Zweck der Reise, der Örtlichkeit oder den Öffnungszeiten. Er wurde bzw. wird vornehmlich an denjenigen Orten und in der Art betrieben, die bereits zur Verfügung stehen. Es ist nicht absehbar, dass, wie in der Begründung zur Annahme der Motion zur Änderung von Art. 25 ArGV 2 ausgeführt, Reisegruppen aus Asien innert weniger Tage eine Handvoll Destinationen in Europa und in der Schweiz ausschliesslich zum Zweck des Shopperlebnisses besuchen oder für ein ausschliessliches Shopperlebnis viele Kilometer zurücklegen. Vielmehr wird das Shopping mit dem Reiseziel verbunden und an diesen Orten betrieben. Auch wenn das Shopping zu einem Bedürfnis des Fremdenverkehrs gehört, trägt die neue Regelung kaum zur Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen bei.

Gemäss Abs. 3 legt das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) auf Antrag des Kantons die Einkaufszentren fest. Ein entsprechendes Einkaufszentrum muss nicht notwendigerweise mit den Abs. 1 und 2 der Bestimmungen übereinstimmen. Bis anhin war nicht klar, ob die Definition gemäss Art. 25 Abs. 1 und 2 ArGV 2 z. B. auch für eine Stadt wie Luzern oder Zürich gilt. Mit der geplanten Änderung kann nun auf Antrag des Kantons ein Einkaufszentrum in den genannten Städten als Einkaufszentrum, das den Bedürfnissen des internationalen Fremdenverkehrs dient, bestimmt werden. Gerade dadurch wird aber insgesamt der Arbeitnehmerschutz ausgehebelt. Das Arbeitsgesetz verbietet Sonntagsarbeit. Dafür gibt es zahlreiche Gründe: Der Sonntag ist für viele Menschen der einzige Tag, der regelmässig für die Familie, für Freunde, Freizeit, Spiel und Sport, aber auch für Besinnung und innere Einkehr zur Verfügung steht, allenfalls zusammen mit anderen.

Wir bezweifeln, dass längere Ladenöffnungszeiten automatisch mehr Umsatz, insbesondere durch den Tourismus, hervorbringen. Zudem stellen wir in Abrede, dass das Anliegen der Verwaltungsänderung und der zugrundeliegenden Motion einem Bedürfnis der Bevölkerung entspricht. Die Verwaltungsänderung kommt, wenn überhaupt, nur einer sehr kleinen Gruppe von Touristinnen und Touristen zugute. Der damit verbundene erwartete positive Einfluss auf die Wirtschaft wird aber kaum so gross sein, dass er die negativen Auswirkungen der Sonntagsarbeit und die grosse Anzahl der davon betroffenen Arbeitnehmenden zu rechtfertigen vermag. Aus diesen Gründen lehnen wir die Vorlage ab.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi