03.463

Parlamentarische Initiative Wasserfallen Kurt. Limitierte Anzahl Sonntagsverkäufe ohne Restriktionen

Initiative parlementaire Wasserfallen Kurt. Ouverture sans restriction des magasins un nombre limité de dimanches

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.07 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.12.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Germann Hannes (V, SH), für die Kommission: Die parlamentarische Initiative Wasserfallen befindet sich in der zweiten Phase der Behandlung, nachdem die WAK beider Räte ihr Folge gegeben haben. Die in der WAK-NR ausgearbeitete Vorlage beinhaltet eine Änderung des Arbeitsgesetzes, die im Nationalrat in der letzten Session eine Mehrheit von 104 zu 66 Stimmen gefunden hat. Die vorgeschlagene Revision legt in einem neuen Absatz 6 von Artikel 19 des Arbeitsgesetzes fest, dass vorübergehende Sonntagsarbeit in Verkaufsgeschäften an maximal vier Sonntagen pro Jahr ohne Bewilligung und ohne den Nachweis eines dringenden Bedürfnisses zugelassen wird. Dies ermöglicht insbesondere Sonntagsverkäufe in der Adventszeit ohne den bisher erforderlichen bürokratischen Aufwand. Demnach können die Kantone höchstens vier Ladenöffnungssonntage sowie deren Daten unter Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse selbst festlegen.
Der Gesetzgebungsbedarf leitet sich aus einem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahre 2002 zu einer Beschwerde aus dem Kanton Bern ab. Das Urteil hatte in Bezug auf die Beschäftigung von Verkaufspersonal an Adventssonntagen zu einer restriktiven Auslegung geführt. Namentlich der gemäss Bundesgericht erforderliche Nachweis eines dringenden Bedürfnisses für Sonntagsarbeit löste Interpretationsbedarf aus und sorgte für Rechtsunsicherheit. Nach dem Erlass einer entsprechenden Weisung des Seco haben einzelne Kantone individuelle Vorgehensweisen entwickelt und sich in vielen Fällen bezüglich Ausgleich und Zuschlägen für die Sonntagsarbeit mit den Gewerkschaften geeinigt. Deshalb besteht nun in der Schweiz vielerorts eine uneinheitliche Praxis, die an sich nicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entspricht. Die unterschiedliche Bewilligungspraxis stösst vor allem auch bei schweizweit tätigen Firmen auf Unverständnis und trägt, wie erwähnt, zur Rechtsunsicherheit bei.
Insgesamt kennen 19 Kantone Sonntagsverkäufe in der Adventszeit. Hervorzuheben ist dabei, dass die Regelung der Ladenöffnungszeiten in der Kompetenz der Kantone bzw. der Gemeinden liegt. Die Zulassung der Beschäftigung von Personen in der Nacht und am Sonntag hängt dagegen von arbeitsgesetzlichen Bestimmungen ab. Obwohl die Kantone von sich aus ursprünglich nicht haben angehört werden wollen, haben wir uns in der Kommission dafür ausgesprochen, Vertreter von Kantonen mit unterschiedlichen Regelungen über die von ihnen gemachten Erfahrungen und ihre Bedürfnisse anzuhören. Wir sind mit der Durchführung dieser Anhörungen auch einem Wunsch aus der WAK-NR gefolgt.
Volkswirtschaftsdirektorin Rita Fuhrer wünscht sich für den Kanton Zürich eine Regelung mit möglichst viel Spielraum. Sie könnte sich gar eine Delegation an die einzelnen Ladengeschäfte vorstellen, was in unserer Kommission aber nicht mehrheitsfähig war. Die vorgeschlagene Revision entspricht gleichwohl weitgehend der

im Kanton Zürich seit Jahren bestehenden, bewährten Bewilligungspraxis für jährlich vier Sonntagsverkäufe.
Auch im Kanton Bern hat man Mühe mit dem geforderten Nachweis eines dringenden Bedürfnisses. Man werde jedoch aller Voraussicht nach auch im Falle einer Lockerung der Praxis bei zwei Sonntagsverkäufen bleiben, meinte der Berner Vertreter. Er begrüsst aber die Beseitigung der Rechtsunsicherheit betreffend den Bedürfnisnachweis ebenfalls ausdrücklich. Herr Reichen verwies zudem nachdrücklich auf die Erleichterung, die sich mit dem Verzicht auf den Nachweis des dringenden Bedürfnisses bei jährlich tausend Bewilligungen im Kanton Bern ergeben würde.
Der Genfer Vertreter sieht für seinen Kanton – Genf ist einer der Westschweizer Kantone, die gar keine Sonntagsverkäufe haben – auch in Zukunft kein Bedürfnis. Er hat sich jedoch nicht dagegen ausgesprochen, dass man die erwähnte Flexibilisierung realisiert. So dürfte es auch im Falle einer Annahme der Änderung des Arbeitsgesetzes beim heutigen Ost-West-Gefälle bleiben, um das mal so auszudrücken. Sieben Kantone, vor allem Ostschweizer Kantone, kennen bereits heute vier Sonntagsverkäufe ohne Restriktionen. Es sind dies Zürich, Thurgau, St. Gallen, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden und Schwyz. Die meisten kennen zwei Sonntagsverkäufe, bei denen die Kompetenz zur Festsetzung oftmals an die Gemeinden delegiert wird.
Die Kommission hat einen Antrag auf maximal zwei statt vier Sonntagsverkäufe abgelehnt, dies mit dem Ziel, dass die grosszügigeren Kantone nicht zurückbuchstabieren müssen. Eine weiter gehende Lösung würde die Kommission aber ebenfalls ablehnen. Mit dieser massvollen Anpassung wird kein Kanton gezwungen, von seiner bewährten, gewachsenen Regelung abzuweichen. Die Kommission geht zudem davon aus, dass das Instrument der Sonntagsverkäufe zurückhaltend eingesetzt wird, da es den Arbeitgeber 50 Prozent Lohnzuschlag kostet und auch ein zusätzlicher Ruhetag gewährt werden muss – in der Woche davor oder darauf –, sobald an einem Sonntag mehr als fünf Stunden gearbeitet wird. Das wird also auch für die Arbeitgeber eine relativ teure Sache. Sie müssen sich gut überlegen, ob sich das unter dem Strich letztlich bezahlt macht.
Noch ein Wort zur Definition dessen, was bei Artikel 19 Absatz 6 unter Sonntagen zu verstehen ist. Ich zitiere dazu Artikel 20a des Arbeitsgesetzes, der mit "Feiertage und religiöse Feiern" überschrieben ist: "Der Bundesfeiertag ist den Sonntagen gleichgestellt. Die Kantone können höchstens acht weitere Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen und sie nach Kantonsteilen verschieden ansetzen." Mit anderen Worten: Nebst dem Bundesfeiertag sind alle kantonalen Feiertage gemäss Arbeitsgesetz den Sonntagen gleichgestellt, also zum Beispiel auch Auffahrt oder Weihnachten. Dies hat bei uns zunächst für Diskussionen

gesorgt, und es sei darum ausdrücklich zuhanden des Rates, aber auch der Materialien festgehalten.
Fazit: Die vorgeschlagene Revision, mit der die Beschäftigung von Verkaufspersonal an bis zu maximal vier Sonntagen im Jahr ohne Bedürfnisnachweis ermöglicht werden soll, würde für die kantonalen Vollzugsbehörden einen wichtigen Schritt in Richtung Rechtssicherheit und Gleichbehandlung bedeuten. Es ist eine massvolle Lösung zur Abdeckung echter Bedürfnisse. Niemand kann zudem zu Sonntagsarbeit gezwungen werden.
Ein Wort zur Möglichkeit der Delegation von den Kantonen an die Gemeinden: Sie besteht tatsächlich; die Kantone können die entsprechende Kompetenz also weitergeben – vielleicht auch regionalen Organisationen –, um den spezifischen Bedürfnissen der Menschen Rechnung zu tragen, die dort leben. Was wir aber explizit nicht wollen, ist, dass die Delegation so weit geht, dass die privaten Anbieter darüber entscheiden können. Das sei hier ausdrücklich festgehalten.
Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr in der Gesamtabstimmung zuzustimmen. Zum Minderheitsantrag Leuenberger-Solothurn nehme ich in der Detailberatung Stellung.

Leuenberger Ernst (S, SO): Ich ergreife in dieser Eintretensdebatte das Wort deshalb, weil ich Sie wirklich eindringlich bitten möchte, zur Kenntnis zu nehmen, dass wir hier das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel zur Beratung vorliegen haben und nicht irgendeine kantonale Ladenschlussverordnung. Die Diskussion, die ich mir wünsche, wäre dann auch tatsächlich eine Diskussion über das Arbeitsgesetz, denn das Arbeitsgesetz ist mit der sehr, sehr starken Komponente geschaffen worden, Arbeitnehmende – im hier vorliegenden Fall vor allem Arbeitnehmerinnen – zu schützen. Es ist normalerweise für den Gesetzgeber fast ein ungeschriebenes Gesetz, dass man Vorschriften, die bestimmte Gruppen ganz speziell betreffen, nicht mit dem Brecheisen revidiert, ohne ein minimales Einvernehmen mit den Hauptbetroffenen erzielt zu haben.
Ich weise Sie darauf hin, dass das geltende Arbeitsgesetz, also ein Gesetz zum Schutz von Arbeitnehmenden, in Artikel 18 sagt, in der Zeit zwischen Samstag, 23 Uhr, und Sonntag, 23 Uhr, sei die Beschäftigung von Arbeitnehmern untersagt, unter Vorbehalt von Artikel 19. Artikel 19 sagt dann, Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit bedürften einer Bewilligung. So weit ist die Geschichte absolut klar.
Jetzt muss ich eine Zwischenbemerkung machen. Ich werde hier keine Rede halten und sagen, man dürfe

grundsätzlich am Sonntag nicht arbeiten. Ich erlaube mir immerhin, darauf hinzuweisen, dass ich während mehr als eines Jahrzehnts Eisenbahnerinnen und Eisenbahner vertreten habe, die 365 Tage im Jahr arbeiten, Tag und Nacht arbeiten. Aber mit der Billigung des Bundesrates und auch mit seinem gütigen Zutun ist es dieser Berufsgruppe immer wieder gelungen, Kompensationen für diese Nacht- und Sonntagsarbeit usw. zu erhalten. Man hat im Fall SBB bei der grossen Bahnreform von 1999 sogar ins Gesetz geschrieben, dass diese Unternehmung SBB mit ihren Beschäftigten und deren legitimer Vertretung – das sind nämlich die Gewerkschaften – Verträge abzuschliessen habe. Es gibt Arbeitnehmende, die atomisiert, individualisiert nicht sehr viel erreichen, darum schliessen sie sich zu Vereinigungen zusammen. Wenn Ihnen das Wort "Gewerkschaften" zuwider ist, dürfen Sie auch "Personalverbände" oder "Arbeitnehmerorganisationen" sagen. Der Bund hat also vorgeschrieben, dass da Verträge abzuschliessen seien.
Es ist ein durchaus sehr nützliches Instrument in dieser Branche, in der Schweiz und in einer Zeit – ich wage das zu sagen –, in der praktisch rund um unser Land genau diese Berufsgruppen länger oder weniger lang gestreikt haben: in Deutschland, Frankreich, Italien. In der Schweiz haben wir das vermieden, durch klugen, gesunden Ausgleich. Das heisst für mich: Wenn Sonntagsarbeit denn schon unvermeidbar sein soll, dann braucht es Regelungen; die gesetzlichen Regelungen allein – auch wenn das höchstwahrscheinlich die bundesrätliche Argumentation sein wird – genügen meines Erachtens nicht: Es braucht auch das Einverständnis der Arbeitnehmenden und ihrer legitimen Vertretung.
Da muss ich ein bisschen böse werden: Ich akzeptiere es nicht mehr, dass erwachsene Exekutivmitglieder – ich meine kantonale, nicht die eidgenössischen – in einer Kommission ausführen dürfen, die Arbeitnehmenden seien absolut einverstanden, es seien bloss deren sture Gewerkschaften, die nicht wollten. Ich akzeptiere diese Begründung nicht mehr; es ist eine Begründung aus der Mitte und der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Im 21. Jahrhundert haben wir gelernt, dass Interessenvertretung – sei es seitens der Ärzte, die in der Ärztegesellschaft zu hundert Prozent organisiert sind, sei es seitens der Arbeitnehmenden – legitim ist. Sie wird nicht individuell durch die Leute, sondern durch ihre Organisationen wahrgenommen.
Nun noch eines: Es ist zwei Jahre her, dass im Schweizerland eine Volksabstimmung über ein Thema stattgefunden hat, das sehr ähnlich war wie das Thema, das heute zur Diskussion steht. Auch damals ging es um eine Revision des Arbeitsgesetzes, um die Ausweitung der Möglichkeit, Arbeitnehmende in Ausnahmefällen zu beschäftigen. Ich weiss – und Resultate von Volksabstimmungen sind zu akzeptieren -: Das Schweizervolk hat, wenn mit 50,6 zu 49,4 Prozent auch relativ knapp, der damaligen Vorlage zugestimmt. Aber in dieser Kammer der Kantone erlaube ich mir immerhin darauf hinzuweisen, dass in 19 Kantonen respektive Halbkantonen ein Nein ausgezählt wurde und bloss in 7 ein Ja. Es müsste uns durchaus zu denken geben, dass das Volk offenbar nicht möchte, dass diese Ausnahme zum Regelfall wird. Es ist nicht zu verkennen, dass sich die heutige Vorlage den Vorwurf gefallen lassen muss, es würde hier nach dem Prinzip der Salamitaktik verfahren: "Schibli um Schibli", da ein bisschen, dort ein bisschen, bis all diese Schranken gefallen sind.
Mein Votum zum Eintreten war praktisch eine Begründung dafür, weshalb ich keinen Nichteintretensantrag gestellt habe, obschon die Lust sehr gross wäre. Aber man ist ja schliesslich ein alternder Realo und möchte nicht täglich mehrere Abstimmungen verlieren, wenn sich das vermeiden lässt. *(Heiterkeit)*
Insofern trete ich auf die Vorlage ein und werde Ihnen dann in Form eines Minderheitsantrages beliebt machen, die Quintessenz dessen, was ich jetzt ausgeführt habe, ins Gesetz einzuschreiben. Ich werde mir vorbehalten, am Schluss die Vorlage so zu würdigen, wie sie dann vorliegt.

Frick Bruno (CEg, SZ): Es ist in diesem Rat üblich, die Interessenbindungen offenzulegen. Ich bin Präsident der Swiss Retail Federation, das ist die Vereinigung der grossen und mittleren Unternehmen des Detailhandels. Wir wissen es: Die Sonntagsverkäufe entsprechen einem Bedürfnis der Konsumenten, insbesondere im Advent, aber auch bei anderen lokalen und regionalen Gelegenheiten. Wie sollen wir diesem Bedürfnis entgegenkommen? Die eine Möglichkeit besteht darin, den Bürgern den Sonntagseinkauf zu verbieten, ihnen Sonntagsruhe zu verordnen. Ist das der richtige Weg? Ich glaube nicht. Es kann uns vielleicht gelingen, in der Schweiz die Läden per Gesetz zu schliessen, aber wir können keinen Bürger zwingen, am Sonntag nicht einzukaufen. Die Bürgerinnen und Bürger werden mit den Füssen bzw. mit dem Auto abstimmen und im nahen Ausland einkaufen. Aufgabe der Schweizer Politik ist es nicht, unseren Bürgerinnen und Bürgern Bedürfnisse abzugewöhnen und sie nach chinesischem Muster umzuerziehen, sondern unsere Aufgabe ist es, einen Rahmen zu setzen, der die Sonntagsruhe in praktikable und vom Volk akzeptierte Bahnen lenkt und gleichzeitig die Arbeitnehmerinteressen schützt.
Ich habe sehr viel Verständnis für die unterschiedlichen Kulturen in der Schweiz, aber die Lösung muss eine freiheitliche sein. Der Vorschlag, der auf dem Tisch liegt, ist eine freiheitliche Lösung. Die Kantone können frei bestimmen, ob sie Sonntagsverkäufe zulassen, wie viele sie zulassen und welche sie zulassen. Das Votum

des Genfer Vertreters in

AB 2007 S 1005 / BO 2007 E 1005

unserer Kommission war eindrücklich. Er hat uns gesagt, es sei schwer vorstellbar, dass der Kanton Genf Sonntagsverkäufe einführen würde, aber es sei auch für ihn als Genfer nicht verständlich, weshalb nicht in Zürich oder anderen Kantonen Sonntagsverkäufe zugelassen werden sollen, wenn dort ein Bedürfnis bestehe. Das ist die richtige Einstellung – dies vonseiten eines Genfers, der für sich selber keine Sonntagsverkäufe will. Ich glaube, mit den maximal vier Sonntagen haben wir die Bedürfnisse in gute Bahnen gelenkt.
Nun zu einem weiteren Punkt, zum Schutz der Arbeitnehmer; dieser ist in der Tat wichtig und spielt auch für mich eine zentrale Rolle. Der Arbeitnehmerschutz ist aber gut gewahrt; wir werden bei der Diskussion zum Minderheitsantrag Leuenberger-Solothurn vielleicht nochmals darauf zurückkommen. Dabei sind drei entscheidende Voraussetzungen erfüllt:
1. Die Sonntagsarbeit beruht auf Freiwilligkeit; kein Arbeitgeber kann seine Mitarbeiter dazu zwingen. Wir wissen, dass es für viele Personen ein Bedürfnis ist, am Sonntag einige Stunden zu arbeiten, um dann an einem Wochentag Zeit mit der Familie zu verbringen, z. B. am Mittwochnachmittag freizuhaben und anderen Betätigungen nachgehen zu können.
2. Ein Lohnzuschlag von 50 Prozent ist vorgeschrieben.
3. In der folgenden Woche muss ein freier Tag gewährt werden.
Insofern sind die Arbeitnehmerinteressen sehr gut abgedeckt, und wir werden beim Minderheitsantrag Leuenberger-Solothurn noch darüber diskutieren, ob nun zusätzlich ein durch die Kantone verordneter Gesamtarbeitsvertrag nötig wäre.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Die Sonntagsarbeit und die Ladenöffnungszeiten sind seit Jahren ein emotionales Thema. Es ist auch sehr schwierig, hier die perfekte Lösung zu finden.
Wie ist die heutige Gesetzeslage? Für die Ladenöffnungszeiten sind klar und umfassend die Kantone zuständig, hier hat der Bund nichts zu sagen. In den Kantonen gab es in den vergangenen Jahren eine Tendenz zu verlängerten Ladenöffnungszeiten, gestützt auf die Mobilitätssituation der Bevölkerung. Der Bund ist zuständig für den Bereich des Arbeitsgesetzes. Der Bund – und somit Sie – regelt die Beschäftigung von Personal, gerade am Sonntag. Heute ist die Situation so, dass die Ladenöffnungs-Gesetzgebung Sache der Kantone ist, der Bund für die Zeit von Montag bis Samstag jeweils zwischen 6 Uhr und 23 Uhr aber keine arbeitsgesetzlichen Einschränkungen erlassen hat. Anders ist es eben am Sonntag. Hier muss ein Bedürfnisnachweis vorliegen und eine Bewilligung eingeholt werden.
Die Motivation für diese parlamentarische Initiative war denn auch das vom Herrn Kommissionssprecher erwähnte Bundesgerichtsurteil in Sachen Kanton Bern, in dem das Bundesgericht eben auch gesagt hat: Es gibt nur restriktive Voraussetzungen für die Beschäftigung von Verkaufspersonal an Adventssonntagen. Ich möchte betonen, dass das eine Initiative aus dem Parlament ist und nicht etwa eine des Bundesrates. Wir haben unsere Arbeiten in diesem Bereich nach der Vorlage zur Sonntagsarbeit respektive zu den Ladenöffnungszeiten in Bahnhöfen eigentlich eingestellt. Wir unterstützen aber die vorgeschlagene Gesetzesänderung, vor allem weil mit dieser parlamentarischen Initiative erreicht wird, dass wir eine klarere Rechtsprechung haben, einen einheitlicheren Vollzug. Das ist vor allem auch für die anwendenden Behörden ein Vorteil.
Mit dieser Gesetzesänderung mischen wir uns auch nicht in die kantonale Autonomie ein. Wie gesagt wurde, kennen heute 19 Kantone Sonntagsverkäufe in der Adventszeit, in 7 Kantonen sind es derzeit deren vier; in einigen Kantonen der Westschweiz werden hingegen gar keine Sonntagsverkäufe in der Weihnachtszeit durchgeführt. Es soll auch in Zukunft so bleiben: Die Kantone sollen die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Sonntagsruhe und die Öffnungszeiten der Detailhandelsbetriebe behalten. Die Hearings haben ergeben, dass die Kantone hier auch in Zukunft durchaus unterschiedliche Haltungen einnehmen werden, selbst wenn diese vier bewilligungsfreien Sonntagsverkäufe möglich würden. Ich denke, das ist auch ein Ausdruck davon, dass man die unterschiedlichen Kulturen und Traditionen beibehalten möchte.
Für uns steht aber effektiv eine Erleichterung, eine transparente und schweizweit einheitliche Regelung, im Vordergrund, indem diese vier von Bewilligungen freien Sonntage ermöglicht werden. Wir insistieren jedoch auf dem Punkt – das sage ich schon jetzt, beim Eintreten –, dass die zuständigen kantonalen Behörden die vier Sonntage festlegen und nicht etwa die Verkaufsgeschäfte, wie in einem Hearing oder von einzelnen Kantonsvertretern gewünscht wurde. Das würde dann aus unserer Sicht die Sonntagsruhe wirklich aushöhlen. Dieses Gut sollten wir nicht leichtfertig riskieren.
Herr Leuenberger hat auf den Schutz der Arbeitnehmenden hingewiesen. Der Bundesrat teilt natürlich die Ansicht, dass das Gut der Sonntagsruhe und damit auch des Arbeitnehmerschutzes ein wichtiges ist. Auf der

anderen Seite haben wir zur Kenntnis zu nehmen, dass in unserem Staat natürlich in Spitälern, Pflegeheimen, Restaurants, Kiosken, bei der Polizei und am Skilift, den Sie wahrscheinlich in Bälde nutzen werden, Sonntagsarbeit nötig und gefordert ist und von Ihnen allen als Dienstleistung gewünscht wird. Deshalb geht es am Schluss effektiv um die Frage der Angemessenheit. Auch hier sind wir der Meinung, dass wir mit einer Obergrenze von vier Sonntagsverkäufen dem Anliegen nach Schutz Rechnung tragen. Wir tun das vor allem auch mit dem Umstand, dass das Einverständnis der Arbeitnehmenden vorliegen muss, dass 50 Prozent Lohnzuschlag als Recht des Arbeitnehmenden zu Buche schlagen und dass, wenn die Sonntagsarbeit länger als fünf Stunden dauert, auch ein Anrecht auf einen Ersatzruhetag in der darauffolgenden Arbeitswoche besteht – hohe Schutzrechte, zu Recht! Dabei kalkuliert der Arbeitgeber mit Sicherheit, ob er sich das leisten will, ob er sagen kann: Die Rechnung geht für mich trotz dieser höheren Hürden und kostenintensiveren Leistungen zugunsten der Arbeitnehmenden auf. Hier meinen wir deshalb: Auch aus der Sicht der Angemessenheit bezüglich Sonntagsruhe und Arbeitnehmerschutz können wir das verantworten, sofern – und das diskutieren wir dann wahrscheinlich bei der Detailberatung – eben wirklich die Kantone die vier Sonntage pro Jahr bezeichnen und wir es nicht so aufweichen, dass die ganze Sonntagsruhe gefährdet wäre.
Insofern empfehle ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die vorgeschlagene Gesetzesrevision zu unterstützen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel
Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 19
Antrag der Mehrheit
Abs. 6
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2007 S 1006 / BO 2007 E 1006

Antrag der Minderheit
(Leuenberger-Solothurn, Berset, Sommaruga Simonetta)
Abs. 6
Die Kantone können durch Gesetz höchstens ...
Abs. 7
In der Ausführungsgesetzgebung können die Kantone vorsehen, dass bei der Beschäftigung der Arbeitnehmer die Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages oder eines Mustervertrages einzuhalten sind.

Art. 19
Proposition de la majorité
Al. 6
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité
(Leuenberger-Solothurn, Berset, Sommaruga Simonetta)
Al. 6
Les cantons peuvent fixer, par la voie législative, au maximum ...
Al. 7
Dans la législation d'application, les cantons peuvent prévoir que l'occupation de travailleurs soit soumise au respect des dispositions fixées par une convention collective de travail ou un contrat type.

Germann Hannes (V, SH), für die Kommission: Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen. Sie finden ihn auf Seite 2 der Fahne.
Absatz 6 würde die Kantone verpflichten, eine Bestimmung auf Gesetzesstufe einzuführen, wonach sie bereit wären, diese maximal vier Sonntagsverkäufe zu bewilligen. Da die Ladenöffnungs-Gesetzgebung aber ohnehin in der Kompetenz der Kantone liegt und sich damit auf Gesetzesstufe befindet, macht diese Änderung nach Ansicht der Kommissionsmehrheit keinen Sinn.
In Absatz 7 – das hängt damit zusammen – ist die Rede von "Ausführungsgesetzgebung". Im Zusammenhang mit dem Ladenöffnungsgesetz müsste die gewünschte Bestimmung, wenn schon, auf Stufe Verordnung eingefügt werden. Zudem befinden wir uns im Bereich des Arbeitsgesetzes, wie Kollege Leuenberger zu Recht betont hat, und wir haben das kollektive Arbeitsrecht, das in der Kompetenz des Bundes liegt.
Schliesslich – das war eigentlich, nebst den Formalitäten, ausschlaggebend – kann es nach Ansicht der Kommissionsmehrheit nicht Sache des Bundes sein, den Sozialpartnern das Bestehen von Gesamtarbeitsverträgen als Voraussetzung für die Bewilligung von Sonntagsverkäufen vorzuschreiben. Wir sollten nicht in Bereichen eingreifen und legiferieren, in denen traditionellerweise Regelungen zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden. Der beabsichtigte Schutz der Arbeitnehmenden ist durch die erwähnten Voraussetzungen ausreichend gewährleistet: Lohnzuschlag plus 50 Prozent, ein zusätzlicher Kompensationstag bei mehr als fünf Stunden Arbeit und letztlich auch noch die Freiwilligkeit dieser Art von Sonntagsarbeit.
Ich ersuche Sie darum im Namen der Mehrheit – der Entscheid fiel mit 6 zu 3 Stimmen –, bei der Fassung des Nationalrates zu bleiben.

Leuenberger Ernst (S, SO): Eine Vorbemerkung: Ich bitte dringend darum, dass man nicht versucht, die Formulierung meines Minderheitsantrages juristisch totzuschlagen – das ist in der Kommission ein bisschen so passiert –, sondern ich bitte um eine inhaltliche Diskussion. Wenn juristisch etwas nicht stimmen sollte, gibt es ja noch den Erstrat, der das allenfalls korrigieren könnte. Mein Antrag entspricht im Übrigen wörtlich demjenigen von Herrn Nationalrat Meinrado Robbiani, der dieses Jahr in der Woche nach dem Bettag im Rahmen dieses Geschäftes im Nationalrat behandelt und dort abgelehnt wurde. Wenn mit diesem Antrag – das sage ich an die Adresse des Bundesrates und der Verwaltung – juristisch etwas nicht in Ordnung gewesen wäre, wäre es wohl im pflichtgemässen Ermessen der Verwaltung gewesen, irgendetwas Klügeres herauszufinden und den hilflosen Antragstellern etwas zur Seite zu stehen. Das ist eine Vorbemerkung; ich bin immer für klare Verhältnisse.
Mein Antrag spricht an sich für sich selber. In Absatz 6 von Artikel 19 sage ich: "Die Kantone können durch Gesetz höchstens vier Sonntage ..." Weshalb diese sanfte Vorschrift an die Kantone, sie hätten das per Gesetz zu machen? Wir wollen nicht Verstecken spielen. Kantonale Gesetze sind obligatorisch oder fakultativ dem Referendum unterstellt, sodass die jeweiligen kantonalen Souveräne die Chance hätten, sich zu solchen Regelungen zu äussern. Das ist die klare Absicht dieser Vorschrift. Wenn schon der Vertreter des Kantons Genf zitiert worden ist, wo offenbar Calvin noch heute so nachwirkt, dass man keine Sonntagsverkäufe macht, und wenn ich auch die 19 Kantone zitiere, welche die Vorlage von 2005 abgelehnt haben, dann ist es wohl sinnvoll und legitim, zu sagen: Wenn die Kantone diese Festlegung vornehmen, dann mögen sie das per Gesetz tun, damit ihr Kantonsvolk eine Chance hat, sich dazu zu äussern.
In Absatz 7 wird dann, wieder mit einer Kann-Formulierung, festgehalten – und ich muss sagen, dass Herr Robbiani für seinen Antrag, den ich hier wortwörtlich übernommen habe, die mildestmögliche Form gewählt hat -: "In der Ausführungsgesetzgebung können die Kantone vorsehen, dass bei der Beschäftigung der Arbeitnehmer die Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages oder eines Mustervertrages einzuhalten sind." Den Kantonen wird also nicht von Bundes wegen ein Obligatorium für einen Gesamtarbeitsvertrag vorgeschrieben, sondern die Kantone können das vorsehen, wenn sie es denn wollen.
Ich gebe hier auch gerne zu: Das böte den Arbeitnehmervertretungen in den Kantonen immerhin die Gelegenheit, in den kantonalen Parlamenten darauf einzuwirken, dass aus dieser Bestimmung etwas gemacht wird. Ich muss Ihnen gestehen: Harmloser kann man diese Geschichte nicht mehr an die Hand nehmen. Ich habe

diesen Antrag deshalb übernommen, weil es mir im Prinzip zuwider ist, in dieser Sonntagsdiskussion immer zu sehen, dass man die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten praktisch gegen das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger an der Urne ausspielt.
Ich muss Ihnen gestehen: Ich kann das Abstimmungsresultat von 2005 auch nicht bis ins Letzte interpretieren. Ich weiss als Solothurner auch: Wenn ich an solothurnischen katholischen Feiertagen in Bern zu tun habe, dann treffe ich "tout Soleure" hier an; das ist immer sehr angenehm. Dummerweise, aus solothurnischer Sicht gesprochen, kaufen die dann auch in Bern ein. Das alles kenne ich, und ich will auch nicht Konsumentenbedürfnisse leugnen. Darum habe ich auch gesagt, ich möchte eine Arbeitsgesetzdiskussion haben. Die führe ich jetzt und lade Sie ein, sie auch zu führen. Es ginge dabei darum, den Kantonen die Möglichkeit zu geben, per Gesetz Gesamtarbeitsverträge einzuverlangen, über ein Gesetz, das im Kanton dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstünde. Ich finde, das ist ein Antrag, dem Sie auch als eingeschworene Föderalisten zustimmen können, weil es den Kantonen nicht in ihre Hoheit hineinfunkt. Im Übrigen fällt mir auf, dass in dieser arbeitsrechtlichen Frage auch bundesratsseitig immer wieder darauf hingewiesen wird – ich zitiere wieder die Stellungnahme aus der Nationalratsdebatte vom 26. September 2007 -: "Die eidgenössischen und die kantonalen Vollzugsbehörden sind, um ihre Aufgaben optimal wahrzunehmen, auf eine transparente und schweizweit einheitliche Regelung angewiesen." (AB 2007 N 1419)
Der Minderheitsantrag ist der Versuch, eine transparente Lösung zu schaffen. Ich bitte Sie, ihn sehr ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Sommaruga Simonetta (S, BE): Ich möchte mich noch zur Formulierung von Absatz 6 äussern, weil wir das in der Kommission lange diskutiert, aber aus meiner Sicht vielleicht nicht genügend geklärt haben. Die Formulierung lautet: "Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr

AB 2007 S 1007 / BO 2007 E 1007

bezeichnen." Jene der Minderheit lautet: "Die Kantone können durch Gesetz höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen." Die Frage stellt sich: Was genau ist damit gemeint? Kann nur der Kanton selber diese Sonntage bezeichnen, und muss dies kantonsweit einheitlich sein, oder kann der Kanton die Bezeichnung der Sonntage delegieren? Wenn ja, an wen kann er sie delegieren?
Ich habe mich beim Bundesamt für Justiz erkundigt, wie diese Formulierung juristisch zu verstehen ist. Die Antwort lautet, dass der Wortlaut tatsächlich vermuten lassen könnte, dass nur die Kantone diese Sonntage bezeichnen können und dass dies folglich kantonsweit einheitlich geschehen müsste. Das Bundesamt für Justiz kommt aber auch zum Schluss, dass aufgrund der bisherigen Materialien, also der Diskussionen im Erstrat und in der Kommission des Zweitrates, das nicht unbedingt so gemeint sei.
Deshalb möchte ich zuhanden des Amtlichen Bulletins festhalten, wie die Formulierung aus meiner Sicht zu verstehen ist. Ich glaube, dies auch aus der Sicht der Kommission sagen zu dürfen. Frau Bundesrätin Leuthard hat in ihrem Eintretensvotum diese Sicht noch einmal dargelegt. Der Wortlaut, wie er hier vorliegt, bedeutet also, dass die Kantone diese Sonntage bezeichnen, dass sie diese Aufgabe aber auch delegieren können, und zwar an Gemeinden oder andere staatliche Organe, also zum Beispiel an Amtsbezirke, nicht aber an Private, also einzelne Unternehmen, wie das auch in der Kommissionssitzung von einer Regierungsrätin vorgeschlagen wurde. Die Formulierung bedeutet ausserdem, dass es nicht zwingend im ganzen Kantonsgebiet einheitlich geregelt werden muss, dass also auch auf regionale Eigenheiten Rücksicht genommen werden kann.
Es war mir ein Anliegen, das noch zu klären. Frau Bundesrätin, damit sind wir uns jetzt auch über die Auffassung dieser Formulierung einig. Es wäre gut, wenn das zuhanden der Materialien auch so festgehalten würde.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Ich danke Frau Sommaruga für die Frage. Das wurde tatsächlich auch in der Kommission, je mehr man über die praktische Umsetzung nachgedacht hat, diskutiert. Ich denke, es ist sinnvoll, wenn der Rat das zuhanden der Materialien auch so zur Kenntnis nimmt und wir uns in der Auslegung einig sind.
Wir verstehen die Formulierung tatsächlich so, dass es grundsätzlich Aufgabe der Kantone ist, diese vier Sonntage zu bestimmen. Wie die Kantone das tun, mit welchen zuständigen Behörden, ist ihre Sache. Wir lassen aber die Möglichkeit offen, dass man auf lokale Besonderheiten Rücksicht nimmt, dass zum Beispiel das Berner Oberland und die Stadt Bern oder vielleicht auch das Ober- und das Unterwallis hier unterschiedliche Bedürfnisse und regionale Besonderheiten haben und das zum Ausdruck kommen kann.
Aber wir würden uns der auch von Frau Sommaruga geäusserten Meinung anschliessen, dass eine Delegation

an Private und damit an Verkaufsgeschäfte nicht zulässig ist. Das ist eine staatliche, eine hoheitliche Aufgabe. Deshalb ist das für uns undenkbar. Ein Kanton könnte allenfalls, wenn er eine gesetzliche Grundlage in einem Ladenöffnungsgesetz hat, eine Delegation an Gemeinden festlegen. Das ist für uns noch in Prüfung. Aber auch hier würde ich zur Vorsicht mahnen und vor allem regionale Besonderheiten als Moment unterschiedlicher Behandlung akzeptieren.

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Damit ist diese Frage geklärt.

Frick Bruno (CEg, SZ): Was jetzt geklärt ist, entspricht genau dem, was die Kommission auch als ihren Schluss festgehalten hat. Das ist richtig so. Wenn wir nun aber Absatz 6 – die Interpretation bezog sich auf die Fassung des Nationalrates – mit dem Antrag der Minderheit Leuenberger anreichern, müssen wir uns klarwerden, was das für Absatz 6 und Absatz 7 bedeutet.
Herr Leuenberger möchte vorschreiben, dass die Kantone per Gesetz diese Sonntage bezeichnen. Nun liegt es in der Organisationshoheit der Kantone, in ihrem Staatsrecht festzulegen, welche Form ein solcher Erlass hat. Einzelne Kantone kennen Gesetze mit obligatorischem Referendum, andere mit fakultativem Referendum. Mein Kanton zum Beispiel kennt für diesen Fall die kantonsrätliche Verordnung mit fakultativem Referendum. Die Formenvielfalt in der Schweiz ist gross. Wenn wir nun durch Gesetz festschreiben, dass die Kantone per Gesetz – ein Gesetz im formellen Sinn – diese Sonntage bezeichnen müssen, greifen wir doch in unnötiger und, wie ich meine, auch in unzulässiger Art in die staatsrechtliche Hoheit der Kantone ein. Wir müssen das den Kantonen nicht vorschreiben, es ist ihre Kompetenz.
Nun zu Absatz 7: Hier geht es um die Frage, ob die Kantone Gesamtarbeitsverträge als Voraussetzung für Sonntagsverkäufe vorsehen können. Ich habe Ihnen eingangs dargelegt, dass der Arbeitnehmerschutz ein sehr ausgeprägter ist: Nur Freiwillige arbeiten, sie erhalten 50 Prozent Lohnzuschlag und einen freien Tag in der folgenden Woche. Braucht es nun zusätzlich einen Gesamtarbeitsvertrag?
Bisher hat das Bundesgericht ausdrücklich erklärt, solche Öffnungszeiten dürften seitens der Kantone nicht mit Gesamtarbeitsverträgen verknüpft werden. Nun soll diese Regelung im Arbeitsgesetz umgestossen werden, indem die Kantone diese Sonntagsverkäufe an die Voraussetzung eines Gesamtarbeitsvertrages knüpfen können. Gesamtarbeitsverträge sind eine gute Sache, um das Verhältnis der Sozialpartner zu regeln. Aber wir hatten bisher in der Schweiz alle die politische Überzeugung, dass Gesamtarbeitsverträge von unten, von den Sozialpartnern her, wachsen sollen; und wenn sie abgeschlossen sind, sollen sie von den Behörden verbindlich erklärt werden, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die einzige Ausnahme besteht bei Bundesbetrieben – das ist klar –, beispielsweise bei den SBB, ich glaube auch bei der Post. Aber überall, wo rein private Unternehmen involviert sind, soll es von unten wachsen.
Jetzt zur Frage, ob der Staat den GAV als Voraussetzung erklären soll. In der Tat: Es gibt viele Gesamtarbeitsverträge, auch im Detailhandel. Beispielsweise haben einzelne Unternehmen wie die Migros oder Coop Gesamtarbeitsverträge, andere haben das nicht. In einzelnen Kantonen, beispielsweise im Kanton Waadt sogar kommunal, bestehen im Detailhandel Gesamtarbeitsverträge – aber alle wurden von unten her erarbeitet und danach bestätigt und in Kraft gesetzt. Hier diesen Paradigmenwechsel einzuführen ist eine grundlegende Änderung in der schweizerischen Politik der Sozialpartnerschaft. Diesen hier einzuführen ist, glaube ich, in der Sache nicht nötig, und es ist auch politisch nicht gerechtfertigt. Die Arbeitnehmer sind bestens geschützt. Wenn zusätzlich ein Gesamtarbeitsvertrag entstehen soll, dann soll er durch die Mitwirkung der Sozialpartner, aber nicht durch kantonale Anordnung entstehen.

Leuenberger Ernst (S, SO): Man soll nicht zweimal sprechen, das könnte der Sache schaden. Aber wenn Herr Frick so stark betont, der Staat könne keine Gesamtarbeitsverträge vorschreiben, so bitte ich ihn doch, in Betracht zu ziehen, dass beispielsweise im öffentlichen Beschaffungswesen auch in kantonalen Submissionsverordnungen diese Figur durchaus vorkommt, dass das öffentliche Gemeinwesen festhält, es komme bei ihm als Auftragnehmer nur infrage – im Bauwesen zum Beispiel –, wer die einschlägigen gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen einhalte. Das wäre durchaus ein Beispiel, das auf eine Branche übertragbar wäre – das ist ja das Hauptproblem –, wo wir es mit sehr atomisierten und relativ wenig fürstlich bezahlten Arbeitnehmerinnen zu tun haben. Dazu möchte ich fast etwas süffisant noch sagen: Ein Verkäuferinnenlohn ist selbst mit 50 Prozent Zuschlag nicht einmal vergleichbar mit unseren Taggeldern, die auch nicht gerade fürstlich sind. Von daher muss ich Ihnen schon sagen: Ich vermag der Argumentation, die öffentliche Hand könne nicht solche Vorbedingungen formulieren, nicht zu folgen. Ich halte dafür, dass solcherlei auch in unserer kantonalen Wirklichkeit vorkommt.

AB 2007 S 1008 / BO 2007 E 1008

Frick Bruno (CEg, SZ): Eine ganz kurze Entgegnung, um die Kommissionssitzung fortzusetzen: Herr Leuenberger, Sie haben richtigerweise gesagt, dass die Kantone oder Gemeinden in Submissionsverordnungen verlangen, dass Gesamtarbeitsverträge einzuhalten sind, wo sie vorhanden sind. Das setzt immer voraus, dass Gesamtarbeitsverträge sozialpartnerschaftlich abgeschlossen sind. Sie werden nicht durch die Submissionsverordnung angeordnet, sondern dort, wo sie vorhanden sind, müssen sie eingehalten werden. Das ist ein ganz wichtiger Unterschied.

Leuthard Doris, Bundesrätin: Das ist eine Diskussion, die zu führen sicher wertvoll und richtig ist, die aber eben auch zum Ausdruck bringt, dass hier diverse Probleme vermischt werden. Ich muss nochmals daran erinnern – es ist halt nun einmal so, auch wenn Herr Leuenberger mich jetzt wieder einer formalistischen Haltung bezichtigt –, dass die Kantone im Ladenöffnungsbereich autonom sind und der Bund nur im Bereich des Arbeitsgesetzes zuständig ist. Mit Ihrem Antrag verknüpfen Sie die beiden Anliegen. Es ist eine Haltung, die ich einnehmen muss, weil das, was Sie verlangen – da stimme ich mit Herrn Frick überein –, effektiv ein Durchbrechen der Zuständigkeiten gemäss Verfassung wäre, aber auch verschiedener Anliegen, wo wir die Autonomien zu respektieren haben. Der Bund sollte sich beim Arbeitsgesetz, über das wir hier sprechen, effektiv auf das beschränken, was seine ureigene Aufgabe ist: Er soll Minimalvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmenden erlassen, gleichzeitig aber die Detailregelung, sofern gewünscht und nötig, den Sozialpartnern überlassen.
Selbstverständlich wäre es wünschenswert, das möchte ich hier schon betonen, wenn im Detailhandel grosszügigere Gesamtarbeitsverträge bestehen würden. Die grossen Detailhändler haben solche, aber es gibt effektiv viele kleine Geschäfte, die sich nicht in einem Gesamtarbeitsvertrag organisiert haben. Insofern ist das Anliegen von Herrn Leuenberger berechtigt, aber Gewerkschaften und Arbeitgeber haben es in der Hand, das zu ändern. Ich kann das nur unterstützen; es sind Anliegen, bei denen man seit Jahrzehnten nicht vorwärtskommt. Es wäre wünschenswert, dass man da vorwärtskäme, aber es ist nicht Sache des Bundes, hier jetzt quasi Gesamtarbeitsverträge vorzuschreiben, damit eine Bewilligung für Verkäufe am Sonntag erreicht werden kann.
Insofern bitte ich Sie, hier die Mehrheit Ihrer Kommission zu unterstützen.
Zur Ergänzung noch eines: Gerade etwa in den Kantonen, aus denen der Präsident und der Kommissionspräsident stammen, ist es eine kommunale Kompetenz. Sie würden hier also noch einen Problembereich auftun. Auch das ist ein formelles Argument, aber in der Hierarchie unserer Gesetzgebung wäre das ein Eingriff in die Hoheit derjenigen Kantone, die dies mit ihrem Gesetz über die Ladenöffnungszeiten an die kommunale Ebene delegiert haben.

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Ich möchte die Vertreter der Minderheit anfragen, ob sie die Anträge zu den Absätzen 6 und 7 als zwei Anträge oder als einen Antrag verstehen.

Leuenberger Ernst (S, SO): Man könnte auch zwei Anträge daraus machen, aber ich bitte eindringlich darum, sie als Konzept zu behandeln.

Präsident (Brändli Christoffel, Präsident): Wir führen also nur eine Abstimmung durch.

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Mehrheit ... 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 10 Stimmen

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 23 Stimmen
Dagegen ... 9 Stimmen
(2 Enthaltungen)