

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Arbeitnehmerschutz
Holzikofenweg 36
3003 Bern

Bern, 22. Mai 2014

Anhörung Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (LadÖG), Umsetzung der Motion Lombardi (12.3637). Frankenstärke: Teilharmonisierung der Ladenöffnungszeiten.

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, uns im Rahmen der Vernehmlassung zu dieser aus gewerkschaftlicher Perspektive wichtigen Vorlage äussern zu dürfen.

Interessen der Arbeitnehmenden und die vorliegende Umsetzungsvariante

Das Personal des Detailhandels ist schon heute mit Stress, Druck und kaum planbaren Arbeitszeiten konfrontiert. Besonders verschlechtern sich solche Indikatoren, wenn die Ladenöffnungszeiten verlängert werden. Von diesen in der Tendenz schlechten Arbeitsbedingungen sind Frauen mehr betroffen, weil sie in der Detailhandelsbranche überdurchschnittlich beschäftigt sind. Verlängerungen der Ladenöffnungszeiten treffen damit häufig auch alleinerziehende Mütter. Für diese wird angesichts fehlender oder zu teurer Kinderbetreuungs-Angebote (Krippen, KiTa, etc.) die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Beruf noch schwieriger. Eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten, wie sie die Motion Lombardi verlangt, würde für das Personal konkret die Verteilung der Arbeitszeit auf mehr Arbeitstage pro Woche, also ausgedehntere Arbeitseinsätze ohne Lohnsteigerung, gleichzeitig aber auch mehr Späteinsätze, mehr Wochenendarbeit und häufig auch Einsätze im letzten Moment (Arbeit auf Abruf, Pikett-Dienste) bedeuten.

Die Deregulierungsvorgaben der Motion Lombardi treffen viele alleinerziehende Frauen, die kaum Chancen auf eine andere Arbeitsstelle haben (rund 20% der Working Poor arbeiten im Detailhandel). Wenn diese Mütter nun längere Arbeitszeiten zu gewärtigen hätten bzw. in diesem Zusammenhang kurzfristig in Randstunden oder an Samstagen zur Arbeit aufgeboten werden, würden sie es oft nicht schaffen, ihre Kinder unterzubringen.

In diesem Zusammenhang besonders stossend ist, dass Gesamtarbeitsverträge, welche die Angestellten einvernehmlich und allgemein verbindlich schützen würden, in dieser Branche nach wie vor weitgehend fehlen. Dies erklärt auch, wieso sich in Umfragen immer wieder jeweils bis zu über 85%-90% der Angestellten (und ein guter Teil der kleinen und mittleren Gewerbetreibenden – auf diesen Umstand wird bei der Beleuchtung von Art. 27 und 94 BV eingegangen werden) gegen die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten aussprechen, wie sie die vorliegende Umset-

zung der Motion Lombardi vorschlägt.¹ Statt sozialpartnerschaftliche und nach regionalen Bedürfnissen austarierte Lösungen bringt der vorliegende Entwurf des LadÖG eine starre, undifferenzierte und einseitig arbeitnehmerfeindliche Umsetzung der Motion Lombardi, die aus gewerkschaftlicher Perspektive inakzeptabel und rundweg abzulehnen ist.

Einwände wirtschaftlicher Natur

In lediglich zwei materiellen Artikeln macht das LadÖG einen massiven Eingriff in die bisherige ordnungspolitische Wirtschaftsarchitektur unseres Landes: Es schreibt zwingende kantonale Ladenöffnungszeiten für alle Detailhandelsbetriebe vor. Dies im Sinne einer Minimalöffnungszeit von Montag bis Freitag von 6 bis 20 Uhr und am Samstag von 6 bis 19 Uhr. Der neuen Vorschrift liegt die falsche Annahme zugrunde, längere Ladenöffnungszeiten würden automatisch mehr Umsatz generieren und so allfällig negativen Auswirkungen der Frankenstärke entgegenwirken. Diese vorgeschobene Zweckbestimmung wird mit einer Massnahme anvisiert, welche einseitig zulasten des Personals geht. Denn dieses würde sich je nach Kanton mit massiv längeren Arbeitszeiten konfrontiert sehen.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation im Detailhandel ist nicht durch kantonal unterschiedliche Öffnungszeiten bedingt. Grenzgebiete wie Zürich oder der Aargau kennen bereits lange Öffnungszeiten; trotzdem fahren Konsumentinnen und Konsumenten z.T. für ihre Einkäufe nach Deutschland. Dies hat v.a. mit der starken Überbewertung des Frankens zu tun. Diesen engen Zusammenhang belegt auch eine Aussage von Migros-Chef Herbert Bolliger. Am 20. Januar 2013 sagte er gegenüber der Sonntagszeitung, dass der Druck des Wechselkurses weg sei: „Wenn wir die Wochenumsätze unserer Genossenschaften anschauen, sind jetzt wieder alle nahe beisammen.“ An dieser Stelle möchten wir der Vollständigkeit halber auf die guten Jahresabschlüsse der zwei grössten Detailhändler hinweisen, welche in der letzten Berichtsperiode eine klare Umsatzsteigerung aufweisen. Bei Coop und Migros wuchs die Detailhandelssparte 2012 und 2013.

Die Arbeitszeiten so zu verlängern, wie dies die Motion verlangt, wäre eine untaugliche Massnahme, um den Umsatz im Schweizer Detailhandel steigern zu wollen. Überdies wären die Mindestladenöffnungszeiten nach LadÖG der Gesundheit sowie dem sozialen und familiären Leben der Arbeitnehmer/innen abträglich, ohne andererseits irgendeine Beschäftigung zu garantieren. Längere Öffnungszeiten fördern weder Wirtschaftswachstum noch Beschäftigung. Sie sind vielmehr Ausdruck eines Verdrängungskampfes in der Branche, in der die Kleinen langsam von den Grossen verdrängt werden (vgl. die Ausführungen zum Gleichbehandlungsprinzip direkter Konkurrenten unten). Die Leidtragenden in dieser Auseinandersetzung sind die Angestellten im Detailhandel, die schon heute unter schlechten Arbeitsbedingungen leiden. Sie wären mit dem vorliegenden Umsetzungsvorschlag der Motion Lombardi ein weiteres Mal Opfer.

Zur Ratio Legis kann nicht genug betont werden, dass eine gravierende Diskrepanz zwischen dem deklarierten Zweck der Motion bzw. des Gesetzes, der Logik der Binnenmarkt-Gesetzgebung und dem materiellen Inhalt der vorliegenden Revision festzustellen ist. Das LadÖG definiert die Ladenöffnungszeiten minimal und nicht maximal. In diesem Sinne kann also nicht von einer interkantonalen Harmonisierung gesprochen werden, wenn gewisse Kantone immer noch längere Ladenöffnungszeiten bestimmen können als andere. Weiter kann nicht von einer Harmonisierung gesprochen werden, wenn die Arbeitsbedingungen nicht in allen Kantonen bzw.

¹ Vgl. bspw. die GfK- Umfrage unter dem Verkaufspersonal, Lange Arbeitszeiten als Hauptproblem der Beschäftigten im Detailhandel, August 2013. <http://www.unia.ch/Umfrage-Verkauf.6935.0.html>

Regionen gleich (gut) sein werden. Auch wäre unter einer Gesamtwertung des Gesetzes statt einer Lösung in einem extrem kleinen und fragmentarischen LadÖG eine Einbindung sowohl in das bereits heute bestehende BGBM bzw. in eine Revision des ArG noch zwingend, da die Gesundheit und die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmenden stark betroffen sind.

Tatsächlich zeigen Studien klar, dass längere Ladenöffnungszeiten bei gleichbleibenden Preisbedingungen und gleicher Kaufkraft einfach zu einer Verteilung bzw. Verlagerung der gleichen Umsatzmenge führen. Die Grundannahme der dem LadÖG zugrunde liegenden Motion Lombardi entbehrt in diesem Sinne ihres Fundaments und wird durch eine mechanistische Überführung in das LadÖG noch akzentuiert.

Verletzung des Gleichbehandlungsprinzips direkter Konkurrenten durch das LadÖG

Aus verfassungsmässiger Perspektive stellt sich auch die Frage, ob der vorliegende Entwurf des LadÖG mit dem übergeordnetem Verfassungsrecht im Einklang steht, insbesondere mit der Wirtschaftsfreiheit gem. Art. 27 BV und den Anforderungen von Art. 94 ff. BV.

Zur Erinnerung: Teilbereich des Schutzobjekts der Wirtschaftsfreiheit bzw. der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ist auch die Anforderung an staatliche Massnahmen, dass die direkten Konkurrentinnen und Konkurrenten gleich behandelt werden. Dieses Erfordernis wird vom LadÖG klar verletzt, denn die vorgeschlagene Umsetzung der Motion Lombardi würde eine spürbare Wettbewerbsverzerrung mit sich bringen.

Die Begründung liegt darin, dass die Revision die grossen Verkaufsflächen bzw., Anbieter einseitig bevorzugen würde. Grosse Verkaufsflächen, die mit relativ gesehen weniger Personal pro Flächeneinheit funktionieren, können mit organisatorischen Mitteln besser und rationaler organisiert werden als kleine Verkaufsflächen (z.B. Boutiquen), welche auf die Fläche bzw. Umsatz gesehen pro zusätzlicher Öffnungsstunde eine viel grössere personelle Aufwendung benötigen. So werden in der Tendenz bereits heute marktbeherrschende grosser Detailhandels-Player (Migros, Coop, Lidl, Aldi, aber auch grosse Kleider- und Schuhketten wie H&M, Bata, C&A, etc.) im Vergleich zu kleinen und mittleren Detailhandels-Gewerbetreibenden (Fachgeschäfte, Zentrumsläden in Altstädte, etc.) bevorzugt. Es öffnet sich Tür und Tor für einen Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung der grossen Anbieter, v.a. in Bezug auf die Preisgestaltung und die Ladenöffnungszeiten: Grosse Anbieter können mit längeren Ladenöffnungszeiten die kleineren Anbietenden regelrecht „aushungern“, gerade auch, wenn der zusätzliche Umsatz in den Randstunden gering ist, jedoch eine frühere Schliessung aus Konkurrenz Image-Gründen für kleinere Läden nicht in Frage kommt. Diese ungleiche Wirkung des Gesetzes wird gerade bei Konkurrenzsituationen zwischen Detailhandelsflächen, die ähnliche Produkte (z.B. Lebensmittel, Kleider) anbieten, verschärft auftreten. Monopolisierungs- und Konzentrationstendenzen im Detailhandel würden so durch das LadÖG gefördert und verstärkt werden, was dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsprinzip widersprechen und kleine bzw. mittlere Gewerbetreibende in ihren verfassungsmässigen Rechten verletzen sowie die Gesamtwirtschaft schädigen würde.

Einwände demokratiepolitischer und föderalistischer Natur

Der SGB, seine kantonalen Bünde und seine Verbände können nicht stark genug betonen, wie problematisch wir diesen vorliegenden Gesetzesentwurf auch aus demokratiepolitischer und föderalistischer Warte einstufen. Seit einiger Zeit sind massive und gehäufte parlamentarische Vorstösse festzustellen, die darauf zielen, die föderale Souveränität der Kantone im Bereich der Ladenöffnungszeiten systematisch zu unterminieren und gleichzeitig massiv die Arbeitsbedingun-

gen für das Personal des Detailhandels zu verschlechtern, ohne dass den regionalen Begebenheiten Rechnung getragen und ohne dass den Sozialpartnern die Chance zu GAV-Verhandlungen gegeben würde.

Bereits mit den zum vorliegenden Gesetzesentwurf parallel laufenden und z.T. weit gediehenen Arbeiten zur Umsetzung der Motion Abate sind Deregulierungsschritte in der Pipeline, welche in die Arbeitsbedingungen von häufig prekariertem Personal² sowie in die Souveränität der Kantone eingreifen werden: Die Motion Abate verlangt nämlich eine neue Fremdenverkehrsdefinition im Arbeitsgesetz (Art. 25 ArGV 2), welche das bisherige strenge Verbot der Sonntagsarbeit, wie es im Arbeitsgesetz festgelegt ist, aufweichen würde und gravierende Auswirkungen auf das Gemeinschaftsleben in der Schweiz, die Gesundheit der Arbeitnehmenden und die Arbeitsbedingungen im Verkauf hätte. Betroffen von dieser besorgniserregenden Entwicklung sind insbesondere die Frauen, die, wie bereits erwähnt, die Mehrheit der Beschäftigten in dieser Branche ausmachen.

Die Kantone kennen unterschiedlichste Lösungen für die zulässigen Ladenöffnungszeiten unter der Woche und an Samstagen. Die entsprechende Gesetzgebung befindet sich im Fluss, demokratisch legitimiert. Häufig finden sich so auch kreative kantonale Lösungen, welche unter den Sozialpartnern ausgehandelt wurden (so tritt z.B. am 1. April im Kanton Neuenburg ein neuer GAV für den Detailhandel in Kraft, ähnlich im Kanton Genf). Dass hier nun der Bund ohne klare verfassungsmässige Grundlage unter dem Vorwand der Binnenmarkt-Harmonisierung (die mit dem LadÖG nicht erreicht wird sondern die verfassungsmässigen Rechte der direkten Konkurrenten durch eine Wettbewerbsverzerrung verletzt, vgl. Ausführungen oben) in diesen sensiblen Bereich der kantonalen Regelungsmaterie eingreift, kann nur als Zwängerei und demokratiepolitischer Fauxpas angesehen werden. Die Auswirkungen auf die Kantone sowie auf die Gemeinden, soweit diesen Autonomie gewährt wird, würden gravierend sein und in keinem Verhältnis zur Gesetzesmaterie stehen. Das Grundprinzip, dass den Kantonen Hoheit über Regulierungen zu Polizeigütern (Immissionsschutz, Schutz von Ruhe und Ordnung, Schutz sozialpolitischer Art) und Gewerbepolizei zukommt, würde so in concreto abgeschafft werden.

Auch demokratiepolitisch ist der vorliegende Entwurf für ein LadÖG mit seiner starren Lösung höchst problematisch und widerspricht direkt kürzlichen Entscheiden des kantonalen Souveräns. So haben im Kanton Basel-Stadt wie auch in anderen Kantonen jüngst erfolgte Abstimmungen gezeigt, dass in den Kantonen die Akzeptanz für eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten nicht vorhanden ist. Der Souverän im Kanton Basel-Stadt hat erst am 3. März 2013 die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten am Samstag um eine Stunde auf 19.00 Uhr deutlich verworfen. In den letzten Jahren haben die Stimmberechtigten in den Kantonen in 12 von 13 Fällen Nein gesagt zu längeren Ladenöffnungszeiten

Wir möchten in diesem Zusammenhang auch daran erinnern, dass sich die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz bereits zu Recht negativ zur vorliegenden Teilliberalisierung der Ladenöffnungszeiten geäußert hat.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des LadÖG

Der vorliegende Gesetzesentwurf weist lediglich drei Artikel auf, davon enthält Art. 3 LadÖG die Referendums- und Übergangbestimmungen.

² In der Schweiz arbeiten 321'000 Personen im Detailhandel, 65% davon sind Frauen. Die Löhne in dieser Branche liegen deutlich unter dem Landesdurchschnitt.

Zu Art. 1 LadÖG:

Wie bereits in den oben gemachten grundsätzlichen Vorbemerkungen zum Föderalismus ausgeführt, muss in Erinnerung gerufen werden, dass es nicht der föderalistischen Tradition und Struktur der Schweiz entspricht, wenn in allen Regionen der Schweiz, unbeschweren Sprache, Kultur oder Urbanitätsgrad, die gleichen Ladenöffnungszeiten gelten müssen. Auch entspricht dies nicht der deklarierten Zweckrichtung des LadÖG, welche gemäss Motionär darin bestehen soll, im Hinblick auf den wachsenden Einkaufstourismus und der aktuellen Frankenstärke mehr Umsatz zu generieren: Wieso gerade im Hinblick auf Einkaufstourismus die Ladenöffnungszeiten beispielsweise im Kanton Uri oder im Emmental die gleichen sein sollen wie im Thurgau oder im städtischen Gebiet wie z.B. Basel oder Zürich mit ihren unterschiedlich entfernten Landesgrenzen (Bezug auf Einkaufstourismus des LadÖG), bleibt schleierhaft. Wir verweisen integral auf die oben gemachten Ausführungen grundrechtlicher (Gleichbehandlung direkte Konkurrenten), demokratischer und föderalistischer Art.

Zur Art. 2 LadÖG:

Besonders problematisch ist, dass in Abs. 1 nicht nur Mindest-Ladenöffnungszeiten für Wochentage dekretiert werden, sondern auch die Zeiten für Samstage. Samstage sind nach der Logik des Arbeitsrechts bereits der Regeneration zuzurechnen und als soziale, gemeinsame Ausgleichszeit mit Familie und Freunden zu betrachten. Mit der Bestimmung, dass Personal nun auch an Samstagen ohne weiteres von 6 bis 19 Uhr (13 Stunden) beschäftigt werden kann, wird der Gesundheitsschutz und das Familien- und Privatleben der betroffenen Angestellten stark tangiert. Wir verweisen hierzu integral auf die oben gemachten Ausführungen in Bezug auf die Interessen der Arbeitnehmenden.

Aus all diesen Gründen sind wir der Meinung, dass der vorliegende Entwurf des LadÖG als Umsetzungsvariante der Motion Lombardi weder den Arbeitnehmer-, sozialpartnerschaftlichen noch den regionalen/föderalistischen oder Lauterkeits-Anforderungen Rechnung trägt, Vielmehr wird mit einer starren, undifferenzierten und arbeitnehmerfeindlichen Umsetzung ein rundweg abzulehnender Gesetzesentwurf präsentiert.

An dieser Stelle ist ebenso zu kritisieren, dass die Sozialpartner, insbesondere der SGB, nur höchst ungenügend und nur nach Protesten unsererseits, einbezogen wurde.

So hat das federführende Departement in der Ausarbeitung des LadÖG nur äusserst wenige Sitzungen abgehalten und keinen der von uns gemachten Inputs aufgenommen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Luca Cirigliano
Zentralsekretär