



**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
27. Oktober 2016
beantwortet.**

Antwort

auf die

Interpellation 329

Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion und
Korintha Bärtsch namens der G/JG-Fraktion
vom 11. März 2016
(StB 443 vom 13. Juli 2016)

Ladenöffnungszeiten – Klare Regeln, klare Kontrolle

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Einleitung

Die allfällige Anpassung der Gestaltungsmöglichkeiten von Ladenöffnungszeiten ist wiederholt Thema auf Bundesebene, in den Kantonen und Gemeinden. Die Vorstösse zielen einerseits darauf ab, die bestehenden Regelungen keinesfalls auszuweiten, andererseits dem interessierten Gewerbe die individuelle Anpassung von Öffnungszeiten an neue Kundenbedürfnisse zu ermöglichen. Im Juni 2016 sprachen sich die Ständevertreter im nationalen Parlament deutlich gegen eine moderate Liberalisierung bzw. einen landesweiten Mindeststandard aus. Förderale Argumente waren massgebend. Die Stadt Luzern sieht sich mit einer Anzahl Gesuchen zur Ausweitung der Öffnungszeiten konfrontiert. Sie nehmen direkten Bezug auf die kommunale Anwendung der Regelung „speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte“.

Die rechtlichen Grundlagen im Kanton Luzern

Die rechtlichen Bestimmungen zu den Ladenöffnungszeiten werden im Kanton Luzern im kantonalen Ruhetags- und Ladenschlussgesetz (RLG, SRL 855) geregelt. Grundsätzlich sind die einschlägig bekannten Öffnungszeiten denn auch im ganzen Kanton einheitlich geregelt.

Das RLG überträgt den Gemeinden aber Kompetenzen, um unter gewissen Voraussetzungen geänderte Ladenöffnungszeiten zu bewilligen. Dazu ist im Gesetz das Folgende ausgeführt: Gesuche um Verlängerung der Ladenöffnungszeiten stützen sich auf die Ausnahmestimmungen von § 9 Abs. 3 (Feiertage) und § 15 Abs. 2 (Werktage) des RLG. Es weist den Gemeinden folgende, eingeschränkte Kompetenzen zu:

Festlegung Ruhetage

- Erklärung des Josefstages und des Tages des in den Kirchgemeinden bezeichneten Patroziniumsfestes zum öffentlichen Ruhetag (§ 1a Abs. 1 Bst. c RLG)

Ausnahmen an öffentlichen Ruhetagen (§ 9 RLG)

- Bewilligung von Schützenfesten und Schiesswettkämpfen mit regionaler Bedeutung sowie von traditionellen Schiessanlässen
- Bewilligung an speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte, wie Geschäfte, die Uhren, Bijouterie, Broderie, Bücher, Souvenirs oder Sportartikel anbieten,

in Zeiten erheblichen Fremdenverkehrs von 8 bis 20 Uhr offenzuhalten (gilt gemäss § 13 Abs. 2 RLG auch für die hohen Feiertage).

- Bewilligung, die Verkaufsgeschäfte an zwei Sonntagen im Jahr offenzuhalten, wobei ein Sonntag auf den Monat Dezember fallen muss.

Ausnahmen an Werktagen (§ 15 RLG):

- Bewilligung von zwei Abendverkäufen pro Woche bis spätestens 21 Uhr, nicht aber am Vorabend eines öffentlichen Ruhetages
- Bewilligung an speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte, wie Geschäfte, die Uhren, Bijouterie, Broderie, Bücher, Souvenirs oder Sportartikel anbieten, in Zeiten erheblichen Fremdenverkehrs bis 22.30 Uhr offenzuhalten.

Die Rechtsgrundlage der Stadt Luzern

Die kommunale Verordnung über die Schliessungszeiten der Verkaufsgeschäfte in der Stadt Luzern (Ausgabe vom 1. August 2014) regelt die städtischen Bestimmungen und Zuständigkeiten:

Art. 1 *Besondere Schliessungszeiten für Tourismuskonzepte*

¹ Speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte wie Geschäfte, die Uhren, Bijouterie, Broderie, Bücher, Souvenirs oder Sportartikel anbieten, können auf Gesuch hin ganzjährig wie folgt offen gehalten werden:

- a. an öffentlichen Ruhetagen, ausgenommen an den hohen Feiertagen (Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Betttag und Weihnachtstag) von 8.00 bis 20.00 Uhr;
- b. an Werktagen bis 22.30 Uhr.

² Die Dienstabteilung Stadtraum und Veranstaltungen erteilt die Ausnahmegewilligungen gemäss Abs. 1.

Zur örtlichen Anwendung der Regelung „speziell auf den Tourismus ausgerichtete Verkaufsgeschäfte“

Die Ausnahmeregelung gilt nach Praxis und gemäss den einschlägigen Materialien für den ganzen Kanton Luzern; dies in Abstimmung mit der eidg. Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (SR 822.112). Art. 25 dieser Verordnung sieht Lockerungen der Arbeitszeitbeschränkungen (Nachtarbeit und Sonntagsarbeit) in Fremdenverkehrsgebieten vor. Die kantonale Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) stützt sich bei der Bewilligungserteilung auf die Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.121). Die Tourismusregelung wird heute meist ganzjährig angewendet, während früher die Bewilligungen teils noch saisonal beschränkt wurden, z. B. Weggis von Ostern bis 15. Oktober, Sörenberg nur in der Wintersaison.

Zur inhaltlichen Auslegung

Die Gastgewerbe- und Gewerbe- und Polizei des Kantons Luzern, welche grundsätzlich für den Vollzug der hier thematisierten Gesetzgebung zuständig ist, hält bezüglich der Auslegung fest, dass die Norm eine Ausnahme für speziell auf den Tourismus ausgerichtete Geschäfte schafft. Demnach bestanden ähnliche Ausnahmen schon vor Inkraftsetzung des RLG. Die heutige Regelung wurde anlässlich einer Gesetzesrevision im Jahr 1984 in das damalige Gesetz über die Schliessungszeiten der Verkaufsgeschäfte an Werktagen vom 28. Januar 1975 eingefügt. Damals war die Aufzählung der privilegierten Geschäfte (Sortiment) allerdings ausdrücklich als abschliessend zu verstehen. Bei einer späteren Revision wurde dann die Wendung „wie Geschäfte...“ eingefügt, was bedeutet, dass die Aufzählung beispielhaft ist und weitere Geschäfte von der Ausnahmebestimmung profitieren können.

Aufgrund des klaren Wortlautes von § 9 und § 15 des RLG kann die Regelung nicht auf alle Geschäfte in Tourismusgebieten angewendet werden, und es ist auch nach einer sinngemässen Auslegung nicht (allein) massgebend, ob das betreffende Geschäft vorab von Reisenden frequentiert wird. Entscheidend ist vielmehr das auf den Tourismus ausgerichtete Sortiment, welches im Gesetz beispielhaft aufgezählt ist und welches dazu dient, zu erkennen, dass das Geschäft speziell auf den Tourismus ausgerichtet ist. Es geht letztlich nicht darum, dass in Tourismusgeschäften nur die vom Gesetz bestimmten Produkte (ausserhalb der ordentlichen Öffnungszeiten) verkauft werden dürfen. Sicher muss aber das unter die Bestimmung fallende Sortiment den Hauptanteil der verkauften Ware ausmachen, ansonsten die Aufzählung des Sortiments gänzlich ihres Sinnes enthoben wäre. Die Aufzählung des Sortiments dient also einerseits dazu, die von der Ausnahmebestimmung betroffenen Geschäfte über ihr Sortiment als „speziell auf den Tourismus ausgerichtete Geschäfte“ zu identifizieren. Andererseits ist es dieses Sortiment selbst, welches Gegenstand der privilegierten Stellung des Verkaufsgeschäfts wird.

Unter Berücksichtigung der veränderten Bedürfnisse von Konsumentinnen und Konsumenten kommt dabei bestimmten, im Gesetz aufgezählten Produkten heute eine eher geringere Bedeutung zu als noch vor 20 Jahren, z. B. der Broderie. Die bewusst offene Formulierung lässt deshalb eine Erweiterung zu auf Produkte, welche inzwischen aus touristischer Sicht stark nachgefragt sind. Abgesehen von wenigen Ausnahmen scheint die Aufzählung im Gesetz nach wie vor zutreffend. Der Uhrenverkauf hat in den vergangenen Jahren gar an Bedeutung gewonnen. Bei den Sportartikelgeschäften dachte der Gesetzgeber vor allem an die Wintersportorte, z. B. den Verleih von Skiern. Einige weitere typische bzw. nachgefragte Produkte werden in Geschäften verkauft, die bereits vom Gesetz ausgenommen sind, z. B. Konditoreien (Verkauf von Schokoladeprodukten), Reise- und Verkehrsbüros, Kunstgalerien. Es muss sich um Sortimente handeln, welche klassischerweise und bewusst den Touristinnen und Touristen angeboten werden. Es handelt sich um Produkte, welche im Heimatland der Reisenden entweder nicht erhältlich sind oder welche die Touristinnen und Touristen bewusst hier und nicht zu Hause kaufen (Schweizer Uhren). Auch Premium-Brand-Stores, die ihr Verkaufssortiment speziell auf die Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen ausrichten, fallen unter die Ausnahmeregelung. Als Hilfskriterium verlangt die Stadt Luzern dabei, dass über 50 Prozent des Jahresumsatzes aus dem Verkauf an Touristinnen und Touristen generiert werden muss.

Ein Verkaufsgeschäft fällt nicht allein deshalb unter die Ausnahmebestimmung, weil mehr als die Hälfte der Verkäufe auf den Fremdenverkehr zurückzuführen wären. Klarerweise nicht unter die Ausnahme für speziell auf den Tourismus ausgerichtete Geschäfte fallen deshalb Detailhandelsgeschäfte, welche Produkte des täglichen Bedarfs oder Modeartikel aus ausländischer Produktion verkaufen, die in allen grösseren Städten der Welt erworben werden können. Dieser Vorbehalt gilt für ein Detailhandelsgeschäft ebenso wie für eine Buchhandlung, welche alle möglichen Buchsparten abdeckt. Die Vorgabe des spezifischen Sortiments darf nicht durch das Umsatzkriterium ausgehebelt werden, und der Verkauf von Büchern macht noch kein touristisches Verkaufsgeschäft. Zur Frage, wer als Tourist bzw. Touristin gilt, gelangt die anerkannte Definition der Welttourismusorganisation der Vereinten Nationen (UNWTO) zur Anwendung: „Touristen sind Personen, die zu Orten ausserhalb ihres gewöhnlichen Umfeldes reisen und sich dort für nicht mehr als ein Jahr aufhalten aus Freizeit- oder geschäftlichen Motiven, die nicht mit der Ausübung einer bezahlten Aktivität am besuchten Ort verbunden sind.“

Zu 1:

Nach welchen Kriterien werden die erwähnten Ausnahmegewilligungen erteilt?

Gemäss den erörterten gesetzlichen Grundlagen, den Materialien und geltender städtischer Praxis ist das Geschäft dann auf den Tourismus ausgerichtet, wenn das Sortiment sich speziell und vorab an Touristinnen und Touristen richtet. Folgende Kriterien müssen dabei für eine Bewilligungserteilung kumulativ erfüllt sein:

1. Ein gesuchstellendes Geschäft muss darlegen können, dass über 50 Prozent des Jahresumsatzes aus Verkäufen an Touristinnen und Touristen erzielt werden.
2. Das Verkaufssortiment des Geschäfts oder einer Dienstleistung muss auf die Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen ausgerichtet sein. Insbesondere die folgenden Artikel decken, ergänzend zur Aufzählung in Art. 1 der Verordnung über die Schliessungszeiten der Verkaufsgeschäfte in der Stadt Luzern, die Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen: Souvenirs wie Karten, T-Shirts, Bücher usw., welche einen Bezug zu Luzern / zur Schweiz haben; internationale Bücher und Reiseführer, Taschenmesser, Uhren, Schmuck und Schokolade. Auch „Premium-Brand-Stores“, welche ihr Verkaufssortiment speziell auf die Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen ausrichten, fallen unter diesen Passus.

Zu 2:

Wie viele und namentlich welche Betriebe haben aktuell eine solche Ausnahmegewilligung?

Folgende 35 Geschäfte haben entsprechende Gesuche gestellt und verfügen zurzeit über Bewilligungen zur „Verlängerung der Öffnungszeiten von Tourismusgeschäften“:

Aree's Souvenir House, Atelier Wyss, Bally Luzern, Bucherer AG, Jaeger-LeCoultre Boutique, Omega Boutique, Piaget Longines Boutique, Cartier Luzern, Casagrande AG, Changemaker (befristet), Chronoswiss AG, City-Watch, Edessa Uhren und Gold-Schmuck, Embassy Jewel AG,

Ernst Schmocker AG, Grieder Boutique (befristet), Gübelin AG, H. Weber + Co. AG, Harry's Swiss Watch Center, Hofstetter & Berney AG, Hublot SA, Lion Souvenir, Les Ambassadeurs, MeiXin Shop, OLD SWISS SHOP, Rent a Box, Schweizer Heimatwerk, Sokolov Juwelier AG, Splendid AG, Swiss Chronometric, Swisslion AG, Swiss Time Corner, Tourist Shop, Tag Heuer / Zenith Boutique, Watches of Switzerland GmbH.

Statistiken weisen aktuell 822 Detailhandels-Arbeitsstätten in der Stadt Luzern aus, zirka 420 davon im Bereich Altstadt/Kleinstadt, Quai/Löwenplatz. Die 35 Ausnahmegewilligungen betreffen primär diesen Innenstadtbereich, was einem Anteil von ungefähr 4 Prozent entspricht. Gemäss RLG fallen Bäckereien und Konditoreien, Molkereien und Milchannahmestellen mit angegliedertem Verkaufsgeschäft, Blumengeschäfte, Tankstellen mit angegliedertem Verkauf von Autozubehör usw. nicht unter das Gesetz.

Zu 3:

In welchem zeitlichen Rahmen bewegen sich die Bewilligungen (eine Stunde länger offen, Sonntagsverkauf etc.)?

Die 35 Ausnahmegewilligungen befriedigen die angemeldeten, sehr individuellen Bedürfnisse wie folgt:

Montag bis Mittwoch	8–20 Uhr, 8.30–19 Uhr, 9–19/20 Uhr
Montag bis Freitag	8.30–19.30 Uhr, 9–21 Uhr
Montag bis Samstag	8–21/22/22.30 Uhr, 8.30–19/19.30/22/22.30 Uhr, 9–19.30 Uhr, 10–19.30 Uhr, 9–22.30 Uhr
Montag bis Sonntag	8–20 Uhr, 8.30–19.30 Uhr, 9–18/19/19.30/20 Uhr, 10–19 Uhr
Samstag bis Sonntag	8–17/20 Uhr, 8.30–17/19 Uhr, 9–17/18/18.30 Uhr, 10–18/18.30 Uhr
Sonntag	8–18/20 Uhr, 8.30–18.30/20 Uhr, 9–18/18.30/19/20 Uhr, 10–19/19.30 Uhr, 9–20 Uhr, 8.30–20 Uhr, 12–18 Uhr, 12.30–17 Uhr
Gesetzlich erlaubte Ladenschlusszeiten 2016 und Empfehlungen der City Vereinigung Luzern: Wochentage: Montag bis Mittwoch: bis 18.30 Uhr, Samstag bis 16.00 Uhr Abendverkäufe: Donnerstag/Freitag: bis 21.00 Uhr	

Zu 4:

Wie stellt die Stadt die Einhaltung der Kriterien für die Ausnahmegewilligungen sicher? Werden die Betriebe bezüglich Erfüllung der Kriterien kontrolliert?

Die Beurteilung der individuellen Gesuche erfolgt auf der Basis der Bedingungen des RLG bzw. der Verordnungsgrundlage und der etablierten Anwendungspraxis. Zur Bedarfsermittlung wird die Bewilligung im Zweifelsfall befristet, was dann bei einem Verlängerungsgesuch zu einer erneuten Überprüfung führt.

Im Rahmen von Sortimentskontrollen wird die Einhaltung der Kriterien überprüft. Die Kontrolle folgt grundsätzlich dem staatsrechtlichen Grundsatz von „Treu und Glauben“.

Zu 5:

Angeblich werden auch Ladenlokale entsprechend umgebaut, damit eine Ausnahmegewilligung beantragt werden kann. Wie beabsichtigt der Stadtrat, solchen Missbrauch der Ausnahmeregelung zu verhindern?

Nach dem Wortlaut von §§ 9 und 15 RLG sind die Ausnahmen auf Verkaufsgeschäfte und nicht auf einzelne Abteilungen oder Sparten innerhalb von Verkaufsgeschäften anwendbar. Eine Auslegung nach dem Sinn der Ausnahmebestimmung ergibt nichts anderes. Das RLG bestimmt die Ausnahmen vom Gesetz sehr spezifisch bzw. detailliert. Das Gesetz ist weder von der Systematik noch von der Spezifizierung der Ausnahmen und Sonderregelungen darauf ausgelegt, die Ausnahmen vom Gesetz möglichst vielen Verkaufsstellen zu ermöglichen. Ebenso wenig dürfen die Ausnahmebestimmungen möglichst grosszügig ausgelegt werden. Vielmehr sind sie so auszulegen, dass dem Willen des Gesetzgebers (Einhaltung vorgegebener Schliessungszeiten) grundsätzlich nachgelebt wird. Aus diesem Grunde erachtet es die Gastgewerbe- und Gewerbepolizei als missbräuchlich, in einzelnen Geschäften bestimmte Bereiche abzutrennen, um von den Ausnahmebestimmungen mit erfasst zu werden. Ein Tolerieren würde darauf hinauslaufen, möglichst vielen Geschäften das Offenhalten ausserhalb der Schliessungszeiten zu ermöglichen.

Zu 6:

Gemäss Medienberichten beabsichtigen Luzerner Warenhäuser, eine Ausnahmegewilligung zu beantragen, jedoch nicht für touristische Zwecke, sondern für mehr Verkaufssonntage vor Weihnachten. Wie ist die Haltung des Stadtrates zu diesen Absichten?

Das Offenhalten der Verkaufsgeschäfte an Sonntagen stützt sich auf §§ 9 Abs. 3 und 4, 15 Abs. 1 und 2 des RLG: An den beiden letzten Sonntagen vor dem 24. Dezember ist demzufolge das Offenhalten der Verkaufsgeschäfte von 8.00 bis 18.30 Uhr gestattet. Es bestehen keine Absichten, diese kantonale Regelung infrage zu stellen bzw. auf Änderungs- oder Ausnahmebegehren einzutreten.

Fazit

In Einklang mit den Beurteilungen der kantonalen Gastgewerbe- und Gewerbepolizei ist der Stadtrat der Ansicht, dass die aktuelle Praxis den gesetzlichen Vorgaben entspricht und den im Gesetz angelegten Ausgleich der Interessen von Gewerbe, Tourismus und Sozialpartnern umsetzt. Der Stadtrat steht einer externen Überprüfung der aktuellen Praxis offen gegenüber. Die Stadt wird im Rahmen eines externen Gutachtens die bisherige Praxis beurteilen

und überprüfen lassen, wie gross die gesetzlichen Ermessensspielräume sind und wie diese im Interesse des Marktplatzes angemessen umgesetzt werden können.

Stadtrat von Luzern

