

§ 12 Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz)

Die Vorlage im Überblick

Eine vom Landrat als Postulat überwiesene Motion verlangt, dass Verkaufsgeschäfte des täglichen Bedarfs auch an hohen Feiertagen offen gehalten werden dürfen. Das Ruhetagsgesetz von 1973 ist ohnehin grundlegend zu überarbeiten. In gewissen Gewerbebereichen bestehen Abgrenzungsprobleme zwischen den an hohen Feiertagen erlaubten und verbotenen Tätigkeiten, Regelungen entsprechen nicht mehr der gelebten Wirklichkeit oder sind ungenügend auf die eidgenössische Arbeitsgesetzgebung abgestimmt.

Die Vernehmlassung ergab ein differenziertes Bild: Einerseits wird vermehrt an Randzeiten und an Wochenenden eingekauft, und es besteht ein Bedürfnis zum Besuch öffentlicher Veranstaltungen an Sonn- und Feiertagen. Andererseits will man sich an den öffentlichen Ruhetagen erholen und besinnen können. Das Gesetz hat die widersprüchlichen Interessen von religiösem Gehalt und wirtschaftlichen Bedürfnissen auszugleichen.

Die Totalrevision des Ruhetagsgesetzes bringt keine grundlegenden Neuerungen. Insbesondere sieht es entsprechend dem Vernehmlassungsergebnis von grundsätzlicher Ausdehnung der Ladenöffnung auf hohe Feiertage ab. Es baut auf dem Bisherigen auf, beseitigt aber Unzulänglichkeiten und schafft durch Begriffsklärungen, Präzisierungen und systematische Änderungen mehr Klarheit und Übersichtlichkeit.

Im Landrat stiess die Vorlage auf gute Resonanz. Die Zulassung von Tanz- und Musikveranstaltungen an hohen Feiertagen wurde abgelehnt. Für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung kann der Regierungsrat an Sonn- und allgemeinen Feiertagen das Offenhalten von Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben bewilligen.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde Zustimmung zum neuen Ruhetagsgesetz.

1. Ausgangslage

Die FDP-Landratsfraktion forderte Mitte 2008 in einem als Postulat überwiesenen Vorstoss eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage: Artikel 5 sei so abzuändern, dass Verkaufsgeschäfte des täglichen Bedarfs an öffentlichen Ruhetagen und hohen Feiertagen offen gehalten werden dürfen. Der Regierungsrat stellte in seiner Antwort fest, das Ruhetagsgesetz bedürfe einer umfassenden Revision, welche die wirtschaftlichen Interessen gegen das Gut der Sonntagsruhe und gegen arbeitsrechtliche Interessen abwäge, was zuhanden der Landsgemeinde 2012 geschehen solle.

2. Mängel des geltenden Ruhetagsgesetzes

Das Ruhetagsgesetz von 1973 erfuhr im Jahr 2000 eine namhafte Änderung, als das Ladenschlussgesetz aufgehoben wurde. 2006 war es terminologisch an die Verwaltungsreorganisation anzupassen. Es bezeichnet die öffentlichen Ruhetage und umschreibt die während ihnen verbotenen sowie gestatteten Tätigkeiten und Veranstaltungen. Ausserdem nennt es die hohen Feiertage, welche gleichzeitig öffentliche Ruhetage sind, und führt aus, welche Tätigkeiten oder Veranstaltungen an diesen untersagt sind oder ausgeübt werden dürfen. Die Bedürfnisse der Gesellschaft wandeln sich stetig. Die aufgeführten Tätigkeiten und Veranstaltungen – verbotene wie gestattete – entsprechen nicht mehr dem aktuellen Stand, und die Begriffsdefinitionen sind zum Teil veraltet oder ungeeignet. Zwar besteht nach wie vor Bedürfnis nach Ruhe, Erholung und Besinnlichkeit. Die Ansprüche und Vorstellungen änderten sich jedoch. Das Freizeitverhalten ist geprägt vom Wunsch nach Begegnung und kulturellem Austausch, nach sportlicher Betätigung und hoher Mobilität. Der öffentliche Ruhetag ist ebenso ein Tag der (gemeinsamen) Aktivitäten geworden, wie er ein Tag der Ruhe und Besinnung ist. Eine Mehrheit empfindet das Offenhalten kommerzieller Freizeiteinrichtungen und die Durchführung wirtschaftlicher und kultureller Veranstaltungen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen längst als selbstverständlich. Einrichtungen und Veranstaltungen bauen zu einem wesentlichen Teil auf den überdurchschnittlichen Frequenzen an diesen Tagen auf; ein generelles Öffnungsverbot ist weder durchsetz- noch denkbar. Anderen ist Ruhe und Erholung an hohen Feiertagen wichtiger als an den übrigen öffentlichen Ruhetagen, und eine liberalere Gestaltung der Bestimmungen, insbesondere bezüglich kommerzieller Dienstleistungen, unerwünscht.

Der Vollzug der geltenden Ruhetagsgesetzgebung weist verschiedene Mängel und Unzulänglichkeiten auf. Die Abgrenzung von gestatteten zu verbotenen Tätigkeiten an öffentlichen Ruhetagen ist problematisch, z.B. bei Bäckereien mit Café- oder Restaurantbetrieb. Dass das nur durch die Verkaufslokalität der Bäckerei erreichbare Café bzw. Restaurant an hohen Feiertagen offen gehalten werden darf, die Bäckerei aber nicht,

wird als Schikane empfunden. Ähnliches gilt bei automatisierten Einrichtungen wie Bankomaten oder Fitnesszentren. Da sie keine Waren des täglichen Bedarfs anbieten, sind sie an öffentlichen Ruhetagen grundsätzlich geschlossen zu halten. Dies widerspricht heutigen Bedürfnissen und der Rechtswirklichkeit. Andererseits wird die Lärm verursachende Nutzung von Autowaschanlagen an hohen Feiertagen in Wohngebieten als störend empfunden. Zudem bestehen Widersprüche bei Betrieben, die ganzjährig auf einen 24-Stundenbetrieb angewiesen sind. Selbst wenn sie eine eidgenössische Bewilligung besitzen, müssen sie gemäss geltendem Ruhetagsgesetz an hohen Feiertagen die Produktion einstellen. – Diese Probleme sind nun zu lösen.

3. Bestimmungen des Bundes

Das Arbeitsgesetz des Bundes (ArG) legt Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmenden fest und regelt die Arbeits- und Ruhezeit. Es gelten die Stunden von 06.00 bis 20.00 Uhr als Tagesarbeitszeit, von 20.00 bis 23.00 Uhr als Abendarbeit. Nacht- und Sonntagsarbeit sind grundsätzlich verboten. Ausnahmen (ab 23.00 Uhr und zwischen Samstag 23.00 und Sonntag 23.00 Uhr) bedürfen einer behördlichen Bewilligung. Für verschiedene Branchen bestehen Sonderregelungen (Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz; ArGV 2).

Bewilligungsfreie Beschäftigung von Arbeitnehmenden an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen

- *Ganzer Sonntag.* – Krankenanstalten und Kliniken; Heime, Internate; Spitex-Betriebe; Medizinische Labors; Tierkliniken, Zoologische Gärten, Tiergärten, Tierheime; Gastbetriebe; Spielbanken; Kioske, Betriebe für Reisende; Betriebe in Bahnhöfen, Flughäfen; Bäckereien, Konditoreien, Confisereien sowie deren Verkaufsgeschäfte; Blumenläden; Zeitungs-, Zeitschriftenredaktionen, Nachrichten-, Bildagenturen; Radio-, Fernsehbetriebe; Telefonzentralen; Berufstheater; Berufsmusiker; Betriebe der Filmvorführung; Zirkusbetriebe; Schaustellungsbetriebe; Sport-, Freizeitanlagen; Skilifte, Luftseilbahnen; Campingplätze; Konferenz-, Kongress-, Messebetriebe; Museen, Ausstellungsbetriebe; Bewachungs-, Überwachungspersonal; Bodenpersonal Luftfahrt; Bau-, Unterhaltsbetriebe Eisenbahnanlagen; Betriebe der Energie-, Wasserversorgung; Betriebe der Kehrlicht-, Abwasserentsorgung.
- *Ganzer Sonntag, soweit Notfalldienst zu gewährleisten.* – Arzt-, Zahnarzt- und Tierarztpraxen, Apotheken.
- *Ganzer Sonntag während der Saison.* – Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, die der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse des Tourismus dienen.
- *Ganzer Sonntag, soweit für unaufschiebbare Tätigkeiten notwendig.* – Bestattungsbetriebe.
- *Ganzer Sonntag, um den Verderb der Milch zu verhindern.* – Milchverarbeitungsbetriebe.
- *Ganzer Sonntag, soweit für Aufrechterhaltung der Fernmeldedienste notwendig.* – Telekommunikationsbetriebe.
- *Ganzer Sonntag, soweit für Versorgung von Fahrzeugen mit Betriebsstoffen, Aufrechterhaltung Pannen-, Abschlepp-, Reparaturdienst notwendig.* – Betriebe des Autogewerbes.
- *Ganzer Sonntag, sofern zur Vermeidung erheblicher Qualitätseinbussen von Produkten notwendig.* – Betriebe für die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.
- *Sonntag ab 17 Uhr.* – Fleischverarbeitende Betriebe.
- *Auf Werktage fallende gesetzliche Feiertage, soweit für Aufrechterhaltung internationaler Zahlungsverkehrs-, Effektenhandels- und Abwicklungssysteme notwendig.* – Banken, Effektenhandel, Börsen und deren Gemeinschaftswerke.
- *(Sonder-)Bestimmungen für Betriebsarten, für welche Arbeitnehmende ausschliesslich oder vorwiegend eingesetzt werden.* – Reinigungsbetriebe.

Voraussetzung für eine Bewilligung im Einzelfall ist der Nachweis, dass die dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist oder bei der vorübergehenden Sonntagsarbeit der Nachweis eines dringenden Bedürfnisses. Laut Arbeitsgesetz sind kleingewerbliche Betriebe, für die Sonntagsarbeit betriebsnotwendig ist, von der Bewilligungspflicht ausgenommen, und es dürfen in Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetrieben in Bahnhöfen, welche aufgrund des grossen Reiseverkehrs als Zentren des öffentlichen Verkehrs gelten, sowie in Flughäfen, Arbeitnehmende sonntags beschäftigt werden. Es sagt, für welche Betriebe solche Sonderbestimmungen erlassen werden können. Die Kantone dürfen höchstens acht den Sonntagen gleichgestellte weitere Feiertage im Jahr bezeichnen. Ihnen steht darüber hinaus frei, weitere Feiertage als öffentliche Ruhetage zu bezeichnen. Diese sind nach Arbeitsrecht nicht den Sonntagen gleichgestellt, die Arbeit an ihnen kann jedoch bewilligungspflichtig erklärt werden (Art. 71 Bst. c Arbeitsgesetz behält Polizeivorschriften der Kantone ausdrücklich vor).

Einen Sonderstatus haben die Verkaufsläden in Bahnhöfen, deren Sortiment sich auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausrichtet (Bahnnebenbetriebe). Das Eisenbahngesetz überlässt die Regelung der Öffnungszeiten den Bahnbetrieben.

Der Vollzug des Arbeitsgesetzes obliegt dem Departement Volkswirtschaft und Inneres. Das Arbeitsinspektorat ist für die Erteilung der Arbeitszeitbewilligungen zuständig.

4. Vernehmlassungsergebnisse

Vorvernehmlassung und Vernehmlassung bei Parteien, Jungparteien, Landeskirchen, Verbänden aus Wirtschaft, Gewerbe und Hotellerie, Gewerkschaften sowie Tourismusorten zeigten weder für eine völlige Liberalisierung noch für eine striktere Regulierung ein Bedürfnis. Einzelne Teilnehmende erachten eine möglichst offene Regelung zwar als sinnvoll; die Ausdehnung der Offenhaltung auf die hohen Feiertage wurde jedoch von niemandem gewünscht. – Wegen der geänderten Lebensumstände werden die Einkäufe vermehrt an Randzeiten und an Wochenenden getätigt sowie an Sonn- und Feiertagen kulturelle Veranstaltungen abgehalten und Freizeitaktivitäten ausgeführt. Trotzdem oder gerade deshalb will man sich an den öffentlichen Ruhetagen erholen und besinnen. Es sind dies Tage der familiären Beziehungen, der sozialen Kontakte und der Erholung, die massgeblich zur Qualität und zum Rhythmus des Zusammenlebens beitragen. Das Gesetz muss einen Ausgleich zwischen diesen beiden Haltungen finden und dabei den religiösen Gehalt der öffentlichen Ruhetage wahren. Die Schutzinteressen sind überdies mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen ins Gleichgewicht zu bringen. Das neue Ruhetagsgesetz hat klare, einfache und durchsetzbare Regelungen zu schaffen, ohne einzelne Marktteilnehmer zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Die (Wieder-)Einführung von Regelungen zu den Ladenöffnungszeiten wurde nicht gefordert, weshalb dieser Bereich durch die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Arbeitnehmerschutz abgedeckt bleibt. Auf eine Bestimmung zum Landsgemeindemontag wird verzichtet, da dieser Tag kein öffentlicher Ruhetag ist, und es sich um eine arbeitsrechtliche Angelegenheit des Kantons handelt, die nicht im Ruhetagsgesetz zu regeln ist.

Das neue Ruhetagsgesetz basiert auf den bisherigen Regelungen, die begrifflich angepasst werden. Einleitend werden Begriffe mit einer Generalklausel definiert, um damit den Anwendungsbereich abzustecken und den Vollzug zu erleichtern. Das Gesetz kann allerdings nicht sämtliche Begriffe abschliessend umschreiben, zumal der Lauf der Zeit nicht aufgehalten werden kann. Anschliessend werden die an öffentlichen Ruhetagen verbotenen Tätigkeiten bestimmt, wobei die hohen Feiertage einen qualifizierten Schutz geniessen und weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt sind. Danach folgt ein Katalog mit Ausnahmen bzw. Tätigkeiten die an hohen Feiertagen und an den übrigen öffentlichen Ruhetagen gestattet sind. Weil auf eine Verordnung verzichtet wird, sind sämtliche Bestimmungen in das Ruhetagsgesetz aufzunehmen, womit dieses zwar geringfügig an Umfang, vor allem aber an Aussagekraft und Übersichtlichkeit gewinnt.

5. Erläuterungen zu den Gesetzesbestimmungen

Artikel 1; Zweck

Einleitend wird der Zweck der öffentlichen Ruhetage erläutert.

Artikel 2; Begriffe und Geltungsbereich

Im geltenden Ruhetagsgesetz werden die öffentlichen Ruhetage abschliessend aufgezählt; fünf sind auch hohe Feiertage (Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Dank-, Buss- und Betttag, Weihnachten). Sie werden übernommen, wobei die Unterscheidung geklärt wird. Sämtliche Ruhetage – Sonntage, allgemeine Feiertage, hohe Feiertage – werden unter dem Oberbegriff öffentliche Ruhetage zusammengefasst (Abs. 1) und aufgelistet. So gelten auch die hohen Feiertage als öffentliche Ruhetage, was allerdings eine Umstrukturierung der bisherigen Gesetzessystematik erfordert. (Inhaltlich entspricht dies Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 bisher.)

Selbst wenn eine abschliessende Auflistung der Geschäfte (Abs. 2) oder Betriebe (Abs. 4) nicht möglich ist, erleichtern die Aufzählungen die im Einzelfall vorzunehmende Prüfung und geben einen Rahmen für die Praxis vor, an welchem sich die Rechtsuchenden orientieren können. Ein Ermessensspielraum bei der Auslegung bleibt allerdings unvermeidlich.

Die «Waren des täglichen Bedarfs» bezeichnet das Bundesgericht in einem Urteil vom 14. Mai 2004. Alles andere gilt grundsätzlich nicht als Ware des täglichen Bedarfs. Da diese bundesgerichtliche Aufzählung im Laufe der Jahre zu ergänzen oder anzupassen sein dürfte, geschieht keine abschliessende Aufzählung. Begründbare Ausweitungen bleiben möglich; «Blumen» bilden eine solche. Das Bundesgericht zählte sie nicht zu den Waren des täglichen Bedarfs. Doch gestattet das kantonale Recht den Blumengeschäften seit 2000 an öffentlichen Ruhetagen (nicht an hohen Feiertagen!) offen zu halten und damit ihre Ware (nicht nur Blumen) anzubieten. Weil dies weder übermässigen Lärm verursacht noch stört, sprach sich niemand dagegen aus, und die Blumengeschäfte dürfen weiterhin offen gehalten werden. Die Waren des täglichen Bedarfs werden mit Sammelbegriffen zusammengefasst (Lebensmittel), wo notwendig werden sie jedoch einzeln aufgeführt (vor allem die als Produkt des täglichen Bedarfs zugelassenen alkoholischen Getränke). Neu werden die Milchzentralen erwähnt, welche ebenfalls Waren des täglichen Bedarfs anbieten.

Die Kantone können nebst dem einzigen eidgenössischen Feiertag, dem 1. August, höchstens acht weitere Feiertage den Sonntagen gleichstellen (Art. 20a ArG). Für diese gilt das Verbot der Sonntagsarbeit analog. Die Kantone können im Gesetz beliebig viele weitere Feiertage als öffentliche Ruhetage bezeichnen, die aber nicht den gesetzlichen Sonntagen gleichgestellt sind, sondern arbeitsgesetzlich als Werkzeuge behandelt werden. Für die Beschäftigung von Arbeitnehmenden an diesen Feiertagen benötigen die Betriebe deshalb

keine Bewilligung gemäss Arbeitsgesetz. Gewisse Arbeiten sind allerdings nach kantonalem Recht trotzdem bewilligungspflichtig und benötigen eine kantonale Polizeierlaubnis. (Abs. 5 entspricht inhaltlich Art. 1 Abs. 2 bisher.)

Artikel 3; Verbotene Tätigkeiten an öffentlichen Ruhetagen

Grundsätzlich verbotene Tätigkeiten werden an heutige Bedürfnisse angepasst aufgelistet. Die öffentliche Ruhe wird durch Generalklauseln geschützt (Abs. 1 Bst. b), wobei mittels Interessenabwägung zu ermitteln sein wird, ob die Störung gegen das Ruhetagsgesetz verstösst. Was z.B. unter «Lärm oder Störung im Übermass» zu verstehen ist, wird die Anwendung der Bewilligungsinstanz und allenfalls die Rechtsprechung zeigen; es handelt sich um eine Ermessensregelung. (Abs. 1 entspricht Art. 3 bisher.) – Die Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten, wobei die vom Arbeitsgesetz bewilligten Ausnahmen (Art. 19 ArG oder ArGV 2) davon nicht betroffen sind.

Artikel 4; Verbotene Tätigkeiten und Veranstaltungen an hohen Feiertagen

Zum qualifizierten Schutz der hohen Feiertage sind nebst den erwähnten (Art. 3 Abs. 1) weitere Tätigkeiten sowie Veranstaltungen untersagt, welche in einem Katalog aufgeführt werden (Abs. 1). Die Begriffe sind den aktuellen Verhältnissen angepasst. Untersagt sind öffentliche Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge nicht religiöser Art, Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, Sportveranstaltungen sowie zugehörige Festlichkeiten, Schiessübungen, Offenhalten von Ausstellungen mit kommerziellem Charakter und Betrieb von Autowaschanlagen.

Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge sind zeitlich begrenzte Anlässe, bei denen Ort und Zeit des Zusammentreffens der Beteiligten im Voraus festgelegt wird und die eine definierte Zielsetzung oder Absicht beinhalten. Bei Versammlungen und Veranstaltungen halten sich die Teilnehmer an einem Ort auf; bei Umzügen dislozieren sie. Öffentlich sind diese, wenn sie nicht nur einem bestimmten Teilnehmer- oder Zuschauerkreis offenstehen, und sie sind religiöser Art, wenn sie einen direkten inhaltlichen Bezug zum hohen Feiertag aufweisen oder von kirchlichen Trägerschaften organisiert werden.

Auch unter neuem Recht bleiben somit Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, insbesondere Tanz- und Musikveranstaltungen, grundsätzlich verboten. Eine unterschiedliche Behandlung gegenüber (anderen) Indoor-Sportanlässen liesse sich kaum begründen. Ausnahme bilden «Kino- und Theatervorstellungen», welche nur «im Freien» verboten bleiben, im Übrigen aber gestattet sein sollen. Kino- und Theaterveranstaltungen in geschlossenen Räumen stellen weder optisch noch akustisch ein Problem hinsichtlich der Ruhe dar. Auch finden sie vor überschaubarem Publikum statt, während Tanz- und Musikveranstaltungen sehr viel grössere Dimensionen annehmen können (Immissionen). Liesse man auch diese (an hohen Feiertagen) zu, würde dies den Zweck der Ruhe und Besinnung untergraben und wäre nicht im Sinne der Vernehmlassungsteilnehmenden. Andererseits entspräche ein vollständiges Verbot den gesellschaftlichen Bedürfnissen ebenso wenig. (Inhaltlich entspricht Abs. 1 Art. 4 bisher.)

Neben Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes sind Sportveranstaltungen, Schiessübungen und der Betrieb von Autowaschanlagen untersagt, da solche Anlässe bzw. Betriebe mit hohen Lärmimmissionen oder mit Aktivitäten verbunden sind, welche Ruhe und Besinnung an hohen Feiertagen beeinträchtigen. An ihnen sind zudem stetige oder temporäre Ausstellungen geschlossen zu halten, sofern damit Gewinnerzielung verfolgt wird.

An hohen Feiertagen sind sämtliche Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe grundsätzlich geschlossen zu halten (Abs. 2). Dabei gelten die Ausnahmen nach Arbeitsgesetz nicht (vgl. Art. 3 Abs. 2), sondern ausschliesslich die in Artikel 5 bezeichneten.

Artikel 5; Gestattete Tätigkeiten an hohen Feiertagen

Vom Arbeitsverbot ausgenommen sind jene Verrichtungen und Tätigkeiten, welche die Grundversorgung sichern und deren Unterlassung zu unzumutbaren Schäden führte (Abs. 1).

Erlaubt sind (Abs. 2) Tätigkeiten religiöser Art, ebenfalls gastgewerbliche Tätigkeiten gemäss Gastgewerbegesetz. Darunter fallen z.B. die entgeltliche Abgabe von Speisen und alkoholfreien Getränken zum Genuss an Ort und Stelle, wenn der Betrieb wenigstens sechs Steh- oder Sitzplätze aufweist sowie das zur Verfügung stellen von Räumlichkeiten oder Platz für die entgeltliche Abgabe von Speisen und Getränken. Lokale, die Speisen zum Mitnehmen bereithalten (Take-Aways), dürfen somit an hohen Feiertagen geöffnet sein, ebenso z.B. Schwimmbäder, Tennisplätze und Fitnesszentren. Es entspricht einem Bedürfnis, sich auch an hohen Feiertagen körperlich zu betätigen. Vielfach sind diese Anlagen und Anstalten mit Einrichtungen gekoppelt, die der Gesundheits- und / oder der Körperpflege dienen (z.B. Sauna, Dampfbäder), weshalb der Betrieb auch dieser Anlagen und Anstalten zu gestatten ist. Zusätzlich ist der Betrieb von Warenautomaten und Bankomaten gestattet. Warenautomaten sind z.B. Getränkeautomaten, nicht aber «automatisierte Dienstleistungsbetriebe» wie Autowaschanlagen. Abschliessend werden Betriebe genannt, die gemäss Arbeitsgesetz eine Bewilligung für dauernde, regelmässig wiederkehrende oder vorübergehende Sonntagsarbeit besitzen; gewissen Betrieben ist ein Unterbruch von einem Tag (hoher Feiertag) wirtschaftlich und arbeitstechnisch nicht zuzumuten. Zudem wird damit der Widerspruch aufgelöst, wonach sie trotz Bewilligung des Staats-

sekretariats für Wirtschaft (Seco) aufgrund kantonaler Vorschriften an hohen Feiertagen den Betrieb einstellen mussten.

Bei Bäckereien/Konditoreien, welche noch ein Café oder Restaurant führen, ergaben sich Probleme. Schwer verständlich ist, dass an eine Bäckerei/Konditorei angegliederte Cafés oder Restaurants an hohen Feiertagen geöffnet haben dürfen, da es sich um eine gastgewerbliche Tätigkeit handelt (Art. 1 Bst. e Ruhetagsverordnung), während Bäckereien/Konditoreien geschlossen bleiben müssen, selbst wenn das Café oder Restaurant nur über das Bäckerei-/Konditoreilokal zu erreichen ist. So ist es zulässig, ein Stück Patisserie im Café zu bestellen, wogegen dessen Verkauf über die Ladentheke gegen das Ruhetagsgesetz verstösst. Die unterschiedliche Behandlung von Take-Away-Betrieben und Bäckereien (an hohen Feiertagen) ist gewollt. Erstere üben eine gastgewerbliche Tätigkeit aus; sie dürfen ihre Waren an hohen Feiertagen anbieten, während Bäckereien/Konditoreien, welche Waren des täglichen Bedarfs anbieten, dem Ruhetagsgesetz unterstehen und demnach geschlossen zu halten sind. Eine weitere Öffnung der Verkaufsgeschäfte des täglichen Bedarfs an hohen Feiertagen haben die Vernehmlassenden nicht gewollt.

Artikel 6; Gestattete Tätigkeiten und Veranstaltungen an den übrigen öffentlichen Ruhetagen

Was an hohen Feiertagen erlaubt ist, ist es auch an den übrigen öffentlichen Ruhetagen (Abs. 1). Um die Anwendung zu vereinfachen und das weit gefasste Ermessen etwas einzugrenzen, werden vom Verbot auszunehmende Tätigkeiten umschrieben (Abs. 2). Die Öffnung jener Betriebe ist gestattet, welche über eine Seco-Bewilligung für Sonntagsarbeit verfügen, oder von der bewilligungspflichtigen Sonntagsarbeit ausgenommen sind (ArGV 2). Neben der Ausübung der Jagd und Fischerei im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften sind die täglichen Arbeiten in Haus, Hof und Garten gestattet, letztere sofern sie nicht Lärm oder Störung im Übermass verursachen.

Diejenigen Verkaufsgeschäfte die hauptsächlich Waren des täglichen Bedarfs anbieten, dürfen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen offen gehalten werden (Abs. 3).

Artikel 7; Ausnahmen

Nach der Gemeindefusion stellen sich hinsichtlich Kirchweihen Praktikabilitätsfragen. In allen drei Gemeinden gibt es an unterschiedlichen Sonntagen eine Kirchweih, an denen das Offenhalten von Verkaufsgeschäften (wie an Landsgemeinde und Fahrt) in den einzelnen Dörfern gestattet ist. Die Vernehmlassung zeigte, dass als Referenz an die dörflichen Strukturen das Offenhalten der Verkaufsgeschäfte an den Kirchweihen gestattet bleiben soll. (Abs. 1 entspricht damit Art. 5 Abs. 3 bisher.)

Absätze 2 und 3 betreffen regierungsrätliche Ausnahmekompetenzen, doch beschlagen sie völlig unterschiedliche Sachverhalte. Absatz 2 schafft eine umfassende Ausnahmekompetenz für ausserordentliche Anlässe, während Absatz 3 eine solche nur für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung und nur für Sonn- und allgemeine Feiertage festlegt.

Die Ausnahmeregelung, wonach in «Orten mit erheblicher touristischer Bedeutung» anderen Verkaufsgeschäften (also solche nach Art. 6 Abs. 3) und Dienstleistungsbetrieben an Sonn- und allgemeinen Feiertagen (wiederum ausgenommen hohe Feiertage!) das Offenhalten bewilligt werden kann, blieb im Grundsatz unbestritten. Die Bezeichnung präzisiert den Begriff «Fremdenverkehrsorte» und ersetzt den unklaren Begriff «Tourismusorte», der bisher nur im Ruhetagsgesetz vorkommt und keinen Zusammenhang zu anderen Gesetzen aufweist. Diese Bewilligungen sind vom Regierungsrat zu erteilen, weil nicht an eine bestehende Regelung angeknüpft werden kann; sie gelten *generell*, also für den ganzen Ort, nicht aber für die ganze Gemeinde. Überdies wurde der Hinweis auf die allgemeinen Feiertage aufgrund der neuen Gesetzessystematik notwendig.

Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmer in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (Art. 19 Abs. 6 ArG), was die nicht vom Sonntagsarbeitsverbot Ausgenommenen betrifft (Art. 27 ArG, Art. 15 ff. ArGV 2) oder jene, denen kantonales Polizeirecht gestattet an Sonntagen geöffnet zu haben (Art. 71 Bst. c ArG i.V.m. Art. 6 Abs. 3). Die Kompetenz, höchstens vier Sonntage (ausgenommen hohe Feiertage!) zu bezeichnen, soll, um den örtlichen Gegebenheiten besser Rechnung zu tragen, den Gemeinden zukommen (Abs. 4). Die Betriebe sind in die Entscheidungsfindung einzubeziehen. Allerdings darf die Bezeichnung der Sonntage nicht den einzelnen Geschäften überlassen werden; dies wäre bundesrechtswidrig. Verkaufsgeschäfte sind Betriebe des Detailhandels. Ausgeschlossen sind Dienstleistungsbetriebe wie Coiffeur, Banken, Reisebüros usw. Der Zusatz «und Dienstleistungsbetriebe» im geltenden Recht ist deshalb wegzulassen.

Artikel 8; Vollzug

Der Regierungsrat bezeichnet die zuständige kantonale Behörde, wie dies der neuen Verwaltungsorganisation und der Kantonsverfassung entspricht.

Artikel 9; Vorbehalt anderer Bestimmungen

Diese Regelung wurde übernommen (von Art. 5 Abs. 5 bisher).

Artikel 10; Strafbestimmung

Übertretungen werden wie bisher mit Busse bestraft. Allerdings wird keine Bussenhöhe erwähnt; der Richter bestimmt sie gemäss Verschulden (bisher Art. 6).

Artikel 11; Rechtsschutz

Wie die übrigen relevanten Bestimmungen der Ruhetagsverordnung ist der Rechtsschutz in das Gesetz zu überführen (bisher Art. 5 Ruhetagsverordnung).

Artikel 12; Inkrafttreten und Aufhebung bisherigen Rechts

Das total revidierte Ruhetagsgesetz tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft. Es ersetzt das bisherige und die Ruhetagsverordnung, deren Regelungen es enthält.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das total revidierte Ruhetagsgesetz wird keine zusätzlichen Kosten verursachen, da der Vollzug mit den bisherigen Ressourcen erfolgen wird. Ein personeller Mehraufwand (Einsätze und Präsenz) wird sich allenfalls bei der Kantonspolizei für die Umsetzungskontrolle ergeben, der aber dank der klareren und überschaubaren Rechtsgrundlage kaum ins Gewicht fallen wird.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Kommission

Die Kommission Bildung/Kultur und Volkswirtschaft/Inneres unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Luchsinger, Schwanden/Glarus Süd, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die bisherige Regelung sei unbefriedigend und die Revision stelle einen guten Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Interessen und der Achtung der (Sonntags-)Ruhe dar. Die gesellschaftliche Entwicklung führe jedoch unweigerlich wieder zu Änderungen. Der Vollzug für Polizei und Gemeinden werde schwierig bleiben; Ermessensbegriffe müssten in der Praxis konkretisiert werden. Die Vorlage berücksichtige Einkaufsmöglichkeiten in Tourismusorten sowie gastgewerbliche Tätigkeiten an Sonn- und hohen Feiertagen. Der Schutz der Arbeitnehmenden bleibe auf der Grundlage des eidgenössischen Arbeitsgesetzes bestehen. Die ausführliche Aufzählung von Waren des täglichen Bedarfs sei gestrafft und insbesondere klargestellt worden, dass Spirituosen anbietende Geschäfte an öffentlichen Ruhetagen nicht offen halten dürfen (Art. 2 Abs. 3).

Die Kommission lehnte einen Antrag ab, welcher Tanz- und Musikveranstaltungen an hohen Feiertagen erlauben wollte (Art. 4 Abs. 1 Bst. b). Eine Quadratmeterbeschränkung für das Offenhalten von Verkaufsgeschäften für Waren des täglichen Bedarfs und eine vorgesehene Flächenbegrenzung für Bäckereien/Konditoreien mit angrenzendem Gastwirtschaftsbetrieb wurden nach den Erfahrungen bezüglich Raucherlokale als nicht praxistauglich gestrichen sowie eine Ausweitung auf Pizza- und Kebab-Take-Aways abgelehnt, da diese im Gastwirtschaftsgesetz geregelt sind (Art. 5 Abs. 3, Art. 6 Abs. 3). Trotz dieser Streichung dürfen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen nicht *alle* Verkaufsgeschäfte geöffnet haben. Eine Hürde sei nach wie vor das Arbeitsgesetz, welches eine Bewilligungspflicht für Sonntagsarbeit vorsehe. Eine generelle Bewilligung lehne das Seco beispielsweise für einen Grossverteiler nach wie vor ab. – Die Kommission beantragte, das Gesetz mit Annahme durch die Landsgemeinde sofort in Kraft zu setzen.

7.2. Plenum

Auch im Landrat war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Alle Fraktionen stellten sich hinter die Vorlage gemäss bereinigter Fassung der Kommission.

In der Detailberatung wurde nochmals beantragt, Tanz- und Musikveranstaltungen auch an hohen Feiertagen zu erlauben. Es seien schon mehrere solche Veranstaltungen durchgeführt worden, und zwar für Jung und Alt. Vor allem die Jungen würden bei einem Verbot in andere Kantone ausweichen, was weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll wäre. Die Landratsmehrheit erachtete es aber als zumutbar, an den nur fünf hohen Feiertagen darauf zu verzichten. Sonntagsruhe und religiöse Feiertage seien zu respektieren. Zudem hätte es sich in der Vergangenheit nicht immer um hochstehende Anlässe gehandelt und das Verbot von Sportveranstaltungen wäre dann kaum mehr zu begründen.

Diskutiert wurde vor allem die Ausnahme betreffend den Orten mit erheblicher touristischer Bedeutung (Art. 7 Abs. 3). Ein Antrag wollte die Ausnahmen wie bisher auf einzelne Geschäfte in Tourismusorten einschränken, also weitergehende Liberalisierung durch Abkehr von Einzelbewilligungen ablehnen. Es gehe nur um Fremdenverkehrsförderung. Bei genereller Bewilligung könnten selbst nicht tourismusnahe Geschäfte aus Kon-

kurrenzgründen zur Offenhaltung gezwungen werden, auch wenn sie dies nicht wollten. Es sei bei Einzelbewilligungen zu bleiben, welche das Departement erteilen könne. Demgegenüber wurde eine noch klarere Liberalisierung durch generelle Öffnungsbewilligung an sämtlichen öffentlichen Ruhetagen, auch an hohen Feiertagen, gefordert, weil dies der Tourismusförderung diene. Es setzten sich jedoch die Anträge von Kommission und Regierung durch. Eine generelle Bewilligung gelte nur für Tourismusorte mit erheblicher touristischer Bedeutung, wie z.B. Elm und Braunwald. Seit 2006 habe das zuständige Departement noch nie eine Einzelbewilligung erteilen müssen. Einzelbewilligungen gäben einen sehr grossen Spielraum was zu vermeiden sei. Einzelbetriebe ausserhalb von Elm und Braunwald seien zudem nicht schlechter gestellt; das Arbeitsgesetz kenne Ausnahmen, die nicht einmal einer Bewilligung bedürften. Daher solle künftig der Regierungsrat und nicht das Departement für generelle Bewilligungen für das Offenhalten von Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben an Sonn- und allgemeinen Feiertagen an Orten mit erheblicher touristischer Bedeutung zuständig sein. Eine Ausweitung auf hohe Feiertage wurde abgelehnt. Dies entspreche weder dem Willen der Vernehmlassungen noch sei es gesetzgeberisch konsequent gegenüber Tanz- und Musikveranstaltungen oder Sportanlässen. Hohe Feiertage seien als solche zu behandeln.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der von ihm bereinigten Vorlage zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehendem Gesetzesentwurf zuzustimmen:

Gesetz über die öffentlichen Ruhetage

(Ruhetagsgesetz)

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2012)

I. Öffentliche Ruhetage

Art. 1

Zweck

Die öffentlichen Ruhetage dienen der Ruhe und Erholung und ermöglichen gemeinsame religiöse, soziale, kulturelle und sportliche Aktivitäten und Begegnungen in Familien und Gesellschaft.

Art. 2

Begriffe und Geltungsbereich

¹ Öffentliche Ruhetage sind:

- a. die Sonntage;
- b. die allgemeinen Feiertage: Neujahr, Fahrtsfest, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, 1. August, Allerheiligen und Stephanstag;
- c. die hohen Feiertage: Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Dank-, Buss- und Betttag und Weihnachten.

² Verkaufsgeschäfte sind insbesondere Laden- und Etagengeschäfte, Warenhäuser, Kioske, fahrende Läden und Geschäftsstellen jeder Art, die materielle Güter für Konsumentinnen und Konsumenten anbieten.

³ Waren des täglichen Bedarfs sind namentlich Lebensmittel, nicht alkoholische Getränke, Wein und Bier, Wasch- und Putzmittel, Körperpflege- und Toilettenartikel sowie Blumen. Sie werden insbesondere von Lebensmittelgeschäften, Bäckereien, Konditoreien, Metzgereien, Käsereien, Milchzentralen, Kiosken, Blumengeschäften und Tankstellenshops angeboten.

⁴ Dienstleistungsbetriebe sind insbesondere Coiffeurgeschäfte, Banken, Versicherungen, Reisebüros und Fitnesszentren, die mit Hilfe von Arbeitsleistungen materielle oder immaterielle Güter für Konsumentinnen und Konsumenten anbieten.

⁵ Öffentliche Ruhetage gemäss Absatz 1, welche nicht auf einen Sonntag fallen, werden im Sinne des Bundesgesetzes vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) den Sonntagen gleichgestellt.

II. Sicherung der öffentlichen Ruhe

1. Verbotene Tätigkeiten und Veranstaltungen

Art. 3

Öffentliche Ruhetage

¹ An öffentlichen Ruhetagen sind alle Tätigkeiten untersagt, welche die dem Tag angemessene Ruhe und Würde stören können, insbesondere:

- a. jede Störung des Gottesdienstes;
- b. jede kommerzielle Betätigung, die Lärm oder Störung im Übermass verursacht;
- c. werktägliche Arbeiten überhaupt;
- d. Übungen und Inspektionen der Feuerwehr;
- e. das unaufgeforderte gewerbmässige Anbieten von Waren oder Dienstleistungen an private Haushalte.

² Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten. Ausgenommen sind die gemäss Arbeitsgesetz bewilligten Ausnahmen für Sonntagsarbeit.

Art. 4

Hohe Feiertage

¹ An hohen Feiertagen sind neben den in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Tätigkeiten folgende weitere Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt:

- a. öffentliche Versammlungen, Veranstaltungen und Umzüge nicht religiöser Art;
- b. Veranstaltungen des Unterhaltungsgewerbes, wie insbesondere Schaustellungen, Zirkusaufführungen, Tanz- und Musikveranstaltungen sowie Kino- und Theatervorstellungen im Freien;
- c. Sportveranstaltungen sowie zugehörige Festlichkeiten;
- d. Schiessübungen;
- e. das Offenhalten von Ausstellungen mit kommerziellem Charakter;
- f. der Betrieb von Autowaschanlagen.

² Verkaufsgeschäfte und Dienstleistungsbetriebe sind geschlossen zu halten. Ausgenommen sind die in Artikel 5 erwähnten Betriebe.

2. Gestattete Tätigkeiten und Veranstaltungen

Art. 5

Hohe Feiertage

¹ Alle Verrichtungen und Tätigkeiten, welche die Grundversorgung sicherstellen und deren Unterlassung unvermeidlich zu unzumutbaren Schäden führen würde, sind gestattet. Insbesondere gestattet sind:

- a. die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Energie;
- b. Tätigkeiten von Blaulichtorganisationen.

² Zusätzlich gestattet sind namentlich:

- a. Tätigkeiten von Institutionen und Personen, welche Gottesdienste abhalten oder Religionsunterricht erteilen;
- b. gastgewerbliche Tätigkeiten gemäss den Regelungen im Gastgewerbegesetz;
- c. der Betrieb von Anstalten und Anlagen, welche der Gesundheit- und Körperpflege und dem Sport dienen, wie Schwimmbäder, Tennisplätze, Fitnesszentren usw.;
- d. der Betrieb von Warenautomaten und Bankomaten;
- e. Betriebe die gemäss Arbeitsgesetz eine Bewilligung für dauernde, regelmässig wiederkehrende oder vorübergehende Sonntagsarbeit besitzen.

³ Bäckereien/Konditoreien mit integrierten oder angeschlossenen gastgewerblichen Tätigkeiten gemäss den Regelungen im Gastgewerbegesetz werden Gastwirtschaftsbetrieben gleichgestellt.

Art. 6*Übrige öffentliche Ruhetage*

¹ Ausser den in Artikel 5 bezeichneten Tätigkeiten sind an den übrigen öffentlichen Ruhetagen auch alle unaufschiebbaren Verrichtungen zur Vermeidung von unzumutbaren Schäden und dringende Arbeiten erlaubt, wobei sie unter Vermeidung unnötigen Lärms vorzunehmen sind.

² Vom Arbeitsverbot nach Artikel 3 sind insbesondere ausgenommen:

- a. Betriebe die gemäss Arbeitsgesetz vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen sind;
- b. die Ausübung von Jagd und Fischerei im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorschriften;
- c. die täglichen Arbeiten in Haus, Hof und Garten, sofern sie nicht Lärm oder Störung im Übermass verursachen;
- d. Veranstaltungen und Ausstellungen nach Artikel 25^a des Gesetzes über die Handelspolizei;
- e. Nothilfearbeiten.

³ Verkaufsgeschäfte, welche hauptsächlich Waren des täglichen Bedarfs anbieten, dürfen offen gehalten werden.

Art. 7*Ausnahmen*

¹ Das Offenhalten von Verkaufsgeschäften ist am Fahrtsfest in Näfels, an der Landsgemeinde in Glarus und an der örtlichen Kirchweih gestattet.

² Der Regierungsrat kann in besonderen Fällen Ausnahmen von diesem Gesetz gestatten.

³ Der Regierungsrat kann für Orte mit erheblicher touristischer Bedeutung das Offenhalten von Verkaufsgeschäften und Dienstleistungsbetrieben an Sonn- und allgemeinen Feiertagen bewilligen.

⁴ Die Gemeinden bestimmen höchstens vier Sonntage im Jahr, an denen Verkaufsgeschäfte offen gehalten werden dürfen.

III. Weitere Regelungen**Art. 8***Vollzug*

Der Regierungsrat bezeichnet die für den Vollzug zuständige kantonale Verwaltungsbehörde.

Art. 9*Vorbehalt anderer Bestimmungen*

Die Vorschriften des Arbeitsgesetzes sowie weitere Bestimmungen über die Ruhe und Ordnung an öffentlichen Ruhetagen bleiben vorbehalten.

Art. 10*Strafbestimmung*

Wer die Vorschriften dieses Gesetzes oder die Ausführungsbestimmungen verletzt, wird mit Busse bestraft.

Art. 11*Rechtsschutz*

Der Rechtsschutz richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz.

IV. Schluss- und Übergangsbestimmung**Art. 12**

¹ Das Gesetz tritt mit der Annahme durch die Landsgemeinde in Kraft.

² Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes werden alle entgegenstehenden Bestimmungen aufgehoben, insbesondere das Gesetz vom 6. Mai 1973 über die öffentlichen Ruhetage.