

Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf eines Ruhetagsgesetzes

vom 16. Januar 2007

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem gesamthaft überarbeiteten Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 16. Januar 2007

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage (Ruhetagsgesetz; GDB 975.2) stammt aus dem Jahr 1975. Es umschreibt die Tätigkeiten, die an den öffentlichen Ruhetagen untersagt sind. Als öffentliche Ruhetage gelten für das ganze Kantonsgebiet die Sonntage sowie die gemäss Art. 9 der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (GDB 101) durch den Kantonsrat festgelegten Feiertage. Es sind dies: Neujahr, Karfreitag, Christi Himmelfahrt, Fronleichnamfest, Mariä Himmelfahrt, Bruderklausenfest, Allerheiligen, Mariä Empfängnis und Weihnachten (Kantonale Feiertagsverordnung vom 6. Februar 1969, [GDB 975.21]).

Fünf öffentliche Ruhetage gelten als hohe Feiertage und geniessen somit einen besonderen Schutz: Karfreitag, Oster- und Pfingstsonntag, eidgenössischer Betttag sowie der Weihnachtstag (Art. 2 Ruhetagsgesetz).

Das Ruhetagsgesetz verbietet an öffentlichen Ruhetagen jede Tätigkeit in industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben sowie alles, was die öffentliche Ruhe stört oder öffentliches Ärgernis erregt. Ausgenommen sind lediglich Arbeiten, deren Unterlassen unmöglich oder unzumutbar ist, sowie der Betrieb der öffentlichen Dienstleistungen. Veranstaltungen und Wettkämpfe sind nur unter einschränkenden Bedingungen erlaubt, an hohen Feiertagen gilt für sie ein generelles Verbot.

In ihrer absoluten Form sind diese Vorschriften von der gesellschaftlichen Entwicklung überholt worden. Zwar besteht nach wie vor ein ausgeprägtes Bedürfnis der Bevölkerung nach Ruhe, Erholung und Besinnlichkeit. In den bald 30 Jahren seit Inkrafttreten des Ruhetagsgesetzes haben sich die Bedürfnisse und Vorstellungen der Gesellschaft stark verändert. Das heutige Freizeitverhalten ist mitgeprägt vom Wunsch nach Begegnung und kulturellem Austausch, nach sportlicher Betätigung als Ausgleich zu den stark fordernden Werktagen. An öffentlichen Ruhetagen und an hohen Feiertagen werden heute vermehrt Freizeitaktivitäten in Richtung Sport und Mobilität unternommen. Aber nach wie vor sind es für viele Tage der Ruhe und Besinnung und der familiären Verbundenheit. Ein

generelles Verbot nicht religiöser Veranstaltungen an hohen Feiertagen ist heute kein allgemeines gesellschaftliches Bedürfnis mehr.

2. Notwendigkeit der Neuregelung

Art. 7 Abs. 2 des Ruhetagsgesetzes sieht vor, dass der Regierungsrat für besondere Verhältnisse an Ruhetagen weitergehende Ausnahmen gestatten kann. Solche wurden in den letzten Jahren verschiedentlich bewilligt wie zu den Internationalen Performancetagen in Giswil am Eidgenössischen Betttag 1998 oder zum Internationalen Spiel ohne Grenzen in Giswil an Pfingsten 2000 sowie zur Wanderausstellung „Geschichte für die Zukunft“ am Eidgenössischen Betttag 1998. Allerdings hat sich bei einer neuerlichen Anfrage für das Schwander Theater 2006 herausgestellt, dass sich die Ausnahmeregelung nur auf öffentliche Ruhetage bezieht. Da Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht besteht, wenn sich eine eigentliche Praxis der Behörden entwickelt hat, hat der Regierungsrat dem Schwander Theater eine Ausnahmewilligung für eine Freilichtaufführung am Pfingstsonntag 2006 erteilt. Gleichzeitig hatte er das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt abzuklären, ob nicht eine gewisse Flexibilisierung angemessen wäre.

3. Grundsätze bei der Neuregelung

Das bisherige Schutzziel der Ruhetagsgesetzgebung soll beibehalten werden. An öffentlichen Ruhetagen soll der Bevölkerung Ruhe und Erholung ermöglicht werden, indem sie vor übermässigen Immissionen geschützt wird. Es ist nur eine Änderung inhaltlicher Natur vorgesehen. Bisher konnten an hohen Feiertagen keine auf das Recht gestützte Ausnahmen bewilligt werden. Neu soll nun der Einwohnergemeinderat an hohen Feiertagen angemessene Sonderbewilligungen erteilen können. Diese unabdingbare Korrektur wird zum Anlass genommen, den Gesetzestext in leicht modernisierter sprachlicher Form den neuern rechtlichen Grundlagen anzupassen:

- a. kantonsrätliche Verordnungen unterstehen nicht mehr dem fakultativen Referendum. Regelungen mit übergeordnetem Charakter müssen auf Gesetzesstufe geordnet werden; daher wird die Feiertagsverordnung vom 6. Februar 1969 (GDB 975.21) aufgehoben und deren Inhalt im vorliegenden Ruhetagsgesetz geregelt;
- b. die Regelungen über den Bundesfeiertag (1. August; SR 116) werden berücksichtigt;
- c. die Weisung des Staatssekretariats für Wirtschaft vom 18. März 2004¹ über die Beschäftigung von Personal für Sonntagsverkäufe in der Adventszeit wird angewandt;
- d. der bisherige Art. 6 über das Sonntagsfahrverbot für schwere Motorwagen kann aufgehoben werden; dieser Sachverhalt ist in Art. 2 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01) und in Art. 91 Verkehrsregelverordnung (SR 741.11) geregelt;
- e. auf den Passus im bisherigen Art. 3 Abs. 2 Bst. b über das Verbot der Hausier- und Wandergewerbetätigkeit an Ruhetagen kann verzichtet werden; das Verbot ist in Art. 8 des Markt- und Reisendengewerbegesetzes (GDB 975.1) geregelt;
- f. der bisherige Art. 11 Abs. 2 ist zu streichen, denn im Sanktionensystem des Strafrechts existieren keine Verwarnungen.

Das neue Ruhetagsgesetz ist um fünf Artikel schlanker als das alte und die Feiertagsverordnung kann aufgehoben werden.

4. Ausnahmeregelungen

Im Ruhetagsgesetz wird festgehalten, dass an öffentlichen Ruhetagen und besonders an hohen Feiertagen Tätigkeiten und Veranstaltungen grundsätzlich untersagt sind, welche die den Sonn- und Feiertagen angemessene Ruhe und Würde erheblich stören. Daher sind zu regeln:

- a. die öffentlichen Ruhetage,
- b. die von der Sonntagsruhe ausgenommenen Tätigkeiten,
- c. die vom Geschlossenhalten ausgenommenen Verkaufsgeschäfte.

Ausnahmebewilligungen sollen neu vom zuständigen Einwohnergemeinderat erteilt werden können. Er hört vorgehend die zuständigen Kirchgemeinden an. Über Ausnahmen soll dort entschieden werden, wo die Behörde die Bedürfnisse und Empfindungen der Einwohner und Einwohnerinnen kennt und die Hintergründe eines Gesuchs aus den lokalen Umständen beurteilen kann. Bei grenzüberschreitenden Immissionen sollen die Nachbargemeinden angemessen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Übergreifende gesetzliche Grundlagen sind mit zu berücksichtigen. Damit sich der Rahmen der Bewilligungen klarer abzeichnet, sind die Beschlüsse über die Ausnahmen jeweils allen Einwohnergemeinden zuzustellen.

5. Verhältnis zum Arbeitsgesetz

Der Bundesgesetzgeber erlaubt im Arbeitsgesetz vom 13. März 1964 (ArG; SR 822.11) das Beschäftigen von Arbeitnehmenden an Sonntagen nur ausnahmsweise (Art. 18 und 19 ArG), dann nämlich, wenn dieses aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist oder wenn es einem dringenden Bedürfnis entspricht. Die technische oder wirtschaftliche Unentbehrlichkeit wird vom Bundesamt beurteilt. Ob ein dringendes Bedürfnis vorliegt, wird vom Amt für Arbeit beurteilt. Folgende Bedingungen sind ausschlaggebend:

- a. zusätzliche Arbeiten müssen kurzfristig anfallen, deren Erledigung darf zeitlich nicht aufschiebbar sein und sie dürfen während den Werktagen weder mit planerischen Mitteln noch mit organisatorischen Massnahmen bewältigbar sein;
- b. Arbeiten müssen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder aus sicherheitstechnischen Gründen nur am Sonntag erledigt werden können;
- c. Ereignisse kultureller, gesellschaftlicher oder sportlicher Art müssen in Abhängigkeit von den örtlichen Verhältnissen und Gebräuchen oder den spezifischen Bedürfnissen von Kunden die Erledigung von zeitlich begrenzten Arbeitseinsätzen am Sonntag erfordern.

Mit der arbeitsgesetzlichen Bewilligung für Sonntagsarbeit kann der Betrieb aus Sicht des Arbeitnehmerschutzes am Sonntag arbeiten. Die Bewilligung nach Ruhetagsgesetz ist dabei durch Art. 5 Abs. 1 Bst. a koordiniert.

6. Ladenöffnung

Das Arbeitsgesetz untersagt eigentlich die Sonntagsarbeit, nämlich die Beschäftigung von Angestellten an Sonntagen. Das Ruhetagsgesetz setzt die Feiertage allen Sonntagen gleich und untersagt das Offenhalten von Verkaufslökalen. Ausgenommen sind Verkaufsgeschäfte, die nach der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (SR 822.112) vom Verbot der Sonntagsarbeit ausgenommen sind:

- a. Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten,
- b. Kioske und Betriebe für Reisende,
- c. Bäckereien, Konditoreien, Confisereien,
- d. Milchverarbeitungsbetriebe,
- e. Blumenläden,
- f. Tankstellen.

Überdies ist auch der Direktverkauf von Frischprodukten ab Landwirtschaftsbetrieben erlaubt.

7. Sonntagsverkäufe

Aufgrund von Kundenbedürfnissen, sich vor Weihnachten mit Produkten und Dienstleistungen in ihrer Freizeit, also auch an Sonntagen, eudecken zu können, wurden in den letzten zehn Jahren in einigen Gemeinden Sonntagsverkäufe durchgeführt. Der Bund hat aufgrund eines Bundesgerichtsurteils die Bewilligungspraxis für Sonntagsverkäufe verschärft. Die entsprechenden Weisungen² des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) sehen vor, dass keine Globalbewilligungen für Sonntagsverkäufe ausgestellt werden dürfen. Sonntagsverkäufe dürfen nur im Advent bewilligt werden. Die betreffenden gesuchstel-

lenden Verkaufsgeschäfte müssen örtlich in einem engen Zusammenhang mit einem Weihnachtsmarkt stehen. Als Weihnachtsmarkt gilt das Vorhandensein einer Vielzahl von Marktständen mit überwiegend kunsthandwerklichem Angebot. Auch kann der Sonntagsverkauf bewilligt werden, wenn er bereits seit mindestens zehn Jahren besteht. Der vorliegende Entwurf sieht nun vor, dass die Einwohnergemeinden auf Einzelgesuch hin für zwei Sonn- oder Feiertage in der Adventszeit Bewilligungen für Sonntagsverkäufe erteilen können.

8. Finanzielle Auswirkungen

Ein grösserer Freiheitsgrad bei Entscheiden bezüglich Veranstaltungen an hohen Feiertagen hat weder für den Kanton noch für die Gemeinden finanzielle Auswirkungen.

9. Vernehmlassungsverfahren

9.1 Ergebnis

Zur Vernehmlassung wurden die Einwohnergemeinden, die Kirchgemeinderäte, der Verband römisch-katholischer Kirchgemeinden, der Verband der evangelisch-reformierten Kirchgemeinden, das Dekanat, die politischen Parteien sowie die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände eingeladen. Das Sicherheits- und Gesundheitsdepartement und das Amt für Landwirtschaft und Umwelt wurden zum Mitbericht eingeladen.

Von den 31 Angeschriebenen sind 22 Stellungnahmen zurückgekommen. Allgemein wird das Anliegen begrüsst, nach rund 30 Jahren die beiden bisherigen gesetzlichen Vorlagen anzupassen und zusammenzulegen.

Die Einwohnergemeinde Sachseln, die katholischen kirchlichen Kreise, die Christlich-demokratische Volkspartei und die Christlichsoziale Partei finden, dass das Hauptanliegen der Revision – die ausnahmsweise Bewilligung von Veranstaltungen an hohen Feiertagen (Art. 5 Abs. 3) – zu wenig zurückhaltend geregelt würde. Sie schlagen eine Formulierung vor, bei der zwischen der Veranstaltung und dem hohen Feiertag ein direkter Bezug bestehen muss, damit eine Bewilligung erteilt werden kann.

Die genannten Vernehmlassenden – ohne die Einwohnergemeinde Sachseln – befürchten, dass bei einer Delegation der Entscheidbefugnisse an die Einwohnergemeinden diese durch Interessengruppen beeinflusst werden könnten und so ein freier Entscheid nicht mehr zugänglich wäre.

Die Einwohnergemeinde und die Kirchgemeinde Sachseln wünschen eine Ausdehnung der Sonntagsverkäufe bereits ab dem November.

Die weiteren Bemerkungen betreffen die Umsetzung der Vorschriften aus der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung ins Ruhetagsgesetz und können auf kantonaler Ebene nicht geändert werden.

9.2 Bemerkungen

Bei den Ausnahmbewilligungen für Veranstaltungen nicht-religiöser Art an hohen Feiertagen ist es massgebend, dass eine Veranstaltung dem Sinn des Feiertages angepasst ist und nicht dass sie einen Bezug zur Bedeutung des Feiertages hat. Eine nicht-religiöse Veranstaltung mit einem Bezug zur Bedeutung des Feiertages ist kaum vorstellbar. Damit wäre aber das Anliegen nicht umsetzbar, für nicht-religiöse Veranstaltungen, die dem Sinn des hohen Feiertages angepasst sind und Ruhe und Erholung nicht unverhältnismässig stören.

Bei der Entscheidelegation an die Kirchgemeinderäte stehen sich zwei Betrachtungsweisen gegenüber. Bei einer zentralen Entscheidungsinstanz werden allfällige Ausnahmbewilligungen auf Grund einheitlicher, die lokalen Gegebenheiten nicht berücksichtigender Voraussetzungen erteilt. Eine Entscheidungsinstanz in den Gemeinden berücksichtigt die Empfindlichkeiten und die Betroffenheiten einwohnernah. So wird möglicherweise ei-

ne Tourismusgemeinde anders entscheiden als ein Wallfahrtsort. Derartige Entscheide zu fällen, sind die Einwohnergemeinderätinnen und -räte gewohnt. Sie werden diese Bewilligungen mit der gewohnten lokalen Differenziertheit, in Berücksichtigung der Bedürfnisse ihrer Dorfbevölkerung erteilen und hören gemäss Art. 5 Abs. 3 des Ruhetagsgesetzes zuvor die Kirchgemeinden an.

10. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Das bisherige Ruhetagsgesetz aus dem Jahr 1975 hat sich grundsätzlich bewährt. Die bisherigen Regelungen werden daher lediglich redaktionell angepasst. Änderungen ergeben sich bezüglich der Ausnahmegewilligungen, die nun auch an hohen Feiertagen erteilt werden können. Die Zuständigkeit von Ausnahmen wird an die Einwohnergemeinden delegiert. Die Koordination mit dem Arbeitsgesetz und der Verordnung zum Bundesfeiertag wird wahrgenommen.

Zum bessern Verständnis werden in den nachfolgenden Erläuterungen die Neuerungen im Verhältnis zum bestehenden Ruhetagsgesetz kommentiert.

Neu wird das Ruhetagsgesetz im **Ingress** auf Art. 9, 24 und 60 der Kantonsverfassung (KV; GDB 101) abgestützt. Art. 9 KV beauftragt den Kantonsrat, die Feiertage festzusetzen. Neu muss Art. 9 im Ingress aufgeführt werden, weil die Feiertagsverordnung (GDB 975.21) aufgehoben wird und deren Inhalt direkt im Gesetz geregelt wird. Auf die Nennung von Art. 32 KV, der die Sozialhilfe regelt, kann verzichtet werden. Art. 65 KV ist durch Nachtrag vom 29. November 1998 aufgehoben worden.

Neu werden **Zwischentitel I bis V** eingeführt. Sie dienen der bessern Übersicht.

In **Art. 1** wird neben der Ruhe, auch auf die Besinnung und Erholung als wichtige Grundlage gemeinsamer sozialer, kultureller, religiöser und sportlicher Betätigung verwiesen.

Art. 2 umfasst die bisherigen Art. 2alt und 3alt.

Art. 2 Abs. 2 ermöglicht Engelberg den Benediktustag am 21. März, als einzige Gemeinde mit einem lokalen Feiertag, weiterhin zu feiern.

Art. 3 und 4 verbieten an öffentlichen Ruhetagen grundsätzlich alle gesellschaftlichen Betätigungen, die geeignet sind, einerseits die angemessene Ruhe, andererseits auch die angemessene Würde zu stören. Öffentliches Ärgernis wurde durch den hier angemesseneren Begriff der Würde ersetzt.

In **Art. 5 Abs. 1** werden die Ausnahmegewilligungen aus dem bisherigen Art. 7alt aufgelistet, dabei koordiniert **Bst. a** die Bestimmungen aus dem Arbeitsgesetz. In **Bst. h** ist die Ausnahme im Zusammenhang mit dem Sportschiessen aus Art. 8alt festgehalten.

Art. 5 Abs. 2 erlaubt dem Einwohnergemeinderat weitere Ausnahmen. Er legt im weitern die Schiesszeiten im Freien fest. Dabei hat er die Lärmschutzbestimmungen zu beachten.

Wie schon ausgeführt, soll das bisherige Schutzziel der Ruhetagsgesetzgebung beibehalten werden. Neu (**Art. 5 Abs. 3**) sollen Veranstaltungen nicht religiöser Art, die Ruhe, Besinnung und familiäre Verbundenheit fördern (z.B. kulturelle Veranstaltungen mit entsprechendem Inhalt) ausnahmsweise durch den Einwohnergemeinderat, nach Rücksprache mit den Kirchgemeinden beider Konfessionen, bewilligt werden können. Zu denken ist auch an Ausstellungen, die einen Bezug zum Feiertag haben (z.B. eine Ausstellung über Weltreligionen am eidgenössischen Bettag). Solche Veranstaltungen haben meist auch einen kulturellen Gehalt. Diese Eigenschaft soll aber nicht ausdrücklich Bewilligungsvoraussetzung sein, weil sie nicht geeignet ist, den Ausnahmetatbestand im Sinne des Schutzgedankens aber auch der angestrebten Öffnung vollständig und korrekt zu umschreiben. Das Erfordernis, dass die Veranstaltung dem hohen Feiertag angepasst sein muss, ist hinreichend. Keine Bewilligung erhalten Veranstaltungen, welche die Ruhe und Erholung unverhältnismässig beeinträchtigen.

In **Art. 6** über die Ladenöffnungen ist das Offenhalten der Verkaufsläden an öffentlichen Ruhetagen den Anforderungen des Bundesrechts entsprechend geregelt.

Art. 7 delegiert die Aufsicht an die Einwohnergemeinden. Wie im Markt- und Reisendengewerbegesetz wird auch hier der Vollzug den Polizeiorganen übertragen.

In **Art. 8 Abs. 1** wird auf die an sich möglichen Androhungen von gemeinnütziger Arbeit und Freiheitsstrafe verzichtet. Die Straffolge bei Verstössen ist Busse (Geldstrafe).

Abs. 2 konkretisiert die Strafbestimmungen.

Beilage:

– Entwurf zu einem Gesetz über die öffentlichen Ruhetage

¹ www.seco.admin.ch/imperia/md/content/arbeit/arbeitnehmerschutz/202.pdf

² www.seco.admin.ch/imperia/md/content/arbeit/arbeitnehmerschutz/202.pdf