

Botschaft des Regierungsrats zum Entwurf eines Nachtrags zum Ruhetagsgesetz

vom 24. März 2009

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

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

Sarnen, 24. März 2009

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Am 1. Juli 2007 ist das Ruhetagsgesetz vom 27. April 2007 (GDB 975.2) in Kraft getreten. Nach vorangegangener intensiver Diskussion im Kantonsrat ist Art. 4 zurückhaltend abgefasst worden. Wie bis anhin verbietet er an hohen Feiertagen öffentliche Veranstaltungen nicht religiöser Art sowie sportliche Übungen und Wettkämpfe in der Öffentlichkeit. Nach der Beratung im Kantonsrat haben verschiedene Veranstalter und Einwohnergemeinden festgestellt, dass sie mit einigen Veranstaltungen gegen bestehendes Recht verstossen haben. Die Umsetzung dieser nicht geänderten und seit Jahren in Kraft stehenden einschränkenden Formulierung führt dazu, dass die Durchführung von bisher gut aufgenommenen Veranstaltungen in Frage gestellt werden musste.

Der Kantonsrat hat am 30. November 2007 eine Motion betreffend Öffnung des Ruhetagsgesetzes (52.07.02) für erheblich erklärt. Die Motionäre bemängeln, dass Art. 4 Ruhetagsgesetz zu restriktiv gehalten sei und in dieser Form nicht mehr den heutigen Bedürfnissen der Bevölkerung entspreche. Im Weiteren weisen sie darauf hin, dass durch die vorliegende Fassung von Art. 4 die touristische Entwicklung eingeschränkt werde. Veranstaltungen wie Barockkonzerte im Kloster Engelberg oder Oldtimer in Obwalden (OiO) in Sarnen können nicht mehr oder nur erschwert durchgeführt werden.

Um sich über die Bedürfnisse und die Möglichkeiten einer Lockerung der Feiertagsruhe ins Bild zu setzen, hat das Volkswirtschaftsdepartement bei Vertretern der unterschiedlichen Interessen eine Umfrage durchgeführt und anschliessend einen sogenannten „runden Tisch“ veranstaltet. Dazu wurden Vertreter der Kirche, des Gewerbes, des Tourismus und der Gemeinden eingeladen. Der Rücklauf war mit 70 Prozent aussergewöhnlich hoch für eine derartige Umfrage. Auch der Diskussions- und Informationsanlass wurde sehr gut besucht. Die Auswertung hat ergeben, dass eine kleine Mehrheit eine dezentrale Bewilligungsinstanz vorzieht. Auch beim „runden Tisch“ hat sich ergeben, dass eine Öffnung des Ruhetagsgesetzes von einer Mehrheit begrüsst wird. Über die konkrete Ausgestaltung bestehen aber nach wie vor sehr unterschiedliche Ansichten.

1.1 Beschäftigung von Personal in Verkaufsgeschäften an höchstens vier Sonntagen pro Jahr

Am 17. April 2008 ist die Referendumsfrist für die vom Eidgenössischen Parlament im Dezember 2007 beschlossene Ergänzung des Arbeitsgesetzes (Art. 19 Abs. 6, AgG, SR 822.11) abgelaufen. Die neue Bestimmung trat auf den 1. Juli 2008 in Kraft.

Art. 19 Abs. 6 ArG lautet neu folgendermassen: „Die Kantone können höchstens vier Sonntage pro Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmer in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen.“ Dieser Artikel gibt den Kantonen die Möglichkeit, höchstens vier Sonntage zu bezeichnen, an welchen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Verkaufsgeschäften bewilligungsfrei beschäftigt werden können; die Kantone sind somit frei, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.

2. Grundsätze bei der Neuregelung

Das staatliche Schutzziel der Ruhetagsgesetzgebung ist in Art. 1 umschrieben und soll beibehalten werden. Indem die Bevölkerung von übermässigen Immissionen geschützt wird, soll ihr Besinnung, Ruhe und Erholung ermöglicht werden, damit sie Zeit findet für gemeinsame soziale, kulturelle, religiöse und sportliche Betätigung. Art. 4 Ruhetagsgesetz ermöglicht keiner Instanz Ausnahmen an hohen Feiertagen zu bewilligen. Diese starre Vorschrift wird von den Motionären bemängelt. Sie soll weniger starr festgelegt werden.

3. Ausnahmeregelung

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. Die Motionäre verlangen vom Regierungsrat eine Vorlage zur Aufweichung des absoluten Veranstaltungsverbots für nicht religiöse Veranstaltungen an hohen Feiertagen. Dementsprechend sollen neu vom zuständigen Einwohnergemeinderat Ausnahmegewilligungen erteilt werden können. Er hört vorgehend die zuständigen kirchlichen Organisationen 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. Auf diese Art und Weise wird dem Bedürfnis am besten Rechnung getragen, dass beispielsweise Engelberg als Tourismusregion der Frage der öffentlichen Gestaltung hoher Feiertage anders gegenübersteht als beispielsweise Sachseln als Pilgerort. Damit sich der Rahmen des Bewilligungsumfeldes klarer abzeichnet, sind die Beschlüsse über die Ausnahmen jeweils dem Kanton zuzustellen. Damit soll eine gewisse Koordination und Aufsicht sichergestellt werden.

4. Sonntagsverkäufe

Die Neuregelung wird dazu benutzt, um auch die inzwischen vom Bundesrat erlassene weitergehende Öffnung der Beschäftigungen von Personal in Verkaufsgeschäften zu regeln.

Aufgrund von Kundenbedürfnissen, sich vor Weihnachten mit Produkten und Dienstleistungen in der Freizeit, also auch an Sonntagen eindecken zu können, wurden in den letzten zehn Jahren in einigen Gemeinden Sonntagsverkäufe durchgeführt. Der Bund hat nun aufgrund von Begehren aus andern Branchen, die ihre Verkaufsspitzen nicht unbedingt im Dezember erreichen, den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, noch an zwei weiteren Sonntagen Verkaufsgeschäfte offen zu halten. Insbesondere handelt es sich dabei um Verkaufsgeschäfte von Möbeln und Inneneinrichtungen sowie von Autoverkäufern, die im Frühjahr ihre neue Kollektion oder Flotte präsentieren möchten.

Auch hier ist eine gewisse örtliche Differenzierung angemessen. Darum werden hier ebenfalls die Einwohnergemeinderäte über eine zweckmässige zusätzliche Öffnung an

Sonntagen entscheiden können. Jede Gemeinde kann an höchstens vier öffentlichen Ruhetagen – zwei im Advent – Bewilligungen zur Ladenöffnung erteilen.

5. Finanzielle Auswirkungen

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

6. Vernehmlassungsverfahren

6.1 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.

Die Auswertung der Vernehmlassungen zeigen, dass keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Auflösung des absoluten Verbandsverbots an hohen Feiertagen mehr bestehen. Die Vernehmlassenden legen Wert darauf, dass es sich bei Abweichungen vom Verbandsverbot tatsächlich um Ausnahmen handelt und dass diese Ausnahmen nicht zur Regel werden. Es wird darauf hingewiesen, dass neben der gesellschaftlichen Toleranz auch die Ruhe und Erholung im Gesetzestext verankert werden. Denn bei Veranstaltungen im Freien stelle sich zunehmend das Problem der öffentlichen Beschallung und damit die Beeinträchtigung grosser geographischer Räume durch Lärm. Die sieben Einwohnergemeinden, die katholische Kirchgemeinde Giswil, der Verband evangelisch-reformierter Kirchgemeinden, die CVP und die Vereinigung christlicher Gewerkschaften haben sich dem unterbreiteten Vorschlag angeschlossen und sich damit für eine Entscheidelegation an die Einwohnergemeinden ausgesprochen. Die katholischen kirchlichen Kreise befürworten als Bewilligungsinstanz den Regierungsrat. Die Einwohnergemeinden vertreten die Ansicht, dass unter dem Aspekt der Trennung von Kirche und Staat die kirchlichen Kreise vor Erteilung einer allfälligen Ausnahmegewilligung nicht angehört werden sollen. Die Vereinigung christlicher Gewerkschaften weisen darauf hin, dass sie gegen die Ausdehnung der Möglichkeit zur Ladenöffnung auf vier Sonntage ist.

6.2 Interpretation

Ausnahmegewilligungen sollen erteilt werden können. Die Mehrheit der Vernehmlassenden, insbesondere die Einwohnergemeinden sprechen sich für eine dezentrale Bewilligungsinstanz aus. Verkaufsläden sollen an vier öffentlichen Ruhetagen geöffnet werden können.

7. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen.

Art. 4 An hohen Feiertagen sind die aufgeführten Tätigkeiten verboten, d.h. es kann „grundsätzlich“ Ausnahmen von diesem Grundsatz geben (siehe Art. 5a Ausnahmen).

Art. 5a erlaubt dem Einwohnergemeinderat Ausnahmen zu bewilligen.

Wie schon ausgeführt, soll das bisherige Schutzziel der Ruhetagsgesetzgebung (Art. 1) beibehalten werden. Neu sollen aber an hohen Feiertagen auch Veranstaltungen nicht religiöser Art ausnahmsweise durch den Einwohnergemeinderat, nach Rücksprache mit den zuständigen kirchlichen Organisationen bewilligt werden können. Wie schon in der Botschaft vom 26. Januar 2007 (22.07.01) ausgeführt, ist hierbei an Ausstellungen und Konzerte zu denken, die einen Bezug zum Feiertag haben (z.B. eine Ausstellung über Weltreligionen am Eidgenössischen Betttag). 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 um-

schreiben. Keine Bewilligung sollen auch in Zukunft Veranstaltungen erhalten, welche die Ruhe und Erholung oder die gesellschaftliche Toleranz unverhältnismässig beeinträchtigen. Da es sich bei den hohen Feiertagen um kirchliche Festtage handelt, hören die Einwohnergemeinderäte vor ihrem Entscheid die kirchlichen Organen (**Art. 5a Abs. 2**) an. Diese werden jeweils auch mit einer Bewilligungskopie bedient. Dem Kanton obliegt die Aufsicht und eine koordinierende Begleitung der Ausnahmegewilligungen, dazu sind ihm die getroffenen Entscheide zuzustellen (**Art. 5a Abs. 3**).

In **Art. 6** ist das Offenhalten der Verkaufsläden an öffentlichen Ruhetagen den Möglichkeiten des Bundesrechts entsprechend neu geregelt worden. Das zuständige Bundesamt, das Staatssekretariat für Wirtschaft, hat in seinem Schreiben vom 8. Juli 2008 darauf hingewiesen, dass die Kantone die vier Sonntage für das ganze Kantonsgebiet einheitlich oder allenfalls unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede bezeichnen können. Es führt weiter aus, falls ein Kanton in seiner Beurteilung zum Schluss kommt, eine Delegation an die Gemeinden trage den kantonalen Gegebenheiten am besten Rechnung, so stehe einer solchen Delegation vom Bundesrecht her nichts entgegen. Auch hier geht es wieder darum, dass die lokalen Behörden am besten darüber entscheiden können, ob an einem zusätzlichen Ruhetag Verkaufsläden offen gehalten werden sollen. Pro Gemeinde dürfen die Verkaufsgeschäfte aber höchstens an vier öffentlichen Ruhetagen offen gehalten werden. Die Vorschriften von Art. 19 Abs. 3 und 5 des Arbeitsgesetzes bilden einen integrierenden Bestandteil einer allfälligen Bewilligung.

Beilage:

- Entwurf eines Nachtrags zum Gesetz über die öffentlichen Ruhetage