

Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Tschanz/Stéphanie Penher, GB): Berner Altstadt auf bestem Weg zu „Interlaken 2“?

Am 15. September 2015 hat der Grosse Rat die Motion „Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet anerkennen“ überwiesen, die den Regierungsrat beauftragt, „dem Grossen Rat eine Änderung des Handels- und Gewerbegesetzes (HGG) vorzulegen, welche die untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet bezeichnet oder mindestens speziell behandelt“. Damit sollen Läden von der Nydegg bis zum Zytglogge auch sonntags geöffnet werden können. Für die Umsetzung der Motion wird eine Gesetzesänderung nötig, da gemäss Art. 12 HGG nur ganze Gemeinden zum Tourismusgebiet erklärt werden können.

Die Unterzeichnenden lehnen ein „Interlaken 2“ in der unteren Altstadt, in dem Souvenirshops das traditionelle lokale Gewerbe verdrängen, ab: Es ist gerade der bunte Branchenmix, der den Charme der unteren Altstadt ausmacht. Bei einer Bezeichnung als Tourismusgebiet sind negative Folgen für eine vielfältige Branchenstruktur, das Kleingewerbe, die Angestellten und die Mietzinse absehbar.

Gegen eine Änderung des HGG spricht auch, dass die Stadt Bern selber keine Liberalisierung der Öffnungszeiten will: Der Stadtrat hat eine entsprechende Motion am 19. August 2010 abgelehnt. Auch das Gewerbe in der Berner Altstadt äussert sich gegenüber dem Entscheid des Grossen Rates ablehnend (vgl. Zeitung Der Bund vom 16. September 2015).

Als Grundlage für eine sachgerechte und auf Fakten basierte Diskussion wird der Gemeinderat mit Blick auf eine allfällige Revision des kantonalen Gesetzes über Handel und Gewerbe gebeten, eine unabhängige Expertise zu den Auswirkungen der Bezeichnung der unteren Altstadt als Tourismusgebiet in Auftrag zu geben und die Erkenntnisse daraus in die Diskussion einzubringen. Die Expertise soll die Erfahrung der Städte Luzern und Interlaken berücksichtigen und unter anderem die nachfolgenden Punkte untersuchen:

Umsetzbarkeit der Bezeichnung der unteren Altstadt als Tourismusgebiet aufgrund von übergeordnetem Recht und Rechtsprechung

Auswirkungen auf die Branchenstruktur in der unteren und oberen Altstadt

Auswirkungen auf die Mietzinse in der unteren Altstadt

Position der verschiedenen Ladenbesitzer in der unteren Altstadt, der Innenstadtorganisationen und der Arbeitnehmendenvertretungen

Begründung der Dringlichkeit

Gemäss Regierungsrat wird für die Umsetzung der Motion „Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet anerkennen“ eine Gesetzesänderung nötig. Die unabhängige Expertise muss für die weitere Behandlung des Geschäfts auf kantonaler Ebene vorliegen.

Die Dringlichkeit wird vom Büro des Stadtrats abgelehnt.

Bern, 17. September 2015

Erstunterzeichnende: Regula Tschanz, Stéphanie Penher

Mitunterzeichnende: Leena Schmitter, Katharina Gallizzi, Franziska Grossenbacher, Regula Bühlmann, Seraina Patzen, Christine Michel

Antwort des Gemeinderats

Das Postulat bezieht sich auf die Motion „Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet anerkennen“, welche der Grosse Rat am 15. September 2015 überwiesen hat. Sie hat das Ziel, die Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet zu bezeichnen und dadurch dort mit einer Änderung des Handels- und Gewerbegesetzes (HGG) die Ladenöffnungszeiten zu liberalisieren. In der Folge könnten die Läden bis 22:30 Uhr und am Sonntag geöffnet haben.

Grundsätzlich unterstützt der Gemeinderat Initiativen, welche eine Belebung der Berner Altstadt bewirken und neue Arbeitsplätze schaffen. Demzufolge soll die Berner Innenstadt Wohnen, Arbeit, Freizeit und Einkauf vereinen. Die Frage lautet nun, wie die Berner Altstadt bestmöglich belebt werden kann. Um die Möglichkeiten auszuloten, hat der Kramgasseleite bei der Universität Bern eine Studie zu diesem Thema in Auftrag gegeben. Untersucht wurde auch, wie dem Strukturwandel begegnet werden kann, ohne an Standortattraktivität zu verlieren. Als wichtiges Ergebnis stellt die Autorin Jeantine Viebrock fest, dass die gesamte Untere Altstadt den Strukturwandel gemeinsam mit allen Betroffenen angehen muss. Die Stichworte heissen Offenheit, Dialog, Sensibilisierung, Vernetzung und Zusammenarbeit. Sie schlägt vor, dass sich unter Moderation der Leiste Hausbesitzerinnen und Hausbesitzer mit Geschäftsleuten, Mieterinnen und Mietern sowie Expertinnen und Experten zusammensetzen, um gemeinsame Zielvorstellungen und Verantwortlichkeiten zu entwickeln, die schlussendlich in ein Nutzungskonzept für das Quartier münden. Es wird an die Eigenverantwortung appelliert. Der Gemeinderat begrüsst einen solchen Ansatz.

Von einer zusätzlichen Studie bzw. Expertise, wie sie die Postulantinnen fordern, sieht der Gemeinderat ab. Die Auswirkungen können nur dann eingeschätzt werden, wenn die vom Regierungsrat vorgeschlagene Regelung klar ist. Zudem können die Erfahrungen aus Luzern und Interlaken nicht ohne weiteres auf die Untere Altstadt übertragen werden.

Zu Punkt 1:

Der Regierungsrat hat den Auftrag erhalten, dem Grossen Rat eine Änderung des HHG vorzulegen, welche es ermöglicht, die Untere Altstadt von Bern als Tourismusgebiet zu bezeichnen. Im Rahmen dieses Auftrags soll die Rechtslage geprüft und eine damit verträgliche Lösung vorgeschlagen werden. Diese muss mit den bestehenden Gesetzesgrundlagen des Bundes abgestimmt sein. Ob der Grosse Rat der Änderung zustimmen wird, ist offen. Der Gemeinderat sieht hierbei keinen zusätzlichen Handlungsbedarf.

Zu Punkt 2 und 3:

Die Diskussion über die Auswirkungen von längeren Ladenöffnungszeiten in der Unteren Altstadt wird zum Teil sehr emotional geführt. Die einen hoffen auf einen wirtschaftlichen Aufschwung und neue Arbeitsstellen, die anderen befürchten, dass die traditionellen Restaurants und Ladengeschäfte verschwinden, sich internationale Ladenketten in der Unteren Altstadt breitmachen und die Mieten steigen werden.

Tatsächlich ist eine Prognose über die Auswirkungen der Bezeichnung als Tourismusgebiet und der damit einhergehenden Möglichkeit zur Erweiterung der Ladenöffnungszeiten auf die Branchenstruktur und die Entwicklung der Mietzinse in der Unteren und Oberen Altstadt schwierig, u.a. auch, weil unklar ist, wie die Regelung aussehen wird, welche der Regierungsrat vorschlagen wird.

Seco-Studie

Auch sind die Folgen von längeren Ladenöffnungszeiten schwer abschätzbar, wie auch die Studie im Auftrag der Ressortforschung der Direktion für Wirtschaftspolitik des Seco festhält, in der die

Auswirkungen von liberalisierten Ladenöffnungszeiten auf Volkswirtschaften untersucht werden.¹ Aus makroökonomischer Sicht wird in der Regel davon ausgegangen, dass sich eine Liberalisierung günstig auf das Volkseinkommen und die Arbeitsplätze auswirkt. Aus mikroökonomischer Sicht sind die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Unternehmen im Detailhandel und die Konsumentinnen und Konsumenten unterschiedlich betroffen. Insgesamt sind, aufgrund der theoretischen und empirischen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der schweizerischen Situation, grundsätzlich positive Auswirkungen flexiblerer Ladenöffnungszeiten auf den Konsum, die Beschäftigung im Detailhandel, die Preise und das Wirtschaftswachstum zu erwarten. Eher negative Auswirkungen hat die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten auf die bisherigen Beschäftigten im Detailhandel und die bestehenden Ladenstrukturen. Den negativen Auswirkungen einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten kann aber durch begleitende Ausgestaltungsmassnahmen begegnet werden. Beispielsweise könnten die im Detailhandel Beschäftigten durch geeignete arbeitsrechtliche Bestimmungen (keine Verpflichtung zur Arbeit an Abenden oder Wochenenden) und Gesamtarbeitsverträge (allenfalls mit Lohn-/Zeitzuschlägen für Arbeit zu Randzeiten) geschützt werden. Die bewusste Bevorzugung von kleinen Geschäften gegenüber grossen Geschäften durch die entsprechende Ausgestaltung der Regelung der Ladenöffnungszeiten (z.B. keine Beschränkung für Läden bis zu einer bestimmten Grösse und/oder Familienbetriebe ohne Angestellte) könnte das Überleben von kleinen Geschäften unterstützen. In Bern verhindert die städtische Bauordnung im Übrigen grössere Einkaufsflächen (Brandmauererhaltung, Interieurschutz sowie Vorschriften zum Schutz des Wohnraums).

Das theoretische ökonomische Potenzial der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten ist in grossem Ausmass von der Einschätzung der Stärke verschiedener, gegenläufiger Effekte, den Rahmenbedingungen und dem Zeithorizont abhängig. Aufgrund der internationalen Erfahrungen und vor dem Hintergrund der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in der Schweiz (aktuelle kantonale und kommunale Regulierungen der Ladenöffnungszeiten, arbeitsrechtliche Bestimmungen, Situation des Detailhandels in der Schweiz) erwarten die Autoren der Seco-Studie folgende Wirkungen von längeren Ladenöffnungszeiten:

- Die Konsumentinnen und Konsumenten gehören zu den Gewinnerinnen und Gewinnern einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten. Dabei stehen vor allem die Nutzensteigerungen aus einer begrenzten Verlängerung der Ladenöffnungszeiten am Abend unter der Woche und am Samstag, sowie einer - allenfalls begrenzten - Öffnung der Läden am Sonntag im Vordergrund. Eine darüber hinausgehende Liberalisierung bringt ihnen nur noch marginale Nutzensteigerungen.
- Die Unternehmen können mit einer leichten Umsatzsteigerung rechnen. Dabei profitieren grosse und kleine Geschäfte sehr unterschiedlich. Bei kleinen Geschäften hängen die Auswirkungen auf den Umsatz stark vom Standort (Zentren, Einkaufsstrassen, Bahnhöfe etc.) und dem Besetzen von Nischen ab. Sie profitieren verstärkt von einer Sonntagsöffnung. Grosse Geschäfte haben demgegenüber mehr Möglichkeiten für Rationalisierungen und profitieren vor allem von den zusätzlichen Öffnungszeiten an Abenden und am Samstagnachmittag.
- Für die bisher im Detailhandel Beschäftigten sind Mehrbelastungen sowie eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten zu erwarten mit negativen Auswirkungen auf das Privatleben.
- Für Arbeitsuchende im Detailhandel hat die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten positive Auswirkungen. Zu Zeiten, während denen der Beruf mit anderen Interessen und Verpflichtungen verbunden werden kann, werden neue Teilzeitstellen geschaffen.
- Die Beschäftigungseffekte sind leicht positiv. Durch den Anstieg der Schwellenbeschäftigung und leichte Umsatzsteigerungen werden neue Teilzeitstellen geschaffen. Der Strukturwandel

• ¹ Volkswirtschaftliche Auswirkungen flexibler Ladenöffnungszeiten, econcept Zürich, Martin Baur, Walter Ott, seco Publikation Arbeitsmarktpolitik No 12 (8. 2005).

im Detailhandel wird potenziell beschleunigt. Aufgrund der internationalen Erfahrungen kann aber mit einer schwachen Zunahme der Beschäftigung im Detailhandel gerechnet werden.

- Generelle Preiserhöhungen sind aufgrund des in Zukunft eher zunehmenden Wettbewerbs (z.B. durch den bevorstehenden Markteintritt ausländischer Discounter) im Schweizer Detailhandel nicht zu erwarten.
- Der bereits laufende Strukturwandel hin zu grösseren Geschäften wird beschleunigt. Für kleinere Geschäfte bestehen durch das liberalisierte Umfeld jedoch Chancen für Marktnischen (Sonntage, Abende), die allenfalls durch eine entsprechende Ausgestaltung der Regelung der Öffnungszeiten gefördert werden können.
- Eine schwach positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum kann allenfalls durch den Anstieg des Konsums erwartet werden.

Zu Punkt 4:

Wie im Postulat gefordert, hat der Gemeinderat wichtige Interessengruppen gebeten, eine Meinung zur Motion abzugeben (in alphabetischer Reihenfolge):

BERNcity bekennt sich klar zu flexibleren und liberaleren Öffnungszeiten. Speziell der Handel ist unter grossem Druck durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. Währungssituation, Internethandel). Aus diesen Gründen möchte *BERNcity* im 2016 auf politischer Ebene besprechen, wie Innenstädte die qualitativ guten Arbeitsplätze erhalten können.

Die Einschränkung auf die Untere Altstadt als Tourismusdestination erachtet *BERNcity* ohne Kenntnis der zwingend noch zu erarbeitenden gesetzlichen Grundlagen als heikel. Die potentiell mögliche Veränderung des einzigartigen Branchenmix in der Unteren Altstadt darf nicht geschehen, denn hier zeigt sich die Vielfalt an Betrieben, wie sie in keinem anderen Stadtzentrum zu finden ist.

BERNcity ist jedoch der Überzeugung, dass die Bezeichnung einer Tourismusdestination im Perimeter des UNESCO Weltkulturerbes (Perimeter: Hirschengraben-Bärenpark) durchaus sinnvoll wäre.

BERNcity spricht sich nach heutiger Erkenntnis wie folgt aus: JA zu einer liberalen Ladenöffnungszeiten als Tourismusdestination UNESCO (Hirschengraben-Bärenpark), NEIN zu einer isolierten Tourismusdestination Untere Altstadt.

Der *Gewerbeverband KMU Stadt Bern* erachtet die Stossrichtung mit der Bezeichnung einer Tourismuszone und damit der Möglichkeit am Sonntag die Läden zu öffnen als richtige Richtung und begrüsst diese. Das Ziel einer Attraktivitätssteigerung der Stadt Bern ist aus Sicht des Gewerbeverbands wichtig und mit einem solchen Vorgehen möglich. Nicht einverstanden ist er mit der Begrenzung auf die Untere Altstadt, denn diese Überregulierung würde zu einer Verlagerung von gewissen Geschäften (Schmuck, Uhren und ähnliche) von der Oberen in die Untere Altstadt führen und damit zu einer Zerstörung der gewachsenen Strukturen in der Unteren Altstadt - aber auch zum Schaden des heute funktionierenden „Einkaufszentrums“ der Oberen Altstadt.

Als bessere Gebietsbegrenzung schlägt der Gewerbeverband den Perimeter des UNESCO-Weltkulturerbes vor, der eine nachvollziehbare und definierte Abgrenzung ergibt, welche der touristischen Nutzung entspricht.

Der *Handels- und Industrieverein HIV (Sektion Bern)* trägt die im Grossen Rat überwiesene Motion und damit die Schaffung eines Tourismusgebiets Untere Altstadt vollumfänglich mit. Sie unterstützt die Argumente des Motionärs.

Die *Gewerkschaft Unia, Sektion Bern*, wehrt sich entschieden gegen eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten in jeglicher Weise. Zusammenfassend schreibt die Unia, dass eine Öffnung der Läden am Sonntag in der Unteren Altstadt aus ihrer Sicht wirtschaftlich wenig sinnvoll weil Bern keine Tourismusstadt ist - und arbeitsrechtlich bedenklich ist, weil der Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht gewährleistet ist.

Speziell lehnt sie die Sonntagsarbeit aus folgenden Gründen ab:

- Der Sonntag ist der einzige fixe freie Tag für das Verkaufspersonal. Die Planungsschwierigkeiten vor allem für Frauen mit Familien werden durch eine zusätzliche Flexibilisierung noch akzentuiert. Die Unia setzt sich entschieden für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein - sowie für das Recht auf ein Privatleben.
- Keine Zunahme der Beschäftigung, sondern Druck auf die Arbeitsbedingungen.
- Die Erfahrung zeigt, dass dort, wo die Geschäfte länger öffnen (müssen) - z.B. in den Einkaufszentren - Druck auf die Arbeitsbedingungen entsteht:
 - a. Weniger Personal für mehr Fläche;
 - b. Aufspaltung der Tagesarbeitszeiten, z.B. 3 Stunden Mittagspause;
 - c. Zunahme von unsicheren Arbeitsverhältnissen, d.h. sehr kleinen und flexiblen Pensen bzw. Arbeit auf Abruf;
 - d. Längere Wochenarbeitszeit.
- Ungenügender Schutz der Beschäftigten - fehlende Gesamtarbeitsverträge
Längere Ladenöffnungszeiten machen Druck auf die Arbeitsbedingungen. Dies geschieht in einer Branche ohne sozialpartnerschaftlich regulierte Arbeitsbedingungen, d.h. ohne Gesamtarbeitsvertrag. Im Kanton Bern gibt es keinen Gesamtarbeitsvertrag im Detailhandel (Ausnahmen sind z.B. Coop, Migros, Valora). Der im Detailhandel existierende Normalarbeitsvertrag ist nicht verbindlich. Allerdings regulieren sich die Arbeitszeiten im Detailhandel stark über die Ladenöffnungszeiten. Ohne Regulierung der Ladenöffnungszeiten, ist allein das Arbeitsgesetz zur Regelung der Arbeitsbedingungen zwingend:
 - Die wöchentliche Höchstarbeitszeit im Detailhandel beträgt 50 Stunden, in Grossbetrieben (ab 50 Angestellten) 45 Stunden.
 - Tages- und Abendarbeit ist bis 23 Uhr zuschlagsfrei (auch am Samstag).
 - Für regelmässige Sonntagsarbeit muss kein Zuschlag bezahlt werden.
- Die Geschäfte sind lange genug offen, auch für Touristen!
Die Kundschaft hat nicht unbeschränkt Geld zum Ausgeben, d.h. der Konsum verteilt sich zeitlich, nimmt aber nicht entsprechend zu. Der Versuch die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten über ein Bedürfnis der Tourismusbranche zu rechtfertigen ist aus Sicht der Unia unzulänglich. Direktbetroffene, sowohl Personal wie Ladenbesitzer, sprechen sich dagegen aus. Verschiedene Umfragen kommen zum gleichen Ergebnis: Die Direktbetroffenen wollen grossmehheitlich keine längeren Ladenöffnungszeiten. Die Arbeitszeiten sind bereits heute lang, die Arbeitsbedingungen nicht rosig. Eine Umfrage in der Stadt Bern vom Sommer 2010 zeigt deutlich: 95 % des Verkaufspersonals lehnen die Einführung des Samstagabend- und Sonntagverkaufs ab. Aber auch 92 % der befragten Filialleiter/-innen und 78 % der Ladeninhaber/-innen sind dagegen.

Der *Kaufmännische Verband Bern* lehnt einen Sonderstatus für die Ladenöffnungszeiten am Sonntag in der Unteren Altstadt ab. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- Auch mit der Teiländerung des HGG gelten für die Beschäftigung von Mitarbeitenden am Sonntag die verbindlichen Vorschriften des Bundes (Arbeitsgesetz und Ausführungsbestimmungen). Diese sind sehr restriktiv. Die Untere Altstadt genügt diesen Anforderungen nicht. Weder wird ein wesentlicher Teil des Bruttosozialprodukts von der Tourismusbranche erwirtschaftet

tet noch unterliegt das Gebiet saisonalen Schwankungen. Dieser Umstand verbietet es, am Sonntag Personal einzusetzen.

- Der Kanton Bern kennt bereits heute sehr weitgehende Ladenöffnungszeiten, die aber bei Weitem nicht ausgeschöpft werden. Dies gilt namentlich für die Untere Altstadt, bleiben doch die meisten Geschäfte selbst am wöchentlichen Abendverkauf geschlossen.
- Ein Sonderstatus für die Untere Altstadt führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Es ist nicht einzusehen, warum ein Geschäft unterhalb des Zytgloggen am Sonntag öffnen kann, ein Geschäft 50 Meter oberhalb aber nicht.
- Die Befürworter wollen mittels Salamtaktik die Ladenöffnungszeiten liberalisieren. Wird dem Begehren der Unteren Altstadt stattgegeben, werden Forderungen für gleich lange Spiesse in der Oberen Altstadt und in weiteren Zonen folgen.
- Gemäss der heutigen Gesetzgebung wurden nur ganze Gemeinden zu Tourismusgebieten erklärt. Teilbereiche wären ein Novum und juristisch zumindest fragwürdig.
- Die direktbetroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer lehnen die Sonntagsarbeit klar ab. Die Arbeitsbedingungen im Detailhandel ohne GAV sind heute wenig attraktiv (tiefe Löhne, Sechstageswoche, Abendarbeit etc.). Zusätzliche Verschlechterungen der Rahmenbedingungen werden vom Verkaufspersonal nicht mehr goutiert.
- Familienbetriebe können auch unter den jetzigen gesetzlichen Bedingungen an Sonntagen öffnen, sofern sie kein angestelltes Personal einsetzen.
- Mit Ausnahme der Grossbetriebe besteht im Detailhandel kein gesamtarbeitsvertraglicher Schutz. Seit X-Jahren fordern die Arbeitnehmerverbände - insbesondere im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten - verbindliche Arbeitsbedingungen. Bis heute ohne jeglichen Erfolg!

Die *Vereinigten Altstadtleute Bern* befassen sich seit längerem mit dem Thema Ladenöffnungszeiten. Über 95 % der zu den geforderten neuen Ladenöffnungszeiten befragten oder sich spontan äussernden Ladenbesitzenden und Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer wollen ihre Läden und Lokale weder am späten Abend noch am Sonntag öffnen. Die Präsidentin der Vereinigten Altstadtleute (VAL) äusserte sich in der Brunne Zytig 4/2015 eindeutig: „Die geplante Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten bringt unserem traditionellen Gewerbe und den inhabergeführten Geschäften nicht Freiheiten, sondern beinhaltet Zwänge, die für ihre Betriebsstruktur völlig unangepasst und schlicht nicht zu bewältigen sind. Eine Liberalisierung auf einem derart kleinen Raum ist nicht liberal, sondern wettbewerbsverzerrend.“

Folgen für das Personal und die Finanzen

Keine.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, das Postulat erheblich zu erklären.
2. Die Stellungnahme gilt gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 3. Februar 2016

Der Gemeinderat