

Interfraktionelle Interpellation SP, GB/JA! (Johannes Wartenweiler, SP/Regula Bühlmann, GB): Keine Ladenöffnungszeiten am Sonntag in der unteren Altstadt

Der Grosse Rat hat diese Woche eine Motion überwiesen, die verlangt, dass die Berner Altstadt vom Zytglogge an abwärts bezüglich Ladenöffnungszeiten wie ein Tourismusort zu behandeln sei. Die Geschäfte sollen auch am Sonntag geöffnet sein dürfen. Die Regierung wird beauftragt, dem Grossen Rat eine entsprechende Gesetzesänderung zu unterbreiten.

Die Ladenöffnungszeiten sind seit vielen Jahren unter Druck. Bürgerliche Kreise versuchen mit Hinweis auf veränderte Konsumbedürfnisse die Ladenöffnungszeiten zu deregulieren. Gewerbliche Kreise und die Beschäftigten stehen dieser Entwicklung ablehnend bis kritisch gegenüber. Die Erfahrung zeigt: Längere Ladenöffnungszeiten lohnen sich allenfalls für grosse Unternehmen und für Ladenketten. Die Beschäftigten widersetzen sich dieser Flexibilisierung mit unregelmässigen Arbeitszeiten und Arbeit auf Abruf. Das zeigen Umfragen, die die Gewerkschaft Unia in den letzten Jahren gemacht hat.

Die längeren Ladenöffnungszeiten am Sonntag werden den Branchenmix in der unteren Altstadt massiv verändern. Es ist mit einem Verdrängungswettbewerb aufgrund höherer Mieten zu rechnen. Die stark kleingewerblich geprägten Geschäfte werden zugunsten von Souvenirshop und Flagstores von grossen Ketten verdrängt. Internationale Ketten betrachten den Standort immer auch als Werbung und sind deshalb bereit höhere Mieten zu bezahlen als normale Geschäfte.

Der Gemeinderat hat in seiner Strategie 2020 die Bereitschaft zu längeren Ladenöffnungszeiten signalisiert – allerdings nur in Verbindung mit fortschrittlichen Gesamtarbeitsverträgen. Da auf Arbeitgeberseite die Ansprechpartner für einen Gesamtarbeitsvertrag fehlen, wird es keine sozialpartnerschaftliche Lösung geben. Damit fehlen auch aus Sicht des Gemeinderats die Voraussetzungen für längere Ladenöffnungszeiten.

Der Stadtrat hat Vorstösse für längere Ladenöffnungszeiten bislang immer zurückgewiesen. Weil es auf städtischer Ebene für längere Ladenöffnungszeiten keinen Rückhalt gibt, versuchen es bürgerliche Politiker immer wieder mit einem Vorstoss im Kanton. Dieses Vorgehen tangiert die Gemeindeautonomie und ist politisch fragwürdig.

Wir stellen deshalb folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Gemeinderat diesen erneuten Eingriff in die Gemeindeautonomie?
2. Mit welchen rechtlichen und gesetzlichen Möglichkeiten kann sich die Stadt Bern gegen die Eingriffe in die Gemeindeautonomie im Allgemeinen und gegen längere Ladenöffnungszeiten im Besonderen zur Wehr setzen?
3. Wie schätzt der Gemeinderat die Situation der von den längeren Ladenöffnungszeiten betroffenen Beschäftigten im Detailhandel ein?
4. Wie beurteilt der Gemeinderat die Bedürfnisse der LadenbesitzerInnen in der unteren Altstadt bezüglich Ladenöffnung am Sonntag?
5. Wie beurteilt der Gemeinderat die mit dieser Deregulierung verbundenen Entwicklungen auf dem Liegenschaftsmarkt?
6. Welche Auswirkungen sind für die Mieten zu erwarten?
7. Welche Auswirkungen hat der Entscheid auf den Branchenmix?

Bern, 17. September 2015

Erstunterzeichnende: Johannes Wartenweiler, Regula Bühlmann

Mitunterzeichnende: Annette Lehmann, Stefan Jordi, Ingrid Kissling-Näf, Michael Sutter, David Stampfli, Yasemin Cevik, Katharina Altas, Christine Michel, Katharina Gallizzi, Seraina Patzen,

Bettina Stüssi, Nora Krummen, Marieke Kruit, Patrizia Mordini, Leena Schmitter, Stéphanie Penher, Regula Tschanz, Franziska Grossenbacher

Antwort des Gemeinderats

Der Gemeinderat lehnt die im Grossen Rat eingereichte Motion von Adrian Haas ab, welche eine Änderung des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (Handels- und Gewerbegesetz, HGG, BSG 930.1) verlangt, um längere Ladenöffnungszeiten am Sonntag zu erwirken.

Wenn sich an den Ladenöffnungszeiten etwas ändern sollte, ist das in Abstimmung mit dem Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG SR 822.11) zu prüfen und allen Sozialpartnern ist Gehör zu verleihen.

Die Festlegung von Ladenöffnungszeiten liegt in der Kompetenz des Kantons. Auch der Regierungsrat des Kantons Bern lehnt die erwähnte Motion von Haas Adrian vom 19. Januar 2015 ab, welche eine Anerkennung der Altstadt von Bern als Tourismuszone verlangt. Er begründet dies wie folgt: Für den Sonntag würde eine Anpassung der kantonalen Ladenöffnungszeiten nichts bringen, weil für die meisten Betriebe das Verbot der Sonntagsarbeit verhindert, dass der Laden offen gehalten werden kann. Die insgesamt in der Stadt Bern ausgelöste direkte und indirekte touristische Wertschöpfung beträgt rund 6 % der Gesamtwertschöpfung. Dieser Wert liegt unter dem Wert, bei dem von einem bedeutenden Anteil an der Volkswirtschaft gesprochen werden kann und ist aktuell deutlich tiefer als in bekannten Tourismusorten. Weiter ist die Untere Altstadt innerhalb der ganzen Berner Innenstadt, dem UNESCO-Weltkulturerbe, in ihrer touristischen Bedeutung nicht so herausragend, dass sich bezüglich Ladenöffnungszeiten eine Sonderbehandlung rechtfertigen würde. Unterschiedliche Ladenöffnungszeiten in der Oberen und Unteren Altstadt würden zu ungleichen Bedingungen und unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen zwischen gleichartigen Geschäften innerhalb derselben Gemeinde führen.

Schliesslich spricht gegen eine Änderung des HGG, dass das Stadtparlament eine Liberalisierung ablehnt: Es hat am 19. August 2010 eine entsprechende Motion mit 33 zu 27 Stimmen abgelehnt. Der Gemeinderat sieht aus diesen Überlegungen keinen Anlass, eine Änderung des HGG in der vorgeschlagenen Form zu unterstützen. Für die wenigen Familienbetriebe, für die das HGG effektiv eine Einschränkung darstellt, kann gestützt auf Artikel 14 HGG eine Ausnahme bewilligt werden.

Zu Frage 1:

Die Festlegung von Ladenöffnungszeiten liegt in der Kompetenz des Kantons. Zudem ist die touristische Bedeutung der Stadt Bern überregional. Der Gemeinderat versteht, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Stadt Bern auch den Grossen Rat beschäftigen.

Zu Frage 2:

Gegen Eingriffe in die Gemeindeautonomie können sich die Gemeinden mittels Beschwerde vor den zuständigen Instanzen wehren (letztinstanzlich vor Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung der Gemeindeautonomie). Dies gilt - im Grundsatz - auch gegenüber kantonalen Regelungen von Ladenöffnungszeiten, sofern die Gemeinde im betreffenden Regelungsbereich autonom ist. Ob dies tatsächlich der Fall ist, hängt von der Ausgestaltung der entsprechenden kantonalen Regelung ab.

Die Gemeindeautonomie ist gemäss Artikel 50 der Bundesverfassung „nach Massgabe des kantonalen Rechts“ gewährleistet, d.h. nur insoweit, als das kantonale Recht der Gemeinde im betreffenden Bereich Autonomie gewährt. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der

Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Ob die Gemeinden im Kanton Bern im Sachbereich der Ladenöffnungszeiten im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung autonom sind, ist zu bezweifeln.

Zu Frage 3:

Bei den Ladenöffnungszeiten gelten in der Stadt Bern die im interkantonalen Vergleich eher liberalen Vorgaben des Kantons Bern. Unter der Woche können die Verkaufsgeschäfte bis 20.00 Uhr offen sein. Einmal je Woche ist ein Abendverkauf bis 22.00 Uhr möglich. Am Samstag ist der Ladenschluss auf 17.00 Uhr festgelegt. Jedes Geschäft kann an zwei Sonntagen im Jahr offen sein; Bäckereien, Confiserien, Metzgereien, Milchhandlungen und Blumengeschäfte können an jedem Sonntag offen halten. Die Verkaufsgeschäfte in der Unteren Altstadt von Bern schöpfen diese Möglichkeiten nicht aus.

Im Hinblick auf Beschäftigung von Mitarbeitenden sind die Vorschriften des Bundes verbindlich, welche sich im Arbeitsgesetz und dessen Ausführungsbestimmungen befinden. Die Regelung für die Sonntagsarbeit ist restriktiv, unabhängig davon, ob eine Gemeinde als Tourismuszone gilt oder nicht. Personal darf nur unter bestimmten Voraussetzungen beschäftigt werden:

- Der Betrieb muss in einem Fremdenverkehrsgebiet liegen, in dem das Bruttosozialprodukt zu einem bedeutenden Teil durch die Tourismusbranche erarbeitet wird. Das ist in der Unteren Altstadt nicht der Fall.
- Der Betrieb muss zudem der Befriedigung spezieller Bedürfnisse der Touristinnen und Touristen dienen. Gemäss Rechtsprechung gehört der Einkaufstourismus nicht zu diesen Bedürfnissen.

Aus diesen Gründen muss der Gemeinderat keine weitergehende Beurteilung vornehmen.

Zu Frage 4:

Jeder und jede Ladenbesitzende kann im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben über seine/ihre Ladenöffnungszeiten entscheiden. Nur wenige Geschäfte nutzen heute die gesetzlich möglichen Öffnungszeiten aus, dies obwohl gemäss einer Studie der Universität Bern über den Strukturwandel in der Kramgasse rund 80 % der Geschäftsinhaber im eigenen Geschäft arbeiten¹ und somit selber über ihre Arbeitszeit bestimmen können. In der Unteren Altstadt sind am Sonntag weder Confiserien noch Blumengeschäfte geöffnet, was auf eine zu kleine Nachfrage schliessen lässt. Die Situation ist nicht für alle Geschäfte gleich. Für Familienbetriebe, für die das HGG effektiv eine Einschränkung darstellt, kann gestützt auf Artikel 14 HGG eine Ausnahme bewilligt werden.

Zu Frage 5, 6 und 7:

Gemäss der oben erwähnten Studie werden die aktuellen Ladenmieten in der Kramgasse von über 66 % der befragten Geschäfte für vertretbar oder genau richtig empfunden. Bei rund 9 % ist die Miete kein Thema, da die Liegenschaft sich im Eigentum des Geschäftsführenden befindet.²

¹ Vgl. Viebrock, Jeantine: Analyse des Strukturwandels in der Unteren Altstadt Bern am Beispiel der Kramgasse - Implikationen für die Quartiersentwicklung; Masterarbeit der Philosophisch-naturwissenschaftlichen Fakultät, Universität Bern, 2015, S. 81.

² Vgl. Viebrock, Jeantine: a.a.O., S. 87.

Der Gemeinderat ist der Meinung, dass sich die Auswirkungen einer Deregulierung auf den Liegenschaftsmarkt, die Mieten für Geschäftsräumlichkeiten und den Branchenmix nur schwer abschätzen lassen.

Bern, 13. Januar 2016

Der Gemeinderat