

S. 97 / Nr. 10 Handels- und Gewerbebefreiheit (d)

BGE 73 I 97

10. Urteil vom 2. Mai 1947 i. S. Genossenschaft Migros St. Gallen gegen Regierungsrat des Kantons Thurgau.

Seite: 97

Regeste:

Art. 4 und 31 BV. Ist es zulässig, um dem Personal einen freien Halbttag zu verschaffen, allen Spezereiläden und Kolonialwarenhandlungen vorzuschreiben, ihre Verkaufslokale am Mittwochnachmittag zu schliessen?

Art. 4 et 31 Cst. Est-il admissible de prescrire la fermeture, le mercredi après-midi, de tous les magasins d'épicerie et de denrées coloniales afin de procurer une demi-journée de congé au personnel?

Art. 4 e 31 CF. É ammissibile prescrivere la chiusura di tutte le drogherie e dei negozi di derrate coloniali nel pomeriggio del mercoledì allo scopo di procurare una mezza giornata di congedo al personale?

Seite: 98

A. § 4 des thurgauischen Gesetzes über den Ladenschluss vom 28. Januar 1943 bestimmt:

«Sofern ein dringendes Bedürfnis vorliegt, oder wenn wenigstens-zwei Drittel der Geschäftsinhaber einer Gemeinde es verlangen, kann der Gemeinderat unter Zustimmung des Regierungsrates besondere Öffnungs- und Schliessungszeiten für die Verkaufsgeschäfte an Werktagen festlegen.

Der Gemeinderat kann unter den gleichen Bedingungen auch für einzelne Berufszweige besondere Regelungen treffen.»

B. In Frauenfeld sind seit einiger Zeit Bestrebungen im Gange, dem Verkaufspersonal als Ersatz für den Samstagnachmittag einen andern freien halben Tag zu gewähren. Im Frühjahr 1946 vereinbarten zahlreiche Lebensmittelgeschäfte, ihre Ladenlokale am, Mittwochnachmittag zu schliessen und dem Personal diesen Halbttag frei zu geben. Als sich die Beschwerdeführerin weigerte mitzumachen, mit der Begründung, dass ihre Angestellten schon seit Jahren im Genuss eines freien halben Tages seien, ersuchten der Detaillistenverband und der Konsumverein den Stadtrat von Frauenfeld, den in Aussicht genommenen Ladenschluss für alle Lebensmittelgeschäfte obligatorisch zu erklären. Der Stadtrat stimmte der Eingabe zu und beantragte dem Regierungsrat, sie ebenfalls zu genehmigen. Dieser holte bei der Beschwerdeführerin und bei verschiedenen Verbänden Vernehmlassungen ein. Da alle Organisationen mit Ausnahme der Beschwerdeführerin den Beschluss des Stadtrates befürworteten, hiess er am 5. November 1946 «die Ladenschlussregelung für die Lebensmittelgeschäfte der Stadt Frauenfeld» gut.

a. Mit rechtzeitiger staatsrechtlicher Beschwerde verlangt die Beschwerdeführerin, dass der Entscheid des Regierungsrates aufgehoben werde. Sie begründet ihr Begehren im wesentlichen wie folgt:

a) Der angefochtene Beschluss wolle dem Ladenpersonal einen freien Halbttag verschaffen. Zur Erreichung dieses Zieles sei es nicht erforderlich, dass allen Angestellten am gleichen Nachmittage freigegeben werde. Es sei für diese sogar vorteilhafter, wenn der Laden nicht einen

Seite: 99

halben Tag geschlossen bleibe, weil nur eine Entlastung eintrete, wenn eine Ablösung durch zusätzliches Personal stattfinde. Die Gewährung des freien Halbtages lasse sich auch in diesem Falle kontrollieren. Die angeordnete Massnahme verletze daher den Grundsatz der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Eingriffs und sei demnach mit Art. 31 BV unvereinbar.

b) Der verfügte Ladenschluss erstreckte sich nicht auf die Molkereien, Bäckereien, Konditoreien und Metzgereien. Da sie in ihrem Geschäfte auch Milchprodukte, Bäckerei-, Konditorei- und Fleischwaren verkauften, werde sie gegenüber den genannten Spezialgeschäften erheblich benachteiligt, was gegen Art. 4 und 31 BV verstosse.

D. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau beantragt die Abweisung der Beschwerde. Er erklärt, er habe den Beschluss vom 5. November 1946 mit Rücksicht auf das Ladenpersonal gefasst. Den Vernehmlassungen der beteiligten Verbände und des Stadtrates sei zu entnehmen, dass es unmöglich sei, auf andere Weise eine allgemeine Freizeitregelung zu treffen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Art. 31 lit. e BV gestattet den Kantonen, gewerbepolizeiliche Massnahmen zu ergreifen. Sie dürfen

beispielsweise zum Schutz der öffentlichen Gesundheit die Arbeitszeit beschränken und Ruhetage vorschreiben (BGE 70 I 3; Urteil vom 21. Januar 1946 i. S. Binggeli). Es ist daher mit Art. 31 BV grundsätzlich vereinbar, dass der Stadtrat von Frauenfeld mit Genehmigung des Regierungsrates für einzelne Berufszweige, wie z. B. die Lebensmittelgeschäfte, im Interesse des Personals besondere Öffnungs- und Schliessungszeiten festsetzt. Polizeiliche Einschränkungen dürfen aber nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um den Zweck, durch den sie gedeckt sind, zu erreichen. Überschreiten sie diese Grenze, so verstossen sie gegen

Seite: 100

Art. 31 BV (BGE 71 I 87, 256; 70 I 3; 67 I 76). Hier verfolgt der für den Mittwochnachmittag angeordnete Ladenschluss das Ziel, dem Verkaufspersonal einen freien halben Werktag zu verschaffen. Der angefochtene Beschluss ist daher mit Art. 31 BV nur vereinbar, wenn den Angestellten der Lebensmittelgeschäfte von Frauenfeld diese Vergünstigung nicht auch durch einen weniger tiefen Eingriff in die Gewerbefreiheit zugänglich gemacht werden kann.

2. Nach Auffassung der Beschwerdeführerin könnte die mit dem Regierungsratsbeschluss vom 5. November 1946 gewollte Besserstellung des Verkaufspersonals ebensogut dadurch erreicht werden, dass diesem ein beliebiger freier Halbtage eingeräumt würde. Dies trifft jedoch nicht zu. Die Geschäftsinhaber mit nur wenigen Verkäufern können nicht wie grössere Unternehmer ihren Angestellten abwechslungsweise frei geben oder doch nur dann, wenn sie dem anwesenden Personal eine Mehrbelastung zumuten, die mit dem durch den freien Halbtage erstrebten Schutz des Arbeiters unvereinbar ist. Der Beizug von Aushilfspersonal scheidet heute am Mangel an Arbeitskräften, lässt sich aber überhaupt nicht leicht verwirklichen, weil Verkäufer, die nicht eingearbeitet sind, in der Regel wenig nützen. Die kleineren Geschäfte sind daher in den meisten Fällen gezwungen, ihren Laden einen halben Tag zu schliessen, wenn sie ihrem Personal so lange frei geben müssen. Ihre Konkurrenten, die kein Hilfspersonal beschäftigen oder eine grössere Zahl von Angestellten zur Verfügung haben, können demgegenüber die Verkaufsräume ohne zusätzliche Belastung die ganze Woche offen halten. Dies hat schwere Folgen für die indirekt zur Schliessung gezwungenen Kaufleute. Ein Teil der Kunden wird seine Einkäufe nicht aufschieben, sondern sie in einem andern Laden vornehmen und vielleicht in Zukunft dauernd dort verkehren. Ein Erlass, der die Inhaber der Lebensmittelgeschäfte lediglich verpflichten würde, ihrem Personal jede Woche einen halben Tag freizugeben, würde somit die Geschäftsinhaber mit ganz wenig Angestellten,

Seite: 101

die im Lebensmittelhandel in Frauenfeld zahlreich vertreten sind, gegenüber den grossen Unternehmen und den Betrieben ohne Hilfskräfte im freien Wettbewerb ganz erheblich benachteiligen. Er würde sehr ungleiche Bedingungen unter den konkurrierenden Gewerbetreibenden schaffen und damit gegen den durch Art. 31 BV gewährleisteten Grundsatz der Gleichbehandlung aller Gewerbetreibenden verstossen (BGE 61 I 328, 330 /1; 49 I 231; 44 I 10; Urteil vom 23. Oktober 1944 i. S. Manuel & Cie S.A.; BURCKHARDT, Kommentar zu Art. 31 BV S. 236 f.).

Der angestrebte Schutz des Ladenpersonals lässt sich demnach, wie auch die thurgauischen Behörden und Verbände übereinstimmend erklären, nicht auf dem von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Wege verwirklichen. Eine andere zulässige Massnahme zur Herbeiführung des freien Halbtags, die weniger weit in die Gewerbefreiheit eingreift als der angefochtene Entscheid, ist nicht namhaft gemacht und kaum denkbar. Dieser verletzt daher den Grundsatz der Verhältnismässigkeit der polizeilichen Eingriffe nicht und ist in dieser Beziehung mit Art. 31 BV vereinbar.

Richtig ist, dass das Bundesgericht in einem Urteil vom 7. Februar 1944 i. S. Keller (BGE 70 I 1 ff.) einen Erlass, der die Coiffeurmeister von Schaffhausen verpflichtete, ihr Geschäft einheitlich am Montagvormittag zu schliessen, als verfassungswidrig bezeichnete. Im Entscheide heisst es, der Schutz der Coiffeurgehilfen hinsichtlich ihrer Arbeitszeit lasse sich durch einen freien Halbtage an einem beliebigen Halbtage ebensogut verwirklichen wie durch einen einheitlichen Halbtage; für die einheitliche Gestaltung des Halbtags spreche nur der Schutz der Meister und dieser verstosse gegen Art. 31 BV. Ob die blosser Anordnung eines freien Halbtags den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verletze, prüfte das Bundesgericht nicht. Dieser Gesichtspunkt wurde nicht geltend gemacht. Er drängte sich auch nicht auf, weil die Coiffeurgeschäfte von Schaffhausen nicht so erhebliche Grössenunterschiede

Seite: 102

aufweisen wie einzelne Lebensmittelgeschäfte von Frauenfeld und bei Coiffeuren die Gefahr kleiner ist, dass ein Kunde abwandert, wenn ein Geschäft jede Woche einen halben Tag geschlossen bleibt. Wäre der Gedanke der Rechtsgleichheit im Falle Keller berücksichtigt worden, so wäre möglicherweise auch dort der einheitliche Geschäftsschluss nicht als unverhältnismässig tiefer

Eingriff in die Gewerbefreiheit betrachtet worden.

3. Da die Verfügung eines einheitlichen Ladenschlusses im vorliegenden Fall schon nach der bisherigen Rechtsprechung zu Art. 31 BV eine zulässige polizeiliche Massnahme darstellt, kann dahingestellt bleiben, ob die Beschwerde in diesem Punkte nicht auch abzuweisen wäre, weil den Kantonen entgegen den Urteilsabwägungen im Fall Keller unter Umständen, wie sie hier gegeben sind, die Befugnis zugestanden werden muss, auch im Interesse der Unternehmer in die freie Wettbewerbsordnung einzugreifen (vgl. Urteil des Bundesgerichtes vom 23. Oktober 1944 i. S. Manuel & Cie S. A.).

4. Der für den Mittwochnachmittag angeordnete Ladenschluss gilt nur für die Lebensmittelgeschäfte im engern Sinne, die sogenannten Spezialeiläden und Kolonialwarenhandlungen, nicht auch für die Molkereien, Bäckereien, Konditoreien und Metzgereien. Die Beschwerdeführerin beanstandet diesen beschränkten Geltungsbereich der Massnahme zu Unrecht als verfassungswidrig. Die Lebensmittelgeschäfte im engern Sinne bilden einen besondern Berufszweig und können deshalb gemäss § 4 des Ladenschlussgesetzes einer Sonderregelung unterworfen werden. Richtig ist, dass der angefochtene Beschluss der Beschwerdeführerin verunmöglicht, an Mittwochnachmittagen Milchprodukte, Back- und Fleischwaren zu verkaufen und sie in dieser Beziehung gegenüber den Spezialgeschäften benachteiligt. Härten dieser Art verletzen aber weder die Rechtsgleichheit noch den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Gewerbetreibenden. Die verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerin wären nur verletzt, wenn

Seite: 103

Betrieben, die gleichartig sind wie sie, eine Vorzugsstellung eingeräumt würde. Das ist aber nicht der Fall. Die Molkereien, Bäckereien, Konditoreien und Metzgereien unterscheiden sich wesentlich von ihr, indem deren Umsatz sich fast ausschliesslich und nicht nur zu rund 1/4 auf Milchprodukte, Back- und Fleischwaren erstreckt. Die Beschwerdeführerin wird nicht schlechter gestellt als die übrigen Lebensmittelgeschäfte im engern Sinne, die alle nebenbei in einem mehr oder weniger grossen Umfange Waren der Spezialgeschäfte verkaufen. Die Beschwerde ist daher auch in diesem Punkte unbegründet.

5./6.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird abgewiesen