



III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Bericht und Entwurf des Volkswirtschaftsdepartementes vom 7. März 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen	2
1.1 Geltendes Recht	2
1.2 Motion 42.20.25 «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten»	3
1.3 Bisherige Revisionsbestrebungen	4
1.3.1 Revisionsvorlage 1995	4
1.3.2 Revisionsvorlage 2002	4
1.3.3 Revisionsvorlage 2004	4
1.3.4 Nachtrag zum RLG	5
1.3.5 II. Nachtrag zum RLG	5
1.4 Entwicklungen im Umfeld	5
1.4.1 Bund	5
1.4.2 Umliegende Kantone	5
1.4.3 Grenznahes Ausland	6
1.4.4 Stadt St.Gallen	6
1.4.5 Stadt Rapperswil-Jona	7
1.5 Eidgenössische Arbeitsgesetzgebung	7
1.6 Handlungsspielräume für die Umsetzung der Motion	8
2 Grundzüge der neuen Regelung und Begründung	8
3 Vernehmlassung	9
4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
4.1 Ladenöffnung von Montag bis Samstag (Art. 8)	9
4.2 Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen (Art. 9 und 10)	10
4.3 Weitere Anpassungen (Art. 11 und 12)	11



5	Verordnungsrecht	11
6	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	11
7	Antrag	12
	Entwurf (III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung)	13

Zusammenfassung

Am 17. Februar 2021 hiess der Kantonsrat die Motion 42.20.25 «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten» gut und lud die Regierung ein, einen III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 vorzulegen, der die Ladenöffnungszeiten dauerhaft liberalisiert oder auf eine Regulierung der Ladenöffnungszeiten verzichtet. Zur Umsetzung dieser Motion ist vorgesehen, dass die Läden des Detailhandels von Montag bis Samstag ohne zeitliche Beschränkung geöffnet werden dürfen. Damit werden die Ladenöffnungszeiten an Werktagen vollständig flexibilisiert. Der Grundsatz, wonach die allermeisten Läden des Detailhandels an öffentlichen Ruhetagen geschlossen sind, soll aber unverändert gelten. Die Ausnahmen von diesem Grundsatz betreffen jene Läden, die unter dem Titel «erweiterte Ladenöffnungszeiten» bereits heute an den öffentlichen Ruhetagen geöffnet haben dürfen. Eine weitere Flexibilisierung des Sonntagsverkaufs ist nicht zweckmässig, weil die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an Sonntagen arbeitsrechtlich nicht zulässig ist. Die heutige Regelung für Tourismusgemeinden soll unverändert beibehalten werden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des III. Nachtrags zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1; abgekürzt RLG).

1 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

1.1 Geltendes Recht

Das RLG regelt unter anderem die Öffnungszeiten der Läden des Detailhandels. Die *allgemeine Ladenöffnung* (Art. 8 RLG) dauert von Montag bis Freitag von 06.00 bis 19.00 Uhr, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 06.00 bis 17.00 Uhr. Zudem kann die politische Gemeinde durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen, ausgenommen am Vorabend eines öffentlichen Ruhetags.

Erweiterte Ladenöffnungszeiten (vgl. Art. 9 ff. RLG) gelten für Läden und andere Verkaufsstellen mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, sowie für Kioske, Blumenläden, Videotheken und Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Die erweiterten Ladenöffnungszeiten dauern am Werktag von 05.00 bis 22.00 Uhr und am öffentlichen Ruhetag von 07.00 bis 21.00 Uhr. Die von der Regierung durch Verordnung bezeichneten Tourismusgemeinden können die erweiterten Ladenöffnungszeiten weiteren, einem touristischen Bedürfnis entsprechenden Läden gewähren (vgl. Art. 7 der Verordnung zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung [sGS 552.11; abgekürzt RLV]).



Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder Bewilligung *Ausnahmen* von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zulassen, ausgenommen an hohen Feiertagen (vgl. Art. 12 RLG). Ausnahmen sind zulässig für Publikumsmessen und Anlässe von regionaler oder überregionaler Bedeutung sowie für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe (höchstens vier je Laden und Jahr) und für spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen (höchstens zwei je Laden und Jahr).

Das Volkswirtschaftsdepartement kann vorübergehend Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten bewilligen, wenn besondere Bedürfnisse es rechtfertigen; die Regierung kann dauernde Ausnahmen bewilligen, wenn für eine politische Gemeinde ausserordentliche Verhältnisse bestehen (vgl. Art. 13 RLG). Dies ist vorab dort der Fall, wo die Verkaufstätigkeit der Ladengeschäfte durch ausserkantonale oder ausländische Ladenschlussordnungen schwer benachteiligt wird. Von dieser Kompetenz hat sie in einem einzigen Fall Gebrauch gemacht.¹

1.2 Motion 42.20.25 «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten»

Am 1. Dezember 2020 reichten die Fraktionen der SVP und der FDP die Motion 42.20.25 «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten» ein. Gegenstand der Motion ist der Auftrag an die Regierung, einen Nachtrag zum RLG vorzulegen, der die Ladenöffnungszeiten dauerhaft liberalisiert oder auf eine Regulierung der Ladenöffnungszeiten verzichtet. Nach Auffassung der Motionärinnen und Motionäre hätte eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten gleich drei positive Effekte:

- Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit von Läden gegenüber Online-Angeboten;
- bessere Verteilung der Kundenströme (gerade auch unter epidemiologischen Aspekten sinnvoll);
- Schaffung von Arbeitsplätzen in Randzeiten.

Die Regierung beantragte dem Kantonsrat am 19. Januar 2021 die Gutheissung der Motion. Sie hielt fest, im Vergleich mit der übrigen Schweiz und insbesondere mit den Nachbarkantonen sei die Handhabung der Ladenöffnung im Kanton St.Gallen restriktiv und enge den Gestaltungsspielraum der Ladenbetreiberinnen und Ladenbetreiber vergleichsweise stark ein. Wenn die bestehenden Ladenöffnungszeiten in erster Linie mit dem Schutz der Arbeitnehmenden im Verkauf begründet werde, greife dies zu kurz. Das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [SR 822.11; abgekürzt ArG]), das Tages- und Abendarbeit von 06.00 bis 23.00 Uhr bewilligungsfrei erlaube, trage diesem Schutzgedanken bereits ausreichend Rechnung. Wo punktuell ein weiterer Regelungsbedarf bestehe, sei dies Sache der Sozialpartnerinnen und Sozialpartner. Die Ausweitung der Ladenöffnungszeiten spiele zudem den ohnehin geänderten Einkaufsgewohnheiten in die Karten. Der Aufschwung des Online-Handels habe sich – als direkte Konsequenz der Covid-19-Epidemie – nochmals deutlich verstärkt. Auch die flexibleren Arbeitszeiten und das vermehrt praktizierte Homeoffice hätten das Einkaufsverhalten verändert. Viele dieser Entwicklungen dürften die Pandemie überdauern. Die Liberalisierung der Öffnungszeiten biete dem klassischen stationären Handel die Möglichkeit, die eigene Konkurrenzfähigkeit gegenüber dem Online-Handel zu verbessern. Ob und in welchem Umfang von den neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht werde, sei jedoch weiterhin jeder Ladenbetreiberin und jedem Ladenbetreiber selbst überlassen. Überdies erscheine das Argument der Motionärinnen und Motionäre plausibel, wonach eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten potenziell zusätzliche Arbeitsplätze in Randzeiten schaffe. Die vorhandenen Erfahrungen an Kiosken, Betrieben für Reisende und Tankstellenshops erhärteten diese Annahmen. Gerade für Studierende und Teilzeitarbeitnehmende könnten die flexiblen Arbeitsstellen im Verkauf attraktiv sein.

¹ Vgl. dazu den Beschluss der Regierung vom 18. November 2008 (RRB 2008/803) betreffend die Stadt Rapperswil-Jona.



Der Kantonsrat hiess die Motion am 17. Februar 2021 mit 69 Ja zu 42 Nein-Stimmen bei drei Enthaltungen gut.

1.3 Bisherige Revisionsbestrebungen

Die geltenden Ladenöffnungszeiten sind das Resultat eines politischen Kompromisses, der erst nach mehreren Anläufen zur Revision des (alten) Gesetzes über den Ladenschluss vom 21. März 1972 (nGS 32-60; abgekürzt aLSG) zustande gekommen ist.

1.3.1 Revisionsvorlage 1995

In Ausführung zweier parlamentarischer Vorstösse legte die Regierung am 9. August 1994 Botschaft und Entwurf für ein neues Ladenschlussgesetz vor (ABI 1994, 1721). Die Ladenöffnungszeiten sollten an Werktagen auf 21.00 Uhr und vor öffentlichen Ruhetagen auf 18.00 Uhr ausgedehnt werden. In der parlamentarischen Beratung wurde die zulässige Öffnungszeit von bisher 06.00 auf 05.00 Uhr vorverlegt, jedoch an der geltenden Schliessungszeit von 17.00 Uhr vor öffentlichen Ruhetagen festgehalten.

Gegen die Vorlage des Grossen Rates vom 28. September 1995 kam das Referendum zustande. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wurde das neue Ladenschlussgesetz mit 59'422 Nein zu 32'262 Ja-Stimmen deutlich abgelehnt.

1.3.2 Revisionsvorlage 2002

Rund vier Jahre später, in der Septembersession 2000, überwies der Kantonsrat die Motion 42.00.06, mit der die Regierung erneut beauftragt wurde, das aLSG zu liberalisieren. Die Regierung legte am 13. November 2001 den Entwurf für ein Gesetz über Ruhetag und Ladenschluss vor (ABI 2001, 2515). Im Bereich der Ladenöffnungszeiten war eine Unterscheidung zwischen allgemeiner und erweiterter Ladenöffnung sowie ein weitgehender Verzicht auf Ausnahmegewilligungen vorgesehen. Die allgemeine Ladenöffnung sollte von Montag bis Freitag von 05.00 bis 21.00 Uhr und am Samstag bis 17.00 Uhr dauern. Eine erweiterte Ladenöffnung war täglich für die Dauer von 05.00 bis 23.00 Uhr vorgesehen, und zwar für Läden zur Abdeckung spezieller Bedürfnisse (u.a. zur Hauptsache Lebensmittel anbietende Läden bis zu einer Fläche von 150 m² einschliesslich Tankstellenshops). Der Kantonsrat setzte den Beginn der allgemeinen Ladenöffnungszeit auf 06.00 Uhr fest und schuf die Möglichkeit, für Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr die erweiterte Ladenöffnung bis 01.00 Uhr zu bewilligen.

Die Vorlage des Kantonsrates vom 25. September 2002 wurde von den Stimmberechtigten am 18. Mai 2003 erneut abgelehnt (Referendum; 63'899 Ja gegen 69'827 Nein). Das Resultat fiel damit deutlich knapper aus als bei der Abstimmung im Jahr 1995.

1.3.3 Revisionsvorlage 2004

Die dritte Vorlage der Regierung vom 7. Oktober 2003 orientierte sich für die allgemein geltenden Ladenöffnungszeiten an Werktagen weitgehend am aLSG und konzentrierte sich auf die Einführung von erweiterten Öffnungszeiten für Läden mit einem speziellen Sortiment, insbesondere von Lebensmittelläden mit einer Fläche bis 120 m² (einschliesslich Tankstellenshops). Diese dritte Vorlage bzw. das bis heute geltende RLG wurde vom Kantonsrat am 4. Mai 2004 mit 168 zu 1 Stimmen angenommen und trat nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 1. Juli 2004 in Vollzug.



1.3.4 Nachtrag zum RLG

Im Zusammenhang mit der Vorlage «Bereinigung des kantonalen Gewerberechts» schlug die Regierung im Jahr 2007 u.a. eine geringfügige Änderung des RLG vor, indem für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist, die enge Flächen- und Sortimentsbeschränkung gemäss Art. 9 Bst. a RLG aufgehoben und für diese per se die erweiterten Ladenöffnungszeiten gelten sollten (ABI 2007, 955 ff., insbesondere 988 f., 992 f. und 1002). Der Kantonsrat erliess den Nachtrag zum RLG unverändert am 27. November 2007 und der Erlass trat nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist am 1. März 2008 in Vollzug (nGS 43-66).

1.3.5 II. Nachtrag zum RLG

In der Novembersession 2008 des Kantonsrates wurde die Motion 42.08.38 «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung: Anpassung an die umliegenden Kantone» eingereicht und am 16. Februar 2009 gutgeheissen. Die Regierung wurde beauftragt, die allgemeinen Ladenöffnungszeiten in Art. 8 Abs. 1 RLG dahingehend zu ändern, dass die Läden des Detailhandels von Montag bis Freitag bis 20.00 Uhr (anstatt 19.00 Uhr) und am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18.00 Uhr (anstatt 17.00 Uhr) geöffnet sein dürfen. Die Möglichkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs bis 21.00 Uhr (Art. 8 Abs. 2 RLG) sei zu streichen. Art. 8 Abs. 3 RLG, wonach die Läden am öffentlichen Ruhetag geschlossen bleiben, sei unverändert beizubehalten. Der Motionsauftrag wurde im Entwurf der Regierung vom 11. August 2009 tel quel umgesetzt (ABI 2009, 2359 ff.). Anlässlich der parlamentarischen Beratung wurde die Vorlage darauf reduziert, die allgemeinen Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag von 19.00 Uhr auf 20.00 Uhr auszudehnen. Die von der Regierung (bzw. von den Motionärinnen und Motionären) vorgeschlagene Verlängerung um eine Stunde am Samstag und die Aufhebung des Abendverkaufs entfielen. Der Kantonsrat stimmte dem so gefassten II. Nachtrag zum RLG am 24. Februar 2010 mit 65 zu 44 Stimmen zu. Gegen die Vorlage wurde das Ratsreferendum ergriffen. Anlässlich der Volksabstimmung vom 26. September 2010 wurde die Vorlage mit 43'389 Ja zu 75'494 Nein-Stimmen überaus deutlich verworfen, was vor dem Hintergrund des knappen Ergebnisses zu einer weit liberaleren Vorlage im Jahr 2002 erstaunte.

1.4 Entwicklungen im Umfeld

1.4.1 Bund

Mit Annahme der Motion 12.3637 «Frankenstärke. Teilharmonisierung der Ladenöffnungszeiten» vom 15. Juni 2012 beauftragten National- und Ständerat den Bundesrat, im Rahmen einer Gesetzesvorlage die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag für alle Detailhandelsbetriebe im Sinn eines Mindeststandards wie folgt teilweise zu harmonisieren: von Montag bis Freitag von 06.00 bis 20.00 Uhr und am Samstag von 06.00 bis 19.00 Uhr, wobei die kantonalen Feiertage auszunehmen seien. Am 28. November 2014 legte der Bundesrat Botschaft und Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ladenöffnungszeiten (abgekürzt LadÖG) vor (BBI 2015, 741 ff.), das im Wesentlichen die in der Motion geforderten Ladenöffnungszeiten vorsah. Dies im Sinn eines Mindeststandards, der von den Kantonen ausgedehnt werden konnte (vgl. Art. 1 LadÖG). Der Ständerat beschloss an seiner zweiten Beratung vom 6. Juni 2016 definitiv, auf das LadÖG nicht einzutreten.

1.4.2 Umliegende Kantone

Der Kanton Zürich kennt seit der Totalrevision der Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzgebung vom 26. Juni 2000 an Werktagen keine Ladenschlussvorschriften mehr (vgl. § 4 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes; LS 822.4). Die Läden können damit ihre Öffnungszeiten an Werktagen im Rahmen der übrigen Gesetzgebung frei bestimmen. Angesichts der Gesetzgebung von Bund, Kanton und Gemeinden (z.B. eidgenössische Arbeitsgesetzgebung, Umwelt-, Bau- und



Polizeirecht) bestehe kein zusätzlicher Regelungsbedarf, so die einleitenden Ausführungen des Regierungsrates (vgl. Antrag des Regierungsrates Zürich vom 10. März 1999, ABI ZH 1999, 416 ff., 420). An öffentlichen Ruhetagen sind die Läden der Detailhandelsbetriebe geschlossen zu halten; Ausnahmen betreffen Läden in Zentren des öffentlichen Verkehrs, Apotheken, Milchgeschäfte, Bauernhöfe, Sennereien, Bäckereien u.dgl., Blumengeschäfte, Kioske, Kleinläden bis höchstens 200 m² und Garagenbetriebe (mit Tankstellenkiosken; zum Ganzen vgl. § 5 des Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetzes sowie § 3 der Verordnung zum Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz [LS 822.41]). Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz wurde anlässlich der Referendumsabstimmung vom 24. September 2000 angenommen.

Im Kanton Thurgau dürfen die Verkaufsgeschäfte seit 1. Januar 2003 werktags von 06.00 bis 22.00 Uhr geöffnet sein (vgl. § 5 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten; RB 554.11). An Sonntagen sind sie geschlossen zu halten; ausgenommen sind Verkaufsgeschäfte mit einer Verkaufsfläche von höchstens 120 m², soweit sie hauptsächlich Lebensmittel anbieten, Blumengeschäfte, Landwirtschaftsbetriebe (Hofläden) sowie Kioske; die zulässigen Öffnungszeiten dauern von 08.00 bis 20.00 Uhr (vgl. § 6 Abs. 1, 2 und 4 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten). An den hohen Feiertagen sind sämtliche Verkaufsgeschäfte geschlossen zu halten (vgl. § 7 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten).

Die beiden Appenzell sowie die Kantone Graubünden und Glarus kennen keine kantonale Regelung der Ladenöffnungszeiten. Teilweise bestehen Regelungen auf Gemeindeebene; dies trifft auf einige Gemeinden in Graubünden und Appenzell Ausserrhoden zu.

1.4.3 Grenznahe Ausland

Die regulären Ladenöffnungszeiten im Fürstentum Liechtenstein dauern von Montag bis Freitag von 06.00 bis 21.00 Uhr, am Samstag von 06.00 bis 17.00 Uhr und am Sonntag mit behördlicher Bewilligung – vorausgesetzt wird ein «berechtigtes Interesse» – von 07.00 bis 17.00 Uhr (vgl. Art. 2 Abs. 3 sowie Art. 3 Abs. 1 Bst. a bis c der Verordnung über die Sonn- und Feiertagsruhe und den Ladenschluss [LR 930.111]).

Das Bundesland Baden-Württemberg hat mit Gesetz über die Ladenöffnung vom 14. Februar 2007 (GBl. vom 5. März 2007) von Montag bis Samstag auf die Festlegung von Ladenöffnungszeiten verzichtet. An Sonn- und Feiertagen sind die Läden geschlossen.

Im Land Vorarlberg dürfen die Läden von Montag bis Freitag grundsätzlich von 06.00 bis 19.30 Uhr geöffnet werden; am Samstag von 06.00 bis 17.00 Uhr (vgl. Verordnung des Landeshauptmannes vom 1. August 2003 über die Ladenöffnungszeiten an Werktagen, in: LGBl. Nrn. 34/2003 [Grunderlass] und 50/2005 [Änderung]). Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen ist grundsätzlich verboten. Ausnahmen gibt es unter anderem für inhabergeführte Läden für Waren des täglichen Bedarfs, Fremdenverkehrsgemeinden, Bahnhöfe, Kioske und Tankstellen.

1.4.4 Stadt St.Gallen

Mit Vollzugsreglement vom 26. Mai 2020 legte der Stadtrat der Stadt St.Gallen einen Innenstadterweiterungsperimeter fest, in dem für alle Läden des Detailhandels erweiterte Ladenöffnungszeiten nach Art. 10 RLG von 06.00 bis 20.00 Uhr werktags und von 10.00 bis 17.00 Uhr am öffentlichen Ruhetag gelten. Bei der Stadt St.Gallen handelt es sich um eine Tourismusgemeinde nach Art. 11 RLG (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a RLV). Unabhängig davon dürfen in diesen Läden am Sonntag nur mit arbeitsrechtlicher Bewilligung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt werden (vgl. Abschnitt 1.5).



Mit der Volksinitiative «Kein Sonntagsverkauf in der Stadt St.Gallen» wollten die Initiantinnen und Initianten dem Stadtrat die Kompetenz entziehen, über die Ladenöffnungszeiten zu entscheiden. Sie zielten auf die Aufhebung des erwähnten Vollzugsreglementes vom 26. Mai 2020. Sie begründeten das Begehren mit dem Arbeitnehmerschutz («ohne Gesamtarbeitsvertrag keine verlängerten Ladenöffnungszeiten») und dem fehlenden volkswirtschaftlichen Nutzen der erweiterten Öffnungszeiten. Begünstigt würden einzig Supermärkte und grosse Ladenketten. Kleine Geschäfte könnten häufig nicht mithalten und gerieten zusätzlich und unnötig unter Druck.

Das Stadtparlament lehnte die Initiative mit Beschluss vom 2. November 2021 ab. Gleichzeitig nahm es einen Gegenvorschlag an, wonach der Stadtrat den Tourismisläden die erweiterten Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag höchstens von 06.00 bis 20.00 Uhr und am Samstag von 06.00 bis 18.00 Uhr gewähren dürfe, wogegen diese Betriebe am öffentlichen Ruhetag geschlossen zu halten seien. Die Stimmberechtigten lehnten am 15. Mai 2022 sowohl die Initiative (10'447 Nein zu 1'549 Ja) als auch den Gegenvorschlag des Stadtparlamentes (10'243 Nein zu 6'896 Ja) ab. Es bleibt damit bei der Möglichkeit für erweiterte Ladenöffnungszeiten im Innenstadtperimeter gemäss Reglement vom 26. Mai 2020, wobei – soweit ersichtlich – bis heute kein einziges Gesuch um Bewilligung von Sonntagsarbeit eingereicht worden ist.

1.4.5 Stadt Rapperswil-Jona

Im Reglement über Ruhetag und Ladenöffnung vom 31. August 2009 (SRRJ 552.001) ist ein Altstadtperimeter vorgesehen, innerhalb dessen die erweiterten Ladenöffnungszeiten gelten (vgl. Art. 3). Die Regelung ist weitgehend identisch mit jener der Stadt St.Gallen und hat betreffend die Bewilligung von Sonntagsarbeit in der Vergangenheit Anlass zu Rechtstreitigkeiten gegeben (vgl. den Entscheid des Bundesgerichtes 2C_379 und 419/2013 vom 10. Februar 2014). Es erscheint klar, dass die Zuweisung zu einem Tourismuserimeter durch die politische Gemeinde eine arbeitsrechtliche Beurteilung des Einzelfalles nicht vorwegnehmen kann.

1.5 Eidgenössische Arbeitsgesetzgebung

Die Motionärinnen und Motionäre begründen die Motion 42.20.25 «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten» insbesondere mit dem Argument, das ArG trage dem öffentlich-rechtlich gebotenen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – gerade auch des Detailhandels – ausreichend Rechnung. Dieser Auffassung ist auch die Regierung, zumal keine andere Branche zusätzliche Einschränkungen der Betriebszeiten kennt.

Die abschliessende bundesrechtliche Regelung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Tagesarbeit von 06.00 bis 20.00 Uhr und Abendarbeit von 20.00 bis 23.00 Uhr sind bewilligungsfrei. Abendarbeit bedingt eine vorgängige Anhörung der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bzw. deren Vertretung. Mit deren Zustimmung kann der bewilligungsfreie Arbeitszeitrahmen um eine Stunde vorverschoben (auf 05.00 Uhr) oder verlängert werden (bis 24.00 Uhr), wobei die betriebliche Arbeitszeit 17 Stunden nicht übersteigen darf. Die Tages- und Abendarbeitszeit der einzelnen Arbeitnehmerin bzw. des einzelnen Arbeitnehmers muss mit Einschluss von Pausen und Überzeit innerhalb von 14 Stunden liegen (zum Ganzen vgl. Art. 10 Abs. 1 bis 3 ArG).
- Die Beschäftigung von Arbeitnehmenden ausserhalb der betrieblichen Tages- und Abendarbeit (sog. Nachtarbeit) und am Sonntag ist grundsätzlich verboten (vgl. Art. 16 und 18 ArG). Das zuständige Bundesamt bewilligt dauernde oder regelmässig wiederkehrende Ausnahmen, wenn Nacht- oder Sonntagsarbeit aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich sind. Vorübergehende Nacht- oder Sonntagsarbeit wird vom Kanton bewilligt, sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird (vgl. Art. 17 und 19 ArG). Die Kantone können so-



dann höchstens vier Sonntage je Jahr bezeichnen, an denen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Verkaufsgeschäften ohne Bewilligung beschäftigt werden dürfen (vgl. Art. 19 Abs. 6 ArG).

- Nach Art. 27 Abs. 1 ArG können bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden durch Verordnung ganz oder teilweise von den zitierten Bestimmungen ausgenommen und Sonderbestimmungen unterstellt werden, soweit dies mit Rücksicht auf ihre besonderen Verhältnisse notwendig ist. Beispielsweise dürfen in Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetrieben in Bahnhöfen, die auf Grund des grossen Reiseverkehrs Zentren des öffentlichen Verkehrs sind, sowie in Flughäfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sonntags beschäftigt werden (Art. 27 Abs. 1^{ter} ArG). Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr in Tankstellenshops, deren Waren- und Dienstleistungsangebot in erster Linie auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist, beschäftigt werden, gilt weder das Verbot der Nacht- noch der Sonntagsarbeit (vgl. Art. 27 Abs. 1^{quater} ArG).
- Durch Verordnung von der Bewilligungspflicht für Sonntags- und Nachtarbeit ausgenommen sind ferner – soweit hier von Interesse – Gastwirtschaftsbetriebe, Sport- und Freizeitanlagen, Betriebe des Autogewerbes, soweit sie mit der Versorgung von Fahrzeugen mit Betriebsstoffen sowie für die Aufrechterhaltung eines Pannen-, Abschlepp- und damit verbundenen Reparaturdienstes beschäftigt sind, Apotheken für den Notfalldienst und konzessionierte Spielbanken. Von der Bewilligungspflicht für Sonntags- und teilweise für Nachtarbeit dispensiert sind Kinos (bis 02.00 Uhr) sowie Kioske. Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, die der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse der Touristinnen und Touristen dienen, dürfen für die Bedienung der Kundschaft nötige Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während der Saison bewilligungsfrei am Sonntag beschäftigen. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind ferner Einkaufszentren, die den Bedürfnissen des internationalen Fremdenverkehrs dienen (vgl. zum Ganzen Art. 15 ff. der eidgenössischen Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz [SR 822.112]).

1.6 Handlungsspielräume für die Umsetzung der Motion

Die zulässigen Arbeitszeiten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind gesetzlich reguliert. Weil die meisten Läden des Detailhandels Personal beschäftigen, steckt das öffentliche Arbeitsrecht den zeitlichen Rahmen der möglichen Öffnungszeiten ab. Die Ladenschlussregulierung kann das öffentliche Arbeitsrecht nicht übersteuern. Während die Tages- und Abendarbeit – namentlich die Zeitspanne zwischen 06.00 bis 20.00 Uhr bzw. zwischen 20.00 und 23.00 Uhr – bewilligungsfrei möglich ist, dürfen am Sonntag nur ganz bestimmte Betriebe überhaupt Personal beschäftigen. Es ist insofern sinnvoll, den Fokus einer flexibilisierten Ladenöffnungsgesetzgebung auf jenen Zeitraum zu richten, in dem die Läden des Detailhandels die neuen Freiräume mit Blick auf das Arbeitsrecht auch tatsächlich ausnützen können. Dies betrifft die Werktage. Am grundsätzlichen Verbot der Sonntagsarbeit würde demgegenüber auch ein vollständig liberalisiertes Ladenöffnungsgesetz nichts ändern. Der Vorschlag der Regierung sieht deshalb davon ab, sämtliche Bestimmungen betreffend Ladenöffnung – d.h. im Wesentlichen die Art. 7 bis 13 RLG – aus dem Gesetz zu streichen. Sie ist der Überzeugung, dass die Ladenöffnungszeiten so festzulegen sind, dass die Läden des Detailhandels auch tatsächlich öffnen können.

2 Grundzüge der neuen Regelung und Begründung

Der Gesetzesentwurf zeichnet sich im Wesentlichen dadurch aus, dass die heutige kantonalrechtliche Regulierung der Ladenöffnungszeiten aufgehoben und der unnötige Dualismus zwischen Ladenöffnungszeiten und Arbeitnehmendenschutz beseitigt wird. Im Einzelnen bedeutet dies:



- Von Montag bis Samstag sollen die Läden des Detailhandels ohne zeitliche Beschränkung geöffnet werden dürfen. Damit werden die Ladenöffnungszeiten an Werktagen vollständig flexibilisiert. Zu beachten sind jedoch die Bestimmungen der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung, gegebenenfalls auch des Umwelt-, Bau- und Polizeirechts, wenn angesichts der Immissionen einschränkende individuelle Betriebszeiten festgelegt werden müssen.
- Der Grundsatz, dass die meisten Läden des Detailhandels an öffentlichen Ruhetagen geschlossen sind, soll unverändert gelten.
- Die Ausnahmen vom vorerwähnten Grundsatz betreffen jene Läden, die unter dem Titel «erweiterte Ladenöffnungszeiten» bereits heute (auch) am öffentlichen Ruhetag geöffnet haben dürfen.
- Durch die Flexibilisierung an den Werktagen wird die heutige Regelung teilweise gegenstandslos. Sie wird nur insofern teilweise überführt, als es um die Öffnungszeiten an den öffentlichen Ruhetagen geht. Von 06.00 Uhr bis 22.00 Uhr geöffnet haben dürfen Lebensmittelläden mit einer Fläche bis höchstens 120 m², Kioske, Blumenläden, Videotheken und Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Diese Geschäfte konnten nach der bisherigen Regelung am öffentlichen Ruhetag von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr geöffnet werden; Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit sind für diese Geschäfte möglich. Eine weitere Ausdehnung des Sonntagsverkaufs ist nicht zweckmässig, weil in der Regel kein Personal beschäftigt werden darf.
- Beibehalten werden soll auch die Möglichkeit für die von der Regierung festgelegten Tourismusgemeinden, die Ladenöffnung am öffentlichen Ruhetag weiteren Läden zu gewähren, soweit diese touristische Bedürfnisse abdecken.
- Die übrigen Anpassungen sind redaktioneller Natur bzw. ergeben sich aus der Neuregelung. So etwa die Aufhebung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c RLG, wonach die politische Gemeinde für höchstens zwei spezielle Verkaufsanlässe je Laden und Jahr an Werktagen Ausnahmen von den allgemeinen Ladenöffnungszeiten gewähren kann. Diese Bestimmung wird inhaltsleer, nachdem auf die Bezeichnung von Öffnungszeiten an Werktagen verzichtet wird.

Eine weitgehende Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten erscheint sinnvoll. Die heutigen Ladenöffnungszeiten im stationären Detailhandel sind im Vergleich zu den umliegenden Kantonen und dem angrenzenden Ausland restriktiv (vgl. Abschnitt 1.4 hiervor). Dies begünstigt den Einkaufstourismus. Gerade auch mit Blick auf den immer zunehmenden Online-Handel erlauben es die geltenden Öffnungszeiten nicht, auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden ausreichend einzugehen. Längere Ladenöffnungszeiten sind für den Detailhandel jedoch auch ein Kostenfaktor. Für Läden, die am Abend nicht genügend Kundschaft anziehen können, dürften sich längere Ladenöffnungszeiten deshalb kaum lohnen. Es gilt deshalb zu betonen, dass die verlängerten Öffnungszeiten nicht ausgeschöpft werden müssen. Die Privilegierung gewisser Standorte wie Tankstellenshops und Bahnhofareale durch lange Öffnungszeiten führte sodann zum Aufbau einer Art Parallelstruktur: Die Läden, die nicht von den Vorzugsöffnungszeiten profitieren können, verlieren besonders zu Randzeiten Kundschaft.

3 Vernehmlassung

[...]

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Ladenöffnung von Montag bis Samstag (Art. 8 RLG)

Die Differenzierung von allgemeinen und erweiterten Ladenöffnungszeiten soll werktags vollständig aufgehoben werden. Von Montag bis Samstag sollen die Läden des Detailhandels damit



ohne zeitliche Beschränkung geöffnet werden dürfen. Den Anliegen der Motionärinnen und Motionäre soll damit insofern Rechnung getragen werden, als die Ladenöffnungszeiten an Werktagen vollständig liberalisiert werden. Zu beachten sind jedoch insbesondere die Bestimmungen der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung, das den Arbeitnehmendenschutz ausreichend und – unter der (Arbeits-)Woche – neu abschliessend regelt. Ebenfalls ist nicht auszuschliessen, dass die Bestimmungen des eidgenössischen Umweltrechts im Einzelfall verlangen, dass betriebliche Einschränkungen in Nachtzeiten (22.00 bis 06.00 Uhr) verfügt werden. Dies insbesondere aufgrund übermässiger Immissionen gemäss der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41). Zu Gunsten dieser beiden Regelungsbereiche wird in Art. 8 Abs. 2 RLG ein Vorbehalt angebracht.

Der heutige Art. 8 Abs. 2 RLG, wonach die politische Gemeinde durch Reglement die Ladenöffnung mit Ausnahme des Vorabends eines öffentlichen Ruhetags einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen kann, wird durch den Verzicht auf die Bestimmung von Ladenöffnungszeiten obsolet und ist entsprechend zu streichen. Die Frage, welche Läden des Detailhandels am öffentlichen Ruhetag geöffnet werden dürfen, wird neu in Art. 9 und 10 RLG geregelt. Art. 8 Abs. 3 RLG ist deshalb ebenfalls zu streichen.

4.2 Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen (Art. 9 und 10 RLG)

Die Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen ist heute in drei verschiedenen Artikeln geregelt. Art. 8 Abs. 3 RLG hält für die Läden mit allgemeinen Ladenöffnungszeiten fest, dass diese am öffentlichen Ruhetag geschlossen bleiben. Art. 9 RLG regelt den Geltungsbereich der erweiterten Ladenöffnungszeiten; Art. 10 Abs. 1 Bst. b RLG die Öffnungszeiten am öffentlichen Ruhetag. Neu soll die Öffnungszeit am öffentlichen Ruhetag in Art. 9 RLG zusammengefasst geregelt werden.

Abs. 1 hält den Grundsatz fest, dass die Läden des Detailhandels an öffentlichen Ruhetagen geschlossen bleiben (Art. 9 Abs 1 RLG). Damit wird dem nach wie vor bestehenden öffentlichen Ruhebedürfnis an öffentlichen Ruhetagen Rechnung getragen. Eine Flexibilisierung (auch) am öffentlichen Ruhetag wäre insofern wenig hilfreich, als die Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern am Sonntag nur sehr eingeschränkt zulässig ist.

Art. 9 Abs. 2 RLG bringt zum Ausdruck, dass die heute unter dem Titel «erweiterte Ladenöffnungszeiten» zulässigen Ladenöffnungszeiten für bestimmte Arten von Detailhandelsbetrieben am öffentlichen Ruhetag weitergelten sollen. Eine geringfügige Anpassung besteht darin, dass die Betriebe am Morgen eine Stunde früher öffnen dürfen und am Abend eine Stunde später schliessen müssen (06.00 anstatt 07.00 Uhr bzw. 22.00 anstatt 21.00 Uhr). So sollen Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 m², Kioske, Blumenläden, Videotheken sowie Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse von Reisenden ausgerichtet ist, von 06.00 bis 22.00 Uhr geöffnet haben dürfen. Eine weitergehende materielle Änderung dieser bewährten Bestimmung ist nicht angezeigt, und Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit sind für diese Betriebe möglich.

Auch soll das zuständige Departement weiterhin für Autobahnraststätten mit Gastwirtschaftsbetrieb diese Ladenöffnungszeiten ausdehnen können (Art. 9 Abs 3 RLG). Diese Regelung übernimmt den heutigen Art. 10 Abs. 2 RLG unverändert.

Art. 10 RLG ist aufzuheben. Weil von Montag bis Samstag die Unterscheidung zwischen Läden mit allgemeinen und erweiterten Öffnungszeiten entfällt, wird Art. 10 Abs. 1 Bst. a RLG inhaltsleer. Die erweiterten Öffnungszeiten am öffentlichen Ruhetag (Art. 10 Abs. 1 Bst. b RLG) finden



sich neu in Art. 9 Abs. 2 RLG. Die Regelung von Art. 10 Abs. 2 RLG soll unverändert in Art. 9 Abs. 3 RLG überführt werden.

4.3 Weitere Anpassungen (Art. 11 und 12 RLG)

Bis anhin hatten die von der Regierung festgelegten Tourismusgemeinden die Möglichkeit, die erweiterten Ladenöffnung unter der Woche und an öffentlichen Ruhetagen weiteren Läden zu gewähren, soweit diese touristische Bedürfnisse abdecken. Mit Aufgabe der Differenzierung zwischen allgemeinen und erweiterten Ladenöffnungszeiten an Wochentagen zu Gunsten eines vollständigen Verzichts auf die Regelung von Ladenöffnungszeiten ist die Bestimmung von Art. 11 Abs. 1 RLG insofern redaktionell anzupassen, als von ihr nur mehr die (erweiterten) Öffnungszeiten am öffentlichen Ruhetag (Art. 10 Abs. 1 RLG) zu erfassen sind. Zu beachten ist, dass den einzelnen Läden des Detailhandels die Öffnung am öffentlichen Ruhetag weiterhin nur erlaubt werden darf, wenn dies einem touristischen Bedürfnis entspricht.

Nach der heutigen Bestimmung von Art. 12 Abs. 1 Bst. c RLG kann die politische Gemeinde durch Reglement oder Bewilligung Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten für spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen, höchstens für zwei je Laden und Jahr, zulassen. Weil an Werktagen keine allgemeinen Ladenöffnungszeiten mehr gelten sollen, stösst auch der entsprechende Ausnahmetatbestand ins Leere.

5 Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Für den Vollzug des vorliegenden Nachtrags ist kein zusätzliches Verordnungsrecht bzw. keine Anpassung erforderlich.

6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Der vorgesehene III. Nachtrag zum RLG zeitigt weder beim Kanton noch bei den politischen Gemeinden finanzielle Mehr- oder Minderbelastungen.

Der Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1) i.V.m. Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).



7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den III. Nachtrag zum RLG einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Entwurf des Volkswirtschaftsdepartementes vom 7. März 2023

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom ●●² Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004»³ wird wie folgt geändert:

Art. 8 *Allgemeine Ladenöffnung von Montag bis Samstag*

~~1 Der Laden darf geöffnet sein:~~ **Die Läden des Detailhandels können von Montag bis Samstag ohne zeitliche Beschränkung geöffnet sein. Die Vorschriften der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung und des eidgenössischen Umweltrechts bleiben vorbehalten.**

- a) ~~von Montag bis Freitag von 06.00 bis 19.00 Uhr;~~
- b) ~~am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 06.00 bis 17.00 Uhr.~~

~~2 Die politische Gemeinde kann durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen, ausgenommen am Vorabend eines öffentlichen Ruhetags.~~

~~3 Am öffentlichen Ruhetag bleibt der Laden geschlossen.~~

Art. 9 *Erweiterte Ladenöffnung* **Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen**

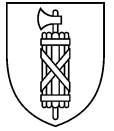
a) *Geltungsbereich* **Grundsatz**

~~1 Erweiterte Ladenöffnungszeiten gelten für:~~ **Die Läden des Detailhandels bleiben vorbehaltlich von Abs. 2 dieser Bestimmung an öffentlichen Ruhetagen geschlossen.**

- a) ~~Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 m²;~~
- b) ~~Kioske;~~
- c) ~~Blumenläden;~~
- d) ~~Videotheken;~~

² ABI 2023-●●.

³ sGS 552.1.



- e) ~~Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.~~

² Von 06.00 bis 22.00 Uhr können geöffnet sein:

- a) **Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 m²;**
- b) **Kioske;**
- c) **Blumenläden;**
- d) **Videotheken;**
- e) **Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.**

³ **Das zuständige Departement kann für Autobahnraststätten mit Gastwirtschaftsbetrieb die Ladenöffnungszeiten nach Abs. 2 dieser Bestimmung ausdehnen.**

Art. 10 wird aufgehoben.

Art. 11 c) Tourismusgemeinde

¹ Die Tourismusgemeinde kann die ~~erweiterten~~ Ladenöffnungszeiten **nach Art. 9 Abs. 2 dieses Erlasses** durch Reglement oder Bewilligung für weitere Läden gewähren. Die Läden müssen einem touristischen Bedürfnis entsprechen.

² Tourismusgemeinden sind Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorte, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist.

³ Die Regierung bezeichnet die Tourismusgemeinden durch Verordnung.⁴

Art. 12 Ausnahmen

a) Gemeinde

¹ Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder Bewilligung Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zulassen:

- a) für Publikumsmessen und Anlässe von regionaler oder überregionaler Bedeutung;
- b) für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe, höchstens für vier je Laden und Jahr;
- c) ~~für spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen, höchstens für zwei je Laden und Jahr.~~

² Für den hohen Feiertag sind keine Ausnahmen zulässig.

³ Für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe in der Adventszeit kann die Ladenöffnung von 12.00 bis 17.00 Uhr zugelassen werden.

⁴ Art. 7 der V zum G über Ruhetag und Ladenöffnung, sGS 552.11.



RRB 2023/155 / Beilage 1

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.