

Interpellation Chandiramani-Rapperswil-Jona / Bühler-Schmerikon (9 Mitunterzeichnende) vom 28. November 2017

Gleiche Rechte im Detailhandel bei den Ladenöffnungszeiten

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. Januar 2018

Christopher Chandiramani-Rapperswil-Jona und René Bühler-Schmerikon erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 28. November 2017 danach, wie vor dem Hintergrund, dass im Kanton St.Gallen mehrere Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten in Kraft seien (Bundesrecht, kantonales und kommunales Recht sowie Spezialbestimmungen), die Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit gewährleistet werden könne.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Möglichkeit, am Abend oder am Sonntag Detailhandel zu betreiben, richtet sich einerseits nach den gesetzlichen Bestimmungen über den Ladenschluss und andererseits nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [SR 822.11; abgekürzt ArG]) sowie den zugehörigen Verordnungen.

Das kantonale Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1; abgekürzt RLG) regelt die zulässigen Öffnungszeiten der Läden des Detailhandels. Demnach dürfen Läden 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 geöffnet sein. Die Gemeinden können die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen, ausgenommen am Vorabend eines öffentlichen Ruhetags. An öffentlichen Ruhetagen bleiben die Läden geschlossen. Für Läden und andere Verkaufsstellen mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, Kioske, Blumenläden, Videotheken, Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten und für Läden in Tourismusgemeinden, die einem touristischen Bedürfnis entsprechen, gelten erweiterte Öffnungszeiten. Sie dürfen an Werktagen von 05.00 bis 22.00 Uhr und an Sonntagen von 07.00 bis 21.00 Uhr geöffnet sein.

Vollständig vom Geltungsbereich des RLG ausgenommen sind die sogenannten Nebenbetriebe nach Art. 39 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes (SR 742.101; abgekürzt EBG). Auf Läden auf dem Bahnhofgebiet, die vom Eisenbahnunternehmen als Nebenbetrieb definiert wurden, finden die Vorschriften von Kantonen und Gemeinden über die Öffnungs- und Schliessungszeiten keine Anwendung (vgl. Art. 39 Abs. 3 EBG).

Wann in den Läden gearbeitet werden darf bzw. zu welchen Zeiten Arbeitnehmende eingesetzt werden dürfen, richtet sich wie erwähnt nach dem eidgenössischen Arbeitsgesetz. Dabei unterscheidet das ArG zwischen bewilligungsfreier und zu bewilligender Arbeitszeit. Eine behördliche Bewilligung wird nach dem geltenden Recht erst für Arbeiten ab 23.00 Uhr benötigt. Der Zeitraum zwischen 20.00 Uhr und 23.00 Uhr gilt als Abendarbeit, welche die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber nach Anhörung der betroffenen Arbeitnehmenden von sich aus einführen darf. Mit Zustimmung einer Mehrheit der betroffenen Arbeitnehmenden kann er zudem den Beginn der Tagesarbeit von 06.00 Uhr auf 05.00 Uhr oder das Ende der Abendarbeit auf 24.00 Uhr verschieben, wobei aber die betriebliche Arbeitszeit 17 Stunden nicht übersteigen darf. Der Rahmen der bewilligungsfreien Arbeitszeit dauert somit von 05.00 Uhr bis 24.00 Uhr.

Nacht- und Sonntagsarbeit ist verboten. Dieser Grundsatz wird allerdings für verschiedene Branchen auf Verordnungsstufe gelockert oder ganz aufgehoben. Für Einzelheiten kann auf die Antwort der Regierung auf die Interpellation 51.10.85 «Offene Läden an Sonntagen: Rechtmässigen Zustand wieder herstellen» vom 18. Januar 2011 verwiesen werden.

Es trifft somit zu, dass die Möglichkeit, am Abend und/oder am Sonntag Detailhandel zu betreiben, durch eine Mehrzahl von Erlassen unterschiedlicher Gemeinwesen geregelt wird. Hingegen trifft es nicht zu, dass die Situation in den vergangenen Monaten komplizierter geworden sei, wie die Interpellanten geltend machen. Die relevanten rechtlichen Bestimmungen sind alle seit vielen Jahren in Vollzug.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Wie oben erwähnt gelten nach Art. 9 ff. RLG für Läden und andere Verkaufsstellen mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, erweiterte Öffnungszeiten. Das RLG stellt im Unterschied zu Art. 39 EBG und zum Arbeitsgesetz nicht auf die Lage des Ladens ab, sondern lediglich auf die Ladenfläche und das Sortiment, das zur Hauptsache Lebensmittel umfassen muss.

Eine Ausnahme gilt für Läden mit erweiterten Ladenöffnungszeiten nach Art. 11 RLG. Diese müssen in einer Tourismusgemeinde liegen. Dafür muss sich das Sortiment solcher Läden nicht auf Lebensmittel konzentrieren, sondern die Läden müssen einem touristischen Bedürfnis entsprechen. Darunter fallen insbesondere Souvenirläden und Sportgeschäfte.

Die von den Interpellanten angesprochene unterschiedliche Behandlung zweier Läden an der Bahnhofstrasse in Rapperswil-Jona hat nichts mit den Ladenöffnungszeiten zu tun, sondern mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen das ArG die Beschäftigung von Arbeitnehmenden am Sonntag zulässt. Da diese Frage abschliessend vom Bundesrecht geregelt wird, hat der Kanton hier keinerlei Gestaltungsspielraum.

2. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit aus Art. 8 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) und Art. 2 Bst. b der Verfassung des Kantons St.Gallen [sGS 111.1; abgekürzt KV] verlangt keine absolute Gleichbehandlung aller Läden. Vielmehr sind rechtlich unterschiedliche Regelungen zulässig, wenn sich die Unterscheidung auf sachliche und vernünftige Gründe abstützen lässt.

Der kantonale Gesetzgeber erachtete es beim Erlass des RLG als sinnvoll und zulässig, die erweiterten Ladenöffnungszeiten nur gewissen Ladenkategorien zu gewähren. Es handelt sich dabei um Läden, deren Angebot typischerweise auch ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten nachgefragt wird und von denen geringe Störungen der öffentlichen Ruhe ausgehen. Hingegen achtete der Gesetzgeber strikte darauf, innerhalb der Ladenkategorien keine weiteren, unzulässigen Unterscheidungen zu machen. So werden im Kanton St.Gallen etwa Tankstellenshops genau gleich behandelt wie alle anderen kleinen Läden bis 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten.

Die Unterscheidung zwischen allgemeinen und erweiterten Ladenöffnungszeiten führte seit Vollzugsbeginn des RLG am 1. Juli 2004 noch nie zu Rechtsstreitigkeiten, woraus wohl abgeleitet werden darf, dass sie von den betroffenen Gewerbetreibenden akzeptiert und nicht als Verstoß gegen die Rechtsgleichheit empfunden wird. Auch die Rechtssicherheit ist angesichts fehlender Rechtsstreitigkeiten offensichtlich gewährleistet.

3. Wie oben ausgeführt, kam es seit dem 1. Juli 2004 noch nie zu Rechtsstreitigkeiten, welche die Unterscheidung zwischen allgemeinen und erweiterten Ladenöffnungszeiten gemäss

RLG zum Gegenstand hatten. Insbesondere ging es in dem von den Interpellanten angesprochenen Rechtsstreit in Rapperswil-Jona um das Sonntagsarbeitsverbot nach ArG und nicht um die kantonal geregelten Ladenöffnungszeiten. Dem RLG kann daher kein «Bestimmungswirrwarr» vorgeworfen werden, der gegen Art. 8 und 9 BV verstösst. Auch der von den Interpellanten angesprochene Begriff «Tourismusort» ist durch die Aufzählung in Art. 7 der Verordnung zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.11) genügend präzisiert.

Zutreffend ist, dass die Terminologie des RLG nicht durchwegs mit derjenigen des Arbeitsrechts des Bundes übereinstimmt. Insbesondere entspricht der Begriff der Tourismusgemeinde nach Art. 11 RLG nicht dem Begriff des Fremdenverkehrsgebiets nach Art. 25 der Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz (SR 822.112; abgekürzt ArGV 2). Solche unterschiedlichen Begriffe in den Erlassen verschiedener Gemeinwesen bzw. Staatsebenen verstossen jedoch nie gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, da dieser sich immer nur jeweils an eine Staatsebene richtet.

Ergänzend ist nochmals zu betonen, dass die von den Interpellanten kritisierte «chaotische und willkürliche» Bewilligungspraxis bei Läden an der Bahnhofstrasse in Rapperswil-Jona bzw. die in diesem Zusammenhang ergangenen Gerichtsentscheide nicht den Begriff der Tourismusgemeinde nach RLG betrafen, sondern den Begriff des Fremdenverkehrsgebiets nach Art. 25 ArGV 2. Die begriffliche Unschärfe in Art. 25 ArGV 2, die zu den Gerichtsverfahren führte, kann daher nicht vom Kanton St.Gallen behoben werden.