

III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 7. Mai 2024

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	4
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
1.4.6 Selbstbedienungsläden ohne Verkaufspersonal	7
1.5 Eidgenössische Arbeitsgesetzgebung	8
1.6 Handlungsspielräume für die Umsetzung der Motion	9
2 Grundzüge der neuen Regelung und Begründung	9
3 Vernehmlassung	9
4 Bemerkungen zu Art. 8 RLG	11
5 Verordnungsrecht	12
6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum	12
7 Gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen	12
8 Antrag	13

Zusammenfassung

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 sieht vor, dass die Läden von Montag bis Freitag von 06.00 bis 19.00 Uhr geöffnet sein dürfen; am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 06.00 bis 17.00 Uhr. Die politischen Gemeinden können durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen.

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 vorzulegen, der die Ladenöffnungszeiten dauerhaft liberalisiert oder auf eine Regulierung der Ladenöffnungszeiten verzichtet. Bereits bei der Ausarbeitung der Vorlage hat sich gezeigt, dass jegliche Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten bei den in erster Linie betroffenen Anspruchsgruppen – sowohl bei den Gewerkschaften als auch beim kantonalen Gewerbeverband – auf Ablehnung stösst. Ganz besonders gilt dies für die von den Motionärinnen und Motionären geforderte weitgehende Flexibilisierung. Der vorliegende Entwurf beschränkt sich deshalb auf eine moderate Ausdehnung der heute geltenden Öffnungszeiten. Er sieht vor, dass die Läden des Detailhandels am Abend je eine Stunde länger geöffnet sein dürfen, d.h. von Montag bis Freitag bis 20.00 Uhr und am Samstag bzw. am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18.00 Uhr. Im Gegenzug sollen die politischen Gemeinden keinen wöchentlichen Abendverkauf mehr bewilligen können. Am Grundsatz, wonach die allermeisten Läden des Detailhandels am öffentlichen Ruhetag geschlossen sind, wird festgehalten.

Frau Präsidentin
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 III. 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.

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

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

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 168:1 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.); sie entspricht dem hier vorliegenden Entwurf. 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, Blumen- und Gartengeschäfte, 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 Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden sowie die Kantone Graubünden und Glarus kennen keine kantonale Regelung der Ladenöffnungszeiten. Teilweise bestehen Regelungen auf Gemeindeebene; dies trifft auf einige Gemeinden in den Kantonen 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 Bundesland 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 Innenstadtpereimeter 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 Innenstadtparimeter 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.

1.4.6 Selbstbedienungsläden ohne Verkaufspersonal

Unabhängig von der Umsetzung der Motion «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten» gehen vermehrt Anfragen ein, welche Öffnungszeiten für rund um die Uhr zugängliche, unbediente Selbstbedienungsläden gelten. Die Regierung vertritt dabei folgende Haltung: Läden des Detailhandels gemäss Art. 7 Abs. 1 RLG sind räumlich abgeschlossene Verkaufsräume, in denen Waren gekauft oder bestellt werden können (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 7. Oktober 2003 [ABI 2003, 2269 ff., 2289]). Die Vorschriften über die Ladenöffnung gelten auch für andere Verkaufsstellen, deren Verkaufsart dem Ladenverkauf ähnlich ist (vgl. Art. 7 Abs. 2 Bst. a RLG). Dem Ladenverkauf ähnlich ist eine Verkaufsart, wenn Kundinnen und Kunden eine Verkaufsstelle mit Verkaufspersonal aufsuchen müssen (vgl. Art. 2 Abs. 1 RLV). Kennzeichnend für diese Verkaufsstellen sind das Fehlen eines räumlich abgeschlossenen Ladenlokals und die Anwesenheit von Personal. Im Umkehrschluss sind Selbstbedienungsverkaufsstellen ohne bediente Kasse, wie sie für den Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten ab Hof gebräuchlich sind, nicht der Ladenöffnungsordnung unterstellt, solange kein Verkaufspersonal eingesetzt wird (vgl. Botschaft, a.a.O.). Anders als bei solchen Verkaufsstellen differenziert das RLG bei Läden des Detailhandels, d.h. bei räumlich abgeschlossenen Verkaufslökalen nicht, ob Verkaufspersonal anwesend ist oder nicht. Sobald für den Selbstbedienungsverkauf eigentliche Verkaufslökalen (und nicht mehr nur reine Selbstbedienungsverkaufsstände) eingerichtet werden, unterstehen sie der Ladenöffnungsordnung. Es gelten – wenn die Verkaufsfläche kleiner als 120 m² ist und zur Hauptsache Lebensmittel angeboten werden – die erweiterten Ladenöffnungszeiten (am Werktag von 05.00 bis 22.00 Uhr; am öffentlichen Ruhetag von 07.00 bis 21.00 Uhr). Gleiches trifft auf Verkaufslökalen zu, in denen mehrere Selbstbedienungsautomaten aufgestellt werden.

Der automatisierte Warenverkauf hat sich in den mehr als zwanzig Jahren, in denen das RLG in Vollzug ist, stark entwickelt. Selbst für (unbediente) Hofläden sind heute eigentliche Verkaufslökalen mit bargeldloser Bezahlung, teilweise sogar mit elektronischer Zutrittsregelung gebräuchlich. Einige Grossverteiler beabsichtigen, mit unbedienten Verkaufscontainern, zu denen der Zutritt über eine elektronische Registrierung gewährt wird, ihr Filialnetz zu ergänzen. Verkaufspersonal zum Reinigen und Auffüllen der Verkaufslökalen soll dabei nur während der nach der eidgenössischen Arbeitsgesetzgebung zulässigen Arbeitszeit eingesetzt werden. Die (Fern-)Überwachung in den Nachtstunden und am Sonntag wird durch Sicherheitspersonal wahrgenommen, das selbst keine Tätigkeiten für den Warenverkauf ausführt. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen nimmt die

Regierung in Aussicht, dem Kantonsrat in einer separaten Vorlage zu beantragen, Selbstbedienungsläden ohne Personal vom Geltungsbereich des RLG auszunehmen. Hierfür wäre die Aufzählung in Art. 7 Abs. 3 RLG um eine neue Ziff. 9 mit dem Wortlaut «Selbstbedienungsläden ohne Personal» zu ergänzen.

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 sodann 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 die 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 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.

2 Grundzüge der neuen Regelung und Begründung

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Läden des Detailhandels am Abend je eine Stunde länger geöffnet haben dürfen, d.h. von Montag bis Freitag bis 20.00 Uhr und am Samstag bzw. am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18.00 Uhr. Im Gegenzug sollen die politischen Gemeinden keinen wöchentlichen Abendverkauf mehr bewilligen können. An der geltenden Regelung der Ladenöffnungszeiten am öffentlichen Ruhetag wird festgehalten.

Auch eine derart moderate Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten erscheint sinnvoll. Die heutigen Ladenöffnungszeiten im stationären Detailhandel sind im Vergleich zu den umliegenden Kantonen und dem angrenzenden Ausland restriktiv. Dies begünstigt den Einkaufstourismus. Gerade auch mit Blick auf den immer zunehmenden Online-Handel erlauben es die geltenden Öffnungszeiten nicht, auf die Bedürfnisse der 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

Die Regierung gab zwei Varianten für einen III. Nachtrag zum RLG in die Vernehmlassung. Neben der vorliegenden, eingeschränkten sah eine umfassende Variante vor, auf die Bestimmung von Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag zu verzichten und diese damit werktags vollständig zu flexibilisieren. Hingegen wäre am Grundsatz, wonach die meisten Läden des Detailhandels an öffentlichen Ruhetagen geschlossen sind, festgehalten worden. Ausgenommen wären jene Läden geblieben, die unter dem Titel «erweiterte Ladenöffnungszeiten» bereits heute (auch) am öffentlichen Ruhetag geöffnet haben dürfen. Deren Öffnungszeiten wären am öffentlichen Ruhetag um je eine Stunde am Morgen und am Abend ausgedehnt worden, d.h. von 06.00 bis 22.00 Uhr (anstatt von 07.00 bis 21.00 Uhr).

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen knapp 30 Eingaben ein, darunter von fünf politischen Gemeinden, von sieben politischen Parteien, von fünf gewerblichen Verbänden bzw. Akteuren des Detailhandels, von vier gewerkschaftlichen Verbänden und von drei öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften.

Die Rückmeldungen sind sehr divers. Von den politischen Parteien sprechen sich auf der einen Seite SVP und FDP für die Variante der vollständigen Flexibilisierung aus. Angeführt werden positive Effekte zur Eindämmung von Einkäufen im grenznahen Ausland, auf die unternehmerische Freiheit der Detailhändlerinnen und Detailhändler angesichts veränderter Einkaufsgewohnheiten und auf die Schaffung zusätzlicher (Teilzeit-)Arbeitsplätze. Diese Effekte kämen bei einer vollständigen Flexibilisierung weit mehr zum Tragen als bei einer leichten Ausdehnung der zulässigen Ladenöffnungszeiten. Flankierende Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seien so oder anders abzulehnen.

Auf der anderen Seite lehnen SP, Grüne und Mitte beide Varianten ab. Sie verweisen zum einen auf die Arbeitsbedingungen im Detailhandel. Das eidgenössische Arbeitsrecht reiche zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in dieser Branche nicht aus. Eine Verlängerung der Arbeitszeit bzw. deren Verschiebung in die Abendstunden erschwere für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das familiäre und gesellschaftliche Leben (Kinderbetreuung, Verkürzung der Familienzeit am Abend und am Wochenende, Vereinsaktivitäten). Aus wirtschaftlicher Sicht entsprächen verlängerte Ladenöffnungszeiten einzig dem Bedürfnis der Grossverteiler, nicht aber der kleinen Läden des Detailhandels. Für diese seien sie unwirtschaftlich, was den herrschenden Konkurrenzdruck mit den Grossverteilern noch zusätzlich verschärfe. Angesichts dauerhaft und unumkehrbar veränderter Einkaufs- und Konsumgewohnheiten trage weder die eine noch die andere Variante etwas zur Eindämmung des Einkaufstourismus oder des online-Handels bei. Umsatzsteigerungen seien von daher nicht zu erwarten, sondern lediglich Verschiebungen in die Abendstunden.

Mit den gleichen Argumenten lehnen die Gewerkschaften die beiden Varianten ab. Für sie ist die Frage nach einer moderaten Ausweitung der Ladenöffnungszeiten untrennbar mit dem Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV) für die gesamte Branche des Detailhandels verknüpft, während sie eine vollständige Flexibilisierung kategorisch ausschliessen.

Ein uneinheitliches Bild zeigt sich bei den Rückmeldungen des betroffenen Gewerbes. Der kantonale Gewerbeverband lehnt beide Varianten strikt ab. Aus Sicht des stationären Detailhandels ergebe weder die eine noch die andere Variante einen Mehrwert. Längere Öffnungszeiten führten zu mehr Personalkosten, nicht aber zu einer Steigerung des Umsatzes. Es sei davon auszugehen, dass insbesondere die Grossverteiler längere Ladenöffnungszeiten umsetzen würden. Damit werde der stationäre Detailhandel unter Zugzwang gesetzt. Zudem würden in Einkaufszentren die Öffnungszeiten teilweise von der Vermieterschaft festgesetzt. Es könne daher nicht ausgeschlossen werden, dass verlängerte Öffnungszeiten die unerwünschte Sogwirkung vom Land und aus den Innenstädten in die Einkaufszentren verstärkten und den Strukturwandel im Detailhandel («Ladensterben») beschleunigten. Die Grossverteiler Migros, Denner und Coop beurteilen die von ihnen favorisierte vollständige Flexibilisierung als nicht machbar und sprechen sich deshalb für die vorliegende Variante aus. Sie begründen dies in erster Linie mit den Ladenöffnungszeiten in den umliegenden Kantonen bzw. im grenznahen Ausland, die zu einer vermeidbaren Umsatzverschiebung führten. Verlängerte Ladenöffnungszeiten würden den lokalen Konsum stärken. Die Swiss Retail Federation, in der rund 6'000 Geschäfte des stationären Detailhandels organisiert sind, befürwortet angesichts der zunehmenden Bedeutung des online-Handels vollständig flexibilisierte Ladenöffnungszeiten. Auch andere gesellschaftliche Megatrends wie die Veränderung der Familienmodelle und arbeitsplatzunabhängige Arbeitsmodelle veränderten das Einkaufsverhalten zu Gunsten der Randstunden, weshalb sich eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten zusätzlich aufdränge. Aus ähnlichen Gründen spricht sich auch der Verein «Pro City St.Gallen» für eine vollständige Flexibilisierung aus.

Uneinheitlich sind schliesslich auch die seitens der politischen Gemeinden bzw. des Verbandes St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP) eingegangenen Rückmeldungen. Die Stadt St.Gallen spricht sich mit Hinweis auf die positiven Erfahrungen mit dem Innenstadtperimeter (vgl. Abschnitt 1.4.4) für die vorliegende, eingeschränkte Variante aus, während die Städte Rapperswil-Jona und Wil für eine vollständige Flexibilisierung eintreten. Sie begründen dies mit der erwarteten Belebung ihrer Altstädte und mit den Wettbewerbsnachteilen aus der geografischen Nähe zu den Kantonen Zürich und Schwyz bzw. Thurgau. Die unmittelbare Konkurrenz zu den dort gelegenen Einkaufsmöglichkeiten werde entschärft. Diese Auffassung teilt auch die Region Sarganserland-Werdenberg, allerdings mit Bezug auf das angrenzende Fürstentum Liechtenstein. Der VSGP bevorzugt die Umsetzung der vorliegenden Variante. Der Handlungsbedarf ergebe sich aus dem Ausweichverhalten zu Gunsten von Tankstellenshops, Läden im Bahnhofspereimeter, des online-Handels und dem grenznahen Ausland.

Die eingegangenen Stellungnahmen aus kirchlichen Kreisen äussern sich mehrheitlich positiv zur vorliegenden Variante. Unterstrichen wird die (von beiden Varianten unangetastete) Bedeutung des Sonntags als öffentlicher Ruhetag und veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten, die für eine moderate Verlängerung der Ladenöffnungszeit sprechen.

An den Ergebnissen der Vernehmlassung zeigt sich, dass sich vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher Realitäten und dem bestehenden Einkaufstourismus in angrenzende Kantone bzw. ins grenznahe Ausland eine zumindest moderate Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten grundsätzlich aufdrängt. In einer Gesamtschau lässt sich folgern, dass die Variante einer moderaten Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten gegenüber deren vollständiger Flexibilisierung vorzuziehen ist. Die Variante der vollständigen Flexibilisierung ist politisch nicht umsetzbar, wohingegen die eingeschränkte Variante gesellschaftlich und wirtschaftlich wesentlich breiter abgestützt erscheint. Die Regierung ist überzeugt, dass auch diese Variante ähnlich positive Auswirkungen zeitigt, wie sie in der Antragstellung zur Motion für eine vollständige Flexibilisierung dargelegt hat. Allerdings sind mit dem kantonalen Gewerbeverband und den Gewerkschaften wesentliche Hauptanspruchsgruppen entschieden gegen beide Umsetzungsvarianten. Aus ihrer Sicht überwiegen die negativen Auswirkungen einer Verlängerung der zulässigen Ladenöffnungszeiten. Die von den Gewerkschaften signalisierte Kompromissbereitschaft hinsichtlich der eingeschränkten Variante wird vom Abschluss eines GAV abhängig gemacht, der nicht nur (wie heute bereits der Fall) die Grossverteiler, sondern die gesamte Branche des Detailhandels erfassen soll. Dieses Vorhaben wird vom Gewerbeverband mit Blick auf den aus seiner Sicht ohnehin fehlenden Revisionsbedarf abgelehnt. Die Regierung hat in der Vergangenheit mehrfach betont, dass der Abschluss eines GAV Sache der betroffenen Sozialpartner sei (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum II. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 11. August 2009 [ABI 2009, 2359 ff., 2364 mit Hinweis]). Diese Auffassung gilt unverändert.

4 Bemerkungen zu Art. 8 RLG

Art. 8 RLG regelt die allgemeine Ladenöffnung. Abs. 1 wird dahingehend geändert, dass die Läden von Montag bis Freitag von 06.00 bis 20.00 Uhr (anstatt 19.00 Uhr) geöffnet werden dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 06.00 bis 18.00 Uhr (anstatt 17.00 Uhr).

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 gestrichen. Mit dem Verzicht auf den Abendverkauf wird einerseits die Verlängerung der ordentlichen Öffnungszeiten teilweise kompensiert, andererseits wird dem verringerten gesellschaftlichen Interesse am Abendverkauf Rechnung getragen.

Am Grundsatz von Art. 8 Abs. 3 RLG, wonach die Läden am öffentlichen Ruhetag geschlossen bleiben, wird festgehalten.

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 Gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen

Wie bereits in der Botschaft des Bundesrates zum eidgenössischen LadÖG (BBl 2015, 741 ff., 762) festgehalten, wirkt sich eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten unterschiedlich auf verschiedene Bereiche der Gesellschaft und die beteiligten wirtschaftlichen Akteure aus. Wie divers die Auswirkungen beurteilt werden, zeigt sich auch in den eingegangenen Vernehmlassungen.

Für Arbeitnehmende im Detailhandel können zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten geschaffen werden. Die Möglichkeit, zu Randzeiten zu arbeiten, kommt beispielsweise Studierenden oder Arbeitnehmenden mit Familie, bei denen die Kinderbetreuung vom anderen Elternteil übernommen werden kann, entgegen. Insbesondere für Einelternfamilien kann es jedoch herausfordernd sein, während dieser Randstunden Familie und Beruf zu vereinbaren (z.B. wenn Kinderkrippen vor den Detailhandelsgeschäften schliessen). Auch auf gleichzeitig stattfindende soziale Aktivitäten (Vereine, Kultur, freiwilliges Engagement usw.) können verlängerte Öffnungszeiten erschwerende Auswirkungen haben. Die konkreten Auswirkungen sind mithin sehr individuell und hängen letztlich von den Einsatzplänen ab.

Die Detailhandelsbetriebe können aufgrund von verlängerten Öffnungszeiten mit Umsatzsteigerungen rechnen, auch wenn der Wachstumseffekt schwierig zu quantifizieren ist. Davon dürften zum einen grössere Supermärkte bzw. Läden in Einkaufszentren profitieren, da sie die zusätzlich nötigen Ressourcen leichter rationalisieren können. Zum anderen ist in Grenzregionen mit Umsatzverschiebungen zu Gunsten des einheimischen Detailhandels zu rechnen, wenn die Öffnungszeiten angeglichen werden. Zumindest für den interkantonalen «Einkaufstourismus» lässt sich dieser Effekt nicht von der Hand weisen. Ob auch kleinere Betriebe von ausgedehnten Öffnungszeiten Gebrauch machen wollen, ist letztlich ein unternehmerischer Entscheid. Angesichts zusätzlicher Personalkosten ist durchaus möglich, dass sie früher schliessen und die Ladenöffnungszeiten nicht vollständig ausnützen.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Entwurf der Regierung vom 7. Mai 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 7. Mai 2024² 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*

¹ Der Laden darf geöffnet sein:

- a) von Montag bis Freitag von 06.00 bis ~~19.00~~**20.00** Uhr;
- b) am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 06.00 bis ~~17.00~~**18.00** 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.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

² ABI 2024-●●.

³ sGS 552.1.