

II. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. August 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Geltende Ladenöffnungsordnung	2
1.1.1. Allgemeine Ladenöffnung (Art. 8 RLG).....	2
1.1.2. Erweiterte Ladenöffnung (Art. 9 ff. RLG)	2
1.1.3. Ausnahmen (Art. 12 f. RLG).....	2
1.2. Bisherige Revisionsbestrebungen	3
1.2.1. Revisionsvorlage 1995.....	3
1.2.2. Revisionsvorlage 2002.....	3
1.2.3. Revisionsvorlage 2004.....	3
2. Motion 42.08.38 «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung: Anpassung an die umliegenden Kantone».....	4
2.1. Ursprünglicher Motionstext vom 25. November 2008	4
2.2. Geänderter Motionstext vom 16. Februar 2009	4
3. Rechtslage in den umliegenden Kantonen und im benachbarten Ausland.....	5
4. Anliegen der Gewerkschaften.....	5
5. Bemerkungen zu Art. 8 RLG.....	6
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	6
7. Antrag	6
Entwurf (II. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.....	7

Zusammenfassung

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 regelt u.a., dass die Läden von Montag bis Freitag von 6 bis 19 Uhr geöffnet sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 6 bis 17 Uhr. Zudem ermächtigt es die politischen Gemeinden, durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21 Uhr zuzulassen.

In der Novembersession 2008 wurde die Motion 42.08.38 «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung: Anpassung an die umliegenden Kantone» eingereicht. Der Motionstext vom 25. November 2008 sah vor, das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung dahingehend zu ändern, dass die Läden von Montag bis Freitag bis 21 Uhr geöffnet sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18 Uhr. Die Möglichkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs bis 21 Uhr sollte gestrichen werden. Die Motionäre führten aus, mit Blick auf die umliegenden Kantone Thurgau und Zürich bestünden wegen der eingeschränkten Öffnungszeiten im Kanton St.Gallen Wettbewerbsnachteile; insbesondere in Grenzregionen sei der Detailhandel benachteiligt.

Der Kantonsrat hiess die Motion am 16. Februar 2009 – auf Antrag der Motionäre mit geänderter Wortlaut – gut. Demnach wird die Regierung beauftragt, das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung dahingehend zu ändern, dass die Läden von Montag bis Freitag bis 20 Uhr geöffnet

sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18 Uhr. Die Möglichkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs bis 21 Uhr ist zu streichen.

Mit dem vorliegenden II. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung wird der Motivationsauftrag erfüllt.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des II. Nachtrags zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.

1. Ausgangslage

1.1. Geltende Ladenöffnungsordnung

Das geltende Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 (sGS 552.1; abgekürzt RLG) regelt die Öffnungszeiten der Läden des Detailhandels.

1.1.1. Allgemeine Ladenöffnung (Art. 8 RLG)

Die Läden dürfen von Montag bis Freitag von 6 bis 19 Uhr geöffnet sein, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 6 bis 17 Uhr. Zudem kann die politische Gemeinde durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21 Uhr – ausgenommen am Vorabend eines öffentlichen Ruhetags – zulassen.

1.1.2. Erweiterte Ladenöffnung (Art. 9 ff. RLG)

Die erweiterten Ladenöffnungszeiten dauern am Werktag von 5 bis 22 Uhr, am öffentlichen Ruhetag von 7 bis 21 Uhr. Sie gelten für Läden mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, für Kioske, für Blumenläden, für Videotheken sowie für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten mit einem überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichteten Warenangebot. Die von der Regierung durch Verordnung bezeichneten Tourismusgemeinden können die erweiterten Ladenöffnungszeiten weiteren, einem touristischen Bedürfnis entsprechenden Läden gewähren.

1.1.3. Ausnahmen (Art. 12 f. RLG)

Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder Bewilligung Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zulassen, ausgenommen am hohen Feiertag. Ausnahmen sind zulässig für Publikumsmessen und Anlässe von regionaler oder überregionaler Bedeutung sowie für höchstens vier allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe und höchstens zwei spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen, jeweils 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 Gemeinde ausserordentliche Verhältnisse bestehen. Dies ist vorab dort der Fall, wo die Verkaufstätigkeit der Ladengeschäfte durch ausserkantonale oder ausländische Ladenschlussordnungen schwer benachteiligt wird. Gestützt auf diese Bestimmung wurde den Läden in der Stadt Rapperswil-Jona bewilligt, montags bis freitags von 6 bis 20 Uhr und am Samstag von 6 bis 18 Uhr zu öffnen (vgl. Beschluss der Regierung vom 18. November 2008; RRB 2008/803).

Anzumerken ist, dass zudem die Läden in den politischen Gemeinden Schmerikon und Buchs – gestützt auf Ausnahmegewilligungen der Regierung nach Art. 15 Abs. 2 des früheren Gesetzes

über den Ladenschluss vom 21. März 1972 (nGS 32-60) – einen zweiten Abendverkauf je Woche durchführen dürfen (RRB 2000/476 und RRB 2000/477).

1.2. 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) zustande kam.

1.2.1. Revisionsvorlage 1995

In Ausführung zweier parlamentarischer Vorstösse legte die Regierung am 9. August 1994 eine Vorlage für ein neues Ladenschlussgesetz (22.94.05; ABI 1994, 1721 ff.) vor. Dieses sah vor, die Ladenschlusszeiten an Werktagen auf 21 Uhr und vor öffentlichen Ruhetagen auf 18 Uhr zu verlängern.

Der Kantonsrat (damals noch Grosser Rat) erweiterte die Öffnungsdauer an Werktagen, indem er die zulässige Öffnungszeit am Morgen von bisher 6 auf 5 Uhr vorverlegte. Hingegen hielt er an der bisherigen Schliessungszeit vor öffentlichen Ruhetagen um 17 Uhr fest.

Gegen die Vorlage des Kantonsrates vom 28. September 1995 wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wurde das neue Ladenschlussgesetz mit 59'422 zu 32'262 Stimmen deutlich abgelehnt. Der hohe Anteil Nein-Stimmen (64,8 Prozent) ging vor allem auf Einwände aus kirchlichen, gewerkschaftlichen und kleingewerblichen Kreisen zurück, die nachteilige Auswirkungen der Liberalisierung auf die Familie, die Arbeitnehmenden und die Kleinbetriebe befürchteten. Die Kritik richtete sich gegen die längeren Öffnungszeiten am Abend und die bewilligungsfreie Zulassung von Sonntagsverkäufen.

1.2.2. Revisionsvorlage 2002

Bereits vier Jahre später überwies der Kantonsrat in der Septembersession 2000 die Motion 42.00.06, in der die Regierung erneut beauftragt wurde, das alte Gesetz über den Ladenschluss vom 21. März 1972 zu liberalisieren.

Die Regierung legte am 13. November 2001 eine Vorlage für ein Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vor (22.01.12; ABI 2001, 2515 ff.). Kernpunkte der vorgeschlagenen Regelung im Bereich der Ladenöffnungszeiten waren die Unterscheidung zwischen allgemeiner und erweiterter Ladenöffnung sowie ein weitgehender Verzicht auf Ausnahmegewilligungen. Die allgemeine Ladenöffnung dauerte von Montag bis Freitag von 5 bis 21 Uhr, am Samstag bis 17 Uhr. Die erweiterte Ladenöffnung sollte täglich von 5 bis 23 Uhr dauern. Sie war für Läden vorgesehen, die spezifische Bedürfnisse abdecken, u.a. für zur Hauptsache Lebensmittel anbietende Läden bis zu einer Fläche von 150 m² (einschliesslich Tankstellenshops).

Der Kantonsrat setzte den Beginn der allgemeinen Ladenöffnung auf 6 Uhr fest und schuf die Möglichkeit, für Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr die erweiterte Ladenöffnung bis 1 Uhr zu bewilligen.

Die Vorlage des Kantonsrates vom 25. September 2002 wurde von den Stimmberechtigten erneut abgelehnt. Das Resultat der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 fiel mit 63'899 Ja gegen 69'827 Nein (52,2 Prozent) jedoch deutlich knapper aus, als bei der Abstimmung im Jahr 1996.

1.2.3. Revisionsvorlage 2004

Die dritte Vorlage der Regierung vom 7. Oktober 2003 schlug sodann für die allgemein geltenden Ladenöffnungszeiten an Werktagen lediglich geringe Änderungen vor und konzentrierte sich auf die erweiterten Öffnungszeiten von Läden mit einem speziellen Sortiment, insbesondere von Lebensmittelgeschäften bis 120m² (einschliesslich Tankstellenshops). Die allgemeinen

Ladenöffnungszeiten für Montag bis Freitag wurden bei 6 bis 19 Uhr und für Samstag bei 6 bis 17 Uhr belassen (vgl. Ziff. 1.1.). Diese dritte Vorlage bzw. das geltende Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung wurde vom Kantonsrat am 4. Mai 2004 mit 168 zu 1 Stimmen angenommen und trat nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist am 1. Juli 2004 in Vollzug.

Entscheidend für das Zustandekommen des neuen Gesetzes war, dass die Gewerkschaften und der Verband der Tankstellenshop-Betreiber parallel zum Gesetzgebungsverfahren einen Gesamtarbeitsvertrag aushandelten, der auf den 1. Oktober 2004 in Kraft trat und von der Regierung am 25. Januar 2005 allgemeinverbindlich erklärt wurde.

2. Motion 42.08.38 «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung: Anpassung an die umliegenden Kantone»

In der Novembersession 2008 wurde die Motion 42.08.38 «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung: Anpassung an die umliegenden Kantone» eingereicht.

2.1. Ursprünglicher Motionstext vom 25. November 2008

Der Motionstext vom 25. November 2008 sah vor, Art. 8 RLG dahingehend zu ändern, dass die Läden von Montag bis Freitag bis 21 Uhr (bisher 19 Uhr) geöffnet sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18 Uhr (bisher 17 Uhr). Die Möglichkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs bis 21 Uhr sollte gestrichen werden.

Die Motionäre führten aus, mit Blick auf die umliegenden Kantone Thurgau (Öffnung an Werktagen von 6 bis 22 Uhr) und Zürich (frei wählbare Öffnungszeiten an Werktagen) bestünden wegen der eingeschränkten Öffnungszeiten im Kanton St.Gallen Wettbewerbsnachteile. Insbesondere in Grenzregionen seien die Detailhändlerinnen und Detailhändler benachteiligt, da die Konsumentinnen und Konsumenten nach 19 Uhr ohne grossen Mehraufwand die Einkäufe ausserhalb des Kantons St.Gallen tätigen könnten.

2.2. Geänderter Motionstext vom 16. Februar 2009

Der Kantonsrat hiess die Motion am 16. Februar 2009 – auf Antrag der Motionäre mit geänderter Wortlaut – gut. Demnach wird die Regierung beauftragt, Art. 8 Abs. 1 RLG dahingehend zu ändern, dass die Läden von Montag bis Freitag bis 20 Uhr (ursprünglicher Motionstext: bis 21 Uhr) geöffnet sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr bis 18 Uhr. Die Möglichkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs bis 21 Uhr, d.h. Art. 8 Abs. 2 RLG, ist zu streichen. Art. 8 Abs. 3 RLG, wonach die Läden am öffentlichen Ruhetag geschlossen bleiben, ist unverändert beizubehalten.

3. Rechtslage in den umliegenden Kantonen und im benachbarten Ausland

In den umliegenden Kantonen und im benachbarten Ausland gelten folgende gesetzlichen Ladenöffnungszeiten (Stand März 2009):

Kanton / Ausland	Ladenöffnung an Werktagen	
	Montag bis Freitag	Samstag
Kantone AI, GL, SZ und ZH	Keine Regelung	
Kanton TG	6 bis 22 Uhr	
Kantone AR und GR	Regelung obliegt den Einwohnergemeinden (AR) bzw. politischen Gemeinden (GR)	
Fürstentum Liechtenstein	7 bis 21 Uhr	7 bis 17 Uhr
Bundesland Vorarlberg	6 bis 21 Uhr	6 bis 18 Uhr
Bundesland Baden-Württemberg	Keine Regelung	
Bundesland Bayern	6 bis 20 Uhr	

Die vorstehende Darstellung zeigt, dass die derzeit im Kanton St.Gallen geltende Ladenöffnung an Werktagen wie auch die von der Motion 42.08.38 verlangte Liberalisierung einschränkender sind als die entsprechenden Regelungen in den umliegenden Kantonen und im benachbarten Ausland, mit Ausnahme des Bundeslandes Bayern.

4. Anliegen der Gewerkschaften

Angesichts des klaren Motionsauftrages verzichtete die Regierung darauf, zur Vorlage eine Vernehmlassung durchzuführen. Hingegen beantragte der Kantonale Gewerkschaftsbund, die Erweiterung der Ladenöffnungszeiten sei durch flankierende Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu begleiten. Er erwarte die Initiierung eines Gesamtarbeitsvertrages, wenigstens aber den Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen, wie er im Kanton Bern bestehe.

Der bernische Normalarbeitsvertrag für den Detailhandel vom 15. November 2006 (im Folgenden NAV-Detailhandel) wurde vom Regierungsrat des Kantons Bern im Zusammenhang mit einer Änderung des Berner Gesetzes über Handel und Gewerbe (BSG 930.1) erlassen. Mit dem NAV-Detailhandel konnte die im Bernischen Grossen Rat bestehende Pattsituation betreffend eine Erweiterung der Ladenöffnungszeiten am Abend und an Sonntagen überwunden werden. Nach dem Inkrafttreten des NAV-Detailhandels zeigte sich jedoch, dass ein nicht allgemeinverbindlich erklärter Normalarbeitsvertrag, dessen Bestimmungen durch schriftlichen Arbeitsvertrag abgeändert werden können (Art. 360 des eidgenössischen Obligationenrechts, SR 220), nur bescheidene Wirkung erzielt. Insbesondere scheinen die im NAV-Detailhandel vorgeschlagenen Mindestlöhne von einem Grossteil der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht eingehalten zu werden.

Die St.Galler Regierung hielt bereits in der Botschaft zum RLG fest, dass der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages Sache der betroffenen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden bzw. ihrer Verbände sei (ABI 2003, 2286). Sie ist unverändert der Auffassung, dass es nicht Aufgabe des Staates ist, einem der beiden Vertragspartner ein Druckmittel zur Verfügung zu stellen, mit dem der andere Verhandlungspartner zum Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages gezwungen werden kann. Die Erfahrungen im Kanton Bern belegen zudem, dass ein Normalarbeitsvertrag, der nicht von allen Betroffenen getragen wird, keine Wirkung erzielt. Der Anstoss zum Abschluss

eines Gesamtarbeitsertrages oder zum Erlass eines Normalarbeitsvertrages muss daher von den Sozialpartnern gemeinsam ausgehen.

5. Bemerkungen zu Art. 8 RLG

Art. 8 RLG regelt die allgemeine Ladenöffnung. Der Grundsatz von Art. 8 Abs. 3 RLG, dass die Läden am öffentlichen Ruhetag geschlossen bleiben, wird nicht geändert.

Entsprechend dem geänderten Motionstext wird Art. 8 Abs. 1 RLG dahingehend geändert, dass die Läden von Montag bis Freitag von 6 bis 20 Uhr geöffnet sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 6 bis 18 Uhr.

Art. 8 Abs. 2 RLG, wonach die politische Gemeinde durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21 Uhr – ausgenommen an Vorabenden öffentlicher Ruhetage – zulassen kann, wird entsprechend dem Motionstext gestrichen. Der Verzicht auf den bisherigen Abendverkauf ist als teilweise Kompensation für die Verlängerung der ordentlichen Öffnungszeiten zu verstehen.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der II. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung wird auf kantonaler und kommunaler Ebene im Rahmen der bisherigen personellen und finanziellen Ressourcen vollzogen werden können und hat daher keine personellen und finanziellen Auswirkungen.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des II. Nachtrags zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

II. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Entwurf der Regierung vom 11. August 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 11. August 2009¹ Kenntnis genommen und
erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004² wird wie folgt geändert:

Allgemeine Ladenöffnung

Art. 8. Der Laden darf geöffnet sein:

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

—

Am öffentlichen Ruhetag bleibt der Laden geschlossen.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹ ABI 2009, ●.

² sGS 552.1.