

Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. November 2001

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Einleitung	3
1.1 Aufträge des Grossen Rates.....	3
1.2 Vorgehen.....	3
2. Ausgangslage.....	3
2.1. Geltende Ruhetagsordnung.....	3
2.2. Geltende Ladenöffnungsordnung.....	4
2.2.1 Ladenschlussgesetz.....	4
2.2.2 Revisionsvorlage 1995.....	4
2.2.3 Bahnnebenbetriebe und Tankstellenshops.....	5
2.3. Neue Rahmenbedingungen des Bundesrechts.....	6
2.3.1 Arbeitnehmerschutz	6
2.3.2 Immissionsschutz.....	7
2.4. Entwicklungen im Umfeld.....	7
2.4.1 Überblick.....	7
2.4.2 Kanton Zürich.....	8
2.4.3 Kanton Thurgau	8
2.4.4 Angrenzendes Ausland	8
3. Neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung	9
3.1 Zweck.....	9
3.2. Anforderungen.....	9
3.2.1 Echte Liberalisierung.....	10
3.2.2 Notwendige Leitplanken	10
3.2.3 Ausgewogene Ordnung.....	10
3.2.4 Wirkungsvoller Vollzug.....	10
3.3. Lösungskonzept	10
3.3.1 Verhältnis von Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung	11
3.3.2 Differenzierter Schutz des öffentlichen Ruhetags	11
3.3.3 Bedarfsgerechte Ladenöffnungszeiten	11
4. Harmonisierung der übrigen Gewerbeordnungen.....	13
4.1 Punktuelle Anpassungen	13
4.2 Verzicht auf eine umfassende Revision	14
5. Vernehmlassung	14
6. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen.....	16
7. Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	23
8. Antrag	23
Entwurf (Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung)	24

Zusammenfassung

Die kantonale Ruhetagsordnung und die Ladenöffnungsordnung sind von der gesellschaftlichen Entwicklung überholt. Den Bestimmungen aus den Siebziger Jahren wird in verschiedenen Bereichen nicht mehr nachgelebt. Seit August 2000 ist das neue Arbeitsgesetz des Bundes in Kraft. Es hat die Arbeitszeitbeschränkungen gelockert und setzt für den Einsatz des Verkaufspersonals einen flexibleren Rahmen. Dies gilt vor allem für die Nachtarbeit und die Sonntagsarbeit. Einhergehend mit dieser Entwicklung haben in jüngerer Zeit zahlreiche Kantone ihre Ruhetags- und Ladenöffnungsordnungen revidiert und den neuen Rahmenbedingungen des Arbeitsgesetzes angepasst.

Damit die Menschen, die im Kanton St.Gallen leben und arbeiten, ihre Einkaufs- und Freizeitbedürfnisse auch in Zukunft ohne unnötige Einschränkungen befriedigen können und der Wirtschaftsstandort seine Attraktivität wahren kann, braucht der Kanton St.Gallen eine offenere Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung. Aufgrund eines entsprechenden Motionauftrags des Grossen Rates vom September 2000 hat die Regierung das Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, ein neues Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz zu entwerfen.

Mit Blick auf die Vielzahl von gegenläufigen Interessen wurden die betroffenen Kreise, nämlich das Gewerbe, die Gewerkschaften, die Kirchen und die politischen Gemeinden aktiv in den Prozess der Lösungsentwicklung einbezogen. Dadurch konnte ein guter Überblick über die wirtschaftlichen Bedürfnisse und die gesellschaftspolitischen Anliegen der Betroffenen gewonnen werden. Es konnte auch der Spielraum einer konsensfähigen und umsetzungstauglichen neuen Ordnung ausgelotet werden. Das Ergebnis dieses Prozesses ist ein Gesetzesentwurf, der den gesetzlichen Rahmen für Freizeitaktivitäten und Ladenöffnung soweit öffnet, als tatsächlich ein Bedürfnis besteht und die anerkannten Schutzinteressen es zulassen.

Der öffentliche Ruhetag bleibt in seiner vielfältigen Bedeutung für Ruhe, Erholung und Begegnung der Menschen auch in der neuen Ordnung geschützt, wobei auf den qualifizierten Schutz des hohen Feiertags ein besonderes Augenmerk gerichtet wird. Der Spielraum für die Ladenöffnung wird deutlich erweitert, in der Überzeugung, dass das Gewerbe zur Befriedigung der ausgewiesenen Kundenbedürfnisse eine grössere Flexibilität bei der individuellen Gestaltung der Öffnungszeiten benötigt.

Entgegen vereinzelt Tendenzen in den Nachbarkantonen werden auch für die Ladenöffnung am Werktag insbesondere am Samstag weiterhin gesetzliche Leitplanken gesetzt. Dieses Konzept ist von der Überlegung getragen, dass eine ausgewogene Gesamtordnung, die alle Wochentage umfasst, den wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bedürfnissen besser gerecht wird, als eine auf den Ruhetag reduzierte Ordnung, die sich auf enge Schranken am Sonntag konzentriert und dafür am Werktag überhaupt keine Grenzen mehr setzt.

Die im Vergleich zur geltenden Regelung stark vereinfachte Ordnung versucht mit möglichst wenig Ausnahmen und Sonderbewilligungen auszukommen. Dadurch wird der Vollzug für die Gemeinden vereinfacht und die administrative Belastung des Gewerbes auf ein Minimum reduziert.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung.

1. Einleitung

1.1 Aufträge des Grossen Rates

In der Septembersession 2000 hat der Grosse Rat die Regierung mit der Motion 42.00.06 beauftragt, das Ruhetags- und das Ladenschlussgesetz in Anpassung an das revidierte Arbeitsgesetz zu liberalisieren. Gleichzeitig sollen weitere kantonale Gewerbeordnungen, die in speziellen Bereichen maximale Öffnungs- und Betriebszeiten festlegen, wie etwa das Gastwirtschaftsgesetz oder das Filmvorführgesetz, mit der neuen Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung abgestimmt und auch unter einander harmonisiert werden.

Dieser Revisionsauftrag steht im Zusammenhang mit zwei weiteren Aufträgen des Grossen Rates. Die in der Februarsession 1996 gutgeheissene Motion 42.95.28 verlangt, dass der 1. August als Feiertag ins Ruhetagsgesetz aufgenommen wird. Ferner wird die Regierung mit dem in der Februarsession 2000 gutgeheissenen Postulat 43.00.03 eingeladen, eine Liberalisierung im Bereich der Zulassung von Schaustellungen an hohen Feiertagen zu prüfen.

1.2 Vorgehen

Die Regierung hat das Volkswirtschaftsdepartement im November 2000 mit der Aufgabe beauftragt, eine neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung im Sinn des Motionsauftrags zu entwerfen. Mit Blick auf die Vielfalt von divergierenden Interessen wurde für die Erarbeitung von Lösungsvarianten eine breit abgestützte Projektgruppe gebildet, in der neben verschiedenen Verwaltungsstellen auch die politischen Gemeinden vertreten waren. Zudem wurden die hauptsächlich betroffenen Kreise, nämlich das Gewerbe, die Gewerkschaften, die Kirchen und die politischen Gemeinden in Form von Sondierungsgesprächen und Hearings aktiv in den Prozess der Lösungsentwicklung einbezogen. Dank diesem partizipativen Ansatz konnten die Kernanliegen der Betroffenen schon in einem frühen Stadium in das Rechtsetzungsprojekt einfließen. Zum Gesetzesentwurf wurde ein breites Vernehmlassungsverfahren durchgeführt, in dessen Rahmen ein kontradiktorisches Hearing statt fand. Das gewählte Vorgehen hat dazu beigetragen, eine konsensfähige und praxistaugliche Lösung zu erarbeiten.

2. Ausgangslage

2.1. Geltende Ruhetagsordnung

Das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 5. Dezember 1974 (Ruhetagsgesetz, sGS 454.1; abgekürzt RTG) bezeichnet die öffentlichen Ruhetage und umschreibt die Tätigkeiten, die an diesen Tagen untersagt sind. Öffentliche Ruhetage sind der Sonntag und die Feiertage Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, Allerheiligen, Weihnachtstag und Stefanstag. Fünf öffentliche Ruhetage gelten als hohe Feiertage und geniessen einen besonderen Schutz: der Karfreitag, der Oster- und der Pfingstsonntag, der eidgenössische Betttag und der Weihnachtstag.

Das Ruhetagsgesetz verbietet an öffentlichen Ruhetagen jede Tätigkeit in industriellen, gewerblichen und landwirtschaftlichen Betrieben sowie alles, was die öffentliche Ruhe stört oder öffentliches Ärgernis erregt. Ausgenommen sind lediglich Arbeiten, deren Unterlassen unmöglich oder unzumutbar ist, sowie der Betrieb öffentlicher Dienste; Veranstaltungen und Wettkämpfe sind nur unter einschränkenden Bedingungen erlaubt, an hohen Feiertagen gilt für sie ein generelles Verbot.

In ihrer absoluten Form sind diese Vorschriften von der gesellschaftlichen Entwicklung überholt worden. Zwar besteht nach wie vor ein ausgeprägtes Bedürfnis der Bevölkerung nach Ruhe, Erholung und Besinnlichkeit. In den 26 Jahren seit Inkrafttreten des Ruhetagsgesetzes haben sich die Ansprüche und Vorstellungen der Gesellschaft aber stark verändert. Das heutige Freizeitverhalten ist wesentlich mitgeprägt vom Wunsch nach Begegnung und kulturellem Austausch, nach sportlicher Betätigung und damit einhergehend nach hoher Mobilität. Der öffent-

liche Ruhetag ist ebenso ein Tag der (gemeinsamen) Aktivitäten geworden, wie er ein Tag der Ruhe und Besinnung ist. Viele empfinden das Offenhalten kommerzieller Freizeiteinrichtungen an öffentlichen Ruhetagen längst als selbstverständlich. Und die Betreiber solcher Einrichtungen bauen ihren Betrieb zu einem wesentlichen Teil auf den überdurchschnittlichen Frequenzen an diesen Tagen auf. Ein generelles Öffnungsverbot dieser Anlagen am öffentlichen Ruhetag wird heute nicht mehr durchgesetzt und ist auch nicht mehr denkbar.

2.2. Geltende Ladenöffnungsordnung

2.2.1 Ladenschlussgesetz

Das geltende Gesetz über den Ladenschluss (sGS 552.1; abgekürzt GLS) stammt aus dem Jahr 1972. Es regelt die zulässige Ladenöffnung für Verkaufsgeschäfte des Detailhandels und belässt den politischen Gemeinden dabei einen Spielraum, die kantonalen Öffnungszeiten auf kommunaler Ebene auszuweiten oder einzuschränken. Diesen Spielraum haben die Gemeinden in verschiedener Weise ausgeschöpft, so dass sich die zulässigen Ladenöffnungszeiten im Kanton St.Gallen heute aus einer Vielzahl von kommunalen Ladenöffnungsordnungen ergeben, die meist nur in Nuancen voneinander abweichen.

Gemäss der kantonalen Rahmenordnung sind die Läden unter der Woche um 19.00 Uhr zu schliessen, an Vorabenden von öffentlichen Ruhetagen spätestens um 17.00 Uhr und vor hohen Feiertagen um 16.00 Uhr. Die Gemeinde kann diese Schliessungszeiten vorverlegen oder dadurch ausdehnen, dass sie einen wöchentlichen Abendverkauf bis 21.00 Uhr vorsieht. An öffentlichen Ruhetagen sind die Verkaufsgeschäfte geschlossen zu halten. Ausgenommen sind Milchannahmestellen für die Abgabe von Milch und Milchprodukten während zweier Stunden. Die Gemeinden können in ihren Reglementen weitere Ausnahmen vorsehen für Bäckereien, Konditoreien, Blumengeschäfte und Milchverkaufsgeschäfte während längstens zwei, für Souvenirgeschäfte und Kioske während längstens vier Stunden. Den Tourismus- und Grenzorten ist es überdies erlaubt, auch anderen als den genannten Verkaufsgeschäften das Offenhalten während vier Stunden zu gestatten.

Für zahlreiche Sonderfälle erlaubt das Gesetz, kürzere Ladenschliessungszeiten durch Ausnahmegewilligungen zu gestatten: So darf der Gemeinderat Ausnahmen bewilligen für Festanlässe, Markttag und nationale oder regionale Messen sowie für sportliche oder ähnliche Veranstaltungen. Er ist auch befugt, je Laden vier Sonntagsverkäufe zu gestatten. Kiosken kann das Amt für Wirtschaft das Offenhalten während des Ladenschlusses an Werktagen und an öffentlichen Ruhetagen bewilligen. Weitergehende Befugnisse räumt das Gesetz der Regierung ein: So kann die Regierung dauernde Ausnahmen bewilligen, wenn ausserordentliche Verhältnisse vorliegen. Dies ist vorab dort der Fall, wo die Verkaufstätigkeit der Ladengeschäfte durch ausserkantonale oder ausländische Ladenschlussordnungen schwer benachteiligt wird. Unter diesem Titel wurde den Gemeinden Rapperswil, Schmerikon und Buchs ein zweiter Abendverkauf pro Woche zugestanden. Den Geschäften in Rapperswil wurde ausserdem bewilligt, an öffentlichen Ruhetagen ergänzend zu den vier Stunden zwei weitere Stunden zu öffnen.

2.2.2 Revisionsvorlage 1995

Das Ladenschlussgesetz war bereits einmal Gegenstand von Revisionsbestrebungen. In Ausführung zweier parlamentarischer Vorstösse legte die Regierung am 9. August 1994 eine Vorlage für ein neues Ladenschlussgesetz vor. Es sah vor, die Ladenschlusszeiten an Werktagen auf 21.00 Uhr und vor öffentlichen Ruhetagen auf 18.00 Uhr zu verlängern. An den öffentlichen Ruhetagen und hohen Feiertagen selbst sollten Verkaufsgeschäfte weiterhin geschlossen bleiben mit Ausnahme der Bäckereien, Konditoreien, Kioske, Milchannahmestellen, Blumengeschäfte sowie der Betriebe der touristischen Versorgung. Diese Geschäfte hätten ganztags geöffnet werden dürfen. Für die übrigen Betriebe waren vier Sonntagsverkäufe je Kalenderjahr

nach freier Wahl vorgesehen. Tankstellenshops wären nicht dem Ladenschlussgesetz unterstanden.

Der Grosse Rat erweiterte die Öffnungsdauer an Werktagen noch weiter, indem er die zulässige Öffnungszeit am Morgen von bisher 6.00 auf 5.00 Uhr vorverlegte. Hingegen hielt er an der bisherigen Schliessungszeit vor öffentlichen Ruhetagen um 17.00 Uhr fest.

Gegen die Vorlage des Grossen Rates 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 mit 64.8 Prozent hohe Anteil Nein-Stimmen ging vor allem auf Einwände aus kirchlichen, gewerkschaftlichen und kleingewerblichen Kreisen zurück, welche nachteilige Auswirkungen der Liberalisierung auf die Familie, die Arbeitnehmenden und die Kleinbetriebe befürchteten. Ihre Kritik richtete sich gegen die längeren Öffnungszeiten am Abend und die bewilligungsfreie Zulassung von Sonntagsverkäufen.

2.2.3 Bahnnebenbetriebe und Tankstellenshops

Das geltende Recht enthält verschiedene Nischen und Graubereiche, die in den vergangenen Jahren von neuen Marktteilnehmern ausgenützt wurden. Sprunghaft zugenommen haben namentlich Tankstellenshops, aber auch bei den sogenannten Bahnnebenbetrieben ist ein deutliches Wachstum feststellbar.

Bahnnebenbetriebe sind Verkaufsläden in Bahnhöfen, die ein Sortiment anbieten, das sich auf die Bedürfnisse der Bahnkunden ausrichtet. Die Öffnungszeiten dieser Läden richten sich nicht nach den kantonalen oder kommunalen Ladenöffnungsvorschriften, sondern nach dem Eisenbahngesetz des Bundes (SR 742.101). Dieses überlässt die Regelung der Öffnungszeiten den Bahnbetrieben, die in der Regel deutlich längere Öffnungszeiten zulassen als die kommunale Ordnung. Ausgebaute Bahnhof-Einkaufszentren wie im Bahnhof Zürich-Stadelhofen oder im Hauptbahnhof Zürich gibt es im Kanton St.Gallen zwar noch keine. In verschiedenen Bahnhöfen wurden die Verkaufsflächen aber bereits erheblich erweitert, so im Hauptbahnhof St.Gallen, in Rapperswil, Wil und Buchs. Das Warensortiment solcher Läden übersteigt dasjenige des klassischen Bahnhofskiosks deutlich. Angeboten werden nebst dem üblichen Kiosksortiment Grundnahrungsmittel, Milchprodukte, Frischprodukte, Fleisch- und Backwaren, Tiefkühlprodukte, Konserven sowie Wasch- und Putzmittel und Produkte zur Körperpflege. Im Lebensmittelbereich konkurrenzieren diese Bahnhofsläden heute die gängigen Verkaufsgeschäfte, haben diesen gegenüber aber den Wettbewerbsvorteil, dass sie sich nicht an die kommunalen Ladenschliessungszeiten halten müssen.

Den Tankstellen wurden in den letzten Jahren zunehmend Lebensmitteläden angegliedert, die über ein Warensortiment verfügen, das demjenigen der beschriebenen Bahnnebenbetriebe vergleichbar ist. Anders als die Bahnnebenbetriebe unterliegen solche Tankstellenshops aber dem Ladenschlussgesetz. Der Entwurf für ein revidiertes Ladenschlussgesetz von 1995 wollte die Tankstellenshops ganz vom Geltungsbereich der Ladenschlussordnung ausnehmen. Nach der Ablehnung der Totalrevision durch die Stimmberechtigten blieb das Problem ungelöst, dass die Tankstellenshops die ordentlichen Ladenschlusszeiten in der Praxis vielfach nicht einhielten. Diese unbefriedigende Lage wurde dadurch akzentuiert, dass die für den Vollzug der Ladenschlussordnung zuständigen Gemeinden das Kundenbedürfnis nach solchen erweiterten Tankstellenshops anerkannten und nicht gegen sie einschritten. Dies führte zunehmend zu Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten derjenigen Verkaufsgeschäfte, die sich an die gesetzlichen Ladenschliessungszeiten hielten.

2.3. Neue Rahmenbedingungen des Bundesrechts

2.3.1 Arbeitnehmerschutz

Am 1. August 2000 trat das revidierte Arbeitsgesetz des Bundes vom 20. März 1998 (SR 822.11; abgekürzt ArG) mit den zugehörigen Verordnungen in Kraft. Ziel der Revision war unter anderem die Flexibilisierung der Tages- und Nachtarbeitszeiten. Dieses Ziel wurde erreicht durch die Ausdehnung der bewilligungsfreien Arbeitszeiten. Eine behördliche Bewilligung wird nach neuem Recht erst für Arbeiten ab 23.00 Uhr statt wie bisher ab 20.00 Uhr benötigt. Der Zeitraum zwischen 20.00 Uhr und 23.00 Uhr gilt neu als Abendarbeit, die 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 auf 5.00 Uhr oder das Ende der Abendarbeit auf 24.00 Uhr verschieben, wobei aber die betriebliche Arbeitszeit 17 Stunden nicht übersteigen darf. Der bewilligungsfreie Arbeitszeitrahmen dauert somit von 5.00 bis 24.00 Uhr.

Die Nacht- und Sonntagsarbeit ist auch nach dem neuem Arbeitsgesetz verboten. Dieser Grundsatz wird allerdings - wie bisher - für verschiedene Branchen auf Verordnungsstufe gelockert oder ganz aufgehoben. In den Bereichen des Detailhandels und des Unterhaltungsgewerbes sind die folgenden Branchen von der Bewilligungspflicht für Nachtarbeit und/oder Sonntagsarbeit befreit:

Keine Bewilligungspflicht besteht für:	Branchen:
<ul style="list-style-type: none"> • Sonntags- und Nachtarbeit: 	<ul style="list-style-type: none"> • Gastwirtschaftsbetriebe; • Sport- und Freizeitanlagen; • Betriebe des Autogewerbes, soweit sie mit der Versorgung von Fahrzeugen mit Betriebsstoffen sowie der Aufrechterhaltung eines Pannendienstes beschäftigt sind; • Apotheken für den Notfalldienst; • konzessionierte Spielbanken.
<ul style="list-style-type: none"> • Sonntagsarbeit und teilweise für Nachtarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Kinos bis 02.00 Uhr; • Kioske und Betriebe für Reisende an Bahnhöfen, Flughäfen, anderen Terminals des öffentlichen Verkehrs und in Grenzorten sowie Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr, soweit sie ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die spezifischen Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist bis 01.00 Uhr.
<ul style="list-style-type: none"> • Sonntagsarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Betriebe in Fremdenverkehrsgebieten, die der Befriedigung spezifischer Bedürfnisse der Touristen dienen, während der Saison; • Bäckereien, Konditoreien und Confiserien; • Blumenläden; • Kioske an öffentlichen Strassen und Plätzen; • Schaustellungsbetriebe.

Darüber hinaus kann Nacht- und Sonntagsarbeit im Einzelfall bewilligt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist oder - wenn es um bloss vorübergehende Nacht-/Sonntagsarbeit geht - dass ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Der wirtschaftlichen Unentbehrlichkeit gleichgestellt ist die Befriedigung von Konsumbedürfnissen nach täglich notwendigen und unentbehrlichen Waren oder Dienstleistungen, deren Fehlen von einem Grossteil der Bevölkerung als wesentlicher Mangel empfunden würde, und bei denen das Bedürfnis dauernd oder in der Nacht oder am Sonntag besonders hervortritt.

Das Arbeitsgesetz gilt für Betriebe, die dauernd oder vorübergehend Arbeitnehmende beschäftigen, ist also auf Betriebe, in denen nur die Betriebsinhaberin bzw. der Betriebsinhaber arbeitet, nicht anwendbar. Zudem sind verschiedene Betriebszweige vom Geltungsbereich generell ausgenommen, so etwa Betriebe der landwirtschaftlichen Urproduktion, Unternehmen des öf-

fentlichen Verkehrs und Familienbetriebe. Bei letzteren ist das Arbeitsgesetz aber auf Arbeitnehmende, die nicht zur Familie gehören, anwendbar.

2.3.2 Immissionsschutz

Der öffentlich-rechtliche Lärmschutz ist heute im Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) und in der Lärmschutzverordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) vom Bund umfassend und abschliessend geregelt. Erfasst werden alle einem Betrieb zurechenbaren Lärmemissionen, also alle Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung verursacht werden. Und zwar unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes bzw. des Betriebsareals entstehen. Lärm in diesem Sinn ist somit auch der direkt mit dem Betrieb einer Anlage verbundene „Verhaltenslärm“ von Menschen.

Der Lärmschutz nach Bundesrecht gelangt in erster Linie bei der Errichtung und Änderung von Anlagen zur Anwendung. Im Bereich des Detailhandels ist somit die Eröffnung von neuen und die Erweiterung von bestehenden Ladengeschäften betroffen, wobei als Erweiterung auch die blosser Ausdehnung der bisherigen Ladenöffnungszeiten gilt, soweit diese lärmschutzrechtlich relevant ist. Die Lärmemissionen von neuen und von erweiterten Ladengeschäften müssen so weit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Als Massnahme gegen übermässigen Lärm kommt unter anderem eine zeitliche Betriebsbeschränkung in Frage. Es ist daher denkbar, dass in lärmbelasteten Gebieten die nach der Ladenöffnungsordnung zulässigen Öffnungszeiten im Einzelfall aus lärmschutzrechtlichen Gründen eingeschränkt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass in der Nacht strengere Immissionsgrenzwerte gelten als am Tag, wobei für Industrie- und Gewerbelärm die Nacht bereits um 19.00 Uhr beginnt und bis 07.00 Uhr dauert. Für übrige Lärmquellen gilt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Nachtruhe spätestens ab 22.00 Uhr als besonders schutzwürdig, da es sich um die besonders lärmempfindliche Einschlafphase handelt.

2.4. Entwicklungen im Umfeld

2.4.1 Überblick

In der Schweiz besteht eine unübersichtliche Vielzahl von kantonalen und kommunalen Regelungen über die Ruhetage und die Ladenöffnung. Der Blick über die Grenzen zeigt, dass die kantonalen Ruhetagsordnungen vergleichbar geregelt sind, bei der Ladenöffnung aber eine eigentliche Rechtszersplitterung vorliegt.

Abweichungen bei den Ruhetagsregelungen sind vorab dort spürbar, wo die Kantone unterschiedliche Feiertage bezeichnet haben. Besonders an Tagen wie dem 1. Mai, Fronleichnam oder Allerheiligen führt dies regelmässig zu einem grenzüberschreitenden Einkaufstourismus. Daneben hat sich an hohen Feiertagen ein gewisser Freizeittourismus entwickelt, weil Tanzveranstaltungen, Diskotheken und ähnliche Veranstaltungen nur in einzelnen Kantonen zulässig sind, so etwa im Kanton St. Gallen, wo solche Anlässe im Rahmen eines Gastwirtschaftsbetriebes gestattet sind, und neuerdings auch im Kanton Zürich.

Beim Ladenschluss beschränken sich einzelne Kantone auf eine Regelung der Ladenöffnung am öffentlichen Ruhetag und regeln den Werktag überhaupt nicht (unter anderem die Kantone Glarus, Schwyz, Appenzell Innerrhoden und neu auch Zürich). Andere überlassen die Regelung den Gemeinden, so die Kantone Graubünden und - was den Werktag angeht - Appenzell Ausserrhoden. In der Mehrheit der Kantone und im nahen Ausland bestehen dagegen wie im Kanton St. Gallen auch für den Werktag kantonale Ladenöffnungsvorschriften (Kantone Thurgau, Bern, Aargau, Luzern, Basel-Stadt, Solothurn, Zug etc. sowie Fürstentum Liechtenstein und Vorarlberg). Für den öffentlichen Ruhetag gilt in allen Kantonen in Übereinstimmung mit dem Arbeitsgesetz der Grundsatz, dass die Läden geschlossen zu halten sind. Die Aus-

nahmen beschränken sich auf Läden mit Produkten des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittelgeschäfte und Kioske, sowie auf Läden für den touristischen Bedarf.

Bei der Gesetzgebung im Bereich der Ladenöffnung ist in den vergangenen Jahren ein deutlicher Trend zur Liberalisierung feststellbar. Die Kantone Zürich und Glarus revidierten ihre Ladenöffnungsordnungen im Jahr 2000. Die Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden lehnte am 29. April 2001 ein Initiativbegehren deutlich ab, mit dem die Öffnungszeiten für Läden mit touristischem Sortiment an öffentlichen Ruhetagen hätten eingeschränkt werden sollen. Und weitere Kantone überarbeiten derzeit ihre Ladenöffnungsordnungen mit dem Ziel, die staatlichen Regeln zu lockern, so insbesondere auch der Kanton Thurgau. Eine deutliche Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten plant schliesslich auch die österreichischen Bundesregierung.

2.4.2 Kanton Zürich

Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich nahmen in der Volksabstimmung vom 24. September 2000 ein neues Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz an. Dieses Gesetz setzt den Detailhandelsbetrieben von Montag bis Samstag keine zeitlichen Schranken mehr. Regulierende Wirkung entfaltet lediglich noch das Arbeitsgesetz, das allerdings nur für Läden mit angestelltem Personal greift. An öffentlichen Ruhetagen müssen die Geschäfte weiterhin grundsätzlich geschlossen sein. Eine Ausnahme gilt für Läden in Zentren des öffentlichen Verkehrs, die schon bisher an öffentlichen Ruhetagen (inklusive hohe Feiertage) geöffnet sein durften. Weitere Ausnahmen sollen durch eine Verordnung geregelt werden, die vom Kantonsrat genehmigt werden muss. Der Verordnungsentwurf vom 5. März 2001 sieht vor, neben Milchgeschäften, Bäckereien und Konditoreien, Blumenläden und Kiosken auch Tankstellenshops mit einer Fläche von höchstens 120 m² vom Verbot der Ladenöffnung am öffentlichen Ruhetag auszunehmen. Dem steht die Forderung interessierter Kreise gegenüber, die Maximalfläche für die Tankstellenshops auf 200 m² festzulegen. Alle Läden haben aufgrund des Gesetzes neu einen Anspruch auf vier Sonntagsverkäufe pro Jahr, die sie frei wählen können, ausser an hohen Feiertagen. Das neue Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz wurde auf den 1. Dezember 2000 in Kraft gesetzt, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Ladenöffnungszeiten an Sonntagen, die wie erwähnt den Erlass einer genehmigungspflichtigen Verordnung erfordern.

2.4.3 Kanton Thurgau

Nach geltendem Recht müssen Verkaufsgeschäfte im Sommerhalbjahr um 20.00 Uhr und im Winterhalbjahr um 19.00 Uhr schliessen. Am öffentlichen Ruhetag sind die Läden grundsätzlich geschlossen zu halten. Die derzeit laufende Revision des Ladenschlussgesetzes zielt darauf ab, die Ladenöffnungszeiten an Werktagen zu liberalisieren. Laut dem Entwurf des Regierungsrates vom 24. April 2001 dürfen die Läden an Werktagen künftig von 6.00 bis 23.00 Uhr geöffnet sein. Die Gemeinden können allerdings einschränkende Regelungen erlassen. An öffentlichen Ruhetagen sind die Läden weiterhin geschlossen zu halten. Ausgenommen sind Bäckereien und Konditoreien, Blumengeschäfte, Landwirtschaftsbetriebe für den Direktvertrieb ab Hof, Tankstellenshops sowie Kioske. Diesen Verkaufsstellen ist das Offenhalten am Sonntag von 08.00 bis 20.00 Uhr erlaubt. Darüber hinaus können Gemeinden neu für das ganze Gemeindegebiet vier Sonntagsverkäufe bewilligen. Die vorberatende Kommission des Grossen Rats beantragt demgegenüber, in Anlehnung an den st.galler Vernehmlassungsentwurf, an Werktagen die Ladenöffnung von 06.00 bis 22.00 Uhr zu gestatten. Ausserdem soll nicht nur Tankstellenshops, sondern allen Kleinläden, die zur Hauptsache Lebensmittel verkaufen, das Offenhalten am Sonntag erlaubt werden. Der Grosse Rat wird die Vorlage voraussichtlich in der ersten Novemberhälfte 2001 beraten.

2.4.4 Angrenzendes Ausland

Im Fürstentum Liechtenstein dürfen Läden von Montag bis Freitag von 07.00 bis 21.00 Uhr und am Samstag bis 17.00 Uhr geöffnet sein. Die Regierung kann Betrieben, die der Versorgung mit Waren für den täglichen Bedarf dienen, längere Öffnungszeiten bewilligen. An Sonntagen

dürfen Ladengeschäfte und Kioske mit Bewilligung der Regierung von 07.00 bis 17.00 Uhr offen haben. Zudem dürfen alle Ladengeschäfte an Maria Empfängnis und an den drei dem 24. Dezember vorausgehenden Sonntagen offen haben. Eine Liechtensteinische Besonderheit ist, dass Sonntagsverkäufe auch am Ostersonntag, Pfingstsonntag und am ersten Weihnachtstag bewilligt werden dürfen, was in den meisten Schweizer Kantonen nicht zulässig ist.

Im Bundesland Vorarlberg gilt unter der Woche ein Rahmen von 6.00 bis 19.30 Uhr und an Samstagen bis 17.00 Uhr. Dabei darf eine wöchentliche Öffnungszeit von 66 Stunden nicht überschritten werden. Seit Ende 1999 dürfen Lebensmittelgeschäfte an Sonntagen zwischen 8.00 und 12.00 während zwei Stunden geöffnet sein. Läden in Bahnhöfen und Tankstellen-shops mit einem auf Reisende ausgerichteten Sortiment sind von der Ladenöffnungsregelung ausgenommen. Gemäss einem Gesetzesentwurf der österreichischen Bundesregierung vom 5. April 2001 sollen die Ladenöffnungszeiten stark gelockert werden: Jedem Geschäft soll es künftig überlassen bleiben, wann es in der Zeitspanne von Montag 0.00 Uhr bis Samstag 17.00 Uhr offen hält, wobei die Öffnungszeit wöchentlich maximal 72 Stunden betragen darf.

3. Neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung

3.1 Zweck

Vor dem Hintergrund des total revidierten Arbeitsgesetzes und mit Blick auf den weit gefassten Liberalisierungsauftrag der Motion stellt sich die grundsätzliche Frage, mit welcher Legitimation und zu welchem Zweck der Staat eine neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung schafft. Das Bestreben, die staatliche Regulierung auf das unbedingt Notwendige zu beschränken, könnte es nahelegen, auf eine kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung ganz zu verzichten. Diese radikale Lösungsvariante wurde verworfen, weil der Schutz des Ruhetages und ein verbindlicher Rahmen für die Ladenöffnung einem ausgewiesenen gesellschaftspolitischen Bedürfnis entsprechen. Massgebend für diese Einschätzung sind die folgenden Überlegungen:

Hektik und Leistungsdruck in der Arbeitswelt, die Übersättigung der Reize in der Konsum- und Informationsgesellschaft und anderes mehr wecken ein neues Bedürfnis nach Ruhe und Erholung, aber auch nach gemeinschaftlicher Freizeitbetätigung. Die Familie und andere Formen der Lebensgemeinschaft brauchen Raum für die Entfaltung, der aufgrund der zunehmend verwischten Tages- und Wochenstrukturen nicht mehr selbstverständlich gegeben ist. Zum Schutz dieser elementaren Bedürfnisse braucht es weiterhin eine kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung, die sinnvolle Leitplanken setzt. Wo sich die Schutzinteressen mit jenen des Arbeitsgesetzes und des Lärmschutzrechts des Bundes decken, sind diese übergeordneten Vorschriften für den kantonalen Gesetzgeber verbindlich. Er kann sie nicht verschärfen oder abschwächen, aber ihnen in einem wichtigen Anwendungsbereich konkrete Gestalt geben. In dem Sinne soll die kantonale Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung die Spielregeln im Spannungsfeld unterschiedlicher individueller Freizeitbedürfnisse definieren. Dabei hat der gebührende Respekt vor dem religiösen Gehalt des Sonntags und der kirchlichen Feiertage auch oder gerade in einer zunehmend wertpluralistischen Gesellschaft nach wie vor einen hohen Stellenwert. Soweit es der gesetzlichen Ordnung gelingt, einen konsensfähigen gesellschaftlichen Wertekodex abzubilden und ihm eine verbindliche Form zu geben, kann sie zur Förderung der gegenseitigen Toleranz und Rücksichtnahme beitragen. Sie bietet aber vor allem eine Interventionshandhabe gegen nicht tragbare Verstösse und wirkt in dem Sinn präventiv.

3.2. Anforderungen

Die Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung steht im Spannungsfeld vielfältiger wirtschafts-, gesellschafts- und ordnungspolitischer Ansprüche, die sich zum Teil widersprechen. Entsprechend differenziert gestaltet sich der Katalog der Anforderungen an die neue Ordnung.

3.2.1 Echte Liberalisierung

Grosse Teile der Bevölkerung haben aufgrund ihrer Lebensgestaltung und ihrer Arbeitszeiten das ausgewiesene Bedürfnis zu Randzeiten und am Wochenende einkaufen zu können. In ihren individuellen und gemeinschaftlichen Freizeitaktivitäten beanspruchen sie möglichst grosse Gestaltungs- und Bewegungsfreiheit. Ausgerichtet auf diese Bedürfnisse ist die Wirtschaft bestrebt, ihr Angebot auszuweiten, um neue Märkte zu erschliessen und konkurrenzfähig zu bleiben. Die staatliche Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung hat diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Sie ist entsprechend offen auszugestalten und soll hinreichend Spielraum für neue Entwicklungen des Marktes offen lassen. Sie muss auch gewährleisten, dass der Wirtschaftsstandort St.Gallen im interkantonalen und internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig bleibt. Sie hat sich daher an den Entwicklungen im benachbarten Umfeld zu orientieren.

3.2.2 Notwendige Leitplanken

Die Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung legitimiert sich wie dargelegt aus dem Bedürfnis heraus, Leitplanken zu setzen. Diese definieren sich aus dem Ruhe- und Erholungsbedürfnis der Bevölkerung und aus der Notwendigkeit gegenseitiger Rücksichtnahme. Dies gilt für die Nachruhe und in besonderem Mass für den Sonntag und die Feiertage. Als Tage der Besinnung, der familiären Beziehungen, der sozialen Kontakte und der Erholung bestimmen sie massgebend die Qualität und den Rhythmus des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sie haben zudem einen prägenden religiösen Gehalt, den es angemessen zu wahren gilt. In diesem Sinn sollen die Leitplanken helfen, eine übermässige Kommerzialisierung des Sonntags und der Feiertage zu verhindern.

3.2.3 Ausgewogene Ordnung

Die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Konsumentinnen und Konsumenten einerseits und die Schutzinteressen andererseits sind in eine gute Balance zu bringen. Dabei muss die staatliche Ordnung in einem erheblichen Mass auf das eigenverantwortliche Handeln der Rechtssubjekte aufbauen können. Eine abschliessende Regelung aller Lebenssachverhalte kann nicht Zweck der Ordnung sein. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Regelungen nicht einzelne Marktteilnehmer bevorzugen oder benachteiligen. Die verfassungsmässig verankerte Wirtschaftsfreiheit stellt klare Anforderungen an die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer.

3.2.4 Wirkungsvoller Vollzug

Die neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung erfüllt ihren Zweck nur, wenn sie konsequent vollzogen werden kann. Leitplanken zu setzen, die in der gesellschaftlichen Realität zum vornherein nicht durchgesetzt werden können, macht keinen Sinn. Die Regelungen müssen klar und einfach sein. Dies setzt dem Differenzierungsgrad der einzelnen Bestimmungen Grenzen. Ein gewisser Schematismus muss in Kauf genommen werden. Regelungen, die einen grossen Kontrollaufwand verursachen, sind zu vermeiden, weil sie die Wirtschaft administrativ belasten und dem Grundsatz der Verwaltungsökonomie zuwiderlaufen.

3.3. Lösungskonzept

Bei der Erarbeitung der neuen Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung wurde versucht, diese Anforderungen möglichst gut zu erfüllen. Dabei war auch der Gedanke leitend, dass der Staat mit der Ladenöffnungsordnung nicht festlegt, wann und wie lange die Läden geöffnet sind. Er setzt lediglich den Rahmen, in welchem sich die vom Gewerbe individuell bestimmten Öffnungszeiten bewegen dürfen. Eine liberale Ordnung dehnt also nicht zwingend die Öffnungszeiten aus, sie gewährleistet vielmehr einen offeneren Rahmen für flexiblere Lösungen im Einzelfall, die sich letztlich immer nach den Kundenbedürfnissen richten werden. Im Folgenden wird das Konzept in seinen Grundzügen dargestellt und erörtert.

3.3.1 Verhältnis von Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung

Die Ruhetagsordnung stellt eine Grundordnung dar, die den Schutzzweck definiert und allgemeine Verhaltensregeln aufstellt. Demgegenüber handelt es sich bei der Ladenöffnungsordnung um eine Spezialordnung, welche die Gebote der Ruhetagsordnung für einen gewichtigen Teilaspekt näher ausgestaltet. Darüber hinaus wird auch für die Ladenöffnung am Werktag ein Rahmen gesetzt. Weitere Spezialordnungen, die spezifische Aspekte der Ruhetagsordnung gesondert regeln, bestehen für die Bereiche Wandergewerbe, Gastwirtschaften, Filmvorführungen und Spiellokale. Sie sind Gegenstand des Harmonisierungsauftrags, der Teil des Motionsauftrags ist, und werden in Ziffer 4 hiernach behandelt.

Die Verschmelzung von Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung in einem Erlass erscheint zweckmässig, weil die Ladenöffnungszeiten für den Gehalt des öffentlichen Ruhetags entscheidende Bedeutung haben.

3.3.2 Differenzierter Schutz des öffentlichen Ruhetags

Während die bisherige Ruhetagsordnung für alle öffentlichen Ruhetage bestimmte Tätigkeiten und Veranstaltungen generell untersagt und einen Katalog von Ausnahmen aufstellt, will die neue Ordnung mit einer Generalklausel sicherstellen, dass Verhaltensweisen, die mit dem Schutzgehalt des öffentlichen Ruhetages nicht vereinbar sind, unterbunden werden können. Damit wird eine wirksame Interventionshandhabe mit präventiver Wirkung geschaffen, ohne dass der Staat einengende Verhaltensnormen aufstellen muss.

Nach geltendem Recht geniessen Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, der eidgenössische Betttag und der Weihnachtstag den Status des hohen Feiertages. Damit verbunden ist ein qualifizierter Schutz durch einen relativ umfassenden Katalog verbotener Veranstaltungen. An diesem bewährten Konzept soll im Grundsatz festgehalten werden, weil ein allgemein anerkanntes Bedürfnis besteht, die besondere Würde und Feierlichkeit dieser Feiertage konsequent zu schützen. Der Umstand, dass einzelne dieser Tage durch starke Reise- und Ausflugsaktivitäten der Bevölkerung geprägt sind, hat die Frage aufgeworfen, ob der Katalog der hohen Feiertage anzupassen ist. Es hat sich gezeigt, dass die religiöse und kirchliche Bedeutung dieser Tage dies nicht als opportun erscheinen lässt. Der qualifizierte Schutz soll deshalb für alle fünf hohen Feiertage beibehalten werden. Gewisse Lockerungen sind mit Blick auf den Reise- und Ausflugsverkehr im Bereich der Ladenöffnung erforderlich.

3.3.3 Bedarfsgerechte Ladenöffnungszeiten

Die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen an eine zeitgemässe Ladenöffnungsordnung gebieten eine echte Liberalisierung, die dem Gewerbe den Spielraum für flexible, auf die jeweiligen Kundenbedürfnisse ausgerichtete Öffnungszeiten gibt. Mit Blick auf gegenläufige Schutzinteressen gilt es gleichzeitig Mass zu halten und sinnvolle Schranken aufrecht zu erhalten. Eine Ladenöffnungsordnung, die sich auf den Sonntag beschränkt und für den Werktag überhaupt keine Leitplanken mehr setzt, wird diesem Anspruch nicht gerecht. Sie verleitet zur unzutreffenden Annahme, am Werktag bestünden keine Einschränkungen für die Ladenöffnung, was namentlich mit Blick auf den Arbeitnehmerschutz und den Lärmschutz nicht zutrifft. Deshalb soll die neue Ordnung auch für die Ladenöffnung am Werktag im Sinne der Transparenz einen klaren Rahmen setzen.

Damit zwischen den Konsumbedürfnissen einerseits und den Schutzbedürfnissen andererseits eine möglichst gute Balance hergestellt werden kann, wird ein zweistufiges Modell vorgeschlagen. *Allgemeine Öffnungszeiten* sollen für alle Läden einen wohlbemessenen Rahmen im Sinn einer Grundordnung setzen. Für weitergehende Konsumbedürfnisse, namentlich im Bereich der Lebensmittel und des Tourismus, soll für ausgewählte Kategorien von Läden die Möglichkeit *erweiterter Öffnungszeiten* gewährt werden. Diese Ordnung schafft den erforderlichen Spielraum und schützt gleichzeitig vor Fehlentwicklungen. Konkret gestaltet sie sich wie folgt:

- **allgemeine Ladenöffnung**

Montag bis Freitag können alle Läden von 05.00 bis 21.00 Uhr geöffnet sein. Am Samstag ist der gesetzliche Ladenschluss weiterhin um 17.00 Uhr. Am Sonntag und an den anderen öffentlichen Ruhetagen sind die Läden wie bisher grundsätzlich geschlossen zu halten. Die Gemeinden können wie bisher maximal vier Sonntagsverkäufe pro Jahr zulassen.

- **erweiterte Ladenöffnung**

Während die neuen allgemeinen Ladenöffnungszeiten die meisten Kundenbedürfnisse abdecken werden, besteht für spezifische Bedürfnisse die Notwendigkeit einer weitergehenden Lockerung des gesetzlichen Rahmens. Im Vordergrund steht die Möglichkeit, am Abend und am Wochenende spontan Lebensmittel einzukaufen. Dieses Bedürfnis haben bisher die Tankstellenshops im Rahmen einer durch die Gemeinden tolerierten Praxis abgedeckt. Neu sollen alle Läden, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, und deren Fläche nicht mehr als 150 m² beträgt, den Rahmen für die erweiterte Ladenöffnung nutzen können. Auf Grund entsprechender Kundenbedürfnisse sollen von den erweiterten Ladenöffnungszeiten überdies Kioske, Souvenirläden, Blumengeschäfte und Videotheken profitieren können. In Tourismusgemeinden soll der Gemeinderat den Katalog auf Läden ausdehnen können, die der Befriedigung touristischer Bedürfnisse dienen.

Der gesetzliche Rahmen für die erweiterte Ladenöffnung wird für den Werktag und den öffentlichem Ruhetag einheitlich auf 05.00 bis 23.00 Uhr festgesetzt. Damit wird eine einfache, flexible und vollzugsfreundliche Lösung geschaffen. Sie verzichtet insbesondere auf eine unterschiedliche Regelung für Kioske und kleine Lebensmittelgeschäfte, womit die in der Vergangenheit aufgetretenen Abgrenzungsprobleme bei Tankstellenshops entfallen. Diese Lösung ist auch mit Blick auf das besondere Ruhebedürfnis am Sonntag vertretbar, weil die erweiterten Ladenöffnungszeiten nur einem klar begrenzten und überschaubaren Kreis von Läden gewährt werden.

- **Übersicht**

	Montag bis Freitag	Samstag sowie Gründonnerstag, 24. Dezember und 31. Dezember	Sonntag sowie 1. Januar, Auffahrt, Ostermontag, Pfungstmontag, 1. August, 1. November, 26. Dezember	Hoher Feiertag nämlich Karfreitag, Ostersonntag, Pfungstsonntag, Eidg. Bettag, 25. Dezember
Allgemeine Ladenöffnung für alle dem Ladenöffnungsgesetz unterstellten Läden und Verkaufsstellen	05 - 21	05 - 17	geschlossen	
			Ausnahme: vier Sonntagsverkäufe pro Jahr*	
Erweiterte Ladenöffnung für: <ul style="list-style-type: none"> • Lebensmittelläden bis 150m² (inkl. Tankstellenshops) • Kioske, Souvenirläden, Blumengeschäfte, Videotheken • Läden für touristische Bedürfnisse in Tourismusgemeinden (gemäss Regelung der Gemeinde) 	05 - 23			

* entspricht dem geltenden Recht

Die konkrete Ausgestaltung dieses Konzepts basiert auf folgenden Überlegungen und Abwägungen:

- Die Öffnungszeiten sämtlicher Läden können von Montag bis Freitag den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend bis 21.00 Uhr ausgedehnt werden. Die bisherige Limitierung des Abendverkaufs auf einen Wochentag entfällt. Gleichzeitig gewährleistet die Begrenzung auf 21.00 Uhr die Nachruhe und erspart damit zusätzlichen Vollzugsaufwand im Bereich des Lärmschutzes.
- Der allgemeine Ladenschluss am Samstag um 17.00 Uhr und das allgemeine Ladenschliessungsgebot am Sonntag entsprechen dem Ruhe- und Erholungsbedürfnis der Bevölkerung am Wochenende. Zudem wird mit dieser Regelung dem grundsätzlichen Arbeitsverbot am Sonntag Nachachtung verschafft.
- Mit der Möglichkeit der erweiterten Ladenöffnung werden sowohl werktags als auch sonntags diejenigen Einkaufsbedürfnisse abgedeckt, die während den allgemeinen Ladenöffnungszeiten nicht befriedigt werden können. Das durch entsprechende Kundenbedürfnisse legitimierte Privileg der erweiterten Ladenöffnung soll nicht den sogenannten Tankstellenshops vorbehalten sein, sondern ebenso allen anderen Kleinlebensmittelgeschäften und Tourismisläden gewährt werden. Dies gebietet der Grundsatz der Gleichbehandlung der Marktteilnehmer. Mit der Möglichkeit, die kleinen Lebensmitteläden und die Tourismisläden abends und auch am öffentlichen Ruhetag geöffnet zu halten, können die Einkaufsbedürfnisse der Bevölkerung zu den Randzeiten und am Wochenende hinreichend abgedeckt werden. Wegen der Beschränkung auf einen spezifizierten Kreis von Läden ist gleichzeitig der Gefahr vorgebeugt, dass ein allgemeiner Einkaufsrummel zu den geschützten Zeiten Platz greift.
- Das vorgeschlagene Konzept dispensiert den Gesetzgeber schliesslich davon, für alle möglichen Kategorien von Läden Sonderregelungen und Ausnahmegewilligungen vorzusehen, wie dies im bisherigen Recht der Fall war. Dies vermindert den Kontrollaufwand der Vollzugsbehörden und entlastet die Betriebe von administrativem Aufwand. Zudem entfällt dadurch ein Regelungsbedarf auf Stufe der politischen Gemeinden weitgehend. Sie geben ihren bisherigen Normierungsspielraum zugunsten eines deutlich grösseren Spielraums der Gewerbetreibenden auf. Diesen bietet sich anstelle der heutigen 90 kommunalen Ladenöffnungsreglemente künftig ein einheitlicher, kantonsweit geltender gesetzlicher Rahmen, in dem die Ladenöffnungszeiten individuell festgelegt werden können.

4. Harmonisierung der übrigen Gewerbeordnungen

4.1 Punktuelle Anpassungen

Vorschriften über gewerbliche Öffnungs- bzw. Betriebszeiten finden sich auch in anderen Erlassen der st.gallischen Rechtsordnung, so im Wandergewerbegesetz (sGS 552.4), im Gastwirtschaftsgesetz (sGS 553.1), im Gesetz über Filmvorführungen (sGS 554.1) und im Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3). Es zeigt sich, dass diese zu verschiedenen Zeiten erlassenen Regelungen nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind. Hier drängt sich eine Harmonisierung der Erlasse untereinander und mit der Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung auf, wie es auch die Motion 42.00.06 verlangt. Ziel der Harmonisierung muss sein, unsachgemässe Ungleichbehandlungen bei der Regelung der Öffnungszeiten auszuräumen. Dabei geht es um Anpassungen punktueller Natur, nicht um eine umfassende Revision des Gewerberechts.

Ein Harmonisierungsbedarf besteht in zwei Bereichen. Zum einen sollen die Wandergewerbe, die dem Ladenverkauf ähnlich sind, neu unmittelbar der kantonalen Ladenöffnungsordnung unterstellt werden. Dies betrifft die Wanderlager, Verkaufswagen und die freiwilligen öffent-

lichen Versteigerungen. Zum andern sind die gesetzlichen Öffnungszeiten im Bereich des Gast- und Unterhaltungsgewerbes miteinander in Einklang zu bringen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Gastwirtschaftsgesetz im Jahr 1995 total revidiert und in der Volksabstimmung deutlich gutgeheissen wurde. Im bisherigen Vollzug hat sich dieses Gesetz bewährt, auch was die Regelung der Öffnungszeiten anbelangt. Die gesetzlichen Öffnungszeiten für Gastwirtschaftsbetriebe sollen deshalb Richtschnur sein für die Harmonisierung der Betriebszeiten für Kinos und Spiellokale. Für letztere ist vorgesehen, die allgemeine Regelung für Gastwirtschaften zu übernehmen: Demnach dürfen Spiellokale neu generell bis 24.00 Uhr geöffnet haben. In den Nächten auf Samstag und Sonntag kann die Gemeinde die Öffnungszeiten zudem um eine Stunde bis 01.00 Uhr verlängern. Diese Regelung gilt nicht für konzessionierte Spielcasinos, da diese auch hinsichtlich der Öffnungszeiten dem Bundesrecht unterstehen. Für Kinos und andere Filmvorführungen soll der Zeitrahmen in den Nächten auf Freitag bis Sonntag - entsprechend dem arbeitsgesetzlichen Rahmen - von bisher 00.30 Uhr auf 02.00 Uhr ausgedehnt werden. An den übrigen Tagen gilt weiterhin der bisherige Zeitrahmen bis 24.00 Uhr. Den Kinos wird damit ermöglicht, nocturne-Vorstellungen durchzuführen. Am hohen Feiertag sind Spielsalons weiterhin geschlossen zu halten, während die Vorführung von Filmen in Kinos künftig je nach Betriebsgrösse zulässig sein soll.

4.2 Verzicht auf eine umfassende Revision

Mit diesen punktuellen Anpassungen wird bewusst auf eine weitergehende Revision gewerbezwecklicher Erlasse verzichtet, insbesondere des Wandergewerbegesetzes und des Gesetzes über die Filmvorführungen. In beiden Bereichen sind umfassende Revisionsbestrebungen auf Bundesebene im Gange. Gemäss dem Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001 (BBI 2001 IV 1362) werden künftig alle Formen des Wandergewerbes - ausgenommen die freiwillige öffentliche Versteigerung - bundesrechtlich erfasst und grundsätzlich abschliessend normiert werden. Ein Verordnungsentwurf befindet sich bis Ende November 2001 in der Vernehmlassung bei Kantonen und anderen interessierten Kreisen. In welchem Umfang den Kantonen nach diesem Konzept ein Regelungsspielraum verbleibt, lässt sich derzeit nicht abschliessend beurteilen. Vergleichbar ist die Ausgangslage im Filmrecht. Mit dem bundesrätlichen Entwurf zur Revision des eidgenössischen Filmgesetzes vom 18. September 2000 (BBI 2000 IV, 5429) werden einschneidende Neuerungen vorgeschlagen, die das geltende kantonale Gesetz in verschiedener Hinsicht in Frage stellen werden. Vorgesehen ist unter anderem der Verzicht auf die Betriebsbewilligung für Kinos.

Bei der Wandergewerbeordnung wie im Filmrecht zeichnet sich damit ein grundlegender Revisionsbedarf auch des kantonalen Rechts ab. Noch lässt sich dieser nicht klar umreissen. Es wird im Rahmen dieser Vorlage daher von einer umfassenden Revision des Wandergewerbegesetzes und des Gesetzes über Filmvorführungen bewusst abgesehen. In diesem Sinn können die beiden Motionen 42.93.25 und 42.93.26 ("Deregulieren - Schritt für Schritt - Aufhebung des Wandergewerbegesetzes" und "Deregulieren - Schritt für Schritt - Vereinfachungen im Filmwesen"), die eine Gesamtrevision der beiden Gesetze verlangen, noch nicht erledigt werden. Nach Abschluss der Reformen auf Bundesebene wird aufgrund der dannzumal neu definierten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu prüfen sein, ob die kantonalen Erlasse aufgehoben werden können.

5. Vernehmlassung

Im Juni 2001 ermächtigte die Regierung das Volkswirtschaftsdepartement, den ihr unterbreiteten Entwurf in die Vernehmlassung zu schicken. Zur Vorlage äusserten sich 23 Verbände und Organisationen, 9 Parteien und neben der Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten 30 politische Gemeinden.

Die Vorlage stiess bei einer Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten auf Zustimmung. Durchwegs begrüsst wurde die Verschmelzung von Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung in einem einzigen Erlass sowie die Harmonisierung weiterer gewerbepolizeilicher Gesetze. Ebenfalls gut aufgenommen wurden die stark gestraffte Regelung des Ruhetags und das duale Konzept von ordentlichen und erweiterten Ladenöffnungszeiten. Den vorgeschlagenen zeitlichen Rahmen, in dem die Läden ihre Öffnungszeiten künftig festlegen können, anerkannte die Mehrheit als ausgewogene, zeitgemässe und der Bedürfnislage angemessene Lösung. Besonders die verkürzten Öffnungszeiten für den Samstag wurden aus familienpolitischen Gründen von allen Seiten gutgeheissen. Die politischen Gemeinden hoben hervor, dass eine vollzugsfreundliche Ordnung gefunden worden sei.

Grundsätzliche Opposition erwuchs der Vorlage aus gewerkschaftlichen Kreisen und von einzelnen kirchlichen Gruppierungen wegen der längeren Ladenöffnungszeiten, besonders derjenigen am Werktag bis 21 Uhr. Zum einen wurde ein Bedürfnis nach liberalisierten Öffnungszeiten gänzlich in Abrede gestellt. Zum andern wurde auf negative Folgen längerer Ladenöffnung verwiesen: Befürchtet wird vor allem eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen des Verkaufspersonals und ein zunehmender Druck auf Familie und Beziehungsnetz der von der Abendarbeit Betroffenen. Von gewerkschaftlicher Seite wird die Zustimmung zu jedem Liberalisierungsschritt verweigert, sofern das Gesetz nicht gleichzeitig eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Verkaufspersonals sicherstelle. Diese Anliegen zielen darauf ab, die Rahmenbedingungen des Bundes im Bereich des Arbeitnehmerschutzes durch die kantonale Ladenöffnungsordnung zu verschärfen. Eine solche Zielsetzung ist nach Auffassung der Regierung verfehlt. Die Regelungen des eidgenössischen Arbeitsgesetzes sind abschliessend und lassen keinen Spielraum für einen weitergehenden kantonalen Arbeitnehmerschutz. Die Ladenöffnungsordnung ist gewerbepolizeilich motiviert und darf nicht für den Arbeitnehmerschutz instrumentalisiert werden.

Die vorgesehene Maximalgrösse von 120 m² für Lebensmittelgeschäfte, die von der erweiterten Ladenöffnung profitieren, wurde als zu klein bezeichnet. Namentlich bei den Tankstellenshops finden sich heute verschiedene Betriebe, die diese Grösse überschreiten. Es drängt sich daher eine Vergrösserung der massgebenden Verkaufsfläche auf, wenn das Problem der bestehenden Tankstellenshops durch die vorliegende Gesetzesrevision gelöst werden soll. Allerdings muss die Steuerungsfunktion der Flächenbeschränkung erhalten bleiben. Diese bezweckt, den Vollzug von einer detaillierten Sortimentskontrolle zu entlasten, was bei Verkaufsflächen von über 150 m² nicht mehr der Fall wäre. Im Sinne eines einfachen und transparenten Vollzugs erachtet es die Regierung daher als sachgerecht, die Maximalgrösse auf 150 m² festzusetzen, dabei aber auf die gesamte Ladenfläche abzustellen und nicht wie verschiedentlich verlangt von einer enger verstandenen (Netto-) Verkaufsfläche auszugehen.

Was den Umfang der erweiterten Ladenöffnung betrifft, unterbreitete die Regierung in der Vernehmlassung zwei Varianten. Variante 1 setzt den gesetzlichen Rahmen für Montag bis Samstag auf 05.00 bis 23.00 Uhr und für den öffentlichen Ruhetag auf 08.00 bis 20.00 Uhr. Eine Sonderregelung gilt für Kioske, die auch am öffentlichen Ruhetag bis 23.00 Uhr geöffnet haben dürfen. Variante 2 verzichtet auf eine unterschiedliche Regelung von Werktag und öffentlichem Ruhetag. Sie legt den zeitlichen Rahmen einheitlich auf 05.00 bis 23.00 Uhr fest. Damit werden Kioske und die von der erweiterten Ladenöffnung profitierenden Lebensmittelgeschäfte, insbesondere Tankstellenshops, durchwegs gleich behandelt. Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten sprach sich für die Variante 2 aus. Für diese Lösung wurde ins Feld geführt, sie trage den heutigen Bedürfnissen Rechnung, verzichte auf die problematische Unterscheidung von Kiosken und Tankstellenshops und führe zur Angleichung mit Bahnnebenbetrieben. Für die Minderheit verträgt sich Variante 2 dagegen nicht mit dem besonderen Schutz, der dem Sonntag gilt. Die Regierung gibt der zweiten Variante aus den angeführten Gründen den Vorzug. Dies in der Meinung, dass sich diese Lösung mit dem besonderen Ruhebedürfnis am Sonntag verträgt, da die erweiterte Ladenöffnung nur einem klar begrenzten und überschaubaren Kreis von Läden zugestanden wird.

Über den Rahmen der Variante 2 hinausgehend wurde eine Grundlage im Gesetz gefordert, die es erlaubt, spezifische Tankstellenshops rund um die Uhr zu öffnen. Eine solche auf einzelne Marktteilnehmer ausgerichtete Sonderregelung ist nach Auffassung der Regierung jedoch nicht angezeigt. Mit der Erweiterung des Rahmens während der ganzen Woche bis 23.00 Uhr werden die Einkaufsbedürfnisse zu Randzeiten hinreichend abgedeckt. Das geforderte Privileg für ausgesuchte Tankstellenshops würde den gefundenen Ausgleich der Interessen gefährden und zu einer stossenden Bevorzugung einzelner Marktteilnehmer führen. Die geforderte Gleichbehandlung mit den Bahnnebenbetrieben ist mit der Lösung nach Variante 2 bereits erreicht, da deren Öffnungszeiten an den Bahnbetrieb gekoppelt sind und in der Praxis nicht über 23 Uhr hinaus gehen.

Weiter wurde die Frage aufgeworfen, ob der Vollzug des Gesetzes durch die politischen Gemeinden einer spezifischen Überwachung bedürfe, sei es durch eine spezielle Aufsichtsbehörde oder indem bestimmten Organisationen (Kirchen, Gewerkschaften) die Beschwerdelegitimation gewährt werde. Andere Stimmen verlangten, den Gesetzesvollzug gänzlich dem Kanton zu übertragen. Darin kommt ein Misstrauen gegenüber dem kommunalen Gesetzesvollzug zum Ausdruck, das nach Auffassung der Regierung nicht gerechtfertigt ist. Die vorgeschlagene Aufgabenteilung von Gemeinden und Kanton entspricht weitgehend der geltenden Ordnung, die sich in der Vergangenheit bewährt hat. Schwächen des bisherigen Rechts, die zu einem unterschiedlichen Vollzug durch die Gemeinden führten, werden mit der vorgeschlagenen Lösung eliminiert.

6. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

I. Öffentlicher Ruhetag

Art. 1. Zweck

Der Zweckartikel umschreibt, aus welchem Grund bestimmte Tage einen besonderen rechtlichen Status erhalten. Er dient als Auslegungshilfe für die Anwendung von Art. 4 des Gesetzes, in welchem der Schutzbereich umschrieben ist.

Die öffentlichen Ruhetage verfolgen mehrere Zwecke. Im Vordergrund steht die Erholung von der Hektik des Alltags, die eine gegenüber dem Werktag erhöhte Ruhe erfordert. Die religiöse Bedeutung eines Ruhetags kann diesen Ruheanspruch verstärken. Vor allem an den hohen Feiertagen kommt dem Schutz der Ruhe eine besondere Bedeutung zu.

Dem Schutz von Erholung und Ruhe steht gegenüber, dass viele gemeinsame Aktivitäten, seien sie gesellschaftlicher, kultureller oder sportlicher Art, nur an den öffentlichen Ruhetagen möglich sind, weil nur dann ein grosser Teil der Bevölkerung arbeitsfrei hat. Solche Aktivitäten sollen durch die Ruhetagsordnung nicht verunmöglicht werden. Sie gehören im Gegenteil zum Schutzzweck des öffentlichen Ruhetags, da sie letztlich auch der Erholung vom Alltag dienen.

Art. 2 und 3. Begriff des öffentlichen Ruhetages und des hohen Feiertages

Die öffentlichen Ruhetage und die hohen Feiertage werden unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Einzig der 1. August wird - entsprechend der Motion 42.95.28 - neu als öffentlicher Ruhetag aufgenommen. Er ist in arbeitsrechtlicher Hinsicht ohnehin dem Sonntag gleichgestellt (Art. 20 Abs. 1 ArG).

Art. 4. Schutz des öffentlichen Ruhetags

Der öffentliche Ruhetag wird durch eine Generalklausel geschützt, die ein Einschreiten gegen unverhältnismässige Störungen der Ruhe ermöglicht (vgl. zum Vollzug die Bemerkungen zu Art. 14). Die bisherige gesetzliche Vermutung, dass industrielle, gewerbliche und landwirt-

schaftliche Tätigkeiten generell störend seien, entfällt, da sie nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspricht. Im Anwendungsbereich des Arbeitsgesetzes wird die Sonntagsruhe ohnehin durch das Verbot der Sonntagsarbeit nach Art. 19 ArG hinreichend gewährleistet.

Kernbegriff der neuen Generalklausel ist die Verhältnismässigkeit. Ob eine unverhältnismässige Störung vorliegt, ist im Einzelfall durch eine Interessenabwägung zu ermitteln. Dabei ist das Interesse, sich am öffentlichen Ruhetag ungestört erholen zu können, und das Interesse am Schutz der religiösen Bedeutung des Tages, abzuwägen gegen das Interesse der störenden Aktivität oder Veranstaltung.

Der Betrieb von Gastwirtschaften, Spiellokalen, Läden und anderen Gewerben mit spezialgesetzlich geregelten Öffnungszeiten, welche die Öffnung am öffentlichen Ruhetag ausdrücklich zulassen, stellt keine unverhältnismässige Störung dar. Dies gilt jedoch nur für den normalen Betrieb. Wenn sie unverhältnismässig stören, können besondere Aktivitäten und Veranstaltungen auch während den gesetzlichen Öffnungszeiten untersagt werden.

Die Gemeinden sind weiterhin berechtigt, gestützt auf Art. 10 Abs. 1 des Polizeigesetzes (sGS 451.1; abgekürzt PG) allgemeine Lärmschutzvorschriften zu erlassen, soweit das Lärmschutzrecht des Bundes hierfür Raum lässt. In diesem Rahmen sind auch Ruhe- oder Lärmschutzvorschriften zulässig, die nur am öffentlichen Ruhetag gelten oder für den öffentlichen Ruhetag strengere Regelungen vorsehen als an den übrigen Wochentagen. Voraussetzung für solche speziellen Lärmschutzvorschriften ist jedoch, dass sie mit Art. 4 vereinbar sind. So dürfen Tätigkeiten, die regelmässig eine unverhältnismässige Störung darstellen, weil sie nicht durch ein Interesse an gemeinschaftlichen Aktivitäten gedeckt werden, generell untersagt werden. Zu denken ist hier etwa an das Verbot, an Sonntagen den Rasen zu mähen.

Art. 5. Schutz des hohen Feiertages

Der qualifizierte Schutz des hohen Feiertages wird durch einen Katalog von verbotenen Tätigkeiten umschrieben. Daneben ist Art. 4 des Gesetzes ergänzend anwendbar: was am normalen Ruhetag verboten ist, ist selbstverständlich auch am hohen Feiertag nicht erlaubt.

Untersagt sind Aufführungen, Wettkämpfe, Versammlungen und andere öffentliche Veranstaltungen nicht religiöser Art. Der Begriff der öffentlichen Veranstaltung geht über den Begriff der Veranstaltung im Sinn des Unterhaltungsgewerbegesetzes (sGS 554.4; abgekürzt UGG) hinaus und umfasst auch Veranstaltungen ohne Erwerbszweck. Veranstaltungen sind organisierte Anlässe, bei denen mindestens Ort und Zeit des Zusammentreffens der Beteiligten im Voraus festgelegt wurden. Öffentlich sind Veranstaltungen, wenn sie nicht nur einem bestimmten, eng umgrenzten Teilnehmer- oder Zuschauerkreis offenstehen. Religiöser Art sind Veranstaltungen, die entweder einen direkten inhaltlichen Bezug zum hohen Feiertag aufweisen (Gottesdienste, Prozessionen etc.) oder von kirchlichen Trägerschaften organisiert werden (z.B. ökumenischer Jugendbegegnungstag am eidgenössischen Betttag).

Vom Verbot ausgenommen sind Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, sofern nicht mehr als 1000 Personen gleichzeitig daran teilnehmen können. Diese Lockerung ist gerechtfertigt, weil Veranstaltungen in geschlossenen Räumen von aussen weder optisch noch akustisch wahrnehmbar sind und die Ruhesuchenden nicht in Gefahr laufen, zufällig und ungewollt auf solche Veranstaltungen zu treffen. Wird die Teilnehmerzahl sehr gross, entsteht allerdings Lärm und Rummel, den die Besucherinnen und Besucher im Umkreis des Veranstaltungsgeländes und bei der Hin- und Rückreise erzeugen. Deshalb wird die Lockerung auf Veranstaltungen mit höchstens 1'000 Teilnehmenden beschränkt. Dabei ist nicht die Zahl der tatsächlich teilnehmenden Personen entscheidend, sondern die Kapazität der Veranstaltungsräumlichkeiten. Bei Veranstaltungsbetrieben mit mehreren Veranstaltungsräumen ist die Gesamtkapazität der geöffneten Räume massgebend.

Im Weiteren sind am hohen Feiertag Schaustellungen (Chilbis) und Schiessübungen generell untersagt, da sie typischerweise mit hohen Lärmimmissionen oder mit Aktivitäten verbunden

sind, die dem hohen Feiertag nicht angemessen sind. Das Anliegen des Postulats 43.00.03, welches die Aufhebung des Verbots für Schaustellungen verlangt, kann daher nicht erfüllt werden. Aus Gründen der Rechtsgleichheit müssten sonst auch andere lärmträchtige Veranstaltungen zugelassen werden und der angestrebte qualifizierte Schutz des hohen Feiertags könnte nicht verwirklicht werden.

Art. 6. Ausnahmen

Wie nach bisherigem Recht sollen am hohen Feiertag Veranstaltungen nicht religiöser Art mit Bewilligung der Gemeinde durchgeführt werden können, wenn sie dem Sinn des betreffenden Feiertags angepasst sind. Dabei geht es um Veranstaltungen, die dazu beitragen, dem Feiertag einen besinnlichen Rahmen zu geben (z.B. Konzerte mit entsprechender Musik). Ferner sollen Veranstaltungen bewilligt werden können, die traditionell mit dem hohen Feiertag verknüpft sind (z.B. Gedenkveranstaltungen). Beide Kategorien von Veranstaltungen haben meist auch einen kulturellen Gehalt. Diese Eigenschaft soll aber nicht ausdrückliche Bewilligungsvoraussetzung sein, weil sie nicht geeignet ist, den Ausnahmetatbestand im Sinne des Schutzzwecks zusätzlich einzugrenzen. Das Erfordernis, dass die Veranstaltung dem Sinn des hohen Feiertages angepasst sein muss, ist hinreichend. In diesem Punkt kann die Regelung des bisherigen Rechts, die den Ausnahmetatbestand ausschliesslich auf kulturelle Veranstaltungen bezieht, vereinfacht werden. Keine Bewilligung erhalten Veranstaltungen, welche die Erholung und Ruhe unverhältnismässig stören. Damit wird klargestellt, dass am hohen Feiertag keine Veranstaltung zugelassen werden darf, die am öffentlichen Ruhetag aufgrund von Art. 4 untersagt ist.

Durch den Ausnahmetatbestand von Art. 6 Abs. 2 sollen demgegenüber in besonderen Fällen Veranstaltungen bewilligt werden können, auch wenn sie keinen Bezug zum hohen Feiertag haben. Voraussetzung für eine Bewilligung ist, dass wichtige öffentliche Interessen die Durchführung am hohen Feiertag erfordern. Es soll verhindert werden, dass renommierte Veranstaltungen wie beispielsweise der CSIO St.Gallen, der an einen internationalen Durchführungskalender gebunden ist, abgesagt bzw. an ausserkantonale Standorte verlegt werden. Ausnahmebewilligungen nach Abs. 2 werden vom Kanton erteilt.

II. Ladenöffnung

Art. 7. Geltungsbereich

Regelungsschwerpunkt der Ladenöffnungsordnung sind die Läden des Detailhandels. Der Laden ist ein räumlich abgeschlossener Verkaufsraum, in welchem Waren gekauft oder bestellt werden können. Keine Läden sind Verkaufsstellen für Dienstleistungen. Läden, die ausschliesslich an Wiederverkäufer verkaufen, sind keine Läden des Detailhandels und unterstehen nicht der Ladenöffnungsordnung.

Die Ladenöffnungsordnung gilt auch für Verkaufsstellen, deren Verkaufsart dem Ladenverkauf ähnlich ist. Dem Ladenverkauf ähnlich ist eine Verkaufsart, wenn die Kundinnen und Kunden eine Verkaufsstelle mit Verkaufspersonal aufsuchen müssen. Dementsprechend sind der Versandhandel, E-Commerce und ähnliche Verkaufsformen, bei denen keine Verkaufsstelle aufgesucht wird, keine dem Ladenverkauf ähnliche Verkaufsarten. Ebenfalls nicht der Ladenöffnungsordnung unterstehen Warenverkaufsautomaten sowie Selbstbedienungsverkaufsstellen ohne bediente Kasse, wie sie etwa für den Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten ab dem Hof gebräuchlich sind, da hierfür kein Verkaufspersonal eingesetzt wird. Ausgenommen ist schliesslich auch das blosses Ausstellen von Waren, ohne dass Verkaufs- bzw. Beratungspersonal anwesend ist und ohne dass Verkäufe getätigt werden.

Messen unterliegen der Ladenöffnungsordnung, wenn sie für das allgemeine Publikum offen sind, d.h. sich nicht ausschliesslich an den Handel richten. Zu solchen Publikumsmessen zäh-

len auch die von lokalen Gewerbevereinigungen durchgeführten sogenannten Gewerbemessen und -ausstellungen.

Videotheken unterstehen der Ladenöffnungsordnung unabhängig davon, ob sie nur Vermietung oder auch Verkauf betreiben. Hingegen werden Videoverleih- oder Verkaufsautomaten nicht von der Ladenöffnungsordnung erfasst.

Verschiedene Verkaufsstellen werden in Art. 7 Abs. 3 vom Geltungsbereich der Ladenöffnungsordnung ausgenommen, da sie nicht regelungsbedürftig erscheinen. Es geht um Ausnahmen, die schon im bisherigen Gesetz enthalten waren oder aufgrund der Praxis nicht der Ladenöffnungsordnung unterstanden. Zu einzelnen Ausnahmen:

Ziff. 1: Verkaufsstellen in Museen, Kinos, Badeanlagen und ähnlichen Kultur- oder Freizeitbetrieben dürfen während der Öffnungszeiten des Hauptbetriebs geöffnet sein. Voraussetzung ist, dass sich die Verkaufsstelle auf ein betriebstypisches Sortiment beschränkt (z.B. Badebekleidung in Hallenbad, Kunstbücher in Museen, Süßigkeiten und Getränke in Kinos) und eine untergeordnete Bedeutung hat. Die untergeordnete Bedeutung besteht darin, dass der Betrieb nicht wegen der Verkaufsstelle besucht wird, sondern wegen seines Hauptangebots.

Ziff. 2: Bei Gastwirtschaftsbetrieben darf es für die Frage der Öffnungszeiten nicht von Bedeutung sein, ob die verkauften Speisen und Getränke im Lokal konsumiert oder ob sie von den Gästen mitgenommen werden (Take-away-Betriebe). Der Verkauf „über die Gasse“ wird daher nicht der Ladenöffnungsordnung unterstellt, sondern ist während der ganzen Öffnungszeiten des Betriebes zulässig. Voraussetzung ist, dass der Verkauf aus dem Gastwirtschaftslokal selbst erfolgt und nicht aus einer dem Gastwirtschaftsbetrieb angegliederten Verkaufsstelle (Café mit Konditoreigeschäft).

Ziff. 6: Diese Ausnahme ist eng zu verstehen und beschränkt sich auf die Abgabe von Treibstoff und den Verkauf von Autozubehör. Der Betrieb eines Tankstellenshops mit Lebensmitteln untersteht selbstverständlich der Ladenöffnungsordnung.

Ziff. 8: In Buchläden dürfen ausserhalb der Ladenöffnungszeiten Lesungen durchgeführt und während der Lesung Bücher verkauft werden.

Vorbemerkungen zu Art. 8 bis 11

Das Gesetz setzt einen Rahmen, innerhalb dem die Öffnungszeiten - unter Vorbehalt der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes und des Lärmschutzrechtes - vom Ladeninhaber oder der Ladeninhaberin entsprechend dem jeweiligen Kundenbedürfnis frei festgelegt werden können. Die Hauslieferung von bestellten Waren wird von der Ladenöffnungsordnung nicht mehr erfasst. Sie ist neu auch ausserhalb der Ladenöffnungszeit unbeschränkt zulässig.

Entsprechend dem Ziel einer bedarfsgerechten Liberalisierung unterscheidet das Gesetz zwischen allgemeinen Ladenöffnungszeiten und erweiterten Ladenöffnungszeiten (vgl. vorn Ziff. 3.3.3). Die Möglichkeit von erweiterten Ladenöffnungszeiten wird Läden zugestanden, die Waren des täglichen Bedarfs anbieten, und Läden, die typischerweise ausserhalb der ordentlichen Öffnungszeiten besucht werden. Kernstück ist die Regelung, wonach Läden, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, von den erweiterten Ladenöffnungszeiten Gebrauch machen können, wenn sie nicht mehr als 150 m² umfassen. Die Flächenbegrenzung soll die Vollzugsbehörde von einer nicht praktikablen Sortimentskontrolle entlasten.

Art. 8. Allgemeine Ladenöffnung

Von Montag bis Freitag dürfen die Läden von 05.00 bis 21.00 Uhr geöffnet sein. Am Samstag und an den Vortagen von bestimmten Feiertagen dürfen sie nur bis 17.00 Uhr geöffnet sein.

Dadurch soll der Schutz der nachfolgenden Ruhetage, insbesondere ihre Funktion als Unterbruch in der Hektik der Arbeitswoche, verstärkt werden. Die Vortage von Weihnachten und Neujahr sind zwar keine Feiertage, haben aber eine eigenständige Bedeutung als Festtag bzw. als festlicher Abend. Es rechtfertigt sich daher, an diesen Tagen die Ladenöffnung ebenfalls auf 17.00 Uhr zu begrenzen (vgl. zum Erfordernis einer Regelung am Werktag auch vorn Ziff. 3.3.3).

Art. 9. Ausnahmen

Die Regelung entspricht dem geltenden Recht und wurde lediglich sprachlich präziser gefasst. Insbesondere wird die Zahl der zulässigen Sonntagsverkäufe nicht verändert. Die Gemeinde kann wie bisher jedem Laden vier Sonntagsverkäufe pro Jahr bewilligen. Sie kann allgemeine und individuelle Sonntagsverkäufe zulassen oder Mischformen verwenden. Bei allgemeinen Sonntagsverkäufen bezeichnet die Gemeinde bestimmte Tage, an denen allen Läden der Sonntagsverkauf erlaubt ist. Individuelle Sonntagsverkäufe hingegen werden einzelnen Läden oder einer Gruppe von Läden gewährt und setzen ein entsprechendes Gesuch voraus. Neben den allgemeinen oder individuellen Sonntagsverkäufen kann die Gemeinde bei Anlässen und für Publikumsmessen von mindestens regionaler Bedeutung weitere Ausnahmen von der Ladenschliessung am öffentlichen Ruhetag bewilligen. Solche Ausnahmegewilligungen unterstehen nicht der Begrenzung von Art 9 lit. c, das heisst sie werden den beteiligten Läden nicht als Sonntagsverkauf angerechnet.

Art. 10. Erweiterte Ladenöffnung, Geltungsbereich

Der Geltungsbereich der erweiterten Ladenöffnung ist in Art. 10 abschliessend umschrieben. Bei Läden nach lit. a, die auf eine Fläche von 150 m² beschränkt sind (vgl. dazu die Vorbemerkungen zu Art. 8 bis 11), ist die gesamte Ladenfläche massgebend, die von den Kundinnen und Kunden benützt werden kann, inklusive Eingangs- und Kassenbereich. Nicht zur Ladenfläche gehören Nebenräume wie Lager, Büro oder Toiletten, selbst wenn letztere von den Kundinnen und Kunden mitbenutzt werden können.

Art. 11. Erweiterte Ladenöffnungszeiten

Läden im Geltungsbereich der erweiterten Ladenöffnung dürfen während der ganzen Woche von 05.00 bis 23.00 Uhr geöffnet sein.

Art. 12. Tourismusgemeinden

Die Tourismusgemeinden können die erweiterte Ladenöffnung über den Katalog von Art. 10 hinaus auf zusätzliche Läden ausdehnen. Voraussetzung ist, dass die Läden einem touristischen Bedürfnis entsprechen. Dies ist der Fall, wenn das Warenangebot eines Ladens auf spezifische Bedürfnisse von Touristen zugeschnitten ist, wie beispielsweise beim Sportgeschäft in einem Wintersportort. Das touristische Bedürfnis kann aber auch allen Läden innerhalb eines klar abgegrenzten Gebietes mit eigenständiger touristischer Bedeutung (z.B. Altstadt von Rapperswil) zugestanden werden. Voraussetzung ist, dass das entsprechende Gebiet nicht erst durch die geöffneten Läden seine touristische Bedeutung erhält, sondern eine vorbestehende touristische Attraktivität aufweist. Art. 12 soll keinen blossen Einkaufstourismus ermöglichen.

Der zulässige Zeitrahmen für Tourismisläden richtet sich nach Art. 11. Die Tourismusgemeinde darf die Ladenöffnung während der ganzen Woche höchstens von 05.00 bis 23.00 Uhr gestatten.

Der Begriff der Tourismusgemeinde ist einschränkend zu verstehen. Die liberalisierten Ladenöffnungszeiten des vorgeschlagenen Gesetzes rechtfertigen nur in ausgesprochenen Tourismusgebieten eine noch weitergehende Öffnung der Läden. Die Regierung wird die Gemeinden vor Erlass der Verordnung einladen, sich zum Status als Tourismusgemeinde zu äussern.

III. Schlussbestimmungen

Art. 13. Vollzug

Der Vollzug der Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung liegt schon heute zur Hauptsache bei den politischen Gemeinden und nur punktuell beim Kanton. Diese Aufgabenteilung hat sich bewährt und soll beibehalten werden. Es ist weiterhin Aufgabe der Gemeinden, die Einhaltung der Ruhetagsordnung und der Vorschriften über die Ladenöffnung zu kontrollieren. Der Kanton ist nur noch im Bereich der Ausnahmegewilligungen nach Art. 6 Abs. 2 unmittelbar für den Vollzug zuständig.

Art. 14. Strafbestimmung

Übertretungen der Regelung über die hohen Feiertage und der Ladenöffnungsordnung werden wie im geltenden Recht mit Haft oder Busse geahndet. Als Strafmass für Bussen wird ein Rahmen von bis zu Fr. 40'000.-- gesetzt. Die Möglichkeit einer Verwarnung wird im Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung nicht mehr ausdrücklich erwähnt, sondern ergibt sich aus Art. 2 des Übertretungsstrafgesetzes (sGS 921.1), wonach der Richter in leichten Fällen von einer Strafe absehen kann.

Verstösse gegen den Schutz des öffentlichen Ruhetags werden hingegen nicht mehr direkt unter Strafe gestellt. Die Generalklausel von Art. 4 soll eine Eingriffshandhabung gegen offensichtliche Verstösse gegen die Ruhetagsordnung bieten. Solche Verstösse liegen vor, wenn sie entweder als Einzelfall schwerwiegend sind (insbesondere störende Grossveranstaltungen) oder wiederholt vorkommen. In beiden Fällen wird die Gemeinde in der Regel frühzeitig von der drohenden Störung bzw. der drohenden Wiederholung erfahren und kann diese durch Verfügung untersagen. Die Verfügung kann mit der Strafandrohung nach Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) verbunden werden und auf diese Weise die Befolgung der Ruhetagsordnung sichergestellt werden.

Von einem Verstoß gegen die Ladenöffnungsordnung profitiert in der Regel das Unternehmen selbst und nicht die handelnden Personen (Geschäftsführer/Geschäftsführerin). Es rechtfertigt sich daher, eine solidarische Haftung des Unternehmens einzuführen, um zu verhindern, dass die Gesetzesverletzung für das Unternehmen ohne Folgen bleibt.

Art. 15 bis 19. Änderungen bisherigen Rechts

a) Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz (sGS 511.1)

Nach Art. 20 des eidgenössischen Arbeitsgesetzes können die Kantone höchstens acht Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichstellen. Diese Gleichstellung hat ausschliesslich arbeitsrechtliche Bedeutung und gehört nicht ins Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung. Sie wird neu im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz geregelt. Der 1. August wird bereits in Art. 20 des eidgenössischen Arbeitsgesetzes dem Sonntag gleichgestellt. Seine Nennung im kantonalen Einführungsgesetz hat bloss deklaratorische Bedeutung und dient der Übersichtlichkeit.

Für Arbeitsplätze von Betrieben aus Nachbarkantonen mit abweichenden Ruhetagen können wie bisher Ausnahmen vom Arbeitsverbot bewilligt werden. Solche Ausnahmegewilligungen beruhen jedoch neu allein auf dem eidgenössischen Arbeitsgesetz, da das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung gewerbliche und industrielle Tätigkeiten nicht mehr generell verbietet (vgl. die Erläuterungen zu Art. 4).

b) Wandergewerbegesetz (sGS 552.4; abgekürzt WGG)

Märkte und Wandergewerbe sind im Wandergewerbegesetz geregelt. Vom Geltungsbereich des bisherigen Gesetzes über den Ladenschluss vom 21. März 1972 waren sie generell ausgenommen. Jedoch verwies Art. 22 WGG für einen Teil des Wandergewerbes, nämlich für Verkaufswagen, Wanderlager und freiwillige öffentliche Versteigerungen auf die Ladenschluss-

reglemente der Gemeinden. Um die Gemeinden davon zu entlasten, nur wegen dieses Teilbereiches ein Ladenöffnungsreglement erlassen zu müssen, verweist Art. 22 WGG neu direkt auf die Ladenöffnungszeiten im Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung. Verkaufswagen, Wanderlager und freiwillige öffentliche Versteigerungen unterliegen somit der allgemeinen Ladenöffnung nach Art. 8, soweit sie nicht die Voraussetzungen für die erweiterte Ladenöffnung nach Art. 10 lit. a erfüllen. Für die übrigen Bereiche des Wandergewerbes bleiben die bisherigen Regelungen bestehen. Das bedeutet insbesondere, dass die Gemeinden weiterhin über die Öffnungszeiten der von ihnen angesetzten Märkte entscheiden können.

c) Gesetz über Filmvorführungen (sGS 554.1; abgekürzt FvG)

Die zulässigen Filmvorführzeiten werden für Donnerstag-, Freitag- und Samstagnacht um einhalb Stunden auf 02.00 Uhr verlängert. Dies ermöglicht die Durchführung von nocturne-Vorstellungen. Die bisherige Sonderregelung für den öffentlichen Ruhetag wird aufgehoben und den Kinos gestattet, gleich wie an den Werktagen um 8.00 Uhr zu öffnen.

Filmvorführungen an hohen Feiertagen werden im FvG nicht mehr generell untersagt, sondern durch Art. 5 des Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung geregelt. Dementsprechend braucht es im FvG keine Ausnahmebestimmung für den hohen Feiertag mehr und die Kompetenz der Regierung zum Erlass von Ausnahmebestimmungen wird auf die übrigen Tage beschränkt.

d) Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3; abgekürzt GSS)

Die Öffnungszeiten von Spiellokalen werden in Angleichung an die Öffnungszeiten des Gastwirtschaftsgesetzes leicht erweitert: Die geltende Öffnungszeit von 23.00 Uhr wird um eine Stunde verlängert. Die bisherige Sonderregelung für den öffentlichen Ruhetag entfällt, d.h. die Spiellokale dürfen neu an allen Tagen um 08.00 Uhr öffnen. Zudem können die Gemeinden den Spiellokalen für Freitag und Samstag neu verlängerte Öffnungszeiten bis 01.00 Uhr bewilligen.

e) Jagdgesetz (sGS 853.1; abgekürzt JG)

Mit dem Erlass des Jagdgesetzes vom 17. November 1994 wurde das schon früher geltende Jagdverbot am öffentlichen Ruhetag ins Ruhetagsgesetz überführt (Art. 4 lit. c RTG). Eine Regelung im neuen Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung erscheint indessen nicht mehr passend, da sich dieses für den öffentlichen Ruhetag auf eine Grundnorm beschränkt. Soweit spezifische Tätigkeiten zu normieren sind, hat dies in den jeweiligen Spezialerlassen zu erfolgen. Dementsprechend soll das Jagdverbot wieder im Jagdgesetz geregelt werden.

Art. 20. Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung ersetzt das Ruhetagsgesetz vom 5. Dezember 1974 und das Gesetz über den Ladenschluss vom 21. März 1972.

Art. 21. Übergangsbestimmungen

Die gestützt auf das bisherige Ladenschlussgesetz erlassenen Gemeindereglemente entfalten grundsätzlich keine Wirkung mehr. Ausgenommen sind Bestimmungen, die sich auf Art. 9 oder Art. 12 des neuen Gesetzes abstützen lassen, das heisst Bestimmungen über die Sonntagsverkäufe und das Offenhalten bestimmter Läden in Tourismusgemeinden. Voraussetzung ist, dass diese Normen sich an den Rahmen des neuen Gesetzes halten und es sich in Bezug auf Art. 12 um eine Tourismusgemeinde im Sinn des neuen Rechts handelt.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz wird auf kantonaler und kommunaler Ebene im Rahmen der bisherigen personellen und finanziellen Ressourcen vollzogen werden können. Durch die übersichtlichere und leichter zu handhabende Regelung wird der Vollzug eher entlastet. Vorab bei den Ausnahmegewilligungen wird sich der Aufwand der Vollzugsbehörden wegen des Wegfalls verschiedener Ausnahmetatbestände und der grosszügigeren Ladenöffnungszeiten deutlich vermindern. Für die politischen Gemeinden bringt das Gesetz zudem im Bereich der Rechtsetzung eine Entlastung, da der kommunale Regelungsbedarf nur noch in besonderen Fällen gegeben ist.

8. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Die Präsidentin:
lic.phil. Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Entwurf der Regierung vom 13. November 2001

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 13. November 2001 Kenntnis genommen und erlässt

in Anwendung von Art. 13 und Art. 27 der Kantonsverfassung vom 16. November 1890¹ sowie im Hinblick auf Art. 13 und Art. 19 der Kantonsverfassung vom 27. November 2000²

als Gesetz:

I. Öffentlicher Ruhetag

Zweck

Art. 1. Der öffentliche Ruhetag dient der Erholung, schützt die der religiösen Bedeutung des Tages angemessene Ruhe und ermöglicht gemeinsame Aktivitäten und die Begegnung in Familie und Gesellschaft.

Begriff a) öffentlicher Ruhetag

Art. 2. Die öffentlichen Ruhetage sind:

- a) der Sonntag;
- b) die Feiertage Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, Bundesfeiertag, Allerheiligen, Weihnachten und Stefanstag.

b) hoher Feiertag

Art. 3. Die hohen Feiertage sind Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Eidgenössischer Betttag und Weihnachten.

Schutz a) öffentlicher Ruhetag

Art. 4. Am öffentlichen Ruhetag sind Tätigkeiten und Veranstaltungen untersagt, die Erholung und Ruhe unverhältnismässig stören.

¹ sGS 111.1.

² ABI 2000, 1115.

b) hoher Feiertag 1. Grundsatz

Art. 5. Am hohen Feiertag sind untersagt:

- a) Aufführungen, Wettkämpfe, Versammlungen und andere öffentliche Veranstaltungen nicht religiöser Art. Ausgenommen sind Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, an denen nicht mehr als 1'000 Personen gleichzeitig teilnehmen können;
- b) Schaustellungen und Schiessübungen.

Diese Bestimmung gilt auch für Veranstaltungen, die in Betrieben mit gesetzlich geregelten Öffnungszeiten stattfinden.

2. Ausnahmen

Art. 6. Die politische Gemeinde kann Veranstaltungen bewilligen, wenn sie dem Sinn des hohen Feiertags angepasst sind und Erholung und Ruhe nicht unverhältnismässig stören.

Das zuständige Departement kann nach Anhören der politischen Gemeinde Veranstaltungen von überregionaler Bedeutung bewilligen, wenn wichtige öffentliche Interessen die Durchführung am hohen Feiertag erfordern.

II. Ladenöffnung

Geltungsbereich

Art. 7. Die Vorschriften über die Ladenöffnung regeln die Öffnungszeiten der Läden des Detailhandels.

Sie gelten auch für:

- a) andere Verkaufsstellen, deren Verkaufsart dem Ladenverkauf ähnlich ist;
- b) Publikumsmessen;
- c) Videotheken.

Sie gelten nicht für:

1. Verkaufsstellen in Kultur-, Freizeit- und ähnlichen Betrieben, soweit sie ein betriebstypischer und untergeordneter Bestandteil sind;
2. den Verkauf von genussfertigen Speisen und Getränken über die Gasse durch Gastwirtschaftsbetriebe nach dem Gastwirtschaftsgesetz;
3. Märkte und Hausierer nach der Gesetzgebung über das Wandergewerbe;
4. Apotheken für den Notfalldienst;
5. Verkäufe für wohltätige und gemeinnützige Zwecke ausserhalb einer ständigen Verkaufsstelle;
6. Tankstellen für die Abgabe von Treibstoff und den Verkauf von Autozubehör;
7. Kunstgalerien und Kunstausstellungen;
8. Buchläden während Lesungen.

Allgemeine Ladenöffnung a) Öffnungszeiten

Art. 8. Der Laden darf geöffnet sein:

- a) von Montag bis Freitag von 05.00 bis 21.00 Uhr;
- b) am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachten und Neujahr von 05.00 bis 17.00 Uhr.

Am öffentlichen Ruhetag ist der Laden geschlossen.

b) Ausnahmen

Art. 9. Die politische Gemeinde kann die Ladenöffnung am öffentlichen Ruhetag durch Reglement oder Bewilligung zulassen:

- a) für Publikumsmessen von regionaler oder überregionaler Bedeutung;
- b) während Anlässen von regionaler oder überregionaler Bedeutung;
- c) für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe, höchstens aber für vier je Laden und Jahr.

Für den hohen Feiertag sind keine Ausnahmen zulässig.

Für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe darf die Öffnungszeit, die am Samstag gilt, nicht überschritten werden.

Erweiterte Ladenöffnung a) Geltungsbereich

Art. 10. Erweiterte Ladenöffnungszeiten gelten für:

- a) Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 150 m²;
- b) Kioske und Souvenirläden;
- c) Blumengeschäfte;
- d) Videotheken.

b) Öffnungszeiten

Art. 11. Die erweiterten Ladenöffnungszeiten gelten täglich und dauern von 05.00 bis 23.00 Uhr.

c) Tourismusgemeinden

Art. 12. Die Tourismusgemeinde kann die erweiterten Ladenöffnungszeiten durch Reglement oder Bewilligung weiteren Läden gewähren. Die Läden müssen einem touristischen Bedürfnis entsprechen.

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

Die Regierung bezeichnet die Tourismusgemeinden durch Verordnung.

III. Schlussbestimmungen

Vollzug

Art. 13. Die politische Gemeinde vollzieht das Gesetz, soweit dieses nicht etwas anderes bestimmt.

Strafbestimmung

Art. 14. Mit Haft oder Busse bis 40'000 Franken wird bestraft, wer den Bestimmungen dieses Gesetzes über den Schutz des hohen Feiertags oder über die Ladenöffnung zuwiderhandelt.

Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie Inhaber von Einzelunternehmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden. Im Verfahren stehen ihnen die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

Änderungen bisherigen Rechts a) Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz

Art. 15. Das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz vom 21. März 1966³ wird wie folgt geändert:

Feiertage

Art. 1bis (neu). Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, Bundesfeiertag, Allerheiligen, Weihnachten und Stefanstag sind dem Sonntag gleichgestellt⁴.

b) Wandergewerbegesetz

Art. 16. Das Wandergewerbegesetz vom 20. Juni 1985⁵ wird wie folgt geändert:

b) übrige Wandergewerbe

Art. 22. Für Verkaufswagen, Wanderlager und freiwillige öffentliche Versteigerungen gelten **die Ladenöffnungszeiten nach dem Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.**

c) Gesetz über Filmvorführungen

Art. 17. Das Gesetz über Filmvorführungen vom 21. Mai 1976⁶ wird wie folgt geändert:

Zeitliche Beschränkungen

Art. 3. Filme dürfen öffentlich vorgeführt werden:

- a) **Sonntag bis Mittwoch** von 08.00 bis 24.00 Uhr;
- b) **Donnerstag bis Samstag** von 08.00 bis **02.00 Uhr des Folgetags.**
- c) _____

Die Regierung kann durch Verordnung für besondere Fälle Ausnahmen vorsehen.

Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Schutz des hohen Feiertags nach dem Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung.

d) Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale

Art. 18. Das Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale vom 6. Juni 1982⁷ wird wie folgt geändert:

Öffnungszeiten

Art. 12. Das Spiellokal darf **von 8.00 bis 24.00 Uhr** geöffnet sein.

Die Gemeinde kann für Freitag und Samstag die Öffnung bis 01.00 Uhr des Folgetags bewilligen.

Am hohen Feiertag ist das Spiellokal geschlossen.

³ sGS 511.1.

⁴ Art. 20a Abs. 1 Arbeitsgesetz.

⁵ sGS 552.4.

⁶ sGS 554.1.

⁷ sGS 554.3.

e) Jagdgesetz

Art. 19. Das Jagdgesetz vom 17. November 1994⁸ wird wie folgt geändert:

d) am öffentlichen Ruhetag

Art. 48bis (neu). Am öffentlichen Ruhetag ist die Jagd untersagt.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 20. Aufgehoben werden:

- a) das Ruhetagsgesetz vom 5. Dezember 1974⁹;
- b) das Gesetz über den Ladenschluss vom 21. März 1972¹⁰.

Übergangsbestimmungen

Art. 21. Bestimmungen von Gemeindereglementen über die Ladenöffnung bleiben gültig, soweit sie mit Art. 9 oder Art. 12 des Gesetzes vereinbar sind.

Bewilligungen nach bisherigem Recht erlöschen spätestens sechs Monate nach Vollzugsbeginn dieses Gesetzes.

Vollzugsbeginn

Art. 22. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Gesetzes.

⁸ sGS 853.1.

⁹ nGS 14-104 (sGS 454.1).

¹⁰ nGS 32-60 (sGS 552.1).