

Interpellation Surber-St.Gallen vom 4. Juni 2020

Bezeichnung als Tourismusgemeinde zur Umgehung der Schutzvorschriften für das Verkaufspersonal?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 23. Juni 2020

Bettina Surber-St.Gallen erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 4. Juni 2020, unter welchen Voraussetzungen eine Tourismusgemeinde gestützt auf Art. 11 des Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1; abgekürzt RLG) allen Läden in einem bestimmten Perimeter des Gemeindegebiets die erweiterten Ladenöffnungszeiten nach Art. 10 RLG zugestehen könne. Sie bezieht sich dabei auf das Vollzugsreglement zum Reglement über Ruhetag und Ladenöffnung der Stadt St.Gallen (SRS 621.11; nachfolgend Vollzugsreglement), das der Stadtrat am 26. Mai 2020 beschlossen und auf den 1. Juni 2020 in Kraft gesetzt hat. Durch diese Änderung wurden allen Läden in der Innenstadt vom Spisertor bis zur St.Leonhard-Brücke erweiterte Ladenöffnungszeiten zugestanden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das RLG unterscheidet zwischen der allgemeinen und der erweiterten Ladenöffnung. Läden, die der allgemeinen Ladenöffnung unterstehen, dürfen von Montag bis Freitag von 06.00 bis 19.00 Uhr und am Samstag von 06.00 bis 17.00 Uhr geöffnet sein. Demgegenüber dürfen Läden mit erweiterten Ladenöffnungszeiten am Werktag von 05.00 bis 22.00 Uhr und am öffentlichen Ruhetag von 07.00 bis 21.00 Uhr geöffnet sein.

Die erweiterten Ladenöffnungszeiten gelten von Gesetzes wegen für Läden mit einer Fläche bis 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, für Kioske, für Blumenläden, für Videotheken und für Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten (vgl. Art. 9 RLG). Nach Art. 11 Abs. 1 RLG kann eine Tourismusgemeinde die erweiterten Ladenöffnungszeiten weiteren Läden gewähren, wobei die Läden einem touristischen Bedürfnis entsprechen müssen. Die Regierung führte in der Botschaft zum RLG vom 7. Oktober 2003 aus, dass das touristische Bedürfnis auch allen Läden innerhalb eines klar abgegrenzten Gebietes mit eigenständiger touristischer Bedeutung zugestanden werden könne (vgl. ABI 2003, 2293). Hintergrund dieser Ausführungen war, dass in der damaligen politischen Gemeinde Rapperswil seit Jahren sämtliche Läden im Altstadtperimeter als touristische Läden galten und diese Sonderregelung durch das RLG, das eine Liberalisierung der Ladenöffnungsordnung bezweckte, nicht eingeschränkt werden sollte.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Als Tourismusgemeinde gelten Kur-, Sport-, Ausflugs- und Erholungsorte, in denen der Fremdenverkehr von wesentlicher Bedeutung ist (vgl. Art. 11 Abs. 1 RLG). Die Regierung hat gestützt auf Art. 11 Abs. 3 RLG die Tourismusgemeinden in der Verordnung zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.11; nachfolgend RLV) abschliessend aufgelistet. Dabei stellte sie in erster Linie auf die von der Fachstelle für Statistik ermittelte, relative tourismusbezogene Beschäftigung in den Gemeinden ab. Die Stadt St.Gallen ist seit dem erstmaligen Erlass der RLV als Tourismusgemeinde anerkannt (vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. a RLV).

Der Begriff der Tourismusgemeinde ist grundsätzlich einschränkend zu verstehen. Auch darf eine Tourismusgemeinde die erweiterten Ladenöffnungszeiten nicht einfach allen Läden gewähren, sondern nur denjenigen, die einem touristischen Bedürfnis entsprechen. Dies ist der Fall, wenn das Warenangebot des Ladens auf spezifische Bedürfnisse von Touristinnen und Touristen zugeschnitten ist, wie beispielsweise beim Sportgeschäft in einem Wintersportort oder beim Souvenirladen. Wie oben ausgeführt, kann das touristische Bedürfnis in Ausnahmefällen allen Läden innerhalb eines klar abgegrenzten Gebiets mit eigenständiger touristischer Bedeutung (Tourismusperimeter) zugestanden werden. Voraussetzung ist allerdings, dass das entsprechende Gebiet nicht erst durch die geöffneten Läden seine touristische Bedeutung erhält, sondern eine vorbestehende touristische Attraktivität aufweist. Art. 11 RLG soll keinen blossen Einkaufstourismus ermöglichen (vgl. zum Ganzen ABl 2003, 2293).

- 2./3. Der Kanton schreibt der Gemeinde nicht vor, welche Abklärungen sie zur Beurteilung des touristischen Bedürfnisses vorab zu treffen hat. Insbesondere liegt es im Ermessen der Gemeinde, ob sie die erweiterten Ladenöffnungszeiten durch Einzelbewilligungen, durch generell-abstrakte Umschreibung der «Tourismisläden» in einem Reglement oder eben durch Festlegen eines Tourismusperimeters gewähren will. Auch die genaue Abgrenzung des Tourismusperimeters liegt im Ermessen der Gemeinde. Dieses Ermessen ist durch die Gemeindeautonomie geschützt, in die der Kanton nicht eingreift.

Die Regelung der Stadt St.Gallen für die Läden im Tourismusperimeter entspricht am Werktag weitgehend den Ladenöffnungszeiten, welche die Regierung im II. Nachtrag zum RLG vom 11. August 2009 vorgeschlagen hatte (vgl. ABl 2009, 2366). Einzig am Samstag geht die Regelung der Stadt St.Gallen über den damaligen Vorschlag hinaus, der die Ladenöffnung nur bis 18.00 Uhr zugelassen hätte. Der II. Nachtrag zum RLG wurde in der Volksabstimmung vom 26. September 2010 mit 43'389 Ja- gegen 75'494 Nein-Stimmen abgelehnt. Daraus lässt sich jedoch nicht herleiten, dass die Stadt St.Gallen ihr Ermessen überschritten hat. Die Entwicklung im Detailhandel in den letzten zehn Jahren wirft vielmehr die Frage auf, ob ein Festhalten an den geltenden Ladenöffnungszeiten noch zeitgemäss ist. Zum einen gerät der stationäre Detailhandel immer stärker unter Druck von Internetläden. Zum anderen entstehen neue Formen von stationären Verkaufsstellen, die ohne Verkaufspersonal betrieben werden und bei denen fraglich ist, ob sie den Ladenöffnungszeiten des geltenden RLG unterstehen. Insgesamt ist eine Zunahme von Verkaufsformen festzustellen, die nicht den Ladenöffnungszeiten unterstehen, was zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führt. Die Regierung erhofft sich aus der neuen Regelung der Stadt St.Gallen für die Läden in der Innenstadt denn auch Hinweise darauf, inwiefern erweiterte Ladenöffnungszeiten einem Bedürfnis der Bevölkerung entsprechen bzw. ob ein erneuter Versuch unternommen werden soll, die gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zu liberalisieren oder gänzlich abzuschaffen.

Anzumerken ist zudem, dass die Gewährung der erweiterten Ladenöffnungszeiten nie zu einer Umgehung der Schutzbestimmungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – insbesondere des Sonntagsarbeitsverbots – führen kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes dürfen die kantonalen Regelungen über die Ladenöffnungszeiten seit Inkrafttreten des eidgenössischen Arbeitsgesetzes (SR 822.11) nur noch dem Schutz der Nacht- und Feiertagsruhe oder dem Schutz von Personen dienen, die nicht dem Arbeitsgesetz unterstehen (Geschäftsinhaber und ihre Familienangehörigen, gewisse leitende Angestellte). Der Schutz des Verkaufspersonals hingegen ist durch das Arbeitsgesetz abschliessend geregelt (vgl. BGE 130 I 82 Erw. 2.3.1) und gilt unabhängig von der gesetzlichen Ausgestaltung der Ladenöffnungszeiten. Dieser Schutz wird also durch das Gewähren der erweiterten Ladenöffnungszeiten nicht tangiert, sondern gilt unverändert weiter. Dementsprechend werden bei weitem nicht alle Läden im neuen Tourismusperimeter der Stadt St.Gallen an öffentlichen Ruhetagen Personal beschäftigen dürfen.

4. Art. 11 Abs. 1 RLG lässt der politischen Gemeinde die Wahl, ob sie die erweiterten Ladenöffnungszeiten durch Bewilligung erteilt oder durch Reglement generell festlegt. Art. 11 Abs. 1 RLG äussert sich aber nicht dazu, ob die Kompetenz zum Erlass einer generellen Regelung an die Exekutive delegiert werden darf. Die Frage, ob der Stadtrat der politischen Gemeinde St.Gallen berechtigt war, den «Tourismusperimeter» mittels Vollzugsreglement zu bezeichnen, oder ob ein solcher Perimeter mittels referendumspflichtigem Reglement hätte festgesetzt werden müssen, richtet sich vielmehr nach dem kommunalen Recht.

Es handelt sich allerdings auch hier um eine Rechtsfrage, die von den zuständigen Rechtsmittel- und/oder Aufsichtsinstanzen auf Begehren hin zu beurteilen wäre. Im entsprechenden Verfahren könnte dann die Stadt St.Gallen ihre Verfahrensrechte ausüben und ihre Rechtsauffassung darlegen, was im Rahmen einer Interpellationsantwort offensichtlich nicht gewährleistet ist.