

Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 7. Oktober 2003

| <i>Inhaltsverzeichnis</i> | <i>Seite</i> |
|--|--------------|
| Zusammenfassung | 2 |
| 1. Ausgangslage | 2 |
| 1.1. Geltende Ruhetagsordnung | 2 |
| 1.2. Geltende Ladenöffnungsordnung | 3 |
| 1.3. Bisherige Revisionsbestrebungen | 4 |
| 1.3.1. Revisionsvorlage 1995 | 4 |
| 1.3.2. Revisionsvorlage 2002 | 4 |
| 1.4. Das Problem der Tankstellenshops | 4 |
| 1.5. Rechtslage in den umliegenden Kantonen und im benachbarten Ausland | 5 |
| 1.5.1. Überblick | 5 |
| 1.5.2. Kanton Zürich | 5 |
| 1.5.3. Kanton Thurgau | 6 |
| 1.5.4. Angrenzendes Ausland | 6 |
| 1.6. Rahmenbedingungen des Bundesrechts | 6 |
| 1.6.1. Arbeitnehmerschutz | 6 |
| 1.6.2. Immissionsschutz | 7 |
| 1.6.3. Nebenbetriebe nach dem Eisenbahngesetz | 8 |
| 2. Entwicklung nach Ablehnung der Revisionsvorlage 2002 | 8 |
| 2.1. Verschärfung des Problems der Tankstellenshops | 8 |
| 2.2. Parlamentarischer Vorstoss | 9 |
| 2.3. Aufnahme von Gesprächen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebenden | 9 |
| 2.4. Abklärungen des Volkswirtschaftsdepartementes | 9 |
| 2.5. Fazit und Begründung für die sofortige Vorlage eines neues Gesetzesentwurfs | 9 |
| 3. Grundzüge der neuen Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung | 10 |
| 3.1. Vorbemerkung | 10 |
| 3.2. Anforderungen an eine neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung | 10 |
| 3.2.1. Beschränkte Liberalisierung | 10 |
| 3.2.2. Notwendige Leitplanken | 10 |
| 3.2.3. Ausgewogene Ordnung | 10 |
| 3.2.4. Wirkungsvoller Vollzug | 11 |
| 3.3. Lösungskonzept und Änderungen gegenüber der Revisionsvorlage 2002 | 11 |
| 3.3.1. Verhältnis von Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung | 11 |
| 3.3.2. Differenzierter Schutz des öffentlichen Ruhetags | 11 |
| 3.3.3. Allgemeine und erweiterte Ladenöffnung | 11 |
| 3.3.4. Zulässigkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs | 12 |
| 3.3.5. Reduktion der zulässigen Ladengrösse bei der erweiterten Ladenöffnung | 12 |
| 3.3.6. Reduktion und Differenzierung der erweiterten Ladenöffnungszeiten | 12 |
| 3.3.7. Übersicht über die Ladenöffnungszeiten | 12 |
| 4. Harmonisierung der übrigen Gewerbeordnungen | 13 |
| 4.1. Punktuelle Anpassungen | 13 |
| 4.2. Verzicht auf eine umfassende Revision | 13 |

| | | |
|------|---|----|
| 5. | Vernehmlassung..... | 13 |
| 5.1. | Verbot des Alkoholverkaufs ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnung..... | 14 |
| 5.2. | Verknüpfen des Vollzugsbeginns mit dem Abschluss eines GAV..... | 15 |
| 6. | Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen..... | 15 |
| 6.1. | Öffentlicher Ruhetag..... | 15 |
| 6.2. | Ladenöffnung..... | 17 |
| 6.3. | Schlussbestimmungen..... | 23 |
| 7. | Finanzielle und personelle Auswirkungen..... | 25 |
| 8. | Antrag..... | 25 |
| | Entwurf (Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung)..... | 26 |

Zusammenfassung

Die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen lehnten am 18. Mai 2003 die Vorlage für ein totalrevidiertes Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung mit 63'899 Ja gegen 69'827 Nein (52,2 Prozent) ab. Damit wurde nicht nur die unbestrittene Neuregelung der öffentlichen Ruhetage abgelehnt, sondern auch eine gesetzgeberische Lösung für das Problem verhindert, dass Lebensmittelläden, insbesondere Tankstellenshops, im Kanton St.Gallen Öffnungszeiten haben, die gegen das geltende Gesetz über den Ladenschluss verstossen.

Die Regierung entschied daher kurz nach der Abstimmung, auf der Basis der abgelehnten Vorlage einen «abgespeckten» Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Darin wird der unbestrittenen Teile der abgelehnten Vorlage übernommen, insbesondere der ganze Ruhetagsteil. Hingegen wird auf eine umfassende Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten verzichtet und werden nur für besondere Einkaufsbedürfnisse, insbesondere für Tankstellenshops, massvoll erweiterte Ladenöffnungszeiten ermöglicht.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1. Ausgangslage

1.1. Geltende Ruhetagsordnung

Das Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 5. Dezember 1974 (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 bald 30 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 öffentliche 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.

1.2. Geltende Ladenöffnungsordnung

Das geltende Gesetz über den Ladenschluss vom 21. März 1972 (sGS 552.1; abgekürzt GLS) regelt die zulässige Ladenöffnung für Verkaufsgeschäfte des Detailhandels. Den politischen Gemeinden belässt es 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 marginal 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 zwei 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 Ausnahmebewilligungen 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, vier Sonntagsverkäufe je Laden 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: Sie kann 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 Läden in den politischen Gemeinden Rapperswil, Schmerikon und Buchs ein zweiter Abendverkauf pro Woche zugestanden. Den Läden in Rapperswil wurde ausserdem bewilligt, an öffentlichen Ruhetagen – ergänzend zu den vier Stunden – zwei weitere Stunden zu öffnen.

1.3. Bisherige Revisionsbestrebungen

1.3.1. Revisionsvorlage 1995

Das Ladenschlussgesetz war bereits zweimal Gegenstand von Revisionsbestrebungen. In Ausführung zweier parlamentarischer Vorstösse legte die Regierung am 9. August 1994 eine Vorlage für ein neues Ladenschlussgesetz (22.94.05; ABI 1994, 1721) vor. Dieses 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 Kantonsrat (damals noch Grosser Rat) erweiterte die Öffnungsdauer an Werktagen, 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 Kantonsrates vom 28. September 1995 wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wurde das neue Ladenschlussgesetz mit 59'422 zu 32'262 Stimmen deutlich abgelehnt. Der mit 64,8 Prozent hohe Anteil Neinstimmen ging vor allem auf Einwände aus kirchlichen, gewerkschaftlichen und kleingewerblichen Kreisen zurück, die nachteilige Auswirkungen der Liberalisierung auf die Familie, die Arbeitnehmenden und die Kleinbetriebe befürchteten. Ihre Kritik richtete sich gegen die längeren Öffnungszeiten am Abend und die bewilligungsfreie Zulassung von Sonntagsverkäufen.

1.3.2. Revisionsvorlage 2002

Bereits vier Jahre später überwies der Kantonsrat in der Septembersession 2000 die Motion 42.00.06, in der die Regierung erneut beauftragt wurde, das Ruhetags- und das Ladenschlussgesetz zu liberalisieren.

Die Regierung legte am 13. November 2001 eine Vorlage für ein Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vor (22.01.12; ABI 2001, 2515). Kernpunkte der vorgeschlagenen Regelung im Bereich der Ladenöffnungszeiten waren die Unterscheidung zwischen allgemeiner und erweiterter Ladenöffnung sowie ein weitgehender Verzicht auf Ausnahmegewilligungen. Die allgemeine Ladenöffnung dauerte von Montag bis Freitag von 05.00 Uhr bis 21.00 Uhr, am Samstag bis 17.00 Uhr. Die erweiterte Ladenöffnung war für Läden vorgesehen, die spezifische Bedürfnisse abdecken, unter anderem für Läden, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, bis zu einer Fläche von 150 m² (einschliesslich Tankstellenshops). Die erweiterten Ladenöffnungszeiten sollten täglich von 05.00 bis 23.00 Uhr gelten.

Der Kantonsrat setzte den Beginn der allgemeinen Ladenöffnung auf 06.00 Uhr fest und schuf die Möglichkeit, für Tankstellenshops auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr die erweiterte Ladenöffnung bis 01.00 Uhr zu bewilligen.

Aber auch die Vorlage des Kantonsrates vom 25. September 2002 wurde von den Stimmberechtigten abgelehnt. Das Resultat der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 fiel mit 63'899 Ja gegen 69'827 Nein (52,2 Prozent) indessen wesentlich knapper aus, als bei der ersten Abstimmung im Jahr 1995.

1.4. Das Problem der Tankstellenshops

In den letzten Jahren wurden vielen Tankstellenshops Kleinläden angegliedert, die über ein breites Warensortiment mit Schwerpunkt Lebensmittel verfügen. Angeboten werden – neben dem üblichen Kiosksortiment – Grundnahrungsmittel, Milchprodukte, Frischprodukte, Fleisch-

und Backwaren, Tiefkühlprodukte, Konserven sowie Wasch- und Putzmittel und Produkte zur Körperpflege. Im Kanton St.Gallen bestehen siebzig bis achtzig solche Tankstellenshops. Davon haben 33 Shops eine Kioskbewilligung nach Art. 14 GLS, die verlängerte Öffnungszeiten – in der Regel bis 22.00 Uhr – erlaubt. Die übrigen Tankstellenshops haben überhaupt keine Bewilligung für verlängerte Öffnungszeiten.

Die Kioskbewilligungen erlauben nur den Verkauf von kioskspezifischen Artikeln (wie Raucherwaren, Zeitungen und Zeitschriften, Erfrischungen, Esswaren zum unmittelbaren Konsum) und verbieten insbesondere den Verkauf von Alkohol. Diese Sortimentsbeschränkung wird von den Tankstellenshops oft nicht eingehalten. Es gibt im Kanton St.Gallen somit viele Tankstellenshops, die sich – zum Teil seit Jahren – nicht an die zeitlichen und/oder sachlichen Beschränkungen des geltenden GLS halten. Dieser Zustand kann aus rechtsstaatlichen Gründen nicht länger hingenommen werden. Parallel zur Entwicklung der Tankstellenshops wurden an verschiedenen st.gallischen Bahnhöfen sogenannte Bahnhofshops eingerichtet, die im Wesentlichen das gleiche Sortiment führen wie die Tankstellenshops. Im Gegensatz zu letzteren unterstehen diese als Nebenbetriebe nach dem Eisenbahngesetz nicht den kantonalen oder kommunalen Ladenöffnungsvorschriften (vgl. Ziff. 1.6.3).

1.5. Rechtslage in den umliegenden Kantonen und im benachbarten Ausland

1.5.1. 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 ausgestaltet 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 usw. sowie Fürstentum Liechtenstein und Vorarlberg). Für den öffentlichen Ruhetag gilt, in Übereinstimmung mit dem Arbeitsgesetz in allen Kantonen der Grundsatz, dass die Läden geschlossen zu halten sind. Die Ausnahmen beschränken sich auf Läden mit Produkten des täglichen Bedarfs, insbesondere Lebensmittelgeschäfte und Kioske, sowie auf Läden für den touristischen Bedarf.

1.5.2. 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 (einschliesslich hohe Feiertage) von

06.00 Uhr bis 20.00 Uhr geöffnet sein durften. Zudem haben alle Läden Anspruch auf vier Sonntagsverkäufe je Jahr, die sie frei wählen können, ausser an hohen Feiertagen.

Weitere Ausnahmen sollen durch eine Verordnung geregelt werden, die vom Kantonsrat genehmigt werden muss. Der Antrag der Regierung vom 18. Dezember 2002 sieht vor, neben den Milchgeschäften, Bäckereien und Konditoreien, Blumenläden und Kiosken auch den Tankstellenshops bis zu einer Fläche von 200 m² auf Autobahnraststätten und an Hauptverkehrswegen mit starkem Reiseverkehr die Ladenöffnung am Ruhetag zu gestatten. Zurzeit liegt der Verordnungsentwurf bei der vorberatenden Kommission des Kantonsrates.

Das neue Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz wird seit 1. Dezember 2000 angewendet. Bis zur Genehmigung der oben erwähnten Verordnung gelten für die Ladenöffnung am öffentlichen Ruhetag noch die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes über die öffentlichen Ruhetage und über die Verkaufszeit im Detailhandel vom 14. März 1971, nach dem die Tankstellenshops am öffentlichen Ruhetag geschlossen sein müssten.

1.5.3. Kanton Thurgau

Seit dem 1. Januar 2003 dürfen im Kanton Thurgau sämtliche Verkaufsgeschäfte von Montag bis Samstag von 06.00 Uhr bis 22.00 Uhr geöffnet sein. An öffentlichen Ruhetagen müssen Verkaufsgeschäfte grundsätzlich geschlossen sein. Sie haben aber Anspruch auf vier Sonntagsverkäufe je Jahr, die sie frei wählen können, ausser an hohen Feiertagen.

Weitere Ausnahmen gelten für Verkaufsgeschäfte bis 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel verkaufen, sowie für Blumengeschäfte, Hofläden und Kioske. Diese Läden dürfen an öffentlichen Ruhetagen, ausser an hohen Feiertagen, von 08.00 Uhr bis 20.00 Uhr geöffnet sein.

1.5.4. 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. Kioske, die mit einer Tankstelle verbunden sind, dürfen täglich von 07.00 Uhr bis 21.00 Uhr geöffnet sein, an Sonn- und Feiertagen allerdings nur mit Bewilligung der Regierung. 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 können, was in den meisten Schweizer Kantonen nicht zulässig ist.

Im Bundesland Vorarlberg gilt unter der Woche ein Öffnungsrahmen von 6.00 bis 19.30 Uhr, an Samstagen bis 17.00 Uhr. Dabei darf eine wöchentliche Öffnungszeit von 66 Stunden nicht überschritten werden. Der vom Bundesgesetz vorgegeben Rahmen würde allerdings weitergehende Öffnungszeiten ermöglichen. Läden in Bahnhöfen und Tankstellenshops mit einem auf Reisende ausgerichteten Sortiment sind von der Ladenöffnungsregelung ausgenommen.

1.6. Rahmenbedingungen des Bundesrechts

1.6.1. Arbeitnehmerschutz

Am 1. August 2000 trat die Änderung des eidgenössischen Arbeitsgesetzes (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.

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

1.6.2. Immissionsschutz

Der öffentlich-rechtliche Lärmschutz ist heute im Bundesgesetz über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) und in der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41; abgekürzt LSV) umfassend und abschliessend geregelt. Erfasst werden alle einem Betrieb zurechenbaren Lärmemissionen, also alle Geräusche, die durch die bestimmungsgemässe Nut-

zung 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.

1.6.3. Nebenbetriebe nach dem Eisenbahngesetz

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 Art. 39 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes (SR 742.101; abgekürzt EBG). 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, Buchs und Altstätten. Das Warensortiment dieser 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. Die Regelung von Art. 39 EBG gehört insofern zu den Rahmenbedingungen des Bundesrechts, als es die Wettbewerbsbedingungen für einen Teilbereich des Detailhandels regelt.

2. Entwicklung nach Ablehnung der Revisionsvorlage 2002

2.1. Verschärfung des Problems der Tankstellenshops

Unmittelbar nach der Abstimmung vom 18. Mai 2003 wurden Forderungen laut, das geltende Ladenschlussgesetz müsse nun gegenüber den Tankstellenshops konsequent vollzogen und die Öffnung am Abend und am Sonntag unterbunden werden. Neben den Öffnungszeiten wurde neu auch kritisiert, dass die Tankstellenshops ausserhalb der ordentlichen Ladenöffnungszeiten Alkohol verkaufen.

Als Reaktion darauf gründeten die Betreiberinnen und Betreiber von Tankstellenshops unter dem Namen «Verband der Tankstellenshop-Inhaber der Ostschweiz / VTSO» einen Verein, mit dem Zweck, die gemeinsamen Interessen zu fördern. Der Verein reichte am 11. August 2003 beim Volkswirtschaftsdepartement eine Petition ein, in der unter anderem die Beibehaltung der heutigen Öffnungszeiten der Tankstellenshops und die Gleichbehandlung mit den Bahnhofs-

hops gefordert wird. Die Petition wurde nach Angaben des Petitionskomitees inzwischen von rund 90'000 Personen unterzeichnet.

2.2. Parlamentarischer Vorstoss

Der Kantonsrat hiess am 22. September 2003 die Motion «Regelung Öffnungszeiten der Tankstellenshops» (42.03.10) gut, in der die Regierung eingeladen wird, die Ladenschlussregelung so zu ändern, dass die Öffnungszeiten von Tankstellenshops auf die Bedürfnisse der Konsumenten ausgerichtet werden können.

2.3. Aufnahme von Gesprächen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebenden

Auf Einladung des Volkswirtschaftsdepartementes trafen sich Vertreter der Gewerkschaften und des VTSO am 14. August 2003 zu einem ersten Gespräch über die Möglichkeit eines Gesamtarbeitsvertrages für die Beschäftigten von Tankstellenshops. In der Folge nahmen die Sozialpartner Vertragsverhandlungen auf, die zur Zeit noch andauern.

2.4. Abklärungen des Volkswirtschaftsdepartementes

Das Volkswirtschaftsdepartement nahm schon kurz nach der Abstimmung vom 18. Mai 2003 das Gespräch mit den Gegnerinnen und Gegnern der Revisionsvorlage 2002 auf, um den Spielraum für eine gesetzliche Lösung des Problems der Tankstellenshops auszuloten. Seitens des damaligen Referendumskomitees wurden folgende Erwartungen an eine neue gesetzliche Regelung formuliert:

- keine 24-Stunden-Shops;
- keine allgemeine Ladenöffnung bis 21.00 Uhr;
- Beschränkung der erweiterten Ladenöffnung auf Läden bis höchstens 120 m²;
- Reduktion der erweiterten Ladenöffnungszeiten und unterschiedliche Schliessungszeiten für Werktagen, öffentliche Ruhetage und hohe Feiertage, eventuell generelle Schliessung an hohen Feiertagen;
- kein Alkoholverkauf ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten;
- Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrages für das Verkaufspersonal von Tankstellenshops.

2.5. Fazit und Begründung für die sofortige Vorlage eines neues Gesetzesentwurfs

Das Auseinanderklaffen von Recht und Wirklichkeit im Bereich der Öffnungszeiten von Tankstellenshops ist rechtsstaatlich nicht haltbar und muss möglichst schnell beendet werden. Die Lücke kann grundsätzlich auf zwei Arten geschlossen werden: entweder durch einen konsequenten Vollzug des geltenden Rechts oder aber indem das Recht an die neuen tatsächlichen Verhältnisse angepasst wird.

Die Regierung ist der Überzeugung, dass der zweite Weg sinnvoller ist. Die Stimmberechtigten haben am 18. Mai 2003 zwar eine umfassende Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten abgelehnt. Es ist aber fraglich, ob die Mehrheit der St.Galler Stimmberechtigten damit auch punktuelle Erweiterungen der heutigen Ladenöffnungszeiten ausschliessen wollte und der Ansicht ist, die bestehenden Tankstellenshops müssten an Werktagen ab 19.00 Uhr und an Sonntagen geschlossen sein. Die Verbreitung der Tankstellenshops und ihre rege Benützung ausserhalb der ordentlichen Ladenöffnungszeiten lassen bezweifeln, dass die Mehrheit der Bevölkerung einen konsequenten Vollzug des geltenden Ladenschlussgesetzes gegenüber den Tankstellenshops erwartet.

Hinzu kommt, dass ausserhalb des Regelungsbereiches des kantonalen Ladenschlussrechts in einzelnen Gemeinden Bahnhofshops eröffnet wurden. Einschränkungen für Tankstellenshops würden diesen Läden stossende Wettbewerbsvorteile verschaffen.

Jedenfalls besteht kein Grund, mit einem neuen Gesetzesentwurf zuzuwarten, nachdem der Kantonsrat durch die Motion 42.03.10 selbst eine neue Vorlage verlangt hat. Insbesondere

muss nicht abgewartet werden, bis die Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern über einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für die Beschäftigten von Tankstellenshops erfolgreich abgeschlossen sind. Der Gesetzgebungsprozess und die GAV-Verhandlungen können problemlos gleichzeitig geführt werden. Wichtig ist lediglich, dass im Zeitpunkt der Verabschiedung des neuen RLG durch den Kantonsrat auch die GAV-Verhandlungen abgeschlossen sind (vgl. dazu Ziff. 5.2).

3. Grundzüge der neuen Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung

3.1. Vorbemerkung

Der Gesetzesentwurf beruht auf dem Konzept der abgelehnten Revisionsvorlage 2002, wurde aber in den umstrittenen Punkten überarbeitet. Zur besseren Lesbarkeit werden die wichtigsten Ausführungen zum Lösungskonzept der Revisionsvorlage 2002 in der vorliegenden Botschaft wiederholt. Für eine ausführliche Darstellung wird auf die Botschaft der Regierung vom 13. November 2001 (ABI 2001, 2515, insbesondere 2527 ff.) verwiesen.

3.2. Anforderungen an eine neue Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung

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. Beschränkte Liberalisierung

Die St.Galler Stimmberechtigten haben eine umfassende Liberalisierung der Ladenöffnungsordnung bereits zweimal abgelehnt. Diese Entscheide müssen respektiert werden. Gleichzeitig muss aber auch anerkannt werden, dass Teile der Bevölkerung aufgrund ihrer Lebensgestaltung und ihrer Arbeitszeiten das Bedürfnis haben, zu Randzeiten und am Wochenende einzukaufen. Die zukünftige Ladenöffnungsordnung muss einen Ausgleich zwischen diesen beiden Polen finden. Die Liberalisierung ist auf diejenigen Bereiche zu beschränken, in denen das zusätzliche Einkaufsbedürfnis besonders ausgewiesen ist, also auf Güter, die normalerweise kurzfristig beschafft werden. Dies trifft auf Lebensmittel und andere Güter des täglichen Bedarfs wie Hygieneartikel, Batterien, Kerzen usw. zu, nicht aber auf Kleider, Möbel und ähnliches.

3.2.2. Notwendige Leitplanken

Die Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung legitimiert sich 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 Nachtruhe 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 sowie der Konsumentinnen und Konsumenten einerseits und die obengenannten Schutzinteressen andererseits sind in ein Gleichgewicht 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 Marktteilnehmenden bevorzugen oder benachteiligen. Die verfassungsmässig verankerte Wirtschaftsfreiheit stellt klare Anforderungen an die Gleichbehandlung der Marktteilnehmenden.

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 und Änderungen gegenüber der Revisionsvorlage 2002**

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.

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 – die unverändert aus der Revisionsvorlage 2002 übernommen wurde – 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 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. *Allgemeine und erweiterte Ladenöffnung*

Das Konzept von allgemeiner und erweiterter Ladenöffnung aus der Revisionsvorlage 2002 wird beibehalten, doch entsprechen die allgemeinen Ladenöffnungszeiten den heute geltenden Öffnungszeiten des GSL.

Ebenfalls aus der Revisionsvorlage 2002 beibehalten wird die Regelung, wonach Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, bis zu einer bestimmten Höchstfläche den erweiterten Ladenöffnungszeiten unterstehen. Eine Beschränkung der er-

weiteren Ladenöffnungszeiten auf Tankstellenshops würde im Verhältnis zu Läden mit einem ähnlichen Sortiment gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verstoßen und wäre verfassungswidrig.

3.3.4. Zulässigkeit eines wöchentlichen Abendverkaufs

Da die allgemeine Ladenöffnung anders als nach der Revisionsvorlage 2002 nicht bis 21.00 Uhr dauert, sondern wie heute bis 19.00 Uhr, sollen die Gemeinden einen wöchentlichen Abendverkauf bis 21.00 Uhr zulassen können. Dies entspricht der heutigen Regelung.

3.3.5. Reduktion der zulässigen Ladengrösse bei der erweiterten Ladenöffnung

Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, dürfen lediglich eine Fläche von 120 m² aufweisen. Die zulässige Höchstfläche wurde gegenüber der Revisionsvorlage 2002 um 30 m² reduziert.

3.3.6. Reduktion und Differenzierung der erweiterten Ladenöffnungszeiten

Gegenüber der Revisionsvorlage 2002 wurden die erweiterten Ladenöffnungszeiten am Werktag um eine Stunde, am öffentlichen Ruhetag um vier Stunden reduziert. Damit ist gleichzeitig gesagt, dass am Werktag und am Ruhetag neu unterschiedliche Öffnungszeiten gelten. Hingegen wurde darauf verzichtet, für die hohen Feiertage die erweiterten Öffnungszeiten nochmals einzuschränken oder gar aufzuheben. An hohen Feiertagen kommt es regelmässig zu einem ausgeprägten Ausflugsverkehr. Es würde daher von der Bevölkerung nicht verstanden, wenn gerade an diesen Tagen die Tankstellenshops geschlossen wären.

3.3.7. Übersicht über die Ladenöffnungszeiten

| | Montag bis Freitag | Samstag sowie: – Gründonnerstag – 24. Dezember – 31. Dezember | Sonntag sowie: – 1. Januar – Auffahrt – Ostermontag – Pfingstmontag – 1. August – 1. November – 26. Dezember | Hoher Feiertag nämlich: – Karfreitag – Ostersonntag – Pfingstsonntag – Eidg. Bettag – 25. Dezember |
|---|--|--|---|---|
| Allgemeine Ladenöffnung für alle dem Ladenöffnungsgesetz unterstellten Läden und Verkaufsstellen | 6 bis 19 Uhr* <i>(5 bis 21 Uhr)**</i> die Gemeinde kann einen Abendverkauf je Woche zulassen* | 6 bis 17 Uhr <i>(5 bis 17 Uhr)**</i> | geschlossen die Gemeinde kann vier Sonntagsverkäufe je Jahr zulassen* | geschlossen |
| Erweiterte Ladenöffnung für: – Lebensmittelläden bis 120 m ² (einschliesslich Tankstellenshops) – Kioske, Blumenläden, Videotheken – Läden für touristische Bedürfnisse in Tourismusgemeinden (gemäss Regelung der Gemeinde) | 5 bis 22 Uhr <i>(5 bis 23 Uhr)**</i> | | 6 bis 20 Uhr <i>(5 bis 23 Uhr)**</i> | |

* entspricht der heutigen Regelung

** Regelung gemäss Revisionsvorlage 2002

4. Harmonisierung der übrigen Gewerbeordnungen

4.1. Punktuelle Anpassungen

Vorschriften über gewerbliche Öffnungs- bzw. Betriebszeiten finden sich auch in anderen Erlassen der St.Gallische Rechtsordnung, so im Wandergewerbegesetz (sGS 552.4), im Gastwirtschaftsgesetz (sGS 553.1; abgekürzt GWG), im Gesetz über Filmvorführungen (sGS 554.1) und im Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale (sGS 554.3; abgekürzt GSS). 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 verlangte. 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 öffentlichen 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 Spielkasinos, da diese nicht dem GSS 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, Nachtvorstellungen durchzuführen. Am hohen Feiertag sind Spiellokale 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 gewerbe- polizeilicher Erlasse verzichtet, insbesondere des Wandergewerbegesetzes und des Gesetzes über die Filmvorführungen. Die beiden Erlasse sollen im Rahmen einer umfassenden Revision des Gewerberechts überarbeitet oder allenfalls aufgehoben werden. In diesem Sinn können die beiden Motionen «Deregulieren – Schritt für Schritt – Aufhebung des Wandergewerbegesetzes» (42.93.25) und «Deregulieren – Schritt für Schritt – Vereinfachungen im Filmwesen» (42.93.26), die eine Gesamtrevision der beiden Gesetze verlangen, noch nicht erledigt werden.

5. Vernehmlassung

Am 17. September 2003 führte das Volkswirtschaftsdepartement ein Hearing mit den interessierten Kreisen durch. Es nahmen Vertreterinnen und Vertreter von 14 Verbänden und Organisationen und 5 Parteien daran teil. Die Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten äusserte sich schriftlich, ebenso die Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell und die Wirtschaft Region St.Gallen (WISG). Nicht am Hearing vertreten waren die Gewerkschaften des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, die es als verfrüht bezeichneten, vor Abschluss eines GAV einen neuen Gesetzesentwurf zu behandeln.

Zum Ruhetagsteil des Entwurfs erfolgten im Vernehmlassungsverfahren keine Stellungnahmen mehr, da er unverändert aus der Revisionsvorlage 2002 übernommen worden war. Die Anregungen und Einwände der Vernehmlassungsadressaten zum Ladenöffnungsteil sind bei den Bemerkungen zu den entsprechenden Bestimmungen in Ziff. 6 aufgeführt. Nachfolgend wird zu zwei Forderungen Stellung genommen, die sich nicht klar einer Bestimmungen des Entwurfs zuordnen lassen.

5.1. Verbot des Alkoholverkaufs ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnung

Die Gegnerinnen und Gegner der Revisionsvorlage 2002 forderten bereits kurz nach der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003, dass der Verkauf von Alkohol ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit, insbesondere in Tankstellenshops, verboten werden solle. Auslöser dieser Forderung waren Probleme mit betrunkenen Jugendlichen, die in der Stadt St.Gallen massive Lärmbelästigungen und Sachbeschädigungen begingen. Die Forderung nach einem Verbot des Alkoholverkaufs ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnung wurde im Vernehmlassungsverfahren wiederholt.

Der Jugendalkoholismus ist ein Problem, das grosse Aufmerksamkeit verdient und auch durch gesetzliche Massnahmen eingedämmt werden muss. Deshalb verbietet das GWG den Verkauf von alkoholischen Getränken an Jugendliche unter 16 Jahren generell und lässt den Verkauf von gebrannten Wassern erst an Jugendliche ab 18 Jahren zu (Art. 26 Bst. c und Art. 26bis GWG). Diese Beschränkungen gelten nicht nur für Gastwirtschaftsbetriebe, sondern vor allem für den Ladenverkauf.

Die Regierung anerkennt, dass der Alkoholkonsum von Jugendlichen durch Massnahmen, welche die Zugänglichkeit des Alkohols erschweren, vermindert werden kann. Der entsprechende Zusammenhang wurde vor allem für preisrelevante Massnahmen wie Sondersteuern nachgewiesen. Grundsätzlich sind aber auch zeitliche Verkaufseinschränkungen geeignet, den Alkoholkonsum von Jugendlichen zu vermindern, wobei das Ausmass der Reduktion schwer abgeschätzt werden kann. Unbekannt ist insbesondere, in welchem Ausmass die Jugendlichen den Alkohol ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten kaufen bzw. wie gross der Anteil des in Tankstellenshops gekauften Alkohols am Gesamtkonsum der Jugendlichen ist. Unbekannt ist auch, wie stark zeitliche Verkaufsbeschränkungen dadurch umgangen würden, dass der Alkohol einfach während den allgemeinen Ladenöffnungszeiten gekauft würde. Es kann bereits heute beobachtet werden, dass Jugendliche mit einem ansehnlichen Alkoholvorrat in den Ausgang gehen und nur beschränkt auf Ergänzungskäufe angewiesen sind.

Ein allgemeines Verkaufsverbot für Alkohol ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten geht aber über das Ziel hinaus, den Jugendalkoholismus zu bekämpfen. Vom Verkaufsverbot würden nicht nur Jugendliche, sondern die gesamte Bevölkerung betroffen. Zudem würde das Verbot kantonsweit gelten, obwohl das Problem des nächtlichen, exzessiven Alkoholkonsums von Jugendlichen vor allem in der Stadt St.Gallen aufgetreten ist und zwar nicht zuletzt deswegen, weil ein Tankstellenshop in der Stadt während 24 Stunden – also auch die ganze Nacht – geöffnet hat. Da der vorgelegte Gesetzesentwurf keine 24-Stunden-Shops vorsieht, wird diese Einkaufsmöglichkeit in absehbarer Zeit entfallen. Es ist daher äusserst fraglich, ob die mit dem Verkaufsverbot verbundene Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit verhältnismässig ist.

Die Regierung schlägt daher vor, das Problem des Jugendalkoholismus nicht im Rahmen der Revision des Ladenschlussgesetzes anzugehen und auf eine zeitliche Verkaufsbeschränkungen mit unklarer Wirkung vorläufig zu verzichten. Sie ist aber bereit, das berechtigte Anliegen nach Massnahmen gegen den Jugendalkoholismus aufzunehmen und eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen, die das Problem in einem Gesamtzusammenhang untersuchen und geeignete Massnahmen ausarbeiten soll. Dabei wird auch die Entwicklung auf Bundesebene einzubeziehen sein, insbesondere die Einführung einer Sondersteuer für Alcopops, die kürzlich von der Bundesversammlung verabschiedet wurde.

5.2. Verknüpfen des Vollzugsbeginns mit dem Abschluss eines GAV

Von der Sozialdemokratischen Partei (SP) wurde vorgeschlagen, das Gesetz erst in Vollzug zu setzen, wenn für das von der Erweiterung der Ladenöffnungszeiten betroffene Verkaufspersonal ein allgemeinverbindlicher GAV in Kraft ist. Sie forderte, eine entsprechende Verknüpfung in Art. 24 des Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Die Regierung lehnt eine solche Verknüpfung im Gesetz aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen ab. Der Abschluss eines GAV ist Sache der betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. ihrer Verbände. Es ist nicht Aufgabe des Staates, einer der beiden Vertragsparteien ein Druckmittel zur Verfügung zu stellen, mit dem der andere Verhandlungspartner zum Vertragsabschluss gezwungen werden kann.

Eine gesetzliche Verknüpfung zwischen dem Vollzugsbeginn des RLG und dem Bestehen eines allgemeinverbindlichen GAV ist zudem nicht notwendig. Der VTSO und die Gewerkschaften haben bereits Verhandlungen über einen GAV für das Verkaufspersonal der Tankstellenshops aufgenommen. Es darf damit gerechnet werden, dass diese Verhandlungen bis zur Verabschiedung des neuen RLG durch den Kantonsrat ebenfalls abgeschlossen sein werden. Sollten die GAV-Verhandlungen entgegen den Erwartungen scheitern, so steht es den Gewerkschaften dannzumal frei, den Gesetzesentwurf nicht zu unterstützen bzw. erneut mittels Referendum zu bekämpfen. Die Interessen der Gewerkschaften sind daher schon dadurch genügend geschützt, dass das Gesetzgebungsverfahren und die GAV-Verhandlungen gleichzeitig ablaufen.

6. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

6.1. 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 dem 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. Öffentlicher Ruhetag und hoher Feiertag

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. Bemerkungen zu Art. 15). Die bisherige gesetzliche Vermutung, dass industrielle, gewerbliche und landwirtschaftliche 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 an 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 wenigstens 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 usw.) oder von kirchlichen Trägerschaften organisiert werden (z.B. ökumenischer Jugendbegegnungstag am eidgenössischen Bettag).

Vom Verbot ausgenommen sind Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, sofern nicht mehr als 500 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 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 500 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.

Die politische Gemeinde erhält in Art. 5 Abs. 2 eine Interventionsmöglichkeit für den Fall, dass eine Veranstaltung mit weniger als 500 Teilnehmenden zwar in einem geschlossenen Raum

stattfindet, aber die begründete Befürchtung besteht, dass die Veranstaltung den hohen Feiertag stört. Begründet ist eine Befürchtung insbesondere, wenn aufgrund von konkreten Erfahrungen mit dem Veranstalter oder wegen der Art der Veranstaltung eine Störung erwartet werden muss. Entsprechend dem Grundgedanken von Art. 5 Abs. 1 Bst. a muss sich die befürchtete Störung aber ausserhalb des Veranstaltungslokals auswirken, zum Beispiel durch sehr laute Veranstaltungsbesucher oder Pöbeleien im Freien. Hingegen ermöglicht Art. 5 Abs. 2 keine moralische Inhaltskontrolle von Veranstaltungen.

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

Am hohen Feiertag sollen Veranstaltungen nicht religiöser Art mit Bewilligung der Gemeinde durchgeführt werden können, wenn sie dem Sinn des betreffenden Feiertags nicht widersprechen. Dabei geht es vor allem 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). Darüber hinaus können aber auch weitere, ruhige Veranstaltungen bewilligt werden. Die genannten 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 nicht widersprechen darf, ist hinreichend. In diesem Punkt kann die Regelung des bisherigen Rechts, die den Ausnahmetatbestand ausschliesslich auf kulturelle Veranstaltungen bezieht, vereinfacht werden.

Einem Veranstaltungsbetrieb kann eine Dauerbewilligung erteilt werden, wenn feststeht, dass seine Veranstaltungen die Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 1 regelmässig erfüllen. Zu denken ist hier insbesondere an Theater und Kinos, die nicht schon unter die Ausnahme von Art. 5 Abs. 1 Bst. a Satz 2 fallen.

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 in besonderen Fällen weitergehende Veranstaltungen bewilligt werden können. 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.

6.2. Ladenöffnung

Art. 7. Geltungsbereich

Regelungsschwerpunkt der Ladenöffnungsordnung sind die Läden des Detailhandels. Der Laden ist ein räumlich abgeschlossener Verkaufsraum, in dem Waren gekauft oder bestellt werden können. Keine Läden sind Verkaufsstellen für Dienstleistungen. Läden, die ausschliess-

lich 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 zählen 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 Öffnungszeit 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 Öffnungszeit 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 Öffnungszeit 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 10

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.

Die Gesetzesvorlage unterscheidet zwischen allgemeinen Ladenöffnungszeiten und erweiterten Ladenöffnungszeiten. 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 120 m² umfassen. Die Flächenbegrenzung soll die Vollzugsbehörde von einer nicht praktikablen Sortimentskontrolle entlasten.

Art. 8. Allgemeine Ladenöffnung

Von Montag bis Freitag dürfen die Läden wie bisher von 06.00 bis 19.00 Uhr geöffnet sein. Am Samstag und an den Vortagen von bestimmten, insbesondere den hohen 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 haben zudem 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.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde angeregt, die Ladenöffnung von Montag bis Freitag bis 20.00 Uhr zuzulassen. Diese Anregung soll nicht aufgenommen werden. Die Opposition gegen die Revisionsvorlage 2002 richtete sich insbesondere gegen die Ausdehnung der allgemeinen Ladenöffnungszeit am Abend. Die erneute Vorlage eines Gesetzesentwurfs mit längeren allgemeinen Ladenöffnungszeiten am Abend würde nicht nur den in diesem Punkt klaren Volkswillen missachten, sondern auch die vorgelegte gesetzgeberische Lösung für das Problem der Tankstellenshops gefährden. Das Verhalten des Gewerbes im Abstimmungskampf zur Revisionsvorlage 2002 deutet zudem nicht darauf hin, dass ein grosses Bedürfnis nach einer solchen Ausdehnung besteht.

Die Regelung von Art. 8 Abs. 2 entspricht inhaltlich dem geltenden Recht. Es wird lediglich darauf verzichtet, die vorgängige Anhörung der in Betracht fallenden Geschäftsinhaber und ihres Personals ausdrücklich im Gesetz zu erwähnen. Da der Abendverkauf durch Reglement eingeführt werden muss, haben die Betroffenen die Möglichkeit, ihre Anliegen im kommunalen Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Art. 9. Erweiterte Ladenöffnung, Geltungsbereich

Der Geltungsbereich der erweiterten Ladenöffnung ist in Art. 9 abschliessend umschrieben. Um die Anzahl der Ladenarten mit erweiterten Öffnungszeiten möglichst klein zu halten und Abgrenzungsprobleme zu vermindern, sollen Souvenirläden anders als nach der Revisionsvorlage 2002 nur in Tourismusgemeinden die erweiterten Ladenöffnungszeiten gewährt werden können.

Bei Läden nach Art. 9 Bst. a, die auf eine Fläche von 120 m² beschränkt sind (vgl. dazu die Vorbemerkungen zu Art. 8 bis 10), ist die gesamte Ladenfläche massgebend, die von den Kundinnen und Kunden benützt werden kann, einschliesslich Eingangs- und Kassenbereich. Nicht zur massgebenden Fläche gehören Nebenräume wie Lager, Büro oder Toiletten, selbst wenn letztere von den Kundinnen und Kunden mitbenutzt werden können. Mehrere Läden mit erweiterten Ladenöffnungszeiten im selben Gebäude sind nicht zulässig, wenn das Angebotskonzept eine Umgehung der Flächenbegrenzung von 120 m² zur Folge hätte. Insbesondere ist es nicht zulässig, verschiedene Kleinläden mit je unterschiedlichem Lebensmittelangebot (Milchprodukte, Bäckereiwaren, Fleischwaren, Getränke) im selben Gebäude zu einem Gesamtangebotskonzept zu vereinen. Es können keine Einkaufszentren aus «120 m²-Shops» gebildet werden.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde gefordert, die zulässige Ladenfläche gegenüber der Revisionsvorlage 2002 noch weiter zu reduzieren, nämlich auf 80 m². Diese Forderung muss abgelehnt werden. Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist unter anderem, das Problem der Tankstellenshops zu lösen. Die zulässige Höchstfläche muss daher einen Grossteil der bestehenden Shops erfassen. Bereits bei einer Beschränkung auf 120 m² werden einige Tankstellenshops ihre heutige Verkaufsfläche reduzieren müssen. Hinzu kommt, dass das Bundesgericht für Lebensmittelgeschäfte in Bahnhöfen, die als Bahnnebenbetriebe gelten und deren Sortiment auf den täglichen Gebrauch der Bahnreisenden ausgerichtet ist, ebenfalls von einer Höchstfläche von 120 m² ausgeht (vgl. BGE 123 II 317, E. 6).

Art. 10. Erweiterte Ladenöffnung, Öffnungszeit

Die erweiterten Ladenöffnungszeiten dauern am Werktag von 05.00 bis 22.00 Uhr, an öffentlichen Ruhetagen einschliesslich den hohen Feiertagen von 06.00 bis 20.00 Uhr.

Für Läden im Sinn von Art. 9, die sich auf einer Autobahnraststätte mit einem Gastwirtschaftsbetrieb befinden, kann das zuständige Departement die erweiterten Ladenöffnungszeiten ausdehnen. Diese Regelung betrifft derzeit die Shops auf den Autobahnraststätten Thurau (Zuzwil), Rheintal (Sevelen) und St.Margrethen, die bereits heute gestützt auf entsprechende Bewilligungen des Kantons ihre Shops während den Betriebszeiten des Restaurants geöffnet haben dürfen.

Die Öffnungszeiten waren im Vernehmlassungsverfahren Gegenstand zahlreicher und gegensätzlicher Anregungen und Wünsche. Von der einen Seite wurde für den Werktag eine Verkürzung der erweiterten Ladenöffnung auf 21.00 Uhr vorgeschlagen und für den öffentlichen Ruhetag ein Zeitfenstermodell. Nach diesem Modell dürften die Läden am öffentlichen Ruhetag während höchstens sechs Stunden und nur zwischen 07.00 Uhr und 18.00 Uhr geöffnet sein. Von Seiten des VTSO wurde hingegen eine Verschiebung der Öffnungszeiten um zwei Stunden, also Öffnungszeiten von 08.00 Uhr bis 22.00 Uhr gefordert.

Die Regierung hält auch in diesen Punkten am Vernehmlassungsentwurf fest. Da auf eine Liberalisierung der allgemeinen Ladenöffnung verzichtet wird, ist derjenige Teil der Bevölkerung, der aufgrund seiner Lebensgestaltung und seiner Arbeitszeiten nicht während den allgemeinen Ladenöffnungszeiten einkaufen kann, für den Einkauf von Waren des täglichen Bedarfs verstärkt auf Läden mit erweiterten Öffnungszeiten angewiesen. Die Öffnungszeiten dieser Läden sollten daher das besondere Einkaufsbedürfnis vollständig abdecken, weshalb an Werktagen die Ladenöffnung bis 22.00 Uhr möglich sein muss.

Bei der Öffnungszeit am Ruhetag muss daran erinnert werden, dass die erweiterte Ladenöffnung nicht nur für Tankstellenshops bzw. Lebensmitteläden bis 120 m² gilt, sondern auch für Kioske, Blumenläden und Videotheken. Der Zeitrahmen der erweiterten Ladenöffnung muss daher die Bedürfnisse aller Ladenarten abdecken, auch wenn der Rahmen nicht von allen Läden gleichermassen ausgeschöpft werden wird. Die Anfangszeit der erweiterten Ladenöffnung wird durch die Bedürfnisse der Bäckereien bestimmt, denen der Verkauf von frischem Brot und «Gipfeli» auch am öffentlichen Ruhetag schon vor 08.00 Uhr gestattet sein sollte. Der Endzeitpunkt der erweiterten Ladenöffnung wird hingegen vor allem durch die Bedürfnisse der Kundschaft von Tankstellenshops bestimmt. Tankstellenshops sollen es ermöglichen, während einer Reise oder nach der Ankunft zu Hause Waren des täglichen Bedarfs zu kaufen. Unter diesem Aspekt macht es keinen Sinn, die Tankstellenshops um 18.00 Uhr zu schliessen, während der Rückreiseverkehr (z.B. aus den Skigebieten) noch in vollem Gang ist. Die Regierung erachtet daher einen Zeitrahmen von 06.00 Uhr bis 20.00 Uhr als notwendig.

Die Forderung nach einer Ausdehnung der Öffnungszeit am Ruhetag bis 22.00 Uhr wird abgelehnt. Das im Abstimmungsergebnis vom 18. Mai 2003 zum Ausdruck kommende Bedürfnis der Bevölkerung, den Schutz des öffentlichen Ruhetags im Vergleich zur Revisionsvorlage 2002 zu

verstärken, ist zu respektieren. Durch die Verkürzung der erweiterten Ladenöffnung am öffentlichen Ruhetag um insgesamt vier Stunden soll der verstärkte Schutz deutlich sichtbar werden.

Abzulehnen ist aber auch das angebotene Zeitfenstermodell. Die Verfechter dieses Modells anerkennen zwar das Bedürfnis nach einer Ladenöffnung während des ganzen Tages, indem sie selbst einen Zeitrahmen von 07.00 Uhr bis 18.00 Uhr vorschlagen. Sie wollen aber innerhalb dieses Zeitrahmens die Öffnung der einzelnen Läden auf maximal sechs Stunden begrenzen. Aus Sicht der Regierung überzeugt es grundsätzlich nicht, einerseits das Bedürfnis der Bevölkerung anzuerkennen, an öffentlichen Ruhetagen bestimmte Waren während des ganzen Tages einkaufen zu können, andererseits aber dem einzelnen Laden zu verbieten, seine Öffnungszeiten auf dieses Bedürfnis auszurichten. Zudem ist anzunehmen, dass die Tankstellen-shops ihre Öffnungszeiten so aufeinander abstimmen würden, dass während des ganzen Zeitrahmens immer wenigstens ein Shop geöffnet wäre. Dies hätte einen unnötigen Suchverkehr zur Folge, da Kundinnen und Kunden den geöffneten Shop suchen müssten. Auch für das Verkaufspersonal wirkt sich das Zeitfenstermodell ungünstig aus, falls die Läden die zulässige Öffnungszeit auf die umsatzstärksten Zeiten aufsplitten, also zum Beispiel am Morgen während drei Stunden geöffnet haben und dann nochmals am Nachmittag. Im Weiteren ist das Zeitfenstermodell auch aus Sicht des Vollzugs abzulehnen. Hat ein Laden ausserhalb eines zulässigen Zeitrahmens geöffnet, so ist dies sowohl für die Behörde als auch für die Nachbarschaft ohne weiteres erkennbar. Hingegen kann nur durch gezielte Kontrollen festgestellt werden, wenn ein Laden sein «Zeitguthaben» von sechs Stunden überschreitet. Aus diesen Gründen lehnt die Regierung das Zeitfenstermodell ab und hält an der Regelung fest, wonach die Läden mit erweiterter Ladenöffnung ihre Öffnungszeiten am Ruhetag zwischen 06.00 Uhr und 20.00 Uhr frei bestimmen können.

Art. 11. Tourismusgemeinden

Die Tourismusgemeinden können die erweiterte Ladenöffnung über den Katalog von Art. 9 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 oder beim Souvenirladen. 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. 11 soll keinen blossen Einkaufstourismus ermöglichen.

Der zulässige Zeitrahmen für Tourismisläden richtet sich nach Art. 10. Die Tourismusgemeinde darf die Ladenöffnung an Werktagen von 05.00 bis 22.00 Uhr und an öffentlichen Ruhetagen (einschliesslich hohe Feiertage) von 06.00 bis 20.00 Uhr gestatten.

Der Begriff der Tourismusgemeinde ist einschränkend zu verstehen. Da die Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen sich am 18. Mai 2002 gegen eine umfassende Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten ausgesprochen haben, rechtfertigt sich nur in ausgesprochenen Tourismusgebieten eine weitergehende Öffnung der Läden. Die Regierung wird die Gemeinden vor Erlass der Verordnung einladen, sich zum Status als Tourismusgemeinde zu äussern.

Art. 12. Ausnahmen der Gemeinde

Die Regelung entspricht weitgehend dem geltenden Recht. Insbesondere wird die Zahl der zulässigen Sonntagsverkäufe nicht verändert. Die Gemeinde kann wie bisher jedem Laden vier Sonntagsverkäufe je 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 wie bisher für Anlässe und Publikumsmessen von wenigstens regionaler Bedeutung weitere Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten bewilligen. Solche Ausnahmebewilligungen unterstehen nicht der Begrenzung von Art. 12 Abs. 1 Bst. b, das heisst sie werden den beteiligten Läden nicht als Sonntagsverkauf angerechnet. Hingegen muss ein zeitlicher und örtlicher Bezug zwischen der Ladenöffnung und dem Anlass oder der Publikumsmesse bestehen.

Neu kann die Gemeinde einem Laden für einen speziellen Verkaufsanlass die Ladenöffnungszeit am Werktag verlängern. Eine Verlängerung ist zum Beispiel möglich für die Durchführung einer Modeschau in einem Kleiderladen, für einen Sonderverkauf anlässlich eines Firmenjubiläums, während einer CD-Taufe in einem Musikgeschäft oder für die Neueröffnung eines Ladens. Der Begriff des speziellen Verkaufsanlasses kann weit verstanden werden, da die entsprechenden Verlängerungen auf zwei je Laden und Jahr beschränkt sind.

Ebenfalls neu ist Abs. 3, wonach in der Adventszeit der Sonntagsverkauf nur von 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr zugelassen werden darf. Im Vernehmlassungsentwurf war vorgesehen, den Sonntagsverkauf generell nur bis 17.00 Uhr zuzulassen, jedoch keine früheste Anfangszeit im Gesetz zu fixieren. In der Vernehmlassung wurde dann von der einen Seite gefordert, den Sonntagsverkauf bis 18.00 Uhr zuzulassen, worauf die andere Seite eine Beschränkung der Anfangszeit auf 12.00 Uhr forderte. Beide Seiten beriefen sich auf die bestehende Praxis in den Gemeinden. Die Abklärungen haben allerdings ergeben, dass die grosse Mehrheit der Sonntagsverkäufe nur bis 17.00 Uhr dauert. Lediglich in einem Fall bewilligte eine Gemeinde einen individuellen Sonntagsverkauf bis 18.00 Uhr. Die im Vernehmlassungsverfahren genannten längeren Öffnungszeiten scheinen sich ausschliesslich auf Weihnachtsmärkte zu beziehen, die nicht der Ladenschlussregelung unterstehen. Die Abklärungen haben weiter ergeben, dass die Gemeinden die Dauer des Sonntagsverkaufs bisher nicht selbständig festsetzten, sondern in der Regel die von den Gesuchstellern beantragte Dauer übernahmen. Da dieses System bisher zu keinen Misständen geführt hat, stellt sich grundsätzlich die Frage, ob überhaupt ein Zeitrahmen für den Sonntagsverkauf im Gesetz festgelegt werden muss. Ein Regelungsbedürfnis besteht höchstens für die Adventszeit, da nur dann allgemeine Sonntagsverkäufe durchgeführt werden, die Auswirkungen auf grosse Teile der Bevölkerung haben können. Es rechtfertigt sich, in dieser spezielle Zeit Sonntagsverkäufe nur in einen beschränkten Zeitfenster zuzulassen, wobei 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr die bisherige Praxis abdeckt.

Art. 13. Ausnahmen des Kantons

Art. 13 entspricht im Wesentlichen Art. 15 des geltenden Gesetzes über den Ladenschluss. Es wurde lediglich die Kompetenz zur Bewilligung vorübergehender Abweichungen von der Regierung auf das zuständige Departement verschoben. Dauerhafte Abweichungen müssen hingegen weiterhin von der Regierung bewilligt werden. Auf eine Delegation dieser Kompetenz an die politische Gemeinde wird bewusst verzichtet, damit eine einheitliche Praxis für den ganzen Kanton sichergestellt ist.

Der Begriff der ausserordentlichen Verhältnisse im Sinn von Art. 13 Abs. 2 soll wie heute in der Verordnung umschrieben werden (vgl. Art. 7 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über den Ladenschluss, sGS 552.11). Dabei soll die heutige Regelung weitergeführt werden, wonach ausserordentliche Verhältnisse vorliegen, wenn in einer Gemeinde die Verkaufstätigkeit ihrer Läden infolge ausserkantonaler oder ausländischer Ladenschlussordnungen schwer benachteiligt wird. Den Läden in Grenzgemeinden sollen in Bezug auf die Ladenöffnungszeiten vergleichbare Rahmenbedingungen gewährt werden können, wie sie für ihre ausserkantonalen oder ausländischen Konkurrenten aufgrund der ausserkantonalen oder ausländischen Ladenschlussordnung gelten. Für den Begriff der schweren Benachteiligung kann auf die bisherige Praxis zu Art. 15 Abs. 2 des geltenden Gesetzes über den Ladenschluss verwiesen werden (vgl. Ziff. 1.2.).

6.3. Schlussbestimmungen

Art. 14. Vollzug

Der Vollzug der Ruhetags- und Ladenöffnungsordnung liegt heute zur Hauptsache bei den politischen Gemeinden und nur punktuell beim Kanton. Diese Aufgabenteilung hat sich im Grossen und Ganzen bewährt und soll grundsätzlich beibehalten werden. Die Entwicklung im Bereich der Tankstellenshops hat jedoch gezeigt, dass ein zu grosszügiger Vollzug einzelner Gemeinden eine kantonsweite Dynamik erhalten kann. Der Kanton wird daher seine Aufsichts Kompetenzen zukünftig entschiedener ausüben. Insbesondere wird er dafür sorgen, dass das neue Gesetz im Bereich der Tankstellenshops korrekt angewendet wird und nicht neue Grauzonen geduldet werden.

In erster Linie sind aber weiterhin die Gemeinden zuständig, die Einhaltung der Ruhetagsordnung und der Vorschriften über die Ladenöffnung zu kontrollieren. Der Kanton ist nur im Bereich der Ausnahmegewilligungen nach Art. 6 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 und Art. 13 unmittelbar für den Vollzug zuständig.

Art. 15. 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 (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 (Geschäftsführerin oder Geschäftsführer). Es rechtfertigt sich daher, eine solidarische Haftung des Unternehmens einzuführen, um zu verhindern, dass die Gesetzesverletzung für das Unternehmen ohne Folgen bleibt.

Art. 16 bis 20. 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 Bemerkungen zu Art. 4).

b) Wandergewerbegesetz (sGS 552.4)

Märkte und Wandergewerbe sind im Wandergewerbegesetz geregelt. Vom Geltungsbereich des bisherigen Gesetzes über den Ladenschluss waren sie generell ausgenommen. Nach Art. 7 Abs. 3 Ziff. 3 des neuen Gesetzes sind nur noch die Märkte und ein Teil des Wandergewerbes, nämlich die Hausierer, von den Vorschriften über die Ladenöffnung ausgenommen, während die übrigen als Wandergewerbe ausgeübten Verkaufsformen (Verkaufswagen, Wanderlager und freiwillige öffentliche Versteigerungen) in Bezug auf die Öffnungszeiten neu dem RLG unterstehen. Die Kompetenz der Gemeinden zum Erlass eigener Öffnungszeitenregelungen für diesen Bereich kann daher aufgehoben und durch einen deklaratorischen Verweis auf die kantonale Regelung ersetzt werden.

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)

Die zulässigen Filmvorführzeiten werden für Donnerstag-, Freitag- und Samstagnacht um ein- einhalb Stunden auf 02.00 Uhr verlängert. Dies ermöglicht die Durchführung von Nacht-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 Gesetz über Filmvorführungen nicht mehr generell untersagt, sondern durch Art. 5 des Gesetzes über Ruhetag und Ladenöffnung geregelt. Dementsprechend braucht es im Gesetz über Filmvorführungen 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)

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)

Mit dem Erlass des Jagdgesetzes vom 17. November 1994 wurde das schon früher geltende Jagdverbot am öffentlichen Ruhetag ins Ruhetagsgesetz überführt (Art. 4 Bst. 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. Daher soll das Jagdverbot wieder im Jagdgesetz geregelt werden.

Art. 21. Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung ersetzt das bisherige Ruhetagsgesetz und das bisherige Gesetz über den Ladenschluss.

Art. 22. Übergangsbestimmungen

Die gestützt auf das bisherige GLS erlassenen Gemeindereglemente entfalten nur noch Wirkung, soweit sie mit dem neuen Gesetz vereinbar sind. Dies folgt aus der derogatorischen Kraft des übergeordneten kantonalen Rechts und muss in den Übergangsbestimmungen nicht ausdrücklich erwähnt werden. Kommunale Bestimmungen, welche die Öffnungszeiten des neuen Gesetzes einschränken, haben ab Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes keine Wirkung mehr.

Dies betrifft insbesondere Bestimmungen, die den Beginn des Ladenschlusses vorverlegen (Art. 11 Abs. 1 Bst. a GLS) oder einen halb- oder ganztägigen Ladenschluss an einem Wochentag anordnen (Art. 11 Abs. 1 Bst. b GLS). Ebenfalls keine Wirkung mehr haben Bestimmungen über örtliche Feiertage (Art. 9 GLS).

Im Sinn einer Übergangsregelung dürfen aber sämtliche Öffnungszeiten und Ladenflächen, die dem neuen Gesetz widersprechen, noch während längstens sechs Monaten nach Vollzugsbeginn des neuen Gesetzes beibehalten werden, allerdings nur im Umfang, wie sie am 1. September 2003 bestanden haben. Diese Übergangsregelung gilt sowohl für Öffnungszeiten und Ladenflächen, die gestützt auf eine kommunales Ladenschlussreglement, eine kommunale oder kantonale Bewilligung oder einen Gerichtsentscheid ausgeübt wurden, als auch für Öffnungszeiten und Ladenflächen ohne rechtliche Grundlage. Den betroffenen Läden soll Gelegenheit gegeben werden, ihren Betrieb innert einer angemessenen Frist organisatorisch und räumlich an die neue Rechtslage anzupassen oder eine Bewilligung nach neuem Recht einzuholen (vgl. aber den Vorbehalt in Art. 22 Abs. 2). Ein Anpassungsbedarf besteht vor allem im Bereich der Tankstellenshops, die heute teilweise die Fläche von Art. 9 Bst. a überschreiten, bei den Videotheken, die neu integral den (erweiterten) Ladenöffnungszeiten unterstehen, sowie allenfalls bei Läden, die bisher der Ausnahmeregelung von Art. 9 GLS unterstanden, sich aber nicht in einer Tourismusgemeinde nach Art. 11 Abs. 2 des neuen Gesetzes befinden.

Die Regelung von Art. 22 Abs. 2 betrifft nur die heutigen Ausnahmebewilligungen für die Läden in den politischen Gemeinden Rapperswil, Buchs und Schmerikon (vgl. Bemerkungen zu rt. 13), die nicht formell erneuert werden müssen, sondern unverändert bestehen bleiben, soweit das neue Gesetz nicht weitergehende Öffnungszeiten vorsieht.

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. Vor allem der Aufwand der kantonalen Vollzugsbehörden wird sich wegen des Wegfalls der Kioskbewilligungen vermindern. Für die politischen Gemeinden bringt das Gesetz im Bereich der Rechtsetzung eine gewisse Entlastung, da nach dem neuen Gesetz verschiedene Ausnahmen auch durch Bewilligung gewährt werden können.

8. Antrag

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

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Hans Ulrich Stöckling

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler

Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Entwurf vom 7. Oktober 2003

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 7. Oktober 2003¹ Kenntnis genommen und erlässt

in Anwendung von 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 ABI 2003, •

² sGS 111.1

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 500 Personen gleichzeitig teilnehmen können;
- b) Schaustellungen und Schiessübungen.

Die politische Gemeinde kann eine Veranstaltung in geschlossenen Räumen verbieten, wenn die begründete Befürchtung besteht, dass die Veranstaltung den hohen Feiertag stört.

Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung gelten 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 nicht widersprechen sowie 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 Gastwirtschaftsgesetz³;
- 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. Galerien und Kunstausstellungen;
- 8. Buchläden während Lesungen.

³ sGS 553.1.

Allgemeine Ladenöffnung

Art. 8. Der Laden darf geöffnet sein:

- a) von Montag bis Freitag von 06.00 bis 19.00 Uhr;
- b) am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachten und Neujahr von 06.00 bis 17.00 Uhr.

Die politische Gemeinde kann durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen, ausgenommen am Vorabend vor einem öffentlichen Ruhetag.

Am öffentlichen Ruhetag bleibt der Laden geschlossen.

Erweiterte Ladenöffnung a) Geltungsbereich

Art. 9. Erweiterte Ladenöffnungszeiten gelten für:

- a) Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 m²;
- b) Kioske;
- c) Blumenläden;
- d) Videotheken.

b) Öffnungszeit

Art. 10. Die erweiterten Ladenöffnungszeiten dauern:

- a) am Werktag von 05.00 bis 22.00 Uhr;
- b) am öffentlichen Ruhetag von 06.00 bis 20.00 Uhr.

Für Autobahnraststätten mit Gastwirtschaftsbetrieb kann das zuständige Departement die erweiterten Ladenöffnungszeiten ausdehnen.

c) Tourismusgemeinde

Art. 11. Die Tourismusgemeinde kann die erweiterten Ladenöffnungszeiten durch Reglement oder Bewilligung für weitere 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.

Ausnahmen a) Gemeinde

Art. 12. Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder Bewilligung Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zulassen:

- a) für Publikumsmessen und Anlässe von regionaler oder überregionaler Bedeutung;
- b) für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe, höchstens für vier je Laden und Jahr;
- c) für spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen, höchstens für zwei je Laden und Jahr.

Für den hohen Feiertag sind keine Ausnahmen zulässig.

Für allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe in der Adventszeit kann die Ladenöffnung von 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr zugelassen werden.

b) Kanton

Art. 13. Wenn besondere Bedürfnisse es rechtfertigen, kann das zuständige Departement⁴ vorübergehend Abweichungen von den Vorschriften dieses Gesetzes bewilligen.

Bestehen für eine Gemeinde ausserordentliche Verhältnisse, so kann die Regierung auf Antrag des Gemeinderates die erforderlichen Ausnahmen von den Vorschriften dieses Gesetzes bewilligen.

III. Schlussbestimmungen

Vollzug

Art. 14. Die politische Gemeinde vollzieht das Gesetz, soweit dieses nicht etwas anderes bestimmt.

Strafbestimmung

Art. 15. Mit Haft oder Busse bis Fr. 40'000.– 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 Einzel-firmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen aufer-legt werden. Im Verfahren stehen ihnen die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

Änderungen bisherigen Rechts a) EG zum eidgenössischen Arbeitsgesetz

Art. 16. Das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Arbeitsgesetz vom 21. März 1966⁵ wird wie folgt geändert:

Feiertage

Art. 1bis (neu). Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, Auffahrt, Pfingstmontag, Bundesfeiertag, Allerheiligen, Weihnachten und Stefanstag sind dem Sonntag gleichgestellt⁶.

b) Wandergewerbegesetz

Art. 17. Das Wandergewerbegesetz vom 20. Juni 1985⁷ wird wie folgt geändert:

b) übrige Wandergewerbe

Art. 22. Für Verkaufswagen, Wanderlager und freiwillige öffentliche Versteigerun-gen gelten die **Ladenöffnungszeiten nach dem Gesetz über Ruhetag und Laden-öffnung.**

⁴ Volkswirtschaftsdepartement, Art. 21 lit. c^{ter}, GeschR, sGS 141.3.

⁵ sGS 511.1.

⁶ Art. 20a Abs. 1 des BG über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964, SR 822.11.

⁷ sGS 552.4.

c) *G über Filmvorführungen*

Art. 18. Das Gesetz über Filmvorführungen vom 21. Mai 1976⁸ 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**.

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) *G über Spielgeräte und Spiellokale*

Art. 19. Das Gesetz über Spielgeräte und Spiellokale vom 6. Juni 1982⁹ wird wie folgt geändert:

Öffnungszeiten

Art. 12. Das Spiellokal darf **von 08.00 bis 24.00 Uhr** geöffnet sein.

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

Am hohen Feiertag ist das Spiellokal geschlossen.

e) *Jagdgesetz*

Art. 20. Das Jagdgesetz vom 17. November 1994¹⁰ wird wie folgt geändert:

d) am öffentlichen Ruhetag

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

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 21. Aufgehoben werden:

- a) das Ruhetagsgesetz vom 5. Dezember 1974¹¹;
- b) das Gesetz über den Ladenschluss vom 21. März 1972¹².

⁸ sGS 554.1.

⁹ sGS 554.3.

¹⁰ sGS 853.1.

¹¹ nGS 14-104 (sGS 454.1).

¹² nGS 32-60 (sGS 552.1).

Übergangsbestimmungen

Art. 22. Öffnungszeiten und Ladenflächen, die am 1. September 2003 bestanden haben und diesem Erlass widersprechen, dürfen während sechs Monaten nach Vollzugsbeginn dieses Erlasses beibehalten werden.

Ausnahmebewilligungen der Regierung nach Art. 15 Abs. 2 des Gesetzes über den Ladenschluss vom 21. März 1972¹³ gelten weiter.

Vollzugsbeginn

Art. 23. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

¹³ nGS 32-60 (sGS 552.1).