

Vorlage Stadtparlament

Datum 25. August 2020
Beschluss Nr. 4529
Aktenplan 152.15.10 Stadtparlament: Motionen

Motion SP/Juso/PFG-Fraktion und Grüne/Junge Grüne-Fraktion: Mitsprache bei den Ladenöffnungszeiten; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion Mitsprache bei den Ladenöffnungszeiten wird **nicht erheblich** erklärt.

Die Fraktionen SP/Juso/PFG und Grüne/Junge Grüne reichten am 16. Juni 2020 die beiliegende Motion "Mitsprache bei den Ladenöffnungszeiten" mit insgesamt 30 Unterschriften ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage

Die St.Galler Innenstadt ist das touristische Zentrum der Stadt St.Gallen. Als eine der zehn grössten Schweizer Städte will sie die touristische Attraktivität der Innenstadt durch erweiterte Ladenöffnungszeiten weiter steigern. Aus diesem Grund wurde in einem Teilprojekt im Rahmen des Projekts «Zukunft St.Galler Innenstadt» die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten bearbeitet. Der Stadtrat hat nun per 1. Juni 2020 ein neues Vollzugsreglement zum städtischen Reglement über Ruhetag und Ladenöffnung verabschiedet. Dieses bezieht sich auf einen klar definierten Innenstadtperimeter.

Die Ladenöffnungszeiten im Kanton St.Gallen werden durch das kantonale Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004 (RLG, sGS 552.1) geregelt. Gemäss Art. 11 dieses Gesetzes kann eine Gemeinde, die als Tourismusgemeinde in der dazugehörenden kantonalen Verordnung (Verordnung zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung; sGS 552.11) aufgeführt ist, erweiterte Öffnungszeiten festlegen. Die Stadt St.Gallen gilt gemäss Art. 7 der Verordnung als Tourismusgemeinde. Damit kann sie erweiterte Ladenöffnungszeiten für Läden, welche einem touristischen Bedürfnis entsprechen, gewähren.

Das städtische Reglement über Ruhetag und Ladenöffnung vom 23. November 2004 (SRS 621.1) konkretisiert für die Gemeinde St.Gallen das kantonale Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung. Gemäss Art. 2 des städtischen Reglements regelt der Stadtrat die Erteilung von Bewilligungen für erwei-

terte Ladenöffnungszeiten für Läden, welche einem touristischen Bedürfnis entsprechen. Gestützt darauf hat der Stadtrat die Möglichkeit, ein Reglement zur Konkretisierung bzw. zum Vollzug dieser Bestimmung zu erlassen.

Der Stadtrat hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und ein entsprechendes Vollzugsreglement erlassen. Dieses neue Vollzugsreglement ermöglicht den innerstädtischen Läden des Detailhandels, welche sich in einem definierten Perimeter befinden, ab dem 1. Juni 2020 von Montag bis Samstag von 6 Uhr bis 20 Uhr zu öffnen (bisher Montag bis Freitag 6 Uhr bis 19 Uhr, Samstag 6 Uhr bis 17 Uhr). Am Sonntag ist neu grundsätzlich eine Öffnung von 10 Uhr bis 17 Uhr erlaubt, sofern die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) erfüllt sind.

Das ArG bestimmt in Art. 19 Abs. 1, dass Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit eine Bewilligung erfordern. Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), vorübergehende Sonntagsarbeit von der kantonalen Behörde bewilligt (Art. 19 Abs. 4 ArG).¹

Für Läden des Detailhandels ausserhalb des festgelegten Perimeters besteht weiterhin die Möglichkeit, bei der Stadtpolizei St.Gallen die erweiterten Öffnungszeiten zu beantragen, falls sie einem touristischen Bedürfnis entsprechen.

2 Touristisches Bedürfnis

Der Begriff „Städtetourismus“ wird folgendermassen definiert: „Städtetourismus ist eine Reise in eine historisch oder kunstgeschichtlich bedeutsame oder durch ihre natürliche Lage, ihre Einkaufsmöglichkeiten oder ihr Freizeitangebot attraktive Stadt zum Zweck eines relativ kurzfristigen Aufenthalts (in der Regel 1 – 4 Tage). Städtetourismus wird als Individual- oder Gesellschaftsreise – häufig im Rahmen einer Rundreise – durchgeführt und findet häufig an Wochenenden statt.“²

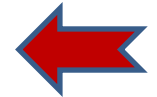
Die folgenden Analysen sind ein Auszug aus dem Tourismus Monitor Schweiz aus dem Jahr 2017 von Schweiz Tourismus. Darin werden alle drei Jahre diverse Daten wie die Bedürfnisse, das Reiseverhalten oder die Reisemotive von über 14'000 Übernachtungsgästen in der Schweiz erhoben. Es ist die beste Datengrundlage rund um Schweiz-Reisende. Innerhalb des Tourismus Monitors Schweiz besteht die Rubrik «Tourist's needs» (touristische Bedürfnisse). Sie zeigt die Bedürfnisse, welche Schweiz-Reisende bei ihrem Aufenthalt in der Schweiz haben. Diese Attribute tragen somit stark zu einer attraktiven Städtereise bei. Die Werte zeigen den Stellenwert des jeweiligen Bedürfnisses für alle Übernachtungstouristinnen und -touristen in der Schweiz (grau) oder Touristinnen bzw. Touristen in kleinen (rot) oder grossen Städten (grün). St.Gallen gehört zu den grossen Städten.

¹ Nähere Informationen unter Ziff. 3.3.

² <http://soziologie.soz.uni-linz.ac.at/sozthe/freitour/FreiTour-Wiki/Staedtetourismus.htm>

Tourists' needs.	0%	20%	40%	60%	80%	100%	All tourists	small city	big city
nature							51.7%	42.2%	30.1% ↓
lakes/rivers							21.7%	41.9% ↑	39.0% ↑
easy to reach							31.6%	34.4%	33.3%
relaxation							39.1%	32.2%	22.6% ↓
panorama							40.1%	30.3%	26.5% ↓
mountains							60.5%	29.5% ↓	25.4% ↓
quiet							34.0%	29.0%	19.7% ↓
pleasant climate/weather							22.9%	28.2%	19.6%
atmosphere							27.2%	28.0%	29.4%
hospitable							25.2%	22.7%	17.3% ↓
historical experience (buildings, plazas, etc.)							9.7%	20.9% ↑	30.5% ↑
city experience							7.7%	18.5% ↑	39.6% ↑
comfortable							14.6%	17.7%	18.8% ↑
small and compact							19.8%	17.1%	10.5% ↓
quality							19.6%	16.8%	21.8%
family-friendly							21.4%	16.5%	12.4% ↓
safety							11.8%	16.1% ↑	24.8% ↑
good value for the money							20.3%	16.0%	6.9% ↓
emotional ties							18.3%	15.9%	12.9% ↓
special nature attractions							17.1%	15.1%	12.1% ↓
local public transportation							16.7%	14.8%	24.5% ↑
cultural event							6.9%	13.5% ↑	18.4% ↑
romantic							8.7%	12.1% ↑	10.9% ↑
warm-hearted							12.4%	12.0%	10.3%
fascinating							10.4%	11.7%	14.4% ↑
traditional							12.0%	11.0%	11.7%

Tourists' needs.	0%	20%	40%	60%	80%	100%	All tourists	small city	big city
other							5.6%	10.8% ↑	8.9% ↑
culinary delights							9.9%	10.5%	10.0%
authentic/original							14.7%	10.4% ↓	11.9%
high-mountain experience							19.5%	9.4% ↓	10.1% ↓
possibility to be in touch with the local population							7.4%	9.3% ↑	8.6%
shopping							5.0%	9.1% ↑	14.4% ↑
entertainment							5.3%	8.0% ↑	9.2% ↑
limited traffic at the destination							16.6%	8.0% ↓	6.2% ↓
popularity							8.0%	7.9%	16.8% ↑
distinctive							9.4%	7.8%	9.3%
special attractions (except nature)							5.4%	7.7% ↑	10.1% ↑
exceptional accommodation							9.3%	7.6%	5.2% ↓
art							3.5%	7.0% ↑	12.8% ↑
sports opportunities							24.3%	6.9% ↓	3.1% ↓
special event							4.9%	6.3% ↑	6.7% ↑
language skills on site							3.5%	6.2% ↑	9.0% ↑
range of available services							6.6%	6.2%	7.6%
adventures							8.3%	5.8% ↓	8.1%
sustainable/ecological							7.9%	5.7% ↓	7.0%
mountain pass roads							6.0%	5.6%	6.4%
glaciers/snow							22.8%	5.5% ↓	8.5% ↓
customs							3.9%	3.9%	4.6%
special offers: discounts, free services, ...							5.3%	3.6% ↓	3.2% ↓
luxurious							3.7%	3.5%	8.0% ↑
exclusive							3.7%	3.5%	5.2% ↑
large and multifaceted							3.7%	3.4%	6.7% ↑



Die befragten Übernachtungsgäste in grossen Schweizer Städten nannten die folgenden Bedürfnisse besonders häufig. Sie liegen bei mindestens 10 % und damit signifikant stärker im Vergleich zum Durchschnitt über alle Gäste. Bedürfnis nach

- Seen/Flüssen
- historischem Erlebnis
- einem Städteerlebnis generell
- Sicherheit
- kulturellen Anlässen
- Einkaufen/Shopping
- Unterhaltung
- Popularität
- spezielle Attraktionen (exkl. Naturattraktionen)
- Kunst

St.Gallen bietet zur Erfüllung dieser wichtigen Bedürfnisse von Besucherinnen und Besuchern von grossen Schweizer Städten sehr viel. Das historische Erlebnis Stiftsbezirk St.Gallen, die diversen kulturellen Anlässe oder auch spezielle Attraktionen wie der Rote Platz kommen diesen Wünschen entgegen. Um eine attraktive Städtedestination zu sein, ist eine entsprechende Ausgestaltung dieser Bedürfnisse sinnvoll. Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten kommt dem Bedürfnis des Einkaufens/Shoppings entgegen und stärkt damit das Gesamterlebnis Stadt St.Gallen.

3 Stellungnahme des Stadtrats

Die Stadt St.Gallen war gemeinsam mit den lokalen Wirtschaftsverbänden eine der ersten Schweizer Städte, welche sich im Jahr 2016 der Herausforderungen des stationären Handels und der Belebung der Innenstädte annahm. Das Projekt «Zukunft St.Galler Innenstadt» stösst noch heute bei vielen Gemeinden als «Best Practice» auf grosses Interesse, und die Ansätze wurden auch bereits kopiert. Seit Beginn wurde das Projekt «Zukunft St.Galler Innenstadt» als partizipatives Projekt geführt. Von 2017 bis 2019 fanden jährlich zwei öffentliche Foren statt, an denen sich interessierte Teilnehmerinnen und Teilnehmer aktiv einbringen konnten und über die zehn Massnahmenfelder informiert wurden. Weiter sind alle Informationen und Publikationen auf der Webseite der Stadt St.Gallen³ öffentlich einsehbar. Das Projekt «Zukunft St.Galler Innenstadt» wurde vor den Sommerferien 2020 mit einem ausführlichen Abschlussbericht⁴ zu den zehn umgesetzten Massnahmenfeldern beendet.

Als eines der zehn Massnahmenfelder ist die Erweiterung der Ladenöffnungszeiten ein weiteres Puzzleteil zur Attraktivitätssteigerung und Belebung der St.Galler Innenstadt. Der Stadtrat konnte mit dem neuen Vollzugsreglement dem touristischen, aber auch dem gewerblichen Bedürfnis für flexiblere Ladenöffnungszeiten entgegenkommen. Der Stadtrat liberalisierte damit die Rahmenbedingungen, um eine positive Entwicklung zu ermöglichen. Rund um die Stadt St.Gallen sind die Bedingungen für den

³ <https://www.stadt.sg.ch/home/wirtschaft-arbeit/zukunft-st-galler-innenstadt.html>

⁴ https://www.stadt.sg.ch/home/wirtschaft-arbeit/zukunft-st-galler-innenstadt/publikationen/_jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPar/download_1116083564.ocFile/Abschlussbericht%20Zukunft%20St.Galler%20Innenstadt%202020.pdf

Detailhandel bereits seit längerem liberaler als in der Stadt. Dies belegt auch ein Artikel im St.Galler Tagblatt⁵ vom 19. Juni 2020.

3.1 Gesetzter Innenstadtperimeter

Das neue Vollzugsreglement bezieht sich auf einen festgelegten Perimeter⁶. Der Perimeter basiert auf dem Projektperimeter «Zukunft St.Galler Innenstadt» und wurde so gesetzt, dass die Gebiete von hoher touristischer Relevanz abgedeckt sind. Mehrere Unterkünfte und touristische Sehenswürdigkeiten sowie Museen sind damit Teil der Zone. Dazu gehört am westlichen Rand des Perimeters das Hotel City Weissenstein. Auch die Lokremise als Kulturzentrum ist Teil des definierten Gebiets. Der Hauptbahnhof als zentraler und wichtigster Ankunftsort für Gäste ist ebenfalls integriert. Weiter sind der Rote Platz als Sehenswürdigkeit und das UNESCO-Weltkulturerbe Stiftsbezirk St.Gallen sowie die nördliche Altstadt inkludiert.

3.2 Festgelegte Öffnungszeiten

Gemäss neuem Vollzugsreglement sollen für alle Läden, die sich im Perimeter befinden, erweiterte Ladenöffnungszeiten gelten. Eine Beschränkung auf einzelne Läden des Detailhandels ergäbe eine Ungleichbehandlung der Läden.

Gemäss Art. 10 RLG dauern erweiterte Ladenöffnungszeiten an Werktagen von 05.00 Uhr - 22.00 Uhr und an öffentlichen Ruhetagen von 07.00 Uhr - 21.00 Uhr. Das neue Vollzugsreglement der Stadt St.Gallen schöpft diese Zeitspanne jedoch nicht vollumfänglich aus und sieht eine restriktivere Regelung vor. Der Stadtrat hätte die Ladenöffnungszeiten noch weiter flexibilisieren können.

Die folgende Zusammenstellung zeigt die früheren, allgemeinen Ladenöffnungszeiten und die neuen, erweiterten Ladenöffnungszeiten gemäss Vollzugsreglement. Es steht den Geschäften frei, ihre Öffnungszeiten innerhalb dieser gesetzlichen Bestimmungen flexibel zu gestalten.

Wochentag	Öffnungszeiten bisher (allgemeine Ladenöffnungszeiten)	Öffnungszeiten neu (erweiterte Ladenöffnungszeiten)
Montag bis Freitag	06 Uhr bis 19 Uhr	06 Uhr bis 20 Uhr
Samstag	06 Uhr bis 17 Uhr	06 Uhr bis 20 Uhr
Sonntag	Geschlossen	10 Uhr bis 17 Uhr ⁷

3.3 Gesetzliche Bestimmungen

Trotz des neuen Vollzugsreglements ist der Detailhandel verpflichtet, das Arbeitsgesetz einzuhalten. Das Arbeitsgesetz schützt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Stadtrat ist der Meinung, dass jede Arbeitgeberin und jeder Arbeitgeber im Detailhandel grosses Interesse an motivierten und zufriedenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat und deshalb für eine angenehme Arbeitsatmosphäre mit fairen Bedingungen besorgt ist.

⁵ <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/am-spaeten-abend-oder-am-sonntag-den-wocheneinkauf-erledigen-wo-die-laeden-in-der-ostschweiz-laenger-geoeffnet-haben-duerfen-ld.1229059>

⁶ http://st.gallen.tlex.ch/frontend/annex_document_dictionaries/391

⁷ Vorbehalten bleiben das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG) vom 13. März 1964 (SR 822.11) und dessen Verordnungen.

Die Detailhändlerinnen und Detailhändler dürfen trotz neuem Vollzugsreglement am Sonntag nicht ohne Weiteres öffnen. Das Arbeitsgesetz bestimmt in Art. 19 Abs. 1 ArG – wie bereits oben in Ziff. 1 erwähnt –, dass Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit eine Bewilligung erfordern. Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), vorübergehende Sonntagsarbeit von der kantonalen Behörde bewilligt (Art. 19 Abs. 4 ArG).⁸

Vorübergehende Sonntagsarbeit wird bewilligt, sofern ein dringendes Bedürfnis nachgewiesen wird. Dauernde oder regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit wird bewilligt, sofern sie aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unentbehrlich ist (Art. 19 Abs. 2 ArG). Art. 28 der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (nachfolgend: ArGV 1; SR 822.111) regelt die «Unentbehrlichkeit von Nacht- und Sonntagsarbeit». Gemäss Art. 28 Abs. 3 ArGV 1 sind der wirtschaftlichen Unentbehrlichkeit die besonderen Konsumbedürfnisse gleichgestellt, deren Befriedigung im öffentlichen Interesse liegt und nicht ohne Nacht- oder Sonntagsarbeit möglich ist. Solche Konsumbedürfnisse sind:

- a) täglich notwendige und unentbehrliche Waren oder Dienstleistungen, deren Fehlen von einem Grossteil der Bevölkerung als wesentlicher Mangel empfunden würde; und
- b) bei denen das Bedürfnis dauernd oder in der Nacht oder am Sonntag besonders hervortritt.

Diese strengen Bewilligungsvoraussetzungen des SECO dürften dazu führen, dass grundsätzlich nur Läden des Detailhandels, die unter sogenannte Familienbetriebe gemäss Art. 4 ArG fallen, am Sonntag dauernd oder regelmässig geöffnet haben dürfen.

Das Arbeitsgesetz ist «nicht anwendbar auf Betriebe, in denen lediglich der Ehegatte, die eingetragene Partnerin oder der eingetragene Partner des Betriebsinhabers, seine Verwandten in auf- und absteigender Linie und deren Ehegatten, eingetragene Partnerinnen oder Partner sowie seine Stiefkinder tätig sind» (Art 4 Abs. 1 ArG). In diesem Fall ist keine Bewilligung notwendig. Allerdings können auf jugendliche Familienglieder im Sinne von Art. 4 Abs. 1 einzelne Vorschriften des Gesetzes durch Verordnung anwendbar erklärt werden, soweit dies zum Schutze von Leben und Gesundheit der Jugendlichen oder zur Wahrung der Sittlichkeit erforderlich ist (Art. 4 Abs. 3 ArG).

Im Übrigen ist zu erwähnen, dass Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber ihre Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer ohne deren Einverständnis nicht zu Sonntagsarbeit heranziehen dürfen (Art. 19 Abs. 5 ArG).

Es gibt Sonderbestimmungen für bestimmte Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern. Speziell zu erwähnen sind z.B. Verkaufsstellen und Dienstleistungsbetriebe in Bahnhöfen, welche aufgrund des grossen Reiseverkehrs Zentren des öffentlichen Verkehrs sind, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sonntags beschäftigen dürfen (Art. 27 Abs. 1^{er} ArG i.V.m. Art. 26a Verordnung 2 zum Arbeitsgesetz [ArGV 2; SR 822.112]).

⁸ Nähere Informationen unter Ziff. 3.3.

4 Fazit

In der Stadt St.Gallen werden sonntags nur diejenigen Läden des Detailhandels öffnen, für die es wirtschaftlich rentiert und die dazu eine Bewilligung vom SECO (regelmässig wiederkehrende Sonntagsarbeit) oder von der kantonalen Behörde (vorübergehende Sonntagsarbeit) erhalten (ausser Familienbetriebe). Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird über das Arbeitsgesetz und dessen Verordnungen gewährleistet.

St.Gallen als Zentrum der Ostschweiz soll touristisch attraktiv bleiben und noch attraktiver werden. Dazu gehört ein ganzheitliches, lebendiges Städteerlebnis mit Kultur, Gastronomie, Shopping und Naherholung über die gesamte Woche und für alle Gäste. Dazu gehören zum Beispiel auch Kongressteilnehmerinnen und Kongressteilnehmer, welche sich erst nach dem offiziellen Programm in die Stadt begeben können oder auch Geschäftsleute, die tagsüber an Sitzungen weilen und abends das Stadterlebnis suchen, oder Wochenendgäste, die die Stadt St.Gallen auch am Wochenende als lebendige Stadt entdecken möchten.

In den vergangenen Monaten wurden diverse Massnahmen aus dem Projekt «Zukunft St.Galler Innenstadt» umgesetzt. Diese Massnahmen werden ihre Wirkung erst noch entfalten. Dazu gehört auch die Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten als ein weiteres Puzzleteil zur Belebung der St.Galler Innenstadt.

Der Stadtrat empfiehlt daher, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Stadtpräsident:
Thomas Scheitlin

Die Stadtschreiber-Stellvertreterin:
Jennifer Abderhalden

Beilage:
▪ Motion vom 16. Juni 2020