



Ihre Stimme zählt

**Volksabstimmung
18. Mai 2025**

Vorlage 1

V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Vorlage 2

III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Vorlage 1	V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz	
	Kurzfassung in einfacher Sprache	6
	Vorlage im Detail	12
	Abstimmungsvorlage	22
Vorlage 2	III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung	
	Kurzfassung in einfacher Sprache	28
	Vorlage im Detail	32
	Abstimmungsvorlage	40

V. Nachtrag zum Finanz- ausgleichsgesetz



1

Kurzfassung in einfacher Sprache

So ist es heute

Der innerkantonale Finanzausgleich gleicht finanzielle Unterschiede zwischen den politischen Gemeinden aus. Der Kanton bezahlt dabei Ausgleichsbeiträge an Gemeinden mit geringerer Steuerkraft und an Gemeinden mit überdurchschnittlichen finanziellen Belastungen. Aktuell erhalten 65 von 75 Gemeinden einen Ausgleichsbeitrag.

Der heutige Finanzausgleich gilt seit 2008. Er umfasst fünf Ausgleichsinstrumente:

1. Den Ressourcenausgleich erhalten Gemeinden mit geringer Steuerkraft. Sie haben so mehr Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen.
2. Den Sonderlastenausgleich Weite erhalten Gemeinden mit hohen geografisch-topografischen Kosten, wenn beispielsweise eine Gemeinde ein grosses Strassennetz unterhalten muss.
3. Den Sonderlastenausgleich Schule erhalten Gemeinden mit hohen Bildungskosten.
4. Den soziodemographischen Sonderlastenausgleich erhalten Gemeinden mit hohen Sozialkosten.
5. Den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen erhält die Stadt St.Gallen für ihre Zentrumslasten.

Die Regierung erstellt alle vier Jahre einen Bericht zuhanden des Kantonsrates zur Wirkung des Finanzausgleichs.

Das ist neu

Der neueste Bericht zeigt, dass der Finanzausgleich grundsätzlich funktioniert. Die Regierung möchte ihn aber mit zwei Anpassungen beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich optimieren. Zudem soll die Stadt St.Gallen in den nächsten vier Jahren mehr Geld für die Zentrumslasten erhalten.

Soziodemographischer Sonderlastenausgleich Gleicher Beitragssatz für Sonder- und Minderlasten

Der soziodemographische Sonderlastenausgleich umfasst drei Bereiche: (1) Familie und Jugend, (2) Sozialhilfe, (3) stationäre Pflege. Der Kanton gleicht mit seinen Beiträgen überdurchschnittlich hohe Kosten in diesen Bereichen aus, sogenannte Sonderlasten. Der Kanton rechnet die Sonderlasten zu 60 Prozent an. Einige Gemeinden haben in diesen Bereichen tiefere Kosten als der Durchschnitt, also Minderlasten. Gemeinden mit Minderlasten erhalten tiefere Beiträge. Der Kanton rechnet sie zu 20 Prozent an. Minderlasten im Bereich «Familie und Jugend» hat der Kanton bisher gar nicht berücksichtigt. Die unterschiedlichen Beitragssätze machen heute keinen Sinn mehr und sind ineffizient. So erhalten heute einzelne Gemeinden Beiträge, die in den drei Bereichen keine Sonderlasten haben. Neu gilt für Sonder- und Minderlasten der Beitragssatz von 60 Prozent.

AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige neu für Berechnung berücksichtigt

Seit Anfang 2024 gilt der II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alter-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Seither bezahlen die Gemeinden und nicht mehr der Kanton den AHV-Mindestbeitrag für nicht-erwerbstätige Personen. Allen Gemeinden zusammen entstehen aufgrund dieser Kostenverschiebung ab 2024 Zusatzkosten von 1,7 Mio. Franken pro Jahr. Die Zahl der Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren in der Gemeinde bestimmt, wie viel eine Gemeinde an die Gesamtkosten bezahlen muss. Je mehr Sozialhilfebeziehende, desto höher die Kosten, welche die Gemeinde nicht beeinflussen kann. Neu berücksichtigt der Kanton deshalb die AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige bei der Berechnung der Ausgleichsbeiträge.

1

Sonderlastenausgleich Stadt

Nettozentrumslasten von 28,5 Mio. Franken

Das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan berechnet die Zentrumslasten einer Gemeinde. Dazu benutzt es eine schweizweit anerkannte Methode. Zentrumslasten sind öffentliche Leistungen, von denen auswärtige Nutzerinnen und Nutzer profitieren. Dazu gehören zum Beispiel Sicherheitsaufgaben oder Kultur- und Freizeitangebote. Die Beiträge aus dem Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen orientieren sich an den Zentrumslasten. Gemäss neuester Ecoplan-Studie betragen die Zentrumslasten rund 43,8 Mio. Franken. Davon gehen die Standortvorteile weg, zum Beispiel ein besserer Zugang zu den Zentrumsangeboten, finanzielle Vorteile aufgrund vieler Arbeitsplätze und höhere Steuereinnahmen. Das ergibt Nettozentrumslasten von knapp 28,5 Mio. Franken. Sechs Jahre zuvor waren die Nettozentrumslasten noch 1,2 Mio. Franken tiefer.

Selbstbehalt seit 2006

Die Stadt St.Gallen erhält aktuell einen Ausgleichsbetrag von rund 17 Mio. Franken. Er deckt 60 Prozent der Nettozentrumslasten. Die Stadt St.Gallen trägt somit ungedeckte Kosten von rund 11 Mio. Franken (knapp 40 Prozent). Seit dem Jahr 2006 trägt die Stadt St.Gallen einen Selbstbehalt.

Höhere Belastung aufgrund der tieferen Steuerkraft

Die Steuerkraft der Stadt St.Gallen nahm im Vergleich zur durchschnittlichen Steuerkraft der Gemeinden seit 2006 von 121 Prozent auf 111 Prozent im Jahr 2023 ab. Damit hat sie weniger finanzielle Mittel, um den Selbstbehalt von 11 Mio. Franken zu tragen. Aufgrund der sinkenden Steuerkraft wird dieser Selbstbehalt zu einer immer grösseren Belastung.

3,7 Mio. Franken mehr pro Jahr bis 2028

Die Stadt St.Gallen hat ihren Haushalt mit Sparprogrammen immer wieder entlastet. Wegen ihrer finanziellen Lage könnte sie jedoch an Attraktivität verlieren. Eine starke Kantons-

hauptstadt trägt wesentlich zur Standortattraktivität des Kantons bei. Der V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz enthält deshalb eine Erhöhung des Ausgleichsbetrags an die Stadt St.Gallen von 3,7 Mio. Franken pro Jahr. Die Erhöhung ist befristet bis 2028.

Mehrkosten von 1,3 bis 1,9 Mio. Franken pro Jahr

Für den Kanton bringt der V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz Mehrkosten ab 2025 bis 2028. Je nach Modellrechnung sind es rund 1,3 bis 1,9 Mio. Franken pro Jahr.

Diskussion im Kantonsrat

Der Kantonsrat sagte Anfang Dezember 2024 mit 72:42 Stimmen bei 4 Enthaltungen Ja zum V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz. Bei den Anpassungen am soziodemographischen Sonderlastenausgleich war sich der Kantonsrat mehrheitlich einig. Bei der Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen gingen die Meinungen auseinander. Das sind die Argumente der Fraktionen:

SVP-Fraktion

Die Stadt St.Gallen profitiert von Zentrumsnutzen und erhält bereits heute als einzige Stadt im Kanton jährlich mehr als 17 Mio. Franken Sonderlastenausgleich. Zusätzliche Mittel verzögern Reformen und belasten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Kantons sowie die anderen Gemeinden. Die Fraktion lehnt eine Erhöhung ab.

SP-GRÜNE-GLP-Fraktion

Die Fraktion unterstützt die Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen im Sinne einer fairen Abgeltung und der Solidarität zwischen den Gemeinden.

Die Mitte-EVP-Fraktion

Die temporäre Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen soll eine einmalige «Vitaminspritze» für die Jahre 2025 bis 2028 sein. Danach soll es keine Erhöhung mehr geben. Die Fraktion unterstützt die Erhöhung.

1

FDP-Fraktion

Die Debatte rund um die Stadt St.Gallen befeuert den Stadt-Land-Graben. Die Stadt St.Gallen muss die Ausgabenpolitik verbessern. Die Fraktion unterstützt die Erhöhung des Ausgleichsbeitrags als Kompromisslösung.

Ratsreferendum

Mit dem Ratsreferendum können 40 Mitglieder des Kantonsrates einen Erlass der Volksabstimmung unterstellen. Aus der Mitte des Kantonsrates wurde nach der Schlussabstimmung das Ratsreferendum beantragt. Das Ratsreferendum kam mit 43 Ja-Stimmen zustande. Deshalb stimmen wir am 18. Mai 2025 über den V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz ab.

Die Argumente

Ja

Das sagt die Mehrheit des Kantonsrates:

- Der V. Nachtrag ist ein guter Kompromiss.
- Die Stadt St.Gallen erhält heute Ausgleichsbeiträge nur für 60 Prozent ihrer Zentrumslasten.
- Auswärtige Nutzerinnen und Nutzer profitieren von den Leistungen der Stadt St.Gallen. Sie bezahlen aber nur einen Teil davon.
- Der Selbstbehalt wird für die Stadt St.Gallen jedes Jahr eine höhere Belastung.
- Eine starke Kantonshauptstadt nützt dem ganzen Kanton und allen Gemeinden.
- Die ungleichen Beitragssätze für Sonder- und Minderlasten sind ineffizient.
- Die Gemeinden können die Höhe der AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige nicht beeinflussen. Mit der Berücksichtigung der AHV-Beiträge gleichen sich finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden aus.
- Der Gesamtaufwand des Kantons für den Finanzausgleich beträgt rund 235 Mio. Franken. Der Mehraufwand von 1,3 bis 1,9 Mio. Franken ist vertretbar.

- Die Anpassungen schaffen insgesamt eine faire Ausgangslage im Standortwettbewerb.

Nein

Das sagen die Gegnerinnen und Gegner:

- Vom V. Nachtrag profitiert nur die Stadt St.Gallen. Die anderen Städte und Gemeinden erhalten insgesamt rund 2 Mio. Franken pro Jahr weniger aus dem kantonalen Finanzausgleich.
- Der Kanton bezahlt der Stadt St.Gallen bereits heute jedes Jahr mehr als 17 Mio. Franken über den Sonderlastenausgleich Stadt.
- Bereits im Jahr 2017 wurde der Sonderlastenausgleich für die Stadt St.Gallen um 4 Mio. Franken erhöht und seither jährlich der Teuerung angepasst.
- Die Stadt St.Gallen hat neben Zentrumslasten auch grosse Zentrumsnutzen. Kantonale Behörden, staatsnahe Betriebe und zahlreiche Unternehmen schaffen gut bezahlte Arbeitsplätze in der Stadt dank ihrer Zentrumsfunktion.
- Die Stadt St.Gallen muss ihre Finanzen selbst in den Griff bekommen. Mit einem Nein muss sie ihre heutige Ausgabenpolitik hinterfragen.
- Nicht alle Regionen des Kantons profitieren im selben Ausmass vom Zentrumsangebot der Stadt St.Gallen. Mit dem V. Nachtrag müssten sie trotzdem mehr dafür bezahlen.

Abstimmung im Kantonsrat



Abstimmungsfrage

Wollen Sie dem V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz zustimmen?

1

Vorlage im Detail

Ausgangslage

Der Finanzausgleich hat gemäss Art. 85 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) zum Ziel, den politischen Gemeinden die notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen, finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern und übermässige Belastungen auszugleichen.

Der innerkantonale Finanzausgleich wurde auf das Jahr 2008 hin im Rahmen einer Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1) neu konzipiert und besteht derzeit aus folgenden fünf Ausgleichsgefässen:

- Ressourcenausgleich zur Erhöhung der Mittelausstattung der Gemeinden mit geringer Steuerkraft;
- Sonderlastenausgleich Weite zur Verminderung übermässiger Belastungsunterschiede der Gemeinden im geografisch-topografischen Bereich (grosses Strassennetz, geringe Siedlungsdichte u.ä.);
- Sonderlastenausgleich Schule zur Verminderung übermässiger Belastungsunterschiede der Gemeinden im Volksschulbereich;
- Soziodemographischer Sonderlastenausgleich zur Verminderung übermässiger Belastungsunterschiede der Gemeinden im Sozialbereich;
- Sonderlastenausgleich Stadt zum teilweisen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St.Gallen.

Die Finanzausgleichsbeiträge an die Gemeinden werden durch den Kanton finanziert. Der allgemeine Kantonshaushalt trägt die Beiträge, bis auf jene des Sonderlastenausgleichs Weite, die nach Art. 46 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes durch Mittel des Strassenverkehrs finanziert werden. Die jährlichen Beiträge bewegten sich seit der Einführung des aktuellen Finanzausgleichs im Jahr 2008 zwischen 218 und 235 Mio. Franken. Im Jahr 2024 erhielten 65 von 75 Gemeinden im Kanton St.Gallen Beiträge aus dem Finanzausgleich.

Nach Art. 44 des Finanzausgleichsgesetzes hat die Regierung dem Kantonsrat alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorzulegen. Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs und zeigt Möglichkeiten für Verbesserungen auf. Weiter stellt die Regierung mit dem Wirksamkeitsbericht Antrag auf Festlegung des Ausgleichsfaktors des Ressourcenausgleichs für die nächsten vier Jahre.

Inhalt der Vorlage

Der V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz sieht zwei Anpassungen beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich sowie eine Anpassung beim Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen vor. Die nun vom Kantonsrat vorgesehenen Anpassungen am Finanzausgleichsgesetz werden wie folgt begründet:

Anpassung des Beitragssatzes der Minderlasten beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich

Mit dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich werden die überdurchschnittlichen Belastungen der Gemeinden in den Bereichen «Familie und Jugend», «Sozialhilfe» und «stationäre Pflege» vermindert. Die überdurchschnittlichen Belastungen (Sonderlasten) der erwähnten Bereiche werden zu 60 Prozent angerechnet. Unterdurchschnittliche Belastungen (Minderlasten) führen zu Beitragsreduktionen. Diese werden zu 20 Prozent angerechnet, wobei die Minderlasten des Bereichs «Familie und Jugend» bisher nicht berücksichtigt wurden.

Die Unterschiede in den Beitragssätzen sind auf eine enger definierte Bemessungsgrundlage zurückzuführen. Diese umfasste ursprünglich die Bereiche «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen», «Sozialhilfe» und «stationäre Pflege». Im Bereich «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen» wurde auf eine Anrechnung der Minderlasten verzichtet, weil die Fallzahlen in diesem Bereich zu klein waren, was zu zufälligen Minderlasten und somit zu grossen Schwankungen geführt

1

hätte. Deshalb wurde für die übrigen Minderlasten in den Bereichen «Sozialhilfe» und «stationäre Pflege» ein tieferer Beitragssatz von 20 Prozent definiert.

Mit der Ausweitung der Bemessungsgrundlage des Bereichs «Unterbringung von Kindern und Jugendlichen» auf den gesamten Bereich «Familie und Jugend» auf den 1. Januar 2021 sind die unterschiedlichen Beitragssätze für Sonder- und Minderlasten nicht mehr sinnvoll. Der Ausgleich ist ineffizient, da heute einzelne Gemeinden Gelder erhalten, die gesamt-haft über die drei Bereiche «Familie und Jugend», «Sozialhilfe» und «stationäre Pflege» gar keine Sonderlasten aufweisen.

Aus diesen Gründen sieht der V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz eine Anpassung des Beitragssatzes der Minderlasten beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich auf den Beitragssatz der Sonderlasten vor.

Berücksichtigung «AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige» bei der Bemessung der Beiträge aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich

Auf den 1. Januar 2024 trat der II. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1) in Vollzug. Dieser sieht vor, dass die politischen Gemeinden anstelle des Kantons den AHV-Mindestbeitrag für Versicherte zu übernehmen haben, denen die Bezahlung nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung erlassen worden ist.

Aufgrund dieser Kostenverschiebung vom Kanton zu den Gemeinden entstehen den Gemeinden ab dem Jahr 2024 Zusatzkosten in der Höhe von rund 1,7 Mio. Franken. Diese Massnahme war Teil des Projekts Haushaltsgleichgewicht 2022plus, das den Kanton finanziell entlasten sollte. Der Anteil einer einzelnen politischen Gemeinde an der Gesamt-

rechnung für die erlassenen AHV-Mindestbeiträge ergibt sich aus der Anzahl Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren an der Gesamtzahl von Sozialhilfebeziehenden im Alter von 20 bis 65 Jahren im ganzen Kanton. Dies führt zu ungleichen und nicht beeinflussbaren Lasten zwischen einzelnen Gemeinden.

Aus diesem Grund sollen die bezahlten AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige bei der Bemessung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs zur Verminderung der Belastungsunterschiede berücksichtigt werden.

Temporäre Erhöhung Sonderlastenausgleich Stadt St. Gallen

Mit dem Wirksamkeitsbericht 2024 wurde die aktuelle Höhe des Sonderlastenausgleichs Stadt St. Gallen überprüft. Wie bereits in der Vergangenheit hat man sich bei der Bemessung der Beiträge aus dem Sonderlastenausgleich Stadt St. Gallen an der Höhe der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St. Gallen orientiert. Die Bestimmung der Höhe der zentralörtlichen Leistungen der Stadt St. Gallen stützte sich jeweils auf von der Stadt St. Gallen in Auftrag gegebene Studien des Beratungs- und Forschungsbüros ECOPLAN AG (Ecoplan) ab. Dabei kommt eine schweizweit anerkannte Methode zur Bestimmung von zentralörtlichen Leistungen einer Stadt, in der Studie «Zentrumslasten» genannt, zur Anwendung. Unter Zentrumslasten sind Leistungen zu verstehen, von denen ausserkommunale Nutzerinnen und Nutzer profitieren, ohne diese voll abzugelten (z.B. Sicherheitsaufgaben oder Kultur- und Freizeitangebote).

Die Ecoplan-Studie aus dem Jahr 2023 (mit Basiszahlen 2021) weist Zentrumslasten von insgesamt rund 43,8 Mio. Franken aus. Nach Abzug der Standortvorteile und der Zentrumsnutzen für die Stadt St. Gallen, beispielsweise ein besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Steuereinnahmen und

1

Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt St.Gallen, verbleiben der Stadt Nettozentrumslasten von insgesamt knapp 28,5 Mio. Franken. Die höchsten Zentrumslasten fallen in den Bereichen «privater Verkehr», «Kultur» sowie «Sport und Freizeit» an.

Ein Vergleich der aktuellen Studie mit der letzten aus dem Jahr 2017 (mit Basiszahlen 2015) zeigt, dass sich die Nettozentrumslasten in diesem Zeitraum um rund 1,2 Mio. Franken bzw. um rund 4,5 Prozent auf rund 28,5 Mio. Franken erhöht haben.

Mit der gegenwärtigen Auszahlung über den Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen von rund 17 Mio. Franken werden die Nettozentrumslasten nur zu 60 Prozent der Lasten abgegolten. Somit hat die Stadt ungedeckte Kosten von rund 11 Mio. Franken bzw. knapp 40 Prozent der ausgewiesenen Nettozentrumslasten zu tragen.

Nettozentrumslasten gemäss Ecoplan-Studie	rund 28 Mio. Franken
./. bisheriger Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen	rund 17 Mio. Franken
ungedeckte Kosten	rund 11 Mio. Franken

Dieser Selbstbehalt wurde bei der ersten Bemessung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen im Jahr 2006 politisch ausgehandelt und auch in einem späteren Wirksamkeitsbericht nicht angepasst. Mittlerweile ist aber zu berücksichtigen, dass die relative technische Steuerkraft der Stadt St.Gallen im Vergleich zur durchschnittlichen Steuerkraft der Gemeinden von 121 Prozent im Jahr 2006 auf 111 Prozent im Jahr 2023 zurückgegangen ist. Das heisst, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt im Vergleich zum kantonalen Durchschnitt abgenommen hat. Die finanziellen Ressourcen, die zur Tragung des Selbstbehalts herangezogen werden können, sind folglich gesunken, was den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt St.Gallen einschränkt.

Der Kantonsrat anerkennt die Herausforderungen, die mit dem Selbstbehalt und weiteren nicht abgegoltenen Mehrbelastungen verbunden sind. Dieser von der Stadt St.Gallen jährlich zu tragende Selbstbehalt von gegenwärtig knapp 40 Prozent der ausgewiesenen Nettozentrumslasten bzw. 11 Mio. Franken stellt angesichts der im Vergleich zum Durchschnitt sinkenden Steuerkraft eine zunehmende Belastung dar. Anzuerkennen sind auch die eigenen Sparanstrengungen der Stadt St.Gallen. Durch verschiedene Spar- und Prozessoptimierungsprogramme konnte der städtische Haushalt in den vergangenen Jahren immer wieder entlastet werden. Jedoch ist in Anbetracht der anstehenden Investitionsvorhaben sowie der hohen Verschuldung zu befürchten, dass die Stadt St.Gallen weiter an Attraktivität verlieren könnte. Dies kann weder im Sinn des Kantons noch der Gemeinden sein, die von einer starken Kantonshauptstadt mit einem entsprechenden Infrastrukturangebot profitieren, trägt doch die Stadt wesentlich zur Standortattraktivität des gesamten Kantons bei.

Aus den vorliegenden Gründen und aufgrund der eigenen Sparanstrengungen der Stadt St.Gallen, von denen der Kantonsrat erwartet, dass sie konsequent weitergeführt werden, sieht der V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz eine bis 2028 befristete Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen um jährlich 3,7 Mio. Franken vor, wovon 200'000 Franken die kostenneutrale Ergänzung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen für die ausser-schulische Nutzung des Athletikzentrums St.Gallen betreffen. Als Bedingung hierfür sollen gemäss Auftrag des Kantonsrates im Hinblick auf den Wirksamkeitsbericht 2028 Fragen der Lastenverteilung zwischen Stadt und Kanton im Bereich «Kultur» sowie eine Vertiefung der Synergien-Nutzung zwischen Kantons- und Stadtpolizei eingehend geprüft werden. Weiter ist eine finanzielle Beteiligung von ausserkantonalen Gemeinden und Nachbarkantonen an den Zentrumslasten der Stadt St.Gallen zu prüfen. Auf der Basis dieser Ergebnisse kann dann die zu-

1

künftige Höhe des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen erneut überprüft werden, wobei allfällige Anpassungen zu keiner finanziellen Mehrbelastung des Kantons führen dürfen.

Finanzielle Auswirkungen

Die mit dem V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Anpassungen am soziodemographischen Sonderlastenausgleich sowie am Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen führen für den Kantonshaushalt, je nach Modellrechnung, in den Jahren 2025 bis 2028 zu einem jährlichen Mehraufwand von insgesamt rund 1,3 bis 1,9 Mio. Franken (Mehraufwand beim Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen: 3,7 Mio. Franken; Minderaufwand beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich: 1,8 bis 2,4 Mio. Franken). Auf der anderen Seite entfallen die Zahlungen des Amtes für Sport und aus dem Sportfonds an die Stadt St.Gallen von jährlich 200'000 Franken für die ausserschulische Nutzung des Athletikzentrums.

Positionen im parlamentarischen Entscheidungs- prozess

Während die mit dem V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Anpassungen am soziodemographischen Sonderlastenausgleich weitgehend unbestritten waren, gingen die Meinungen bei der temporären Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen auseinander. Die SP-GRÜNE-GLP-Fraktion war der Ansicht, dass die Zentrumslasten der Stadt St.Gallen nur ungenügend abgegolten werden. Sie kritisierte u.a. den hohen Selbstbehalt der Kantonshauptstadt. Die vorgeschlagene temporäre Erhöhung wurde jedoch im Sinne einer Übergangslösung unterstützt. Die Mitte-EVP-Fraktion sah die zusätzliche Unterstützung der Stadt St.Gallen als einmalige «Vitaminspritze» für die Jahre 2025 bis 2028 mit der Erwartung, dass in diesem Zusammenhang keine weiteren Erhöhungen mehr gewährt werden. Die SVP-Fraktion sprach sich gegen eine Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen aus. Kritisiert wurden u.a. die Ausgabenpolitik der Stadt St.Gallen sowie die Eco-plan-Studie, die aus Sicht der SVP-Fraktion eine ungenügende Entscheidungsgrundlage ist, da diese von der Stadt

St.Gallen in Auftrag gegeben wurde. Die FDP-Fraktion störte sich an der Befeuerung des Stadt-Land-Grabens. Auch sie war mit der Ausgabenpolitik der Stadt St.Gallen nicht einverstanden, sah die vorgeschlagene temporäre Erhöhung des Sonderlastenausgleichs Stadt St.Gallen jedoch als Kompromisslösung, die unterstützt wurde.

Der Kantonsrat erliess den V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz am 4. Dezember 2024 mit 72:42 Stimmen bei 4 Enthaltungen.

Warum eine Volksabstimmung?

Nach Art. 14 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) kann ein Drittel sämtlicher Mitglieder des Kantonsrates verlangen, dass ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass der Volksabstimmung unterstellt wird (Ratsreferendum). Der Kantonsrat stimmte einem entsprechenden Antrag aus der Mitte des Kantonsrates mit 43 Ja-Stimmen zu und unterstellte damit den V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz der Volksabstimmung.

Folgen einer Ablehnung

Bei einer Ablehnung des V. Nachtrags zum Finanzausgleichsgesetz würde der innerkantonale Finanzausgleich nach den bisherigen gesetzlichen Vorgaben berechnet und ausbezahlt werden.

Argumente des Kantonsrates

Die Mehrheit des Kantonsrates spricht sich für den V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz aus, weil:

- die vorliegende Lösung einen tragfähigen Kompromiss darstellt;
- mit dem heutigen Sonderlastenausgleich Stadt St.Gallen die ausgewiesenen Nettozentrumslasten nur zu 60 Prozent abgegolten werden;
- ausserkommunale Nutzerinnen und Nutzer von Leistungen der Stadt St.Gallen profitieren, ohne diese voll abzugelten;
- der jährlich zu tragende Selbstbehalt für die Stadt St.Gallen zunehmend eine Belastung darstellt;

1

- eine starke Kantonshauptstadt den übrigen Gemeinden und dem ganzen Kanton zugutekommt;
- die Anpassung des Beitragssatzes der Minderlasten beim soziodemographischen Sonderlastenausgleich Ineffizienzen des heutigen Ausgleichssystems beseitigt;
- die Berücksichtigung der AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige nicht beeinflussbare Unterschiede zwischen den Gemeinden vermindert;
- der Mehraufwand für den Kanton von jährlich 1,3 bis 1,9 Mio. Franken in den Jahren 2025 bis 2028 angesichts des Gesamtvolumens des Finanzausgleichs von rund 235 Mio. Franken pro Jahr vertretbar ist;
- die Anpassungen insgesamt eine faire Ausgangslage im Standortwettbewerb zwischen den Gemeinden schaffen.

Argumente der Gegnerschaft

Aus der Mitte des Kantonsrates wurde das Ratsreferendum ergriffen. Die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage empfehlen die Ablehnung, weil:

- nur die Stadt St.Gallen vom V. Nachtrag profitiert. Die anderen Städte und Gemeinden erhalten insgesamt rund 2 Mio. Franken pro Jahr weniger aus dem kantonalen Finanzausgleich;
- der Kanton der Stadt St.Gallen bereits heute jedes Jahr mehr als 17 Mio. Franken über den Sonderlastenausgleich Stadt bezahlt;
- der Sonderlastenausgleich für die Stadt St.Gallen bereits im Jahr 2017 um 4 Mio. Franken erhöht und seither jährlich der Teuerung angepasst wurde;
- die Stadt St.Gallen die einzige Stadt im Kanton ist, die einen Zentrumslastenausgleich erhält. Der V. Nachtrag würde einen absoluten Sonderfall zementieren;
- die Stadt St.Gallen nicht nur Zentrumslasten hat, sondern auch von grossen Zentrumsnutzen profitiert. Kantonale Behörden, staatsnahe Betriebe und zahlreiche Unternehmen schaffen gut bezahlte Arbeitsplätze in der Stadt dank ihrer Zentrumsfunktion;

- die Stadt St.Gallen ihre Finanzen selbst in den Griff bekommen muss. Mit einem Nein muss sie ihre heutige Ausgabenpolitik hinterfragen;
- nicht alle Regionen des Kantons im selben Ausmass vom Zentrumsangebot der Stadt St.Gallen profitieren. Mit dem V. Nachtrag müssten sie trotzdem mehr dafür bezahlen.

V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz

Erlassen am 4. Dezember 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 23. April 2024¹ Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

Der Erlass «Finanzausgleichsgesetz vom 23. September 2007»² wird wie folgt geändert:

Art. 17a^{bis}

¹ Anspruch auf einen soziodemographischen Sonderlastenausgleich haben die Gemeinden, die eine positive Summe folgender Faktoren aufweisen:

- a) (**geändert**) ~~Sonderlasten~~ **Sonder- oder Minderlasten** im Bereich Familie und Jugend;

Art. 17c

¹ (**geändert**) ~~Sonderlasten~~ **Sonder- oder Minderlasten** einer Gemeinde im Bereich Familie und Jugend sind abhängig von:

- d) (**geändert**) dem Beitragssatz **von 60 Prozent**.

^{1bis} (**aufgehoben**)

² (**geändert**) Die Höhe der ~~Sonderlasten~~ **Sonder- oder Minderlasten** einer Gemeinde wird nach der Formel in Anhang 2a Bst. a zu diesem Erlass berechnet.

Art. 17e

¹ Sonder- oder Minderlasten einer Gemeinde bei der Sozialhilfe sind abhängig von:

1 ABl 2024-00.153.883.

2 sGS 813.1.

- a) (**geändert**) dem Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde und dem Nettoaufwand im kantonalen Durchschnitt je Einwohnerin und Einwohner für ~~die finanzielle Sozialhilfe~~;
5. (**neu**) die finanzielle Sozialhilfe;
6. (**neu**) die AHV-Beiträge für Nichterwerbstätige nach Art. 14 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 13. Januar 1994³;
- d) (**geändert**) dem Beitragssatz **von 60 Prozent**.

¹bis (**aufgehoben**)

Art. 17g

¹ Sonder- oder Minderlasten einer Gemeinde bei der stationären Pflege sind abhängig von:

- d) (**geändert**) dem Beitragssatz **von 60 Prozent**.

¹bis (**aufgehoben**)

Art. 64b (**neu**)

d) des V. Nachtrags vom ••

¹ Die Gemeinde St.Gallen erhält für die Jahre 2025 bis 2028 einen zusätzlichen jährlichen Ausgleichsbeitrag für zentralörtliche Leistungen von 3,7 Mio. Franken.

² Der Betrag wird jährlich der Teuerung angepasst.

Anhang 2 a: Berechnung des soziodemographischen Sonderlastenausgleichs

a) **SonderlastenSonder- oder Minderlasten** im Bereich Familie und Jugend

$$\text{SoFuJ}_{\text{Gemeinde}} = (\text{NAFuJ}_{\text{Gemeinde}} - \text{NAFuJ}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \sigma_{\text{FuJ}}$$

Legende:

SoFuJ _{Gemeinde}	SonderlastenSonder- oder Minderlasten der Gemeinde im Bereich Familie und Jugend
NAFuJ _{Gemeinde}	Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für Familie und Jugend je Einwohnerin und Einwohner
NAFuJ _{Kanton}	Nettoaufwand für Familie und Jugend je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
BEV _{Gemeinde}	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
σ _{FuJ}	Beitragssatz Familie und Jugend

3 sGS 350.1.

b) Sonder- oder Minderlasten Sozialhilfe

$$\text{SoSH}_{\text{Gemeinde}} = (\text{NASH}_{\text{Gemeinde}} - \text{NASH}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \sigma_{\text{SH}}$$

Legende:

$\text{SoSH}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und oder Minderlasten der Gemeinde bei der Sozialhilfe
$\text{NASH}_{\text{Gemeinde}}$	Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner
$\text{NASH}_{\text{Kanton}}$	Nettoaufwand für Sozialhilfe je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
σ_{SH}	Beitragssatz Sozialhilfe

c) Sonder- oder Minderlasten Stationäre Pflege

$$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}} = (\text{NASTPf}_{\text{Gemeinde}} - \text{NASTPf}_{\text{Kanton}}) \times \text{BEV}_{\text{Gemeinde}} \times \sigma_{\text{StPf}}$$

Legende:

$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und oder Minderlasten der Gemeinde bei der stationären Pflege
$\text{NASTPf}_{\text{Gemeinde}}$	Nettoaufwand der jeweiligen Gemeinde für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner
$\text{NASTPf}_{\text{Kanton}}$	Nettoaufwand für die stationäre Pflege je Einwohnerin und Einwohner im kantonalen Durchschnitt
$\text{BEV}_{\text{Gemeinde}}$	Einwohnerzahl der beitragsberechtigten Gemeinde
σ_{StPf}	Beitragssatz stationäre Pflege

d) ...

e) Ausgleichsbeitrag soziodemographischer Sonderlastenausgleich

$$\text{SLSo}_{\text{Gemeinde}} = \text{SoFuJ}_{\text{Gemeinde}} + \text{SoSH}_{\text{Gemeinde}} + \text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}$$

Legende:

$\text{SLSo}_{\text{Gemeinde}}$	Ausgleichsbeitrag aus dem soziodemographischen Sonderlastenausgleich
$\text{SoFuJ}_{\text{Gemeinde}}$	Sonderlasten Sonder- oder Minderlasten der Gemeinde im Bereich Familie und Jugend
$\text{SoSH}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und oder Minderlasten der Gemeinde bei der Sozialhilfe
$\text{SoStPf}_{\text{Gemeinde}}$	Sonder- und oder Minderlasten der Gemeinde bei der stationären Pflege

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Dieser Nachtrag wird ab 1. Januar 2025 angewendet.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Referendum.⁴

St.Gallen, 4. Dezember 2024

Die Präsidentin des Kantonsrates:
Barbara Dürr

Der Generalsekretär des Kantonsrates:
Lukas Schmucki

⁴ Art. 5 und 7 RIG, sGS 125.1.

III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Laden- öffnung

2

2

Kurzfassung in einfacher Sprache

So ist es heute

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (RLG) regelt die allgemeinen Öffnungszeiten der Läden des Detailhandels. Sie dürfen heute von Montag bis Freitag jeweils von 06.00 bis 19.00 Uhr offen haben; am Samstag, am Gründonnerstag sowie am 24. und 31. Dezember von 06.00 bis 17.00 Uhr. Pro Woche dürfen die politischen Gemeinden einen Abendverkauf bis 21.00 Uhr erlauben. Erweiterte Öffnungszeiten gelten gemäss RLG für Läden und Verkaufsstellen mit weniger als 120 Quadratmeter Verkaufsfläche, die vor allem Lebensmittel anbieten – beispielsweise Tankstellen- und Bahnhofshops. Zusätzlich gelten die erweiterten Öffnungszeiten für Kioske, Blumenläden, Videotheken und Shops an Autobahnraststätten. Sie dürfen von Montag bis Samstag von 05.00 bis 22.00 Uhr offen haben, am Sonntag von 07.00 bis 21.00 Uhr.

Motion verlangt Liberalisierung der Öffnungszeiten

Die Fraktionen der SVP und der FDP forderten 2020 mit einer Motion die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten. Die Regierung erarbeitete daraufhin den III. Nachtrag zum RLG. Darin schlug die Regierung vor, die allgemeinen Öffnungszeiten am Abend um eine Stunde zu verlängern. Die vorberatende Kommission des Kantonsrates gestaltete den Nachtrag wesentlich um. Sie beantragte dem Kantonsrat stärker flexibilisierte Öffnungszeiten. Der Kantonsrat stimmte dem angepassten III. Nachtrag zum RLG mit 60:42 Stimmen zu.

Das ist neu

Neu dürfen alle Läden des Detailhandels von Montag bis Samstag von 05.00 bis 22.00 Uhr offen haben. Die Öffnungszeiten sind also an diesen Wochentagen für alle Läden gleich. Es gibt keine erweiterten Öffnungszeiten mehr. Die Läden müssen sich an die Bestimmungen des Arbeitsrechts und des Umweltrechts halten. Letzteres kann Einschränkungen der Öffnungszeiten nötig machen, wenn Immissionen zu

gross sind (beispielsweise durch Lärm). Neu gibt es auch keine verkürzten Öffnungszeiten am Gründonnerstag sowie am 24. und 31. Dezember mehr. Auch der Abendverkauf fällt weg, weil die Läden bis 22.00 Uhr offen haben dürfen.

Wie heute bleiben die Läden an Sonn- und Feiertagen geschlossen. Ausnahmen gibt es wie bisher für Läden und Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche von weniger als 120 Quadratmeter, die vor allem Lebensmittel anbieten. Sie dürfen neu von 05.00 bis 22.00 Uhr statt wie heute von 07.00 bis 21.00 Uhr offen haben. Diese Öffnungszeiten gelten auch für Kioske, Blumenläden, Videotheken und Shops an Autobahnraststätten.

Neu gelten für Selbstbedienungsläden ohne Personal gar keine Öffnungszeiten mehr – beispielsweise für einen Supermarkt, in dem Kundinnen und Kunden selbstständig per Smartphone einkaufen, ohne Kasse und Personal.

Ratsreferendum

Mit dem Ratsreferendum können 40 Mitglieder des Kantonsrates einen Erlass der Volksabstimmung unterstellen. Aus der Mitte des Kantonsrates wurde nach der Schlussabstimmung das Ratsreferendum beantragt. Das Ratsreferendum kam mit 50 Ja-Stimmen zustande. Deshalb stimmen wir am 18. Mai 2025 über die flexiblen Ladenöffnungszeiten ab.

2

Die Argumente

Ja

Das sagt die Mehrheit des Kantonsrates:

- Die heutigen Öffnungszeiten beschränken die Wirtschaftsfreiheit sowie die Freiheit der Kundinnen und Kunden beim Einkaufen.
- Es gibt unter der Woche keinen Unterschied mehr zwischen allgemeinen und erweiterten Öffnungszeiten. Das macht es einfacher.
- Heute hat der Kanton St.Gallen strengere Öffnungszeiten als Nachbarkantone oder das angrenzende Ausland.
- Viele Kantone kennen überhaupt keine kantonalen Ladenschlussgesetze und «leben» ohne Probleme damit. Es braucht diesen staatlichen Eingriff nicht.
- Angebot und Nachfrage sowie der Arbeitsmarkt regeln die tatsächlichen Öffnungszeiten von selbst. Es braucht keinen bevormundenden und überregulierenden Staat.
- Wann ein Laden offenzuhalten hat, bestimmt nicht das Gesetz, sondern der Laden selbst. Das Gesetz bestimmt lediglich, wann ein Laden geschlossen sein muss. Niemandem werden längere Öffnungszeiten aufgezwungen.
- Heute herrscht im Kanton St.Gallen ein «Wildwuchs» wie in keinem anderen Kanton: Je nach Ladengrösse, Sortiment und Standort gelten unterschiedliche Ladenschlusszeiten.
- Eine Flexibilisierung ist dringend angezeigt, die Bestimmungen werden auf ein vernünftiges Mass reduziert und den Nachbarkantonen angeglichen.

Nein

Das sagen die Gegnerinnen und Gegner:

- Kleine Läden wollen keine längeren Öffnungszeiten.
- Längere Öffnungszeiten garantieren nicht mehr Umsatz. Das Gegenteil ist der Fall: Die Personalkosten steigen und belasten das Gewerbe.
- Es braucht die längeren Öffnungszeiten nicht. Das zeigt sich unter anderem daran, dass in den vergangenen Jahren immer weniger Menschen den Abendverkauf nutzten.
- Das Verkaufspersonal, das bereits heute durch unregelmässige Arbeitszeiten stark belastet ist, erhält nicht ausreichend Schutz. Verlängerte Öffnungszeiten behindern sowohl ihr Familien- als auch Sozialleben erheblich.
- Mehrheitlich Frauen arbeiten im Detailhandel. Ihre Gesundheit ist besonders gefährdet durch die Dreifachbelastung von Familien-, Care- und Erwerbsarbeit.

Abstimmung im Kantonsrat



Abstimmungsfrage **Wollen Sie dem III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung zustimmen?**

2

Vorlage im Detail

Ausgangslage

Das Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung (sGS 552.1; abgekürzt RLG) sieht in der heute geltenden Fassung vor, dass die Läden des Detailhandels von Montag bis Freitag von 06.00 bis 19.00 Uhr geöffnet sein dürfen, am Samstag sowie am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 06.00 bis 17.00 Uhr. Die politischen Gemeinden können durch Reglement die Ladenöffnung einmal je Woche bis 21.00 Uhr zulassen (sog. Abendverkauf). Erweiterte Öffnungszeiten gelten für Läden und andere Verkaufsstellen mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, sowie für Kioske, Blumenläden, Videotheken und Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Die erweiterten Öffnungszeiten dauern am Werktag von 05.00 bis 22.00 Uhr und am öffentlichen Ruhetag von 07.00 bis 21.00 Uhr. Die von der Regierung durch Verordnung bezeichneten Tourismusgemeinden können die erweiterten Ladenöffnungszeiten weiteren, einem touristischen Bedürfnis entsprechenden Läden gewähren.

Am 1. Dezember 2020 reichten die Fraktionen der SVP und der FDP die Motion 42.20.25 «Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten» ein. Gegenstand der Motion war ein Auftrag an die Regierung, einen Nachtrag zum RLG vorzulegen, der die Ladenöffnungszeiten dauerhaft liberalisiert oder auf eine Regulierung der Ladenöffnungszeiten verzichtet. Die Regierung beantragte am 19. Januar 2021 die Gutheissung der Motion. Der Kantonsrat hiess die Motion am 17. Februar 2021 mit 69:42 Stimmen bei drei Enthaltungen gut.

Zur Umsetzung der Motion unterbreitete die Regierung dem Kantonsrat am 7. Mai 2024 Botschaft und Entwurf zum III. Nachtrag zum RLG. Der Entwurf beschränkte sich auf eine moderate Ausdehnung der heute geltenden Öffnungszeiten. Die Regierung sah vor, die allgemeinen Ladenöffnungszeiten am Abend um je eine Stunde zu verlängern, d.h. von Montag bis Freitag von 19.00 auf 20.00 Uhr und am Samstag bzw. am Vortag von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr von 17.00 auf 18.00 Uhr. Im Gegenzug sollte die Möglichkeit eines Abendverkaufs wegfallen. Grund für die lediglich moderate Ausdehnung der Öffnungszeiten waren die Ergebnisse der Vernehmlassung, in deren Rahmen eine Umsetzungsvariante mit weitgehender Flexibilisierung bzw. Aufhebung der Ladenöffnungszeiten mehrheitlich auf Ablehnung gestossen war. An den erweiterten Ladenöffnungszeiten sowie am Grundsatz, wonach die allermeisten Läden des Detailhandels am öffentlichen Ruhetag geschlossen sind, wollte die Regierung festhalten.

Inhalt der Vorlage

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurden die Ladenöffnungszeiten wesentlich ausgedehnt. Sämtliche Läden des Detailhandels sollen demnach von Montag bis Samstag von 05.00 bis 22.00 Uhr geöffnet werden dürfen. Damit werden die Ladenöffnungszeiten an Werktagen weitgehend flexibilisiert. Weiterhin zu beachten sind jedoch die Bestimmungen des eidgenössischen Arbeitsrechts in Bezug auf die Beschäftigung von Verkaufspersonal sowie des Umweltrechts in Bezug auf die mit der Öffnung des Ladens verbundenen Immissionen.

An den Werktagen entfällt damit die heutige Unterscheidung zwischen allgemeinen und erweiterten Ladenöffnungszeiten, wie sie insbesondere für Tankstellenshops gelten. Neu werden die Öffnungszeiten für sämtliche Läden des Detailhandels einheitlich sein. Verkürzte Öffnungszeiten für den Samstag sowie die Vortage von Karfreitag, Weihnachtstag und Neujahr soll es nicht mehr geben. Aufgehoben wird so-

2

dann die Möglichkeit der politischen Gemeinden, einen Abendverkauf vorzusehen. Dies, weil die Läden ohnehin bis 22.00 Uhr geöffnet sein dürfen.

Unverändert sollen am öffentlichen Ruhetag (Sonn- und Feiertage) die allermeisten Läden des Detailhandels geschlossen bleiben. Ausnahmen von diesem Grundsatz betreffen jene Läden, die unter dem Titel der «erweiterten Ladenöffnungszeiten» heute (auch) am öffentlichen Ruhetag geöffnet haben dürfen. Dies betrifft Läden und andere Verkaufsstellen mit einer Fläche bis höchstens 120 m², die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, sowie Kioske, Blumenläden, Videotheken und Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist. Diese sollen am öffentlichen Ruhetag von 05.00 bis 22.00 Uhr (statt heute von 07.00 bis 21.00 Uhr) geöffnet werden dürfen.

Die politischen Gemeinden sollen unverändert die Möglichkeit haben, Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zuzulassen. Dies gilt für Publikumsmessen und Anlässe von regionaler oder überregionaler Bedeutung, allgemeine oder individuelle Sonntagsverkäufe (höchstens vier je Laden und Jahr) sowie spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen (z.B. Modeschauen in einem Kleidergeschäft). Die heute geltende beschränkte Zahl dieser speziellen Verkaufsanlässe (höchstens zwei je Laden und Jahr) entfällt.

Eine weitere Änderung betrifft Selbstbedienungsläden ohne Personal. Diese wurden von den für den Vollzug zuständigen politischen Gemeinden in der Vergangenheit unterschiedlich beurteilt. Sobald für den Selbstbedienungsverkauf eigentliche Verkaufslokale (d.h. mehr als nur reine Selbstbedienungsverkaufsstände) eingerichtet werden, unterstehen diese nach geltendem Recht grundsätzlich der Ladenöffnungsordnung. Dies gilt für räumlich abgeschlossene Hofläden genauso wie für unbediente Supermärkte. Neu sollen

sie ausdrücklich vom Geltungsbereich des RLG ausgenommen werden. Damit wird klargestellt, dass für diese Verkaufsformate keine Ladenöffnungszeiten gelten.

Finanzielle Auswirkungen

Der III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung führt weder beim Kanton noch bei den politischen Gemeinden zu finanziellen Mehr- oder Minderbelastungen.

Positionen im parlamentarischen Entscheidungs- prozess

Argumente der Befürworterinnen und Befürworter

Flexibilisierung

Die Gesetzgebung über die Ladenöffnung stellt einen Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit dar. Der Eingriff hat sich auf das notwendige Mass zu beschränken. Der Staat soll die wirtschaftliche Freiheit nur insoweit durch Gesetze einschränken, als dies aufgrund eines öffentlichen Interesses angezeigt und verhältnismässig ist. Diese Voraussetzungen sind in Bezug auf die Ladenöffnungsordnung nicht mehr gegeben. Vielmehr wird durch die heutigen restriktiven Vorschriften nur verhindert, dass die Betreiberinnen und Betreiber auf sich verändernde Kundenbedürfnisse und Einkaufsverhalten flexibel reagieren können. Dieses enge Korsett soll zugunsten von Innovation und Kundenorientierung beseitigt werden. Die Ladenbetreiberinnen und -betreiber sollen selbst entscheiden, wann sie öffnen und schliessen.

Anpassung an veränderte Konsumgewohnheiten

In Zeiten von diversen Lebens- und Familienmodellen, flexiblen Arbeitszeiten, Homeoffice und Teilzeitarbeit liegt es an der Hand, dass sich die Konsumentinnen und Konsumenten ihre Einkaufszeiten nicht vorschreiben lassen. Die starke Nachfrage in Tankstellenshops und auf dem Eisenbahnareal ausserhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeiten spricht für sich. Auch der Onlinehandel ist Teil dieses veränderten Konsumverhaltens. Es gilt, die Rahmenbedingungen für den stationären Detailhandel an diese neue Realität anpassen. Aus

2

gleichem Grund sollen für Selbstbedienungsläden ohne Personal gar keine Ladenöffnungszeiten mehr gelten, wie dies im Übrigen in einzelnen politischen Gemeinden bereits gehandhabt wird.

Mit anderen Kantonen gleichziehen

Im Vergleich mit den umliegenden Kantonen (wie auch mit den Nachbarstaaten) sind die Ladenöffnungszeiten im Kanton St.Gallen deutlich restriktiver. Die Folgen sind Ausweichverkehr und Einkaufstourismus. Der Kanton Zürich kennt seit dem Jahr 2000 an Werktagen keine Ladenschlussvorschriften mehr. Die Läden können damit ihre Öffnungszeiten an Werktagen im Rahmen der übrigen Gesetzgebung frei bestimmen. Im Kanton Thurgau dürfen die Verkaufsgeschäfte seit dem Jahr 2003 von Montag bis Samstag von 06.00 bis 22.00 Uhr geöffnet sein. Die Kantone Appenzell Inner- und Ausserrhoden sowie die Kantone Graubünden und Glarus kennen keine kantonale Regelung der Ladenöffnungszeiten.

Innovation und Schaffung von Arbeitsplätzen

Durch eine Flexibilisierung der Öffnungszeiten entstehen Möglichkeiten für neue Geschäftsmodelle, die Arbeitsplätze schaffen sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besonders zu Randzeiten Chancen bieten. Das stärkt den Wettbewerb und die Innovationskraft des stationären Handels. Der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bleibt durch die eidgenössische Arbeitsgesetzgebung gesichert. Diese bestimmt die zulässigen betrieblichen und individuellen Arbeitszeiten. Einen weitergehenden Schutz durch einschränkende Ladenöffnungszeiten braucht es für das Verkaufspersonal nicht. Das Gesetz bestimmt nicht, wann die Läden offenzuhalten sind, sondern wann diese zwingend geschlossen sein müssen. Die tatsächlichen Öffnungszeiten definieren die Läden selbst. Niemandem werden längere Öffnungszeiten aufgezwungen.

Argumente der Gegnerinnen und Gegner

Arbeitsbedingungen

Im Detailhandel sind die Löhne tief und die Arbeitsbedingungen schlecht. Zwölfstündige Arbeitstage mit überlangen Mittagspausen sind keine Seltenheit. Längere Öffnungszeiten verschärfen dies zusätzlich und setzen so die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufs Spiel. Eine Erweiterung der Ladenöffnungszeiten verhindert Freizeitaktivitäten und behindert das familiäre und gesellschaftliche Leben der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Im Detailhandel arbeiten überproportional viele Frauen. Diese sind aufgrund der Dreifachbelastung von Familien-, Care- und Erwerbsarbeit bezüglich gesundheitlicher Langzeitschäden besonders gefährdet. Gerade in den Abendstunden bestehen sodann keine Möglichkeiten für die externe Kinderbetreuung.

Fehlende wirtschaftliche Vorteile und kein gesellschaftliches Bedürfnis

Gerade die kleineren Läden des Detailhandels sprechen sich überwiegend gegen längere Ladenöffnungszeiten aus. Längere Öffnungszeiten bedeuten nicht mehr Umsatz, sondern in erster Linie höhere Personalkosten. Gerade in den Einkaufszentren müssen die längeren Öffnungszeiten von den eingemieteten Läden teilweise auch gegen deren Willen umgesetzt werden. Durch den Onlinehandel ist es möglich, Einkäufe auch ausserhalb der Öffnungszeiten zu bestellen und nach Hause liefern zu lassen. Als Folge davon ist in den letzten Jahren beispielsweise der Abendverkauf rückläufig gewesen, und viele Läden des Detailhandels haben sich daran nicht mehr beteiligt. Ein gesellschaftliches oder wirtschaftliches Bedürfnis nach längeren Ladenöffnungszeiten besteht unter diesem Aspekt nicht.

2

Position der Regierung

Vor dem Hintergrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und dem festzustellenden Einkaufstourismus in angrenzende Kantone bzw. ins Ausland anerkennt die Regierung ein grundsätzliches Bedürfnis, die Ladenöffnungszeiten zu verlängern. Die von der vorberatenden Kommission des Kantonsrates vorgeschlagene Ausdehnung um drei Stunden von Montag bis Freitag und gar um vier Stunden am Samstag geht angesichts der Vernehmlassungsergebnisse jedoch zu weit. Ein Blick in die umliegenden Kantone zeigt zudem, dass dort die Läden des Detailhandels in der Regel bereits um 20.00 Uhr geschlossen sind, obwohl die Gesetzgebung längere Öffnungszeiten erlauben würde. Die Regierung beantragte deshalb dem Kantonsrat, an ihrem Entwurf festzuhalten und die Öffnungszeiten am Abend nur um eine Stunde auszudehnen.

Der Kantonsrat erliess den III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung am 4. Dezember 2024 mit 60:42 Stimmen bei 10 Enthaltungen.

Warum eine Volks- abstimmung?

Nach Art. 14 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) kann ein Drittel sämtlicher Mitglieder des Kantonsrates verlangen, dass ein dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass der Volksabstimmung unterstellt wird (Ratsreferendum). Der Kantonsrat stimmte einem entsprechenden Antrag aus der Mitte des Kantonsrates mit 50 Ja-Stimmen zu und unterstellte damit den III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung der Volksabstimmung.

Folgen einer Ablehnung

Die Folge einer Ablehnung ist, dass die heutigen Ladenöffnungszeiten (auch für die Selbstbedienungsläden ohne Personal) weiterhin Gültigkeit haben.

Argumente des Kantonsrates

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen die Zustimmung, weil:

- die geltende Ladenöffnungsordnung unnötig in die Wirtschaftsfreiheit und die Freiheit der Konsumentinnen und Konsumenten eingreift;
- die Ladenöffnungsordnung durch den Verzicht auf allgemeine und erweiterte Ladenöffnungszeiten vereinfacht wird;
- die Ladenöffnungszeiten im Kanton St.Gallen im Vergleich mit den umliegenden Kantonen und dem angrenzenden Ausland sehr restriktiv sind und zu einer Abwanderung von Kaufkraft und einer Verschiebung von Arbeitsplätzen führen;
- mit unbedienten Ladenkonzepten das Einkaufen rund um die Uhr ermöglicht werden soll;
- kein Laden zu längeren Öffnungszeiten gezwungen wird. Die Läden bestimmen selbst über die tatsächlichen Öffnungszeiten. Das Gesetz bestimmt lediglich den Zeitraum, in dem die Läden zwingend geschlossen sein müssen.

Argumente der Gegnerschaft

Aus der Mitte des Kantonsrates wurde das Ratsreferendum ergriffen. Die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage empfehlen Ihnen die Ablehnung, weil:

- eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten bei Inhaberinnen und Inhabern kleiner Läden auf Ablehnung stösst, da nur Grossverteiler profitieren und der Druck auf die anderen Geschäfte steigt;
- längere Ladenöffnungszeiten nicht mehr Umsatz garantieren und für sie kein ausreichendes Bedürfnis besteht;
- der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anderweitig nicht gewährleistet ist. Im Detailhandel werden ihnen bereits heute unregelmässige Arbeitszeiten bei tiefen Löhnen abverlangt. Das Familienleben, die Freizeitgestaltung und die Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben werden für das Personal zudem weiter eingeschränkt.

III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung

Erlassen am 4. Dezember 2024

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 7. Mai 2024¹ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung vom 29. Juni 2004»² wird wie folgt geändert:

Art. 7

³ Sie gelten nicht für:

3. (**geändert**) Märkte ~~und~~, **Hausiererinnen oder Hausierer** sowie freiwillige öffentliche Versteigerungen³. Als Markt gilt eine von der politischen Gemeinde angesetzte oder bewilligte, zeitlich und örtlich begrenzte öffentliche Veranstaltung, an der mehrere Personen Waren oder Dienstleistungen ausserhalb ständiger Verkaufsräume anbieten;
8. (**geändert**) Buchläden während Lesungen;
9. (**neu**) Selbstbedienungsläden ohne Personal.

Art. 8

(Artikeltitel geändert) Allgemeine Ladenöffnung von Montag bis Samstag

¹ (**geändert**) ~~Der Laden darf~~ **Die Läden des Detailhandels dürfen von Montag bis Samstag von 05.00 bis 22.00 Uhr geöffnet sein. Die Bestimmungen des eidgenössischen Arbeits- und Umweltrechts bleiben vorbehalten.**

- a) (**aufgehoben**)
- b) (**aufgehoben**)

1 ABl 2024-00.153.873.

2 sGS 552.1.

3 Art. 229 ff. des BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220, sowie Art. 189a des EG zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1911/22. Juni 1942, sGS 911.1, und Art. 78 der EV zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. Dezember 1945, sGS 911.11.

² *(aufgehoben)*

³ *(aufgehoben)*

Art. 9

(Artikeltitlel geändert) *Erweiterte Ladenöffnung an öffentlichen Ruhetagen*

a) *Geltungsbereich Grundsatz*

¹ *(geändert)* ~~Erweiterte Ladenöffnungszeiten gelten für:~~ **Die Läden des Detailhandels bleiben vorbehältlich von Abs. 2 dieser Bestimmung an öffentlichen Ruhetagen geschlossen.**

a) *(aufgehoben)*

b) *(aufgehoben)*

c) *(aufgehoben)*

d) *(aufgehoben)*

e) *(aufgehoben)*

² *(neu)* Von 05.00 bis 22.00 Uhr dürfen geöffnet sein:

- a) Läden und andere Verkaufsstellen, die zur Hauptsache Lebensmittel anbieten, mit einer Fläche bis höchstens 120 m²;
- b) Kioske;
- c) Blumenläden;
- d) Videotheken;
- e) Verkaufsstellen auf Autobahnraststätten, die ein Warenangebot führen, das überwiegend auf die Bedürfnisse der Reisenden ausgerichtet ist.

³ *(neu)* Das zuständige Departement kann für Autobahnraststätten mit Gastwirtschaftsbetrieb die Ladenöffnungszeiten nach Abs. 2 dieser Bestimmung ausdehnen.

Art. 10

(aufgehoben)

Art. 11

¹ *(geändert)* Die Tourismusgemeinde kann die ~~erweiterten~~ Ladenöffnungszeiten **nach Art. 9 Abs. 2 dieses Erlasses** durch Reglement oder Bewilligung für weitere Läden gewähren. Die Läden müssen einem touristischen Bedürfnis entsprechen.

Art. 12

¹ Die politische Gemeinde kann durch Reglement oder Bewilligung Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten zulassen:

- c) *(geändert)* für spezielle Verkaufsanlässe an Werktagen, ~~höchstens für zwei je Laden und Jahr.~~

Art. 15

² (**geändert**) Juristische Personen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften sowie **Inhaberinnen oder** Inhaber von Einzelfirmen haften solidarisch für Bussen und Kosten, die ihren Organen oder Hilfspersonen auferlegt werden. Im Verfahren stehen ihnen die gleichen Rechte wie den Beschuldigten zu.

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.
2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁴

St.Gallen, 4. Dezember 2024

Die Präsidentin des Kantonsrates:
Barbara Dürr

Der Generalsekretär des Kantonsrates:
Lukas Schmucki

⁴ Art. 5 RIG, sGS 125.1.

Ergänzende Informationen

Wer sich zusätzlich informieren will, findet alle Beratungsunterlagen des Kantonsrates im Ratsinformationssystem (RIS) unter www.ratsinfo.sg.ch. Teil der Beratungsunterlagen des Kantonsrates ist auch die Botschaft der Regierung, die überdies im Amtsblatt veröffentlicht wurde. Im RIS stehen zudem die Wortmeldungen und Abstimmungen aus den Sessionen zur Verfügung, in denen der Kantonsrat die Geschäfte behandelte.

1. V. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz: siehe Geschäft Nr. 22.24.03 im RIS, Publikation Nr. 2024-00.153.883 im Amtsblatt vom 23. Mai 2024
2. III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag und Ladenöffnung: siehe Geschäft Nr. 22.24.05 im RIS, Publikation Nr. 2024-00.153.873 im Amtsblatt vom 24. Mai 2024

**Der Kantonsrat empfiehlt,
am 18. Mai 2025 wie folgt zu stimmen:**

Vorlage 1

V. Nachtrag zum Finanzausgleichs-
gesetz

Ja

Vorlage 2

III. Nachtrag zum Gesetz über Ruhetag
und Ladenöffnung

Ja