

## **Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di Landesbezirk Hessen vom 26. Februar 2018**

---

### **Evaluierung Hessisches Ladenöffnungsgesetz vom 23. November 2006, zuletzt geändert durch Artikel 72 des Gesetzes vom 13. Dezember 2012**

*Die Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di zu den vorgelegten Fragen erfolgt nicht zuletzt unter Berücksichtigung ihrer Rolle als eine der Trägerorganisationen der „Allianz für den freien Sonntag Hessen“. Die Mitwirkung der Gewerkschaft ver.di in der „Allianz für den freien Sonntag Hessen“ erweitert und konkretisiert die Erfahrungen der Gewerkschaft ver.di mit dem zur Evaluation anstehenden Gesetz beträchtlich.*

Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen wie die juristischen Auseinandersetzungen über die **Interpretation und die Anwendungsmöglichkeiten des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes (HLöG)** bei sonntäglichen Ladenöffnungen insbesondere seit 2012 haben dazu geführt, dass gerade in Hessen heute ein hohes Maß an Rechtssicherheit hinsichtlich von Sonntagsöffnungen besteht, das kaum noch weiter gefestigt und ausgebaut werden muss. Insofern hat sich das HLöG hinsichtlich der Sonntagsöffnungen über weite „Strecken“ bewährt, weil es den Rahmen für Ausnahmegenehmigungen ausreichend eng setzte, der Rechtsprechung bis zum Bundesverwaltungsgericht aber die Möglichkeit eröffnete, die Voraussetzungen für verkaufsoffene Sonntage klar umreißen weiter zu konkretisieren. Die Auseinandersetzungen um die Sonntagsöffnungen haben aber deutlich gemacht, dass in einer Vielzahl von Fällen (rechtswidriger) verkaufsoffener Sonntage, die vor Verwaltungsgerichten verhandelt wurden, aber sicher noch in einer weit größeren Anzahl von Veranstaltungen, die durch eine Klage der „Allianz“ nicht überprüft wurden, künstliche Anlässe geschaffen worden waren, um eine sonntägliche Ladenöffnung entgegen der klaren Rechtslage irgendwie zu „rechtfertigen“.

Allein die **Anwendung von HLöG und höchstrichterlicher Rechtsprechung** bei der Antragstellung durch Gewerbevereine und Einzelhändler sowie der Vergabe von Sondergenehmigungen für verkaufsoffene Sonntage durch die Kommunalverwaltungen zeigt immer noch große Mängel bis zu einer bewussten Missachtung der Rechtslage auf. Selbst die Bemühungen des Hessischen Sozialministers Stefan Grüttner vom 20. Mai 2016, durch ein Schreiben an den Hessischen Landkreistag, den Hessischen Städtetag sowie den Hessischen

Städte- und Gemeindebund e.V. die Verantwortlichen in den Kommunen auf die sich stetig konkretisierende Rechtsprechung aufmerksam zu machen und für rechtskonforme Genehmigungsverfahren zu sensibilisieren, scheint in vielen hessischen Städten und Gemeinden weitgehend ignoriert worden zu sein. Vielmehr wird entgegen der leicht überprüfbaren Realität immer wieder behauptet, es fehle hierbei die nötige Rechtssicherheit.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Gewerkschaft ver.di die **Beibehaltung des HLöG**, weil es weiterhin notwendig ist. Insbesondere die Regelungen zu Sonn- und Feiertagen sind auch fortan erforderlich. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, durch das Gesetz auch die werktägliche Ladenöffnungszeit an die Interessen der Beschäftigten anzupassen. In diese Richtung gehen unsere Vorschläge für eine Novellierung des HLöG, die folgende sozialpolitischen Gesichtspunkte berücksichtigen sollte:

- Die **Freigabe der Ladenöffnungszeiten** von Montag 0 Uhr bis Samstag 24 Uhr hat sich aus unserer Sicht nicht bewährt. Einerseits garantieren sie den Einzelhändlern in den frühen Morgen- und späten Abendstunden nicht die von ihnen erwarteten Zuwächse beim Umsatz. Auch wenn dies nur selten eingestanden wird, so führen solche Öffnungszeiten in aller Regel bloß zu einer Verlagerung der Einkäufe, aber nicht wirklich zu höheren Umsätzen, deren Ertrag häufig durch konstant hohe oder sogar steigende Kosten (Zuschläge für Nachtarbeit, Betriebskosten, Security, Versicherungen usw.) geschmälert wird. Andererseits entstehen trotz übermäßig ausgedehnter Öffnungszeiten oft keine zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze. Die „Löcher“ in der „Personaldecke“ werden durch so genannte „Geringfügig Beschäftigte“ auf der Basis von bis zu 450 Euro monatlich „gestopft“. Die Stammebelegschaften müssen zwangsläufig „auseinandergerissen“ werden, um das Mehr an Öffnungszeit durch eine höhere Flexibilisierung der individuellen Arbeitszeiten und damit eine stärkere psychische sowie physische Belastung der Einzelnen auszugleichen.

- Eine **Rückführung der Ladenöffnungszeiten** von Montag bis Freitag auf 7 Uhr bis 20 Uhr sowie an Samstagen auf 7 Uhr bis 16 Uhr würde die Beschäftigten entlasten und die Wirksamkeit der Ausdehnung der Öffnungszeiten als „Instrument“ im Verdrängungswettbewerb des Einzelhandels ein wenig eindämmen. Zudem würde dadurch den Beschäftigten ermöglicht, am gesellschaftlichen Leben wie an den kulturellen Angeboten in den frühen Abendstunden aktiver als bisher teilzunehmen. Denn eine verlässliche Freizeitplanung wird in den Unternehmen des Einzelhandels nicht nur durch sehr spät betrieblich veröffentlichte Personaleinsatzpläne, sondern auch durch eine faktisch ständige, durch Urlaub und Krankheit oft noch kurzfristig notwendige Verfügbarkeit des Personals vereitelt. Soll der Gesichtspunkt einer besseren und dauerhaften Vereinbarkeit von Beruf und Familie im HLöG für die weit mehr als 70 Prozent weiblichen Beschäftigten des Verkaufspersonals im Einzelhandel berücksichtigt

werden, so müssten die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag auf frühestens 8 Uhr morgens festgelegt werden. Denn weder Kindertagesstätten noch Schulen bieten vorher eine Betreuung der Kinder an.

- Die **Sonderöffnungszeiten von Bäckereien und Konditoreien** an Sonn- und Feiertagen sind aus unserer Sicht nicht mehr zeitgemäß und damit gesellschaftlich nicht sinnvoll, so dass eine generelle Ausnahmegenehmigung unterbleiben sollte. Denn das Angebot des Einzelhandels an gekühlten und tiefgekühlten Backwaren und Torten ist zwischenzeitlich derart umfangreich und hinsichtlich der Mindesthaltbarkeit so „verbraucherfreundlich“, dass Bäckereien und Konditoreien kaum „mithalten“ können. Zudem wird auch dort häufig nicht mehr Frischware zum Verkauf angeboten, sondern aufgebackene Teiglinge und tiefgekühlte Torten aus industrieller Produktion.

- In das Gesetz sollte eine Regelung aufgenommen werden, die festlegt, dass **Beschäftigte an zwei Samstagen im Monat nicht beschäftigt werden dürfen**. Eine solche Regelung findet sich beispielsweise in § 12 Abs. 3 ThürLad-ÖffG. Diese wurde vom BVerfG als verfassungskonform bewertet. Eine solche Regelung ist im Hinblick auf den Schutz der Beschäftigten und ihrer Familien dringend geboten. Die Ausdehnung der Öffnungszeiten an den Werktagen führt dazu, dass die Beschäftigten im Einzelhandel regelmäßig zu sozial unverträglichen Zeiten arbeiten müssen und für viele die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht mehr gewährleistet werden kann. Vor diesem Hintergrund sollte sichergestellt werden, dass die Beschäftigten zumindest zweimal im Monat ein „normales“ Wochenende haben.

Darüber hinaus hat sich das Gesetz aus unserer Sicht nur teilweise bewährt. Dies liegt im Wesentlichen nicht an den Regelungen des Gesetzes selbst, sondern daran, dass keine effektive Kontrolle der Vorschriften erfolgt und insbesondere die Gemeinden nicht daran interessiert sind, die Regelungen und die Vorgaben zu beachten und umzusetzen. Auch die Rechtsaufsichtsbehörden üben ihre Kontrollfunktion nicht aus. Damit laufen zahlreiche Regelungen, insbesondere zum Sonn- und Feiertagsschutz ins Leere. Folgende konkrete Änderungsvorschläge sollen sowohl die Praxistauglichkeit des Gesetzes beispielsweise für einen umfassenden Sonntagsschutz erhöhen und die bisher von fehlender Rechtssicherheit scheinbar „geplagten“ Entscheidungsträger/innen unterstützen helfen:

- **§ 2 Abs. 3 Nr. 1:** Hier könnte überlegt werden, die Anwendbarkeit auf gewerbliche Märkte zu erweitern. Da das Gesetz für die Öffnung an Werktagen keine Einschränkungen mehr enthält, dürfte dies insoweit unproblematisch sein. Bezüglich von Märkten, die an Sonn- und Feiertagen stattfinden, besteht das Problem, dass die Gewerbeordnung für Märkte an Sonn- und Feiertagen keine Ausnahmenvorschriften enthält und es hinsichtlich der Zulässigkeit auf das

Landesrecht ankommt. Märkte an Sonn- und Feiertagen verstoßen gegen das Hessische Sonn- und Feiertagsgesetz, was jedoch von den Aufsichtsbehörden regelmäßig nicht berücksichtigt wird. Hier wäre eine Klarstellung durch das HLöG hilfreich. Ein Mehr an Sonn- und Feiertagsschutz könnte auch für auf gewerberechtlich festgesetzte Messen, Märkte und Ausstellungen sowie für gewerberechtlich zugelassene Großmärkte erreicht werden, würde die Voraussetzung des § 2 Abs. 3 Nr. 1: „wenn keine Waren für den Verkauf an den Endverbraucher feilgehalten werden“, für alle genannten Veranstaltungen gelten.

- **§ 3 Abs. 1:** Die zulässige Öffnungszeit an Samstagen sollte eingeschränkt werden. Im Interesse der Beschäftigten sollte die Öffnungszeit an Samstagen allenfalls bis 16:00 Uhr freigegeben sein. Weiter ist zu beachten, dass eine Öffnung bis 24:00 Uhr Nacharbeiten erforderlich macht, die in den Sonntag hinein andauern. Dies ist mit dem Sonn- und Feiertagsschutz nicht vereinbar. Damit sollte die zulässige Öffnungszeit an Samstagen in jedem Fall deutlich vor 24:00 Uhr enden.

- **§ 4 Abs. 1 Nr. 2:** Die Öffnung auf Bahnhöfen etc. wird zur Abgabe von Reisebedarf gestattet. Nach der bisherigen Regelung können daher grundsätzlich alle Geschäfte öffnen, solange diese sich darauf beschränken, Reisebedarf zu verkaufen. Um die Einhaltung des Gesetzes insoweit zu kontrollieren, müssten die Aufsichtsbehörden mithin prüfen, welche konkreten Artikel verkauft werden. Da dies nahezu ausgeschlossen ist, führt es dazu, dass an Bahnhöfen an Sonn- und Feiertagen auch Waren verkauft werden, die nicht dem Reisebedarf zuzuordnen sind. Um dieser Gefahr zu begegnen sollte die Regelung so gefasst werden, dass sich die Öffnungsmöglichkeit nicht an den tatsächlich verkauften Waren orientiert, sondern am Sortiment des Geschäftes. Die Regelung sollte daher dahingehend geändert werden, dass nur Geschäfte öffnen können, deren Angebot überwiegend aus Reisebedarfsartikeln besteht.

- **§ 4 Abs. 1 Nr. 2:** Hier sollte die Zulassung der Öffnung auf Geschäfte beschränkt werden, die „überwiegend“ Blumen im Angebot haben. Solange die gesetzliche Regelung darauf abstellt, dass die Geschäfte Blumen in „erheblichem Umfang“ anbieten, führt dies regelmäßig zu dem Fehlschluss, dass z. B. auch Inhaber von Baumärkten mit Gartencentern meinen, an Sonntagen öffnen zu können.

- **§ 5 Abs. 1:** Hier ist das Warensortiment im Hinblick auf die Spezifika der Orte anzupassen. Insbesondere im Hinblick auf Wallfahrtsorte ist nicht nachvollziehbar, warum dort Sportartikel verkauft werden können. Hier fehlt es an einem Sachzusammenhang.

- **§ 5 Abs. 2:** Die Festlegung der Erholungs-, Ausflugs- und Wallfahrtsorte durch die kreisfreien Städte bzw. die Landkreise ist nicht sachgerecht. Die Mög-

lichkeit führt zu einer Überbeanspruchung der Ausnahmeregelung und zu einem „Wettlauf“ zwischen den Städten und Landkreisen. Die Festlegung sollte daher durch das Ministerium erfolgen.

- **§ 6 Abs. 1:** Diese Regelung könnte abgeschafft werden. Aufgrund der werktäglichen Ladenöffnungszeiten besteht kein Interesse an zusätzlichen Öffnungen an Sonn- und Feiertagen. Zudem sind die Gemeinden nicht gewillt, die Vorgaben des Gesetzes und der Rechtsprechung einzuhalten, so dass es in der Vergangenheit zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen kam, in denen die entsprechenden Allgemeinverfügungen dann wieder aufgehoben wurden. Im Sinne des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV vom 11. August 1919, wonach „der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage ... als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich“ besonders zu schützen sind, lehnt die „Allianz für den freien Sonntag“ jede Form sonntäglicher Ladenöffnung grundsätzlich ab und engagiert sich aus sozial-, kultur- und wirtschaftspolitischen Erwägungen für einen umfassenden Sonntagschutz.

Soweit die Regelung erhalten bleibt, wäre unter Berücksichtigung der Rechtsprechung allenfalls zu konkretisieren, dass die Anlassveranstaltungen prägenden Charakter haben müssen und die Sonntagsöffnungen lediglich als Annex erscheinen dürfen. Zu überlegen wäre weiter, ob die Zuständigkeit auf die Landkreise bzw. kreisfreien Städte übertragen wird. Die Zuständigkeit der Gemeinde führt bei kleineren Gemeinden regelmäßig zu Konflikten, da diese sich regelmäßig verpflichtet fühlen, die Interessen größerer, im Gemeindegebiet ansässiger Einzelhändler zu bedienen.

Eine Abschaffung des Anlassbezuges oder eine Ersetzung durch eine weitergreifende Regelung ist abzulehnen, da diese verfassungsrechtlich bedenklich sind und in erheblichem Maß zu Rechtsunsicherheit und weiteren gerichtlichen Auseinandersetzungen führen würden.

- **§ 6 Abs. 2:** Die Vorschrift ist dringend an die verfassungsrechtlichen Vorgaben und die Rechtsprechung anzupassen. Die Regelung müsste vorgeben, dass die Öffnung zwingend auf Gebiete und auf Warengruppen zu beschränken ist, bei denen ein räumlicher und thematischer Zusammenhang zur Anlassveranstaltung besteht.

- **§ 9:** Bezüglich der Regelungen in § 9 ist darauf hinzuweisen, dass mit der Übertragung der Kompetenz zur Regelung des Ladenschlussrechtes auf die Länder durch die Herausnahme dieses Bereichs aus der Regelungsmaterie „Wirtschaftsrecht“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der Regelungsbereich „Arbeitszeitrecht im Einzelhandel“ nicht mit auf die Länder übergegangen ist. Vielmehr unterfällt dieser weiterhin der Regelungsmaterie „Arbeitsrecht“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (BVerfG, Beschl. v. 14.01.2015, 1 BvR 931/12).

Somit fallen die wirtschaftlichen und die arbeitsrechtlichen Aspekte der im LadSchlG ursprünglich einheitlich geregelten Materie „Ladenschluss“ auseinander. Während hinsichtlich der wirtschaftlichen Aspekte des Ladenschlusses seit der Föderalismusreform gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine ausschließliche Kompetenz der Länder gegeben ist, unterfällt der arbeitszeitrechtliche Teil der Materie „Ladenschluss“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG weiterhin der konkurrierenden Gesetzgebung. Dies bedeutet, den wirtschaftlichen Teil der Regelungsmaterie haben zwingend die Länder zu regeln. Bezüglich der arbeitszeitrechtlichen Regelungen besteht eine Kompetenz der Länder jedoch nur insoweit, als der Bund von der Regelungsmöglichkeit zu den Arbeitszeiten keinen Gebrauch gemacht hat. Daraus folgt, dass die Länder nicht die Kompetenz haben, die Beschäftigungszeiten an Sonn- und Feiertagen über das im LadSchlG geregelte Maß hinaus auszudehnen. Dementsprechend sind die Regelungen in § 9 anzupassen.

- **§ 11 Abs. 2:** Die Höchstgrenze der Geldbuße sollte dingend angehoben werden, da der Rahmen von 5.000,- € für größere Einzelhändler nicht hinreichende Abschreckungswirkung entfaltet. Die Mindestgeldbuße sollte so gestaltet sein, dass damit zumindest der mit einem Verstoß erwirtschaftete Gewinn abgeschöpft wird.