



Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr |  
Postfach 71 28 | 24171 Kiel

Staatssekretärin

Vorsitzenden des Wirtschaftsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Hans-Jörn Arp, MdL  
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag   
Umdruck 16/2585

Kiel, 7. November 2007

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

im Rahmen der Erörterung des Entwurfs eines Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungszeitengesetz – LöffZG) in der 35. Sitzung des Wirtschaftsausschusses am 22. November 2006 wurde die Landesregierung gebeten, dem Wirtschaftsausschuss bis zum 30. September 2007 über die bis dahin gewonnenen Erfahrungen mit dem neuen Ladenöffnungszeitengesetz zu berichten. Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr hat diverse Verbände und Behörden angeschrieben und um deren Stellungnahme gebeten. Die Auswertung dieser Stellungnahme ist in diesen Bericht eingeflossen, den ich Ihnen mit der Bitte um Kenntnisnahme übersende.

Mit freundlichen Grüßen

Karin Wiedemann



## **Erfahrungsbericht zur Umsetzung des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungszeitengesetz – LÖffZG)**

### **Vorbemerkungen:**

In seiner 35. Sitzung am 22. November 2006 hat der Wirtschaftsausschuss um einen Bericht der Landesregierung über die Umsetzung des Ladenöffnungszeitengesetzes in der täglichen Vollzugspraxis bis zum 30. September 2007 gebeten.

Von Seiten des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr liegen im Wesentlichen lediglich mittelbare Erfahrungswerte, z.B. durch Eingaben von Beschwerdeführern, Anfragen von Vollzugsbehörden zu außergewöhnlichen Fallkonstellationen oder informelle Meinungsäußerungen Dritter vor. Aus diesem Grunde wurde zur Ausarbeitung dieses Berichts eine schriftliche Anfrage bei diversen Verbänden und Behörden getätigt. Dabei wurden folgende Institutionen angeschrieben:

- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände
- Einzelhandelsverband Nord-Ost e.V.
- Handelsverband BAG
- Tourismusverband Schleswig-Holstein e.V.
- IHK Schleswig-Holstein
- Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche
- Erzbistum Hamburg
- Bäcker- und Konditorenvereinigung Nord e.V.
- Gartenbauverband Nord
- Kreise und kreisfreie Städte.

Um eine Vergleichbarkeit der eingehenden Stellungnahmen zu gewährleisten, wurde die Umfrage in Form eines Fragenkataloges gestaltet. Dieser Fragenkatalog wird aus Gründen der Übersichtlichkeit auch zur Strukturierung dieses Berichts verwandt. Folgende angeschriebene Institutionen haben dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr Stellungnahmen übersandt, die diesem Bericht zugrunde liegen:

- Einzelhandelsverband Nord e.V.
- Handelsverband BAG Schleswig-Holstein
- Erzbistum Hamburg
- Gartenbauverband Nord e.V.
- Hansestadt Lübeck

- Landeshauptstadt Kiel
- Kreis Dithmarschen
- Kreis Herzogtum Lauenburg
- Kreis Nordfriesland
- Kreis Pinneberg
- Kreis Plön
- Kreis Rendsburg-Eckernförde
- Kreis Steinburg
- Kreis Stormarn

sowie zahlreiche kreisangehörige Gemeinden und Ämter. Am 5. September 2007 fand eine Besprechung zwischen dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände statt, deren Ergebnisse ebenfalls in den Bericht Eingang gefunden haben.

### **Erfahrungen und Auswirkungen des Ladenöffnungszeitengesetzes:**

#### **1. Oberste Fachaufsichtsbehörde:**

Unmittelbare Auswirkungen haben sich für das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr durch die Delegation der Zuständigkeit für Einzelausnahmen im öffentlichen Interesse (§ 11 LÖffZG; vormals § 23 des Ladenschlussgesetzes) auf die Kreise und kreisfreien Städte ergeben:

Bei den Einzelgenehmigungen handelte es sich nicht um eine ministerielle Aufgabe. Die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns diente über Jahrzehnte als Rechtfertigung für die Ansiedelung in einer obersten Landesbehörde. Dieser Argumentation kann im Ergebnis jedoch nicht gefolgt werden. Die Aufgabe einer obersten Landesbehörde als Fachaufsicht besteht vielmehr darin, die Entscheidungspraxis der nachgeordneten Entscheidungsträger im Erlasswege und durch fachliche Beratung im Sinne eines gleichmäßigen Gesetzesvollzuges zu lenken und nicht darin, Einzelanträge in eigener Zuständigkeit zu bescheiden. Diese Fälle müssen vielmehr die Ausnahme bleiben und nur in besonders begründeten Sachlagen vom Ordnungsgeber implementiert werden. Die vorbezeichneten Erwägungen reichen indes nicht, um einen Verwaltungsvollzug von Einzelgenehmigungen in einer obersten Landesbehörde zu rechtfertigen.

Gleichwohl wurde von einer Aufgabedelegation auf die Kreisebene während der Geltung des Ladenschlussgesetzes im Hinblick auf die zurzeit noch geltende „Bäderregelung“ abgesehen. Eine Trennung der Zuständigkeit für den Erlass der

„Bäderregelung“ als Allgemeinverfügung nach § 23 des Ladenschlussgesetzes von den übrigen Zuständigkeiten nach § 23 des Ladenschlussgesetzes wäre rechtlich nur unter Inkaufnahme einer unklaren Zuständigkeitslage möglich gewesen. Erst der Erlass des Ladenöffnungszeitengesetzes ermöglichte eine Delegation der Einzelentscheidungen auf die Kreisebene unter gesetzlich angeordnetem Fortbestand der „Bäderregelung“. Die „Bäderregelung“ wird spätestens zum 15. Dezember 2008 durch eine Verordnung nach § 9 LÖffZG ersetzt, für deren Erlass das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr zuständig sein wird. Durch diese Verordnungsermächtigung ist eine sichere Rechtsgrundlage für die künftige Regelung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen in Kur-, Erholungs- und Tourismusorten geschaffen worden. Die Verordnung wird nach Antrag der Kommunen und unter Einbeziehung aller mit der Materie befassten Stellen festlegen, in welchen vom Urlaubstourismus besonders geprägten Orten und Ortsteilen die Öffnung von Verkaufsstellen auch an Sonn- und Feiertagen zulässig ist. Bereits jetzt wird vereinzelt die Forderung nach Einbeziehung der Oberzentren vor dem Hintergrund des Städtetourismus erhoben. Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr vertritt hierzu die Auffassung, dass dies unter verschiedenen Gesichtspunkten rechtlich schwerlich umsetzbar sein dürfte:

- Die „Bäderregelung“ hat absoluten Ausnahmecharakter. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung ist das Versorgungsbedürfnis von Urlaubsgästen in besonders vom Tourismus geprägten Regionen. Die Regelung bezweckt ausdrücklich nicht die Belebung des Umsatzes in Geschäftszentren. Eine Ausweitung würde die Einschränkung des Schutzes der Sonn- und Feiertage in verfassungsrechtlich bedenklichem Umfang bedeuten.
- Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat den Versuch unternommen, die Oberzentren in die dortige „Bäderregelung“ einzubeziehen. Dies wurde von den Verwaltungsgerichten als verfassungswidrig eingestuft.
- § 9 LÖffZG spricht ausdrücklich von „Gemeinden und Gemeindeteilen, die von besonders starkem Urlaubstourismus geprägt sind“. Dieses Tatbestandsmerkmal ist bei den Oberzentren nicht gegeben.
- Eine Ausweitung ist auch nicht erforderlich, da der Städtetourismus überwiegend von Hotelgästen geprägt ist. In den vom Erholungstourismus geprägten Gebieten herrschen dagegen vielfach Ferienwohnungen, Privatzimmer und Campingplätze mit einem hohen Selbstversorgungsbedürfnis der Urlaubsgäste vor, das die Ausnahme vom Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen rechtfertigt.

Für die übrigen Ausnahmen im öffentlichen Interesse verbleibt es bei dem Ver-

waltungshandeln durch Verwaltungsakt unter Delegation auf die Kreisebene.

Die Aufgabenerledigung durch die Kreise und kreisfreien Städte hat sich in besonderem Maße bewährt. Die Aufgabenerledigung kann von den Kreisen und kreisfreien Städten bürgernah und flexibel ortsnah erledigt werden. Durch die Zuständigkeit der Kreise, also oberhalb der Gemeindeebene, ist eine gleichmäßige Vollzugspraxis gewährleistet.

## 2. Stellungnahmen von Gemeinden und Verbänden:

Die Stellungnahmen folgen dem Muster des nachfolgenden Fragenkataloges, dessen Gliederung für diesen Erfahrungsbericht übernommen wird:

- *Inwieweit haben sich durch die Freigabe der werktäglichen Ladenöffnungszeiten Erleichterungen im Vollzug bzw. Verbesserungen für die Gewerbetreibenden ergeben?*

Die Freigabe der werktäglichen Ladenöffnungszeiten wird von den Einsendern ausnahmslos positiv bewertet.

Landesweit wird von einer eher zögerlichen Ausweitung der Ladenöffnung an Werktagen berichtet; lediglich Discounter machten in größerem Umfange von Spätöffnungszeiten Gebrauch. Dies hängt nach Auffassung von Gemeinden und Verbänden mit althergebrachten, durch den gesetzlich angeordneten Ladenschluss geprägten Einkaufsgewohnheiten der Mehrheit der Bevölkerung zusammen, die sich nach vorsichtiger Einschätzung nur mittel- bis langfristig verändern könnten. Gleichwohl wird von Seiten des Ministeriums kein Erfordernis zu einer Rückkehr zu der alten Rechtslage gesehen. Das Ladenöffnungszeitengesetz schafft Freiräume für Ladeninhaber, an Werktagen die Öffnungszeiten den Kundenwünschen entsprechend festzulegen. Eine kurzfristige Veränderung der Einkaufslandschaft war bereits nach den Rückmeldungen von Verbänden und Industrie- und Handelskammern im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht zu erwarten. Dennoch bietet die Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten vielen Unternehmen die Chance, Nischen der Kundennachfrage zu besetzen, die bislang durch das Ladenschlussgesetz blockiert waren. Erfahrungen aus Nachbarländern wie beispielsweise Frankreich belegen, dass gerade kleine, inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte, die schnell und anpassungsfähig agieren, hiervon profitieren können. Durch die

Freigabe der werktäglichen Ladenöffnungszeiten hat der Einzelhandel ein wesentliches Plus an Flexibilität und damit viele neue Gestaltungsmöglichkeiten erhalten. Ohne gesetzlichen Öffnungszeitenkorridor können die Unternehmen in viel umfänglicherem Maße individuelle Öffnungszeiten anbieten. Die Praxis zeigt, dass dieser Spielraum bislang noch nicht für eine generelle Verlängerung der Ladenöffnungszeiten genutzt wird. Vielmehr ist es zu einer punktuellen Erweiterung der Ladenöffnungszeiten gekommen, orientiert an Branche, Sortiment, Standort und eigener Marketingstrategie. So finden sich in den Kernen der größeren Städte die unterschiedlichsten Modelle zumeist mit Regelöffnungszeiten bis 19.00 Uhr und einer längeren Abendöffnung bis 21.00 oder 22.00 Uhr an besonderen Tagen, oft am Donnerstag und/oder Freitag. Einige größere Filialbetriebe unterscheiden bei ihren Öffnungszeitenangeboten nach Filialstandorten, für die jeweils unterschiedliche oder auch einmal keine besonderen Abendöffnungszeiten aufgestellt werden. Von daher bildet sich die <sup>zur Stelle</sup> Feststellung, dass derzeit noch sehr häufig mit den Möglichkeiten des Gesetzes experimentiert wird. *2007*

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich garantierten Freiheitsrechte erscheint es aus Sicht der Landesregierung nur folgerichtig, dass der Staat seine gesetzlichen Eingriffe auf ein Minimum reduziert und nur das unbedingt Erforderliche regelt. Eine Restriktion des Ladenschlusses durch den Staat ist nicht erforderlich: Die Regelung von Arbeitszeitbedingungen ist ureigenster Bestandteil der Tarifautonomie. Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bzw. Betriebsräten ermöglichen eine wesentlich flexiblere, auf den jeweiligen Betrieb oder die Branche zugeschnittene Handhabung als dies eine starre Gesetzesregelung des Staates vermag.

Das Erzbistum Hamburg berichtet von rückläufigen Besucherzahlen der abendlichen Gottesdienste und Veranstaltungen am Sonnabend. Zudem werde ehrenamtliches Engagement insbesondere von Beschäftigten im Einzelhandel durch die erweiterten Öffnungszeiten erschwert.

Die Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten hat Unternehmen die Chance für Spätöffnungen in Form von „Midnight-shoppings“, Modenschauen, etc. gegeben, allein oder im Verbund mit anderen. Für derartige Veranstaltungen waren bisher Einzelgenehmigungen der obersten Landesbehörde nach § 23 des Ladenschlussgesetzes erforderlich, die wegen der restriktiven Gesetzeslage nicht immer bewilligt werden konnten. Hinsichtlich dauerhafter Veränderungen der bisherigen Spätöffnungszeiten hat es nach Einschätzung der Verbände

die meisten Veränderungen an den Wochentagen Donnerstag, Freitag und Samstag gegeben. An diesen Tagen werde häufiger eine regelmäßige Öffnung bis 22.00 Uhr praktiziert, selten allerdings darüber hinaus. Zudem lasse sich beobachten, dass international agierende Franchisesysteme des Einzelhandels, die bereits im Ausland eine 24-Stunden-Öffnung praktizieren, damit beginnen, Deutschland als Marktgebiet zu erschließen. Auch daraus erwarten die Industrie- und Handelskammern - zumindest mittelfristig - zusätzliche Dynamik für das Thema Öffnungszeiten. Vor diesem Hintergrund habe sich die Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten bereits jetzt bewährt. Von besonderer Bedeutung ist die darin zum Ausdruck kommende neue Beweglichkeit für die Vorweihnachtszeit mit ihrer bekanntlich hohen Umsatz- bzw. Ertragsbedeutung.

Durch den Fortfall der werktäglichen Ladenschlusszeiten wird den Betrieben mühsames, früher oft negativ verlaufenes Sondieren komplizierter gesetzlicher Möglichkeiten erspart. Durch Wegfall von Umgehungstatbeständen entfällt Ordnungs- und wettbewerbsrechtlicher Aufwand. Vor Einführung des LÖffZG wurde bisweilen vor Oberlandesgerichten und dem BGH beispielsweise darüber gestritten, ob das Zustellen von Ware nun vom Ladenschluss abhängt oder nicht. Wichtig war dabei der genaue Zeitpunkt des Kaufabschlusses im Geschäft. Gestritten wurde auch über das Zuendebedienen nach Ladenschluss. Selbst die Frage, ob Einzelhandelsunternehmen Werbung damit machen dürfen, dass diejenigen Kunden, die kurz vor Ladenschluss das Geschäft betreten, noch angemessen bedient werden, hat die Gerichte beschäftigt. Hier gäbe es noch manche Konfliktbereiche aufzuzählen, mit denen sich heute die Betriebe, die Überwachungsbehörden und die Wettbewerbshüter nicht mehr zu beschäftigen brauchen. Vor diesem Hintergrund hat das Ladenöffnungszeitengesetz nach Einschätzung der Industrie- und Handelskammern vom Start weg ganz erheblich zur Entbürokratisierung beigetragen.

Die Industrie- und Handelskammern berichten weiter, dass es zwischen den innerstädtischen Standorten und den eher peripher gelegenen Unternehmen auf der sog. grünen Wiese keine wirklich gravierenden Unterschiede im derzeitigen Öffnungszeitenangebot gibt. Viele inhabergeführte Einzelhandelsunternehmen hätten zwar im Vorfeld des Gesetzes befürchtet, von erweiterten abendlichen Öffnungszeiten der Großbetriebe förmlich überrollt zu werden. Es ist festzustellen, dass die kritischen Stimmen aus dem Bereich der inhabergeführten Einzelhandelsunternehmen weitgehend verstummt sind. Die Industrie- und Handelskammern rechnen allerdings damit, dass sich insbesondere auf



Seiten der Großbetriebe die Entwicklung noch nicht auf ein Maß eingependelt hat, das als langfristig stabil angesehen werden kann. Dies deckt sich mit der Auffassung der Einzelhandelsverbände, wonach es noch zu früh sei, belastbare Aussagen darüber zu treffen, wie das Ladenöffnungszeitengesetz zukünftig in der Praxis genutzt werden wird. Eine Erfahrungsdauer von weniger als einem Jahr könne nur bedingt belastbare Ergebnisse erbringen. Es wird berichtet, dass die Unternehmen mit den neuen Öffnungsmöglichkeiten sehr unterschiedlich umgehen und unterschiedliche Möglichkeiten testen. Ergänzend dazu sei zu berücksichtigen, dass längere Öffnungszeiten nur dann einen Sinn ergeben, wenn sie wirtschaftlich dargestellt werden können. In diesem Zusammenhang wird auf die tariflichen Zuschläge hingewiesen, die eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Bislang gelten die tariflichen Spätöffnungszuschläge von 25 % schon für Öffnungszeiten ab 18.30 Uhr. Ab 20.00 Uhr gelten nach der bisherigen tariflichen Regelung Nachtzuschläge in Höhe von 50 %. Eine Modifizierung der bislang geltenden Zuschläge konnte in den laufenden Tarifverhandlungen noch nicht erreicht werden. Es wird davon ausgegangen, dass mit einer für die Unternehmen günstigeren Ausgestaltung der tariflichen Zuschlagsfrage die Ausweitung der Öffnungszeiten deutlich zunehmen wird.

- *Hat sich die Vereinheitlichung der zulässigen Verkaufsdauer für bestimmte Waren an Sonn- und Feiertagen (Blumen und Pflanzen, Zeitungen und Zeitschriften, Bäcker und Konditorwaren, § 4 LÖffZG) und die geänderte Formulierung („Verkaufsstellen, deren Angebot hauptsächlich aus...besteht“) insgesamt bewährt?*

Die Vereinheitlichung der Verkaufsdauer wird ausnahmslos begrüßt. Sie bedeutet eine erhebliche Verringerung des behördlichen Kontrollaufwandes und zugleich eine Vereinfachung für Geschäftsinhaber, die mehrere privilegierte Artikel verkaufen. Zudem hat sich die Zeitdauer des möglichen Verkaufs erhöht, was zu einer Entzerrung des Kundenzulaufs geführt hat. Aus Sicht der Ordnungsbehörden hat sich die Vereinheitlichung der Verkaufsdauer als zweckmäßig erwiesen, weil die alten, sich ergänzenden bzw. überlagernden Regelungen für die Abgabe von Blumen, Milch, Backwaren oder Zeitungen den Gewerbetreibenden kaum zu vermitteln und im Vollzug nur schwer zu überwachen waren. Die Erweiterung auf Pflanzen, Konditorwaren und Zeitschriften hat unnötige Abgrenzungsprobleme beseitigt und den tatsächlichen Gegebenheiten im Einzelhandel Rechnung getragen. Die Industrie- und Handelskammern berichten hierzu, dass die Vereinheitlichung der zulässigen Verkaufsdauer zu mehr Transparenz und damit für Anbieter und Überwachungs-

behörden zu einer deutlichen Erleichterung und mehr Rechtssicherheit geführt habe. Durch die Formulierung „Verkaufsstellen, deren Angebot hauptsächlich aus...besteht“ würden Abgrenzungsfragen geklärt bzw. beseitigt, die vor Einführung des LÖffZG immer wieder ordnungsrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Aufwand ausgelöst haben. Es sei nun eindeutig bestimmt, dass in Bezug auf die begünstigten Sortimente Fachgeschäfts- bzw. Fachmarktcharakter gegeben sein muss. Dies bewähre sich insbesondere in der Adventszeit und in Bezug auf den Handel mit Blumen und Pflanzen. Insgesamt können die Industrie- und Handelskammern feststellen, dass der Handel die neuen Festlegungen akzeptiert hat und sie beachtet. Das Beschwerde- bzw. Nachfrageaufkommen zu diesem Thema sei dort jedenfalls deutlich zurückgegangen.

Von Seiten der Landesfachgruppe Friedhofsgärtner des Gartenbauverbandes Nord e.V. wird der Wunsch geäußert, den Karfreitag für den Verkauf von Blumen und Pflanzen freizugeben. An diesem Tage herrsche traditionell eine besondere Nachfrage nach Trauerfloristik. Der Ausschluss dieses Feiertages ist jedoch in Anbetracht der Bedeutung und des Charakters dieses Feiertages geboten. Zudem korrespondiert er mit dem Ausschluss des Karfreitags in anderen Regelungen, z.B. der Ladenöffnung aus besonderem Anlass (§ 5 LÖffZG) oder der „Bäderregelung“. Abgesehen hiervon haben Hamburger Mitgliedsbetriebe des vorbezeichneten Verbandes die liberale schleswig-holsteinische Regelung als Wettbewerbsnachteil beklagt, die bei Betrieben in derselben Straße zu Ungleichbehandlungen geführt habe; je nachdem, in welchem Hoheitsgebiet sie sich befinden. Grundsätzlich erhofft der Gartenbauverband Nord e.V. ein langfristiges Fortbestehen der liberalen schleswig-holsteinischen Regelung.

Andererseits gibt es von kommunaler Seite durchaus auch Kritik an der Formulierung „Verkaufsstellen, deren Angebot hauptsächlich aus .... besteht“. Diese sei zu unbestimmt und löse in der Praxis einige Irritationen aus. Es stelle sich regelmäßig die Frage, ob das Tatbestandsmerkmal „hauptsächlich“ sortimentsbezogen, d. h. nach Anzahl der Artikel oder umsatzbezogen zu werten ist. In einigen Fällen sei es diesbezüglich zu unterschiedlichen Ergebnissen gekommen. Die Formulierung „hauptsächlich“ sei nicht bestimmt genug. Es sei unbefriedigend, dass im Zweifelsfalle alte Kommentierungen bzw. Urteile hinzugezogen werden müssen. Es bestehe insbesondere Regelungsbedarf für Baumärkte bzw. an Baumärkte angeschlossene Gartencenter.

Zu letzterer Problematik hat das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und

Verkehr einen klarstellenden Runderlass versandt, wonach zu berücksichtigen ist, dass das LÖffZG – wie schon das Ladenschlussgesetz – zum Ziel hat, den Einkauf von Blumen und Pflanzen an Sonn- und Feiertagen zu ermöglichen, soweit diese als sonntägliches Geschenk oder Mitbringsel anzusehen sind und dass die zum Ladenschlussgesetz ergangene Rechtsprechung daher auch für die neue Gesetzeslage heranzuziehen ist. Von kommunaler Seite wird dennoch der Wunsch nach einer expliziten Nennung eines Warenkatalogs geäußert, um klare Vorgaben für die Anwendung des Gesetzes zu erhalten. Aus Sicht der Landesregierung sollte hiervon dringend abgesehen werden. Zwar würde den örtlichen Ordnungsbehörden jegliche Entscheidung abgenommen werden, mithin wäre dies eine Vereinfachung im Vollzug. Dies würde jedoch zu Lasten der Bürgerfreundlichkeit gehen, flexible Beurteilungen besonders gelagerter Fälle wären schier unmöglich. Das Ladenschlussgesetz mit seinen vergleichbar starren Regelungen hat sich gerade aufgrund dessen als nicht mehr zeitgemäß erwiesen.

Zu einer vermeintlichen Regelungskollision des § 4 Abs. 1 LÖffZG mit § 3 Abs. 3 LÖffZG (Ladenöffnung am 24.12., wenn dieser auf einen Sonntag fällt) und der „Bäderregelung“ erreichten zahlreiche Anfragen das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr. Diese Frage wurde von Seiten des Ministeriums dahingehend beantwortet, dass das Ladenschlussgebot ab 14.00 Uhr als *lex specialis* der „Bäderregelung“ vorgehe. Ebenso verhält es sich mit § 4 Abs. 1 LÖffZG: Die Beschränkung auf fünf Stunden entfällt an diesem Tag, da § 3 LÖffZG auch in Bezug auf § 4 LÖffZG die speziellere Norm ist. In jedem Fall hat der Ladenschluss an diesem Tag um 14.00 Uhr zu erfolgen.

- *Wie wird die gestraffte Formulierung der Verordnungsermächtigung nach § 5 LÖffZG (Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen aus besonderem Anlass) beurteilt?*

Grundsätzliche Kritik an der Ladenöffnung äußert das Erzbistum Hamburg; nicht nur in Bezug auf die Möglichkeit des Gottesdienstbesuchs, sondern auch hinsichtlich der Möglichkeit, einen Tag in der Woche mit der Familie verbringen zu können.

Die jetzige Formulierung der Anlassbezogenheit in § 5 im LÖffZG ist aus Sicht vieler Einsender positiv zu bewerten. Sie sei ein wesentlicher Beitrag zur Entbürokratisierung und praxisorientiert. Dagegen wird teilweise bemängelt, dass die Anforderungen an die „besonderen Anlässe“ strittig sind, sofern diese sich

ausschließlich auf eine Verkaufsstelle beziehen. Nach dem Gesetzeswortlaut ist es zwar möglich, dass der besondere Anlass in der Verkaufsstelle selbst begründet ist. Möglich wäre ein Erlass an die Ordnungsbehörden, wonach durch teleologische Reduktion „besondere Anlässe“ i.S.d. § 5 LÖffZG nicht ausschließlich geschäftsbezogen sein können. Vielmehr müssen dies Anlässe sein, die aus sich heraus einen großen Besucherandrang zeitigen, wie z.B. Stadtteilstädte, Märkte, Messen o.ä.

Von Seiten des Einzelhandels wird vielfach dafür plädiert, vier Sonn- und Feiertage pro Jahr unter Verzicht auf einen „besonderen Anlass“ als Voraussetzung für eine Verordnung nach § 5 LÖffZG zur Ladenöffnung freizugeben. Die Planungen zu verkaufsoffenen Sonntagen orientierten sich stets an für den Einzelhandel lukrativen Terminen. Oftmals seien die Anlässe lediglich fiktiv oder von den Gewerbetreibenden kurzfristig kreiert und fänden lediglich am Rande des Ladenverkaufs statt. Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen haben in ihren Gesetzen auf die Anlassbezogenheit als Voraussetzung für die Ladenöffnung verzichtet und damit den Wünschen des Einzelhandels Rechnung getragen. Im Saarland erfolgt die Festsetzung sogar durch die Geschäftsinhaber, dort ist lediglich eine Anzeigepflicht bei der Polizeibehörde festgelegt (siehe Anlage). Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr beabsichtigt, in diesen Ländern gesammelte Erfahrungen zum Gegenstand eigener Überlegungen zu machen. Der bisher verstrichene Zeitraum von weniger als einem Jahr erscheint jedoch noch nicht ausreichend, um bereits belastbare Erkenntnisse aus diesen Ländern gewinnen zu können.

Als positiv ist die Delegation auf die Gemeindeebene (vormals: Gemeinden über 10.000 Einwohner, ansonsten Landräte) zu bewerten, die im Übrigen der faktischen Situation Rechnung trägt: Die meisten Kreise haben bereits unter der Geltung des Ladenschlussgesetzes die Zuständigkeit für die Verordnungen zur Ladenöffnung aus Anlass von Märkten, Messen und sonstigen Veranstaltungen (§ 14 des Ladenschlussgesetzes) mittels öffentlich-rechtlicher Verträge auf Bürgermeister und Amtsvorsteher delegiert.

Von kommunaler Seite wurde weiterhin angemerkt, dass sich hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens keine Erleichterungen ergeben hätten, da nach wie vor eine Verordnung mit Gremienbefassung und Anhörung betroffener Institutionen zu erlassen ist. Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt haben keine Verordnungsermächtigung

gung vorgesehen; hier erfolgt die Festlegung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage durch Allgemeinverfügung bzw. im Saarland durch die Verkaufsstelleninhaber. Auch hier beabsichtigt das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, in angemessener Zeit Erfahrungsberichte aus diesen Ländern zu gewinnen.

Auf besondere öffentliche Kritik, insbesondere von Seiten der Nordelbischen evangelisch-lutherischen Kirche und der Kieler SPD-Ratsfraktion, stößt die Praxis der Landeshauptstadt Kiel: Hier wurden insgesamt sechzehn Sonn- und Feiertage im Verordnungswege freigegeben. Fakt ist indes, dass in Kiel pro Verkaufsstelle nicht mehr als die vier zulässigen Sonn- und Feiertage freigegeben werden. Dieses Procedere war bereits nach dem Ladenschlussgesetz des Bundes möglich und wurde auch schon in der Vergangenheit praktiziert. Die rechtlichen Möglichkeiten zur Diversifizierung der Ladenöffnung nach Stadtteilen oder Handelszweigen wurden durch das LÖffZG in keiner Weise erweitert; die Rechtslage entspricht dem alten § 14 des Ladenschlussgesetzes. Eine Änderung durch das LÖffZG ist in keiner Weise erfolgt. Wie bereits oben erwähnt, erwägt das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr einen klarstellenden Erlass zu Anforderungen an „Anlässe“ i.S.d. § 5 LÖffZG herauszugeben.

Weiterhin ist zu bemerken, dass durch den Ausschluss zusätzlicher Feiertage von der Verordnungsermächtigung nach § 5 LÖffZG (Karfreitag, 1. Mai, Oster- und Pfingstsonntag, Volkstrauertag, Totensonntag sowie den Adventssonntagen) eine erhebliche Einschränkung gegenüber dem alten Ladenschlussgesetz („Sonn- und Feiertage im Dezember“) eingetreten ist. Hierdurch wurde der Schutz bestimmter Sonn- und Feiertage erheblich ausgeweitet und verbessert. Streitigkeiten der Gewerkschaft ver.di mit einzelnen Städten hinsichtlich der Freigabe des 1. Mai 2005 wurden den Erwägungen ebenfalls zugrunde gelegt. Im Wesentlichen deckt sich diese Regelung mit denen anderer Länder. Lediglich Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben die Zahl der zulässigen verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage auf sechs bzw. acht erhöht. Baden-Württemberg hat die Zahl auf drei reduziert. In Hamburg und Rheinland-Pfalz dürfen lediglich Sonntage, nicht jedoch gesetzliche Feiertage freigegeben werden.

- *Wie wird die Regelung in Bezug auf die Adventszeit (Weihnachtsmärkte) angesehen?*

Die Regelungen bezüglich der Adventszeiten sind aus Sicht der Einzelhandelsverbände zu restriktiv. Dies betrifft zum einen die fehlende Möglichkeit, an den Adventssonntagen zu öffnen. Zum anderen werde den Unternehmen zukünftig die Öffnungsmöglichkeit am ersten Advent fehlen, sofern dieser im November liegt. Liberalere Regelungen könnten zur Entzerrung der vorweihnachtlichen Umsatzspitzen im November und Dezember beitragen. Ähnliche Äußerungen gibt es vereinzelt auch von kommunaler Seite. Die Industrie- und Handelskammern hatten im Entwurfsstadium des LÖffZG gefordert, die Sperrung der Adventssonntage für Verkaufsöffnungen auf den Dezember zu begrenzen und damit bei den Konditionen des alten Ladenschlussgesetzes zu bleiben. Der November, insbesondere die Schlussphase dieses Monats, zähle zu den vorweihnachtlichen Hochbeschäftigungsperioden in den meisten Einzelhandelsbetrieben. Die gegenwärtige gesetzliche Situation stoße bei vielen Mitgliedsbetrieben als Rückschritt hinter die frühere gesetzliche Regelung auf hochgradiges Unverständnis, zumal der Blick in den Kalender zeige, dass die Datumskonstellation mit dem 1. Advent im November keineswegs selten sei: in den drei kommenden Jahren 2008 bis 2010 sei dieses jeweils der Fall.

Weiterhin wird von kommunaler Seite der Wunsch geäußert, zumindest die Sonntage nach Weihnachten zum Verkauf freizugeben. Andere kommunale Einsender begrüßen dagegen die neue Regelung zur Adventszeit. Der von Seiten der evangelischen Kirche geführten Diskussion um die Zulässigkeit der Freigabe des 1. Advents im November 2005 wurde mit dem ausdrücklichen Ausschluss der Adventszeit von der Verordnungsermächtigung Rechnung getragen.

Im Ländervergleich hat Berlin die weitestgehende Regelung, die an allen Adventssonntagen die Ladenöffnung im Rahmen der zulässigen Anzahl ermöglicht. Nordrhein-Westfalen lässt einen der vier Adventssonntage zu, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen den 1. Adventssonntag. Eine entsprechende Übernahme dieser Regelung kommt aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr in Schleswig-Holstein indes nicht in Betracht. Die Adventszeit ist der Beginn des Kirchenjahres und stellt, wie die vorösterliche Zeit, eine besondere Rüstzeit dar, die in früheren Zeiten sogar ein Fastengebot beinhaltete. Die Streitigkeiten mit der evangelisch-lutherischen Kirche anlässlich der Freigabe des 1. Adventssonntages in Neumünster, als dieser in den November fiel, unterstreichen den besonderen liturgischen Stellenwert, den diese Zeit bei den Kirchen genießt. Hieran sollte aus Sicht der Landesregierung nichts im Sinne einer weiteren Kommerzialisierung geändert

werden.

- *Welche Erfahrungen wurden mit der Regelung für Verkaufsstellen in Gemeinden im Grenzgebiet und auf Fährhäfen (§ 8 LÖffZG) gemacht?*

Die Grenz- und Fährhafenregelung ist aus Sicht des Einzelhandelsverbandes Nord eine gelungene Legitimation der bisherigen Öffnungspraxis. Die Industrie- und Handelskammern begrüßen die Fortschreibung als solche und speziell den Umstand, dass die Öffnung der Geschäfte jetzt durch eine explizite Norm und nicht mehr durch eine jederzeit widerrufbare Ausnahmeregelung legitimiert ist. Zu begrüßen ist ebenfalls die in Gesetzestext eingezogene klare Definition des begünstigten Grenzgebiets mit der Voraussetzung einer dort befindlichen Grenzübergangsstelle. Die Industrie- und Handelskammern stellen fest, dass die Nutzung der besonderen Grenzhandelsmöglichkeiten auf dieser Basis ohne Beschwerde aus diesem Grenzraum funktioniere.

Indes fordern die Städte Heiligenhafen und Fehmarn mit Unterstützung der Industrie- und Handelskammer zu Lübeck immer wieder die Aufnahme Ostholsteins in den Geltungsbereich der Sonderregelung zum Grenzhandel. Die Regelung nach § 8 LÖffZG ermöglicht ganzjährig den Verkauf von Reisebedarf an Sonn- und Feiertagen zwischen 11.00 und 23.00 Uhr, sofern das Gemeindegebiet unmittelbar an das Königreich Dänemark angrenzt und eine Grenzübergangsstelle im Gemeindegebiet gelegen ist. Für den Kreis Ostholstein fehlt es bereits an der Unmittelbarkeit der Grenze zum Königreich Dänemark. Weite Teile der Region Ostholstein, so auch Heiligenhafen und Fehmarn, sind bereits durch die „Bäderregelung“, nach der die Geschäfte vom 15. Dezember bis 31. Oktober eines jeden Jahres sonntags von 11.00 bis 19.00 Uhr öffnen dürfen, in hohem Maße gegenüber anderen Gemeinden und den kreisfreien Städten privilegiert. Für Geschäfte auf dem Gelände von Fährhäfen und damit auch in Puttgarden gelten – so wie auf Bahnhöfen – nach dem neuen Ladenöffnungszeitengesetz keinerlei Ladenschlusszeiten. Eine Aufnahme der Region Ostholstein in die Grenzhandelsregelung für den Verkauf von Reisebedarf an Sonn- und Feiertagen ist aus folgenden Erwägungen nicht möglich:

- Die Ausnahmeregelung ist aus Gründen des Schutzes der Sonn- und Feiertage auf Festlandsübergänge zu beschränken. Die Regelung soll Reisenden bei Grenzübertritt die Versorgung mit Reisebedarf ermöglichen. Bei Fährhäfen findet der Grenzübertritt im unmittelbaren Hafengelände statt.

- Die Versorgung der Reisenden ist aufgrund der Befreiung der Häfen von jeglichen Ladenschlussregelungen ganzjährig hinlänglich sichergestellt.
- Eine Belebung des Umsatzes in Orten, die nicht unmittelbar an der Grenze liegen, entspricht keinesfalls der gesetzgeberischen Intention und würde den Eingriff in den Schutz der Sonn- und Feiertage nicht rechtfertigen.
  - Folgt man der Argumentation der Stadt Heiligenhafen, könnten auch in Kiel, Lübeck und Flensburg alle Geschäfte öffnen, da dort (Fähr-)schiffe aus Skandinavien anlegen. Dies käme einer verfassungsrechtlich bedenklichen Aufhebung des Schutzes der Sonn- und Feiertage gleich.
  - Bereits nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Schleswig, Urteil vom 1. März 2001, Az.: 12 A 255/00 zu den bisherigen Ausnahmeregelungen nach dem Ladenschlussgesetz wurde festgestellt, dass eine Ausnahmeregelung über den unmittelbaren Bereich der Staatsgrenze hinaus nicht zulässig wäre. Diese Rechtsprechung wurde der Grenzregelung des LÖffZG zugrunde gelegt.
  - Eine Klage in Sachen Fährhafen Puttgarden gegen das Land Schleswig-Holstein wurde vom Verwaltungsgericht Schleswig mit Urteil vom 1. Juli 2003 (12 A 38/01) abgewiesen. Gegenstand war der sonntägliche Verkauf von Waren außerhalb des Fährhafengebäudes. Die Berufung wurde seitens der klagenden Reederei wegen mangelnder Erfolgsaussichten zurückgenommen. Somit ist die rechtliche Situation justiziell geklärt.
  - Das Innenministerium hat sich aus Gründen des Sonn- und Feiertagschutzes für die Beibehaltung des räumlichen Geltungsbereichs der bisherigen Regelung ausgesprochen.

Es bleibt festzuhalten, dass auch in der Stadt Fehmarn eine Benachteiligung gegenüber dem bisherigen Status durch § 8 LÖffZG nicht erfolgt ist.

Durch den Fortfall der bisherigen befristeten Einzelbescheide nach § 23 des Ladenschlussgesetzes und der Öffnung der Definition des Reisebedarfs hat sich eine erhebliche Entlastung von unnötigem Verwaltungsaufwand sowohl für die oberste Landesbehörde als auch für die Gewerbetreibenden ergeben. Die Gebührenbelastung der Handelsbetriebe ist entfallen. Auch die Öffnung der Definition des „Reisebedarfs“, die anders als das Ladenschlussgesetz keine restriktive, abschließende Aufzählung zulässiger Waren mehr enthält, und der Fortfall der Quantifizierung im Ladenschlussgesetz in Form eines unbestimmten Rechtsbegriff haben zu einer erheblichen Erleichterung im täglichen Vollzug geführt. Komplizierte Abgrenzungsfragen gehören damit weitge-



hend der Vergangenheit an.

- *Haben sich Probleme bei der Anwendung von Arbeitszeitregelungen (§ 13 LÖffZG) ergeben?*

Verbandsseitig wurde berichtet, dass die Umsetzung der Arbeitszeitregelungen in Praxis keinerlei Schwierigkeiten bereite. Die Industrie- und Handelskammern stellen fest, dass die neuen Regelungen transparenter seien.

Die Stadt Kiel berichtete, dass Mitarbeiter möglicherweise an mehr als vier Sonn- und Feiertagen in unterschiedlichen Filialen ihres Arbeitgebers eingesetzt werden könnten. Dies wäre mit der Zielsetzung des § 13 LÖffZG nicht vereinbar.

Es wurde weiterhin die Einschätzung geäußert, dass 30 Minuten (§ 13 LÖffZG) für die Vor- und Nachbereitung von Sonderveranstaltungen nicht ausreichend sein dürften. Eine Streichung dieses Passus wird angeregt; er sei auch aus Arbeitnehmerschutzgründen nicht erforderlich, da der Arbeitgeber vor dem Hintergrund der Lohnzahlung kein Interesse an überlangen Vor- und Nachbereitungszeiten haben kann.

## **Zusammenfassung**

Es ist bereits nach dem relativ kurzen Zeitraum seit Inkrafttreten des Ladenöffnungszeitengesetzes erkennbar, dass die Liberalisierung des Ladenschlusses sich bewährt hat. Die vereinfachten Neuregelungen haben im Großen und Ganzen eine positive Resonanz erfahren; sowohl von Seiten der vollziehenden und überwachenden Behörden als auch von Seiten des Handels. Weitergehende Wünsche von Seiten des Handels betreffen vornehmlich die Sonn- und Feiertagsöffnung. Hier hat das Grundgesetz eine klare Grenze gesetzt, deren Rahmen das Gesetz zu Gunsten der Gewerbetreibenden ausfüllt und dabei dem Schutz der Sonn- und Feiertage Rechnung trägt.

Die oben beschriebenen vereinzelt aufgetretenen Schwierigkeiten sind nach Einschätzung der Landesregierung zu einem großen Teil als Anfangsschwierigkeit auf fehlende Erfahrung im Umgang mit der neuen Rechtslage zurückzuführen. Sie dürften sich durch klarstellende Erlasse beheben lassen und erfordern aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr kein parlamentarisches Änderungsverfahren. Die Übernahme von Regelungen anderer Länder zu den verkaufsof-

fenen Sonn- und Feiertagen aus „besonderem Anlass“ sollte Gegenstand einer späteren Evaluierung sein.

## Anlage

### Zusätzliche verkaufsoffene Sonn- und Feiertage

Bundesland	Anzahl	Verordnung	Advent	Anlassbezogen
Baden-Württemberg	2 (+ 1 für Stadtjubiläen)	nein	nein	ja
Berlin	4 (+2 für bes. Anlässe)	nein	ja	nein
Brandenburg	6	ja	2 Sonntage	ja
Bremen	4	ja	nein	ja
Hamburg	4 (nur Sonntage)	ja	nein	ja
Hessen	4	nein	nein	ja
Mecklenburg-Vorpommern	8	ja	nein	ja
Niedersachsen	4	nein	nein	nein
Nordrhein-Westfalen	4	ja	1 Sonntag	nein
Rheinland-Pfalz	4 (nur Sonntage)	ja	nein	nein
Saarland	4	nein	1. Advent	nein
Sachsen	4	nein	ja	nein
Sachsen-Anhalt	4	nein	1. Advent	ja
Schleswig-Holstein	4	ja	nein	ja
Thüringen	4	ja	1. Advent	ja

Anmerkung: Bayern hat auf eigene Regelungen verzichtet. Das Ladenschlussgesetz des Bundes gilt fort.