

position

The logo consists of a red parallelogram shape pointing downwards and to the right, with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font inside it.

DGB

Stellungnahme des DGB und der Mitgliedsgewerkschaften

zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über
Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Impressum

Herausgeber:

DGB Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt

Otto-Brenner-Str. 7

30159 Hannover

www.niedersachsen.dgb.de

verantwortlich: Johannes Grabbe

Stand: Oktober 2018

Mitgliedsgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes:

- IG Bauen-Agrar-Umwelt
- IG Bergbau, Chemie, Energie
- EVG - Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- IG Metall
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
- Gewerkschaft der Polizei
- ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Vorbemerkungen

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verfolgt die Landeregierung die Ziele, um Verfassungskonformität zu erreichen rechtliche Klarstellungen ins Gesetz aufzunehmen, den Sonn- und Feiertagsschutz zu erhöhen sowie ein transparenteres Antragsstellungsverfahren einzuführen. Dazu wird der „besondere Anlass“ sowie „ein öffentliches Interesse an der Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereiches oder an der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde“ aufgenommen. Darüber hinaus wird die Zahl der möglichen Sonntagsöffnungen von derzeit 4 pro Gemeinde auf bis zu 6 Sonntagen pro Gemeinde ausgeweitet. In Ausflugsorten kann es bis zu 10 Sonntagsöffnungen geben. Hinzu kommen Öffnungen einzelner Geschäfte, die zusätzlich erfolgen können. Darüber hinaus können weitere Verkaufssonntage gestattet werden, soweit dies im dringenden öffentlichen Interesse ist. Die Öffnung an gesetzlichen Feiertagen und den übrigen genannten Tagen ist grundsätzlich unzulässig.

Insgesamt wird mit diesen Regelungen das zuletzt 2011 geänderte Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten aus Sicht der Beschäftigten verschlechtert. Die Ausweitungen der Sonntagsöffnungsmöglichkeiten über die bestehende Anzahl hinaus zusätzlich zu den werktäglichen Öffnungsmöglichkeiten von 24 Stunden montags bis samstags, ist ein weiterer Schritt zur Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen der ca. 231.000 sozialversicherungspflichtigen und ca. 95.000 geringfügig Beschäftigten im Einzelhandel in Niedersachsen – von den insgesamt rund 72% Frauen sind.

Die Situation der Beschäftigten im Einzelhandel ist gekennzeichnet durch zwei Trends. Diese werden durch die wiederholte Ausweitung der Ladenöffnungszeiten verstärkt.

Einerseits gibt es eine Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen, und andererseits sind starke Konzentrationsprozesse in der Branche zu beobachten. Insbesondere zu den Zeiten, in denen früher nicht im Einzelhandel gearbeitet wurde, werden derzeit vornehmlich geringfügig Beschäftigte eingesetzt. Insgesamt hat nach Angaben des Statistischen Landesamts die Zahl der Teilzeitkräfte in den letzten Jahren deutlich zugenommen, während weiterhin Vollzeit Arbeitsplätze abgebaut wurden. Auch andere Formen der prekären

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Beschäftigung, wie Leiharbeitnehmer oder Werkverträge nehmen in der Branche weiter zu. Diese Beschäftigungsformen, die nicht unter den Geltungsbereich der Flächentarifverträge des Einzelhandels Niedersachsens fallen, und der Wegfall der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge im Einzelhandel im Jahr 2001, befördern die abnehmende Tarifbindung der Branche. Die beabsichtigten Änderungen durch den vorliegenden Gesetzentwurf sind auch in dem Kontext zu bewerten, dass die Wahrnehmung von Sonntagsöffnungen durch den Handel als Mittel im Wettbewerb um Umsatz und im Verdrängungswettbewerb genutzt wird. Jede Fortschreibung dieses Wettbewerbs befördert die beschriebenen Trends im Einzelhandel und übt weiteren Druck nach unten auf die Arbeits- u. Beschäftigungsbedingungen in der Branche aus.

Daher – und weil durch den vorliegenden Entwurf die von der Landeregierung beschriebenen Ziele der Gesetzesänderung nicht erreicht werden, lehnen der DGB und ver.di den Gesetzesentwurf ab. Die Gründe werden nun im Einzelnen erläutert:

1. Der Gesetzesentwurf schafft keine Rechtssicherheit
2. Der Gesetzesentwurf schafft keine Transparenz im Genehmigungsverfahren
3. Der Gesetzesentwurf stärkt den Facheinzelhandel nicht
4. Der Gesetzesentwurf schützt nicht die Interessen der Beschäftigten
5. Der Gesetzesentwurf schadet dem sozialen Leben

Zu 1. Der Gesetzesentwurf schafft keine Rechtssicherheit

Eine ausführliche juristische Beurteilung des Gesetzes durch den Fachanwalt Dr. Friedrich Kühn ist dieser Stellungnahme angehängt. Einige zentrale Punkte, die verdeutlichen, dass der Gesetzentwurf den Städten und Gemeinden nicht dabei helfen wird, Sonntagsöffnungen rechtssicher umzusetzen, werden im Folgenden aufgeführt. Rechtssicherheit kann nur erreicht werden, wenn neben der Einführung eines Sachgrunderfordernisses durch den „besonderen Anlass“ die bisherigen Urteile des Bundesverfassungsgerichtes und Bundesverwaltungsgerichtes beachtet werden. Die nun intendierte Gesetzeslage wird durch die Aufnahme des „öffentlichen Interesses“ nur neue Unsicherheiten schaffen. Das öffentliche Interesse (an der Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereichs oder an der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde) stellt einen „ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff“ dar, welcher in seinem Verständnis einer der Wertung des Grundgesetzes Art. 140 in Verbindung mit „Art. 139 WRV genügenden Auslegung“ standhalten muss (BVerfG 2009). Dabei sind die Worte

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

„Arbeitsruhe“ und „seelische Erhebung“ als Zweck des Sonntags prägend, das Einkaufen selbst wird nicht der Verwirklichung des Zwecks der Sonn- und Feiertagsruhe zugeordnet.

An Sonntagen soll die Geschäftigkeit in Form der Erwerbstätigkeiten ruhen, damit der Einzelne diese Tage ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Vom grundgesetzlichen Gebot der Sonn- und Feiertagsruhe kann nur zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter abgewichen werden, d.h. im Interesse der Verwirklichung des Schutzzweckes von Art. 139 WRV (Arbeit für den Sonntag, z.B. Pastoren) oder im Interesse des Schutzes anderer verfassungsrechtlich geschützter Güter (Arbeit trotz Sonntag, z.B. Krankenhäuser wg. Recht auf körperlicher Unversehrtheit Art. 2 Abs. 2 GG).

Sachgründe müssen sich an der Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes messen lassen, gleiches gilt auch für das „öffentliche Interesse“. Die Behörden müssen hierbei in jedem Einzelfall prüfen, ob die konkreten Maßnahmen dem öffentlichen Interesse zu dienen geeignet sind und ob sie einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung des öffentlichen Interesses leisten. Bejaht werden muss zur rechtskonformen Genehmigung auch, dass dem öffentlichen Interesse nicht auch mit anderen Maßnahmen als durch die Gestattung von Sonntagsöffnungen entsprochen werden kann.

Die Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereiches sowie die Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit mögen dabei in einem öffentlichen Interesse liegen. Zur Rechtfertigung der Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes müsste dazu nicht nur eine positive Prognose bzgl. der Belebung erfolgen. Es müsste durch die Behörde vielmehr auch der Nachweis gebracht werden, dass die konkrete Sonntagsöffnung geeignet, erforderlich und angemessen ist, um der Belebung bzw. der überörtlichen Sichtbarmachung der Gemeinde über den konkreten Sonntag hinaus zu dienen. Die Beibehaltung der Formulierung, dass eine Sonntagsöffnung erfolgen soll, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen, führt weiterhin zu Anwendungsschwierigkeiten, da wiederholt Behörden von einer Beschränkung des Ermessensausübung ausgingen und die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in ihre Überlegungen einfließen ließen. Gerichtliche Aufhebungen der entsprechenden Genehmigungen wegen fehlerhafter Ausübung des Ermessens waren die Folge. Im vorliegenden Gesetzentwurf wurde versäumt, mehr Klarheit in der Handhabung durch das Wort „kann“ anstelle von „soll“ zu schaffen.

Insgesamt schafft die Verwendung neuer unbestimmter und damit auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe zusätzliche Rechtsunsicherheiten. Eine erleichterte Anwendung der Vorschrift für die betroffenen Behörden wird nicht erreicht. Damit wird das wesentliche Ziel des

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Gesetzentwurfs, den Gemeinden und Städten eine rechtssichere Genehmigung von Ladenöffnungen an Sonntagen zu ermöglichen, klar verfehlt.

Zu 2. Der Gesetzentwurf schafft keine Transparenz im Genehmigungsverfahren

Begrüßt wird, dass gestellte Anträge öffentlich bekannt gemacht werden müssen. Damit wird Betroffenen die Möglichkeit gegeben auf die Entscheidung Einfluss zu nehmen. Problematisch bleibt, dass die Genehmigungen selbst nicht öffentlich bekannt zu machen sind. Dieses hat zur Folge, dass Drittbetroffene wie Gewerkschaften und Kirchen in der Regel erst mit der Ankündigung der betreffenden Geschäfte von einer Genehmigung Kenntnis bekommen. Entsprechend können sie erst dann aktiv werden, was den Rechtsschutz erheblich verkürzt, zu sehr kurzfristigen gerichtlichen Klärungen und Einbußen bei den Händlern führt. Es ist daher sinnvoll eine öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz zu verankern um Transparenz im Genehmigungsverfahren zu erreichen.

Zu 3. Der Gesetzentwurf stärkt den Facheinzelhandel nicht

Die vergangenen Jahre sind von einer starken Konzentration der Unternehmensstruktur im Einzelhandel geprägt. Dies gilt für alle Teilbereiche des Einzelhandels (Lebensmittel, Möbel, Drogerien etc.) und zeigt sich exemplarisch am Blick in die Innenstädte, wo sich der Facheinzelhandel zunehmend zugunsten größerer Ketten zurückzieht. Dies hängt auch wesentlich damit zusammen, dass der inhabergeführte Facheinzelhandel personell nicht in der Lage ist angesichts der erweiterten Öffnungszeiten mit den großen Ketten mithalten. Da die Öffnungszeiten in wichtiges Instrument im massiven Verdrängungswettbewerb in der Branche sind, wird dieser Trend auch durch die Ausdehnung der Öffnungsmöglichkeiten an Sonntagen nicht aufgehalten sondern verstärkt.

Zu 4. Der Gesetzentwurf schützt nicht die Interessen der Beschäftigten im Einzelhandel

Arbeiten an Sonn- und Feiertagen sowie am Abend bzw. in der Nacht erfordert Koordination (z.B. Kinderbetreuung, Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger) und geht in der Regel zu Lasten von Frauen. Sie stellen fast drei Viertel der Beschäftigten im Einzelhandel und sind immer noch vornehmlich mit der häuslichen Pflegearbeit betraut. Zur Verfügung stehende Zeit für gemeinsame familiäre Aktivitäten oder zur Erfüllung des erzieherischen Auftrags haben bereits mit der Erweiterung der werktäglichen Ladenöffnungszeiten stark abgenommen. Insofern wird

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

der formulierte grundsätzliche Schutz der Feiertage und des 27.12., sofern er ein Sonntag ist, als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Gleichwohl bedeutet jede Genehmigung zur Sonntagsöffnung eine zusätzliche psychische und physische Belastung der Beschäftigten im Einzelhandel (und ebenso betroffenen Berufsgruppen wie dem Wach- und Sicherheitsgewerbe) und steigert deren Gesundheitsrisiko. Die Zunahme an prekären Beschäftigungsverhältnissen, die mit der Ausweitung der Ladenöffnungszeiten einherging, hat zudem den Druck auf die Tarifbindung weiter verstärkt. Das Unterlaufen von tariflichen Standards (durch Tarifverweigerung oder tarifwidrige Bezahlung) insbesondere für die Arbeit am Abend, in der Nacht und an Sonntagen, führt zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, die sich noch an die Tarifverträge halten und denen, die sich der Tarifbindung entledigt haben. Der Druck auf die Tarifverträge des Einzelhandels und damit auf die Schutzbestimmungen für die Beschäftigten nimmt durch diese Entwicklung zu. Dies ließe sich nur durch eine Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge des Einzelhandels aufheben. Bis dahin bedeutet jede Sonntagsöffnung einen Beitrag zur Verschärfung dieses Wettbewerbs.

Zu 5. Der Gesetzentwurf schadet dem sozialen Leben

Für uns Gewerkschafter*innen – wie auch für die Kirchen und ihre Verbände – beinhaltet die Auseinandersetzung über Ladenöffnungszeiten/Sonntagsöffnungen auch immer eine Diskussion über gesellschaftliche Werte. Die „Allianz für den freien Sonntag“, in der viele gesellschaftliche Gruppen zusammenarbeiten, greift dieses Thema auf. Es geht um die Frage, ob wir alle gesellschaftlichen Bereiche den vermeintlichen ökonomischen Zwängen unterordnen müssen. Wir sagen dazu entschieden Nein. Wir sind überzeugt, dass unsere Gesellschaft synchronisierte freie Zeit braucht. Wir brauchen den arbeitsfreien Sonntag als gemeinsamen freien Tag für Familie, Freunde und Bekannte, für das Vereinsleben sowie für kulturelle und religiöse Zusammenkünfte. Der wöchentliche gemeinsame Tag steigt in seiner Bedeutung umso mehr als die werktäglichen ausgedehnten Arbeitszeiten diese Gemeinsamkeit verhindern. Der wöchentliche freie Tag darf nur für gesellschaftlich dringend benötigte Arbeit ausgesetzt werden. Das Einkaufserlebnis gehört nicht dazu. Jede einzelne Sonntagsöffnung behindert das soziale und öffentliche Engagement sowohl der Beschäftigten als auch der Verbraucher*innen in Vereinen, Parteien und für andere ehrenamtliche Tätigkeiten. Sonntagsöffnungen sind daher ehrenamtsfeindlich.

Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Zusammenfassung

Zusammenfassend stellen wir fest, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten ...

- ... neue Rechtsunsicherheiten schafft, statt sie abzuschaffen
- ... die Handhabung für die Behörden erschwert, statt sie zu erleichtern
- ... intransparente Genehmigungsverfahren beibehält
- ... sich den Schutzbestimmungen und Interessen der Arbeitnehmer*innen im Einzelhandel entgegenstellt

Daher lehnen wir die geplante Gesetzesänderung ab.