

## **Unterrichtung**

### **durch die Bundesregierung**

### **Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des im Jahre 1996 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes zum Ladenschlussgesetz**

#### Inhalt

	Seite
<b>I. Parlamentsauftrag</b> .....	2
<b>II. Empirische Befunde zu den erweiterten Ladenöffnungszeiten</b> .....	2
1. Gutachtenvergabe .....	2
2. Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel .....	2
3. Kurzfassung des Gutachtens der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) ..	4
4. Auswirkungen auf Einzelhandel und Verbraucherverhalten .....	10
5. Kurzfassung des Gutachtens des Ifo-Instituts .....	13
<b>III. Stellungnahmen</b> .....	26
1. Bundesländer .....	26
2. Verbände .....	27
3. Gewerkschaften .....	27
4. Kirchen .....	27
<b>IV. Ladenschlussregelungen im europäischen Vergleich</b> .....	28
<b>V. Schlussfolgerungen</b> .....	30
 <b>Anlagen</b>	
Anlagen L-1 bis L-16      Stellungnahmen der Bundesländer .....	33
Anlagen V-1 bis V-13      Stellungnahmen der Verbände .....	67
Anlagen G-1 bis G-5      Stellungnahmen der Gewerkschaften und sonstigen Arbeitnehmerorganisationen .....	101
Anlagen K-1 und K-2      Stellungnahmen der Kirchen .....	127

## I. Parlamentsauftrag

Das Ladenschlussgesetz ist am 29. Dezember 1956 als Arbeitnehmerschutzgesetz in Kraft getreten. Seither hat es insgesamt 11 Änderungen des Ladenschlussgesetzes gegeben.

Im Vorfeld der durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Ladenschluss und zur Neuregelung der Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien vom 30. Juli 1996 vorgenommenen Änderung des Ladenschlussgesetzes haben das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Wirtschaft beim ifo-Institut für Wirtschaftsforschung ein Forschungsprojekt zu allen Gesichtspunkten des Ladenschlussgesetzes in Auftrag gegeben. In seinem damaligen Gutachten hatte das ifo-Institut vorgeschlagen, die täglichen Ladenöffnungszeiten montags bis freitags von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr und samstags von 6:00 Uhr bis 18:00 Uhr zu verlängern. Die Bundesregierung ist seinerzeit nach Gesprächen mit den Beteiligten zu dem Schluss gekommen, im Interesse des Einzelhandels und der dort Beschäftigten abweichend von den Empfehlungen des ifo-Instituts eine maßvolle Änderung des Ladenschlussgesetzes vorzuschlagen. Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Ladenschluss und zur Neuregelung der

Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien vom 30. Juli 1996 wurde der Rahmen für die Ladenöffnungszeiten wie folgt geregelt: montags bis freitags von 6:00 Uhr bis 20:00 Uhr, samstags von 6:00 Uhr bis 16:00 Uhr, an den vier Samstagen vor Weihnachten von 6:00 Uhr bis 18:00 Uhr.

Der Deutsche Bundestag hat anlässlich der Beratungen dieser letzten, am 1. November 1996 in Kraft getretenen Änderung des Ladenschlussgesetzes die nachfolgende Entschließung angenommen:

„Die Bundesregierung wird aufgefordert, drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Deutschen Bundestag einen Erfahrungsbericht vorzulegen.“

Diesem Auftrag des Parlaments kommt die Bundesregierung hiermit nach. Der Erfahrungsbericht wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erstellt. Die übrigen Bundesressorts, insbesondere das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wurden beteiligt.

## II. Empirische Befunde zu den erweiterten Ladenöffnungszeiten

### 1. Gutachtenvergabe

Eine wesentliche Grundlage für den Erfahrungsbericht der Bundesregierung bilden das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebene Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vergebene Gutachten des ifo-Instituts. Die beiden Ministerien haben sich für diese Gutachtenvergabe entschieden, um dem Deutschen Bundestag eine repräsentative Grundlage für die Beurteilung der Auswirkungen der Änderung des Ladenschlussgesetzes von 1996 zur Verfügung stellen zu können.

Die Institute haben ihre Gutachten am 12. Oktober 1999 den beiden Ministerien übergeben. Die Ministerien haben die Gutachten unmittelbar den Bundesländern, Gewerkschaften, Kirchen und den maßgeblichen Verbänden zur Verfügung gestellt. Stellungnahmen der Beteiligten sind diesem Bericht beigelegt.

Die Gutachten von sfs und ifo haben in der öffentlichen Diskussion des Ladenschlusses besondere Bedeutung erlangt. Die Bundesregierung hat sich deshalb entschlossen, die Kurzfassungen der Gutachten, wie sie von den Instituten erstellt wurden, in diesem Bericht im

Wortlaut zu dokumentieren. Die wörtliche Wiedergabe der Kurzfassungen erscheint am besten geeignet, insbesondere in den empirischen Aussagen eine authentische Grundlage für die parlamentarische Willensbildung zu bieten.

Das Gutachten der sfs behandelt die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen und die Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur des Einzelhandels; das Gutachten des ifo-Instituts untersucht die Umsatz- und Unternehmensstruktur des Einzelhandels sowie Konsum- und Einkaufsstättenentscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten.

### 2. Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel

Aus Sicht der Bundesregierung sind folgende Auswirkungen der verlängerten Öffnungszeiten auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel hervorzuheben:

Im Einzelhandel gibt es Anfang 1999 rund 6 % weniger Arbeitsplätze als vor den Änderungen der gesetzlichen

Ladenschlusszeiten im Jahre 1996. Vollzeitarbeitsplätze und der Sozialversicherungspflicht unterliegende Teilzeitarbeitsplätze sind abgebaut worden, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse haben zugenommen. Das Volumen der im Einzelhandel geleisteten Arbeitsstunden hat abgenommen.

Keinen Gebrauch von den 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten machen rund zwei Drittel der Betriebe. Von den Möglichkeiten machen vor allem die großflächigen Betriebe, wie SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte, Kauf- und Warenhäuser Gebrauch. Unter den Betrieben, die die erweiterten Öffnungszeiten nutzen, hat rund ein Fünftel neue Arbeitsplätze geschaffen, 43 % dieser Betriebe haben den Personalbestand gehalten und in 36 % dieser Betriebe ist es zum Arbeitsplatzabbau gekommen.

Im untersuchten Zeitraum ist der Strukturwandel im Einzelhandel fortgeschritten. Der Einzelhandelsumsatz hat stagniert, großflächige Betriebe haben am ehesten höhere Umsätze erzielt, wozu auch längere Öffnungszeiten beigetragen haben.

Nach Auffassung von sfs ist davon auszugehen, dass die Erweiterung der Ladenöffnungszeiten keine positive Beschäftigungswirkung hatte. Nach dem Gutachten ist nicht festzustellen, dass die Erweiterung der Öffnungszeiten einen wirksamen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung im Einzelhandel leisten konnte.

Von den erweiterten Ladenöffnungszeiten sind rund ein Drittel der insgesamt rund 3 Millionen Beschäftigten im Einzelhandel (rund 940 000 Beschäftigte) betroffen. Der Frauenanteil an den Beschäftigten im Einzelhandel beträgt dabei rund zwei Drittel. Die erweiterten Ladenöffnungszeiten haben die Arbeitszeitgestaltung im Einzelhandel verändert. Dies hatte Folgen für die Arbeitsbelastung der betroffenen Beschäftigten. Es wurden zahlreiche Überstunden geleistet. Für viele Beschäftigte setzen die verlängerten Öffnungszeiten eine größere zeitliche Flexibilität voraus. Zahlreiche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Einzelhandel sind zu Spätöffnungszeiten beschäftigt. Die Planungszeiträume sind dabei für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer häufig sehr kurz. Zuschläge für Arbeit zu den erweiterten Öffnungszeiten erhalten zwei Drittel der Beschäftigten nach eigenen Angaben nicht.

Zu den Beschäftigungsbedingungen hat die von sfs durchgeführte Befragung der Beschäftigten und Betriebsräte im Einzelhandel ergeben, dass sich die Arbeit tendenziell verdichtet hat. Ursächlich dafür war, dass die Verlängerung ihrer Öffnungszeiten in nur verhältnismäßig wenigen Betrieben zu Neueinstellungen geführt hat. Die Beschäftigten sehen auch die Lage der Arbeitszeit als bedeutsam an. Sie stehen der Arbeit zu Spätöffnungszeiten kritisch gegenüber, da sie diese Zeiten als sozial wertvoll einstufen. Dies gilt insbesondere für das Wochenende als zusammenhängendem Freizeitblock. Die Beschäftigten und Betriebsräte sehen die Wahrung der Arbeitnehmerinteressen wegen der Arbeitsmarktlage und des Kostendrucks in den Betrieben als schwierig an.

Tabelle I

**Erwerbstätige im Einzelhandel 1995–1998**

	1995	1996	1997	1998
Erwerbstätige (in Tsd.)	3 099	2 979	2 993	2 905
Gebiet (in Tsd.)				
Ost .....	548	546	516	512
West .....	2 551	2 433	2 477	2 393
Geschlecht (in Tsd.)				
Frauen .....	2 049	2 038	2 029	1 993
Männer .....	1 050	942	964	910
Stellung im Beruf (%)				
Selbständige .....	14,0	13,6	13,8	13,4
Angestellte, Arbeiter	80,7	80,9	80,9	81,1
Sonstige*) .....	5,3	5,5	5,3	5,5
Arbeitszeit				
Vollzeit (in Tsd.)	2 074	1 906	1 852	1 829
Teilzeit (in Tsd.)	1 025	1 073	1 141	1 076
Anteil Teilzeit (%)				
insgesamt .....	33,1	36,0	38,1	37,0
Frauen .....	46,4	48,8	51,4	49,6
Männer .....	7,0	8,3	10,3	9,6

\*) Mithelfende Familienangehörige, Auszubildende, Beamte  
Ost = Ostdeutschland, West = Westdeutschland  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Sonderauswertungen

Tabelle II

**Erwerbstätige im Einzelhandel im Vergleich zur Erwerbstätigkeit insgesamt**

– 1998 –

	Erwerbstätigkeit insgesamt	Einzelhandel
Erwerbstätige (in Tsd.) .....	35 860	2 905
Geschlecht (in Tsd.)		
Frauen .....	15 351	1 993
Männer .....	20 508	910
Frauenanteil (%) .....	42,8	68,6
Stellung im Beruf (%)		
Selbständige .....	10,0	13,4
Angestellte, Arbeiter .....	77,9	81,1
Sonstige*) .....	12,0	5,5
Berufsabschluss (%)		
Lehre, Anlernausbildung .....	55,6	67,5
Fachschule .....	9,4	6,2
FH, Uni .....	15,0	5,5
ohne Angabe .....	20,0	20,9
Teilzeitanteil (%)		
insgesamt .....	19,3	37,0
Frauen .....	37,7	49,6
Männer .....	5,5	9,6

\*) Mithelfende Familienangehörige, Auszubildende, Beamte  
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Sonderauswertungen

### 3. Kurzfassung des Gutachtens der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs)

Die Sozialforschungsstelle Dortmund hat folgende Kurzfassung ihres Gutachtens zur Verfügung gestellt:

**„Beschäftigung und Arbeitsbedingungen  
im Einzelhandel  
vor dem Hintergrund neuer Öffnungszeiten,  
Kurzfassung eines Gutachtens  
im Auftrag des Bundesministeriums  
für Arbeit und Sozialordnung**

#### 1. Problemstellung und Zielsetzung

Zum 1. November 1996 wurden mit der Änderung des Ladenschlussgesetzes die Möglichkeiten zur Öffnung von Einzelhandelsbetrieben an Werktagen erweitert. Anlässlich dieser Gesetzesänderung hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, nach Ablauf von drei Jahren einen Bericht über die Erfahrungen mit den erweiterten Öffnungsmöglichkeiten vorzulegen. Zur Vorbereitung dieses Berichts wurde das Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beauftragt, die Auswirkungen der neuen Ladenöffnungszeiten auf die Beschäftigung im Einzelhandel zu untersuchen. Parallel wurde das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie damit beauftragt, die Folgen der Gesetzesänderung für die Betriebe des Handels und für die Verbraucher zu untersuchen. Beide Studien wurden in enger Kooperation der beteiligten Institute erstellt.

Im Mittelpunkt des vorliegenden sfs-Gutachtens stehen die bisherigen Erfahrungen mit den Auswirkungen veränderter Ladenöffnungszeiten auf die Anzahl und Struktur der Arbeitsplätze und auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Einzelhandel. Dazu sind folgende Fragen zu untersuchen:

Welche Folgen hatte die Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten für die Entwicklung der Beschäftigung im Einzelhandel? Wie haben sich die neuen Öffnungszeiten auf die Arbeitsbedingungen und auf die Lebenssituation der Beschäftigten ausgewirkt?

Zur Untersuchung dieser Fragen wurden betriebliche Verantwortliche und Beschäftigte im Einzelhandel repräsentativ befragt. An der schriftlichen Betriebsbefragung im März/April 1999 beteiligten sich 2 550 Betriebe. 2 300 im Einzelhandel Erwerbstätige wurden im Zeitraum von Juni 1998 bis Mai 1999 telefonisch befragt. Ergänzend wurden Mitglieder betrieblicher Interessenvertretungen im Sommer 1999 in Gruppendiskussionen um weitere Informationen und Einschätzungen zur Praxis in den von ihnen vertretenen Einzelhandelsunternehmen gebeten.<sup>1)</sup>

Ziel dieses Gutachtens ist es, die beschäftigungs- und arbeitsbezogenen Erfahrungen mit den neuen Öffnungs-

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

möglichkeiten innerhalb des betrachteten Zeitraumes zu bilanzieren; Empfehlungen für die weitere Gestaltung der Ladenschlussregelung sind nicht Gegenstand dieses Auftrags.

Die wichtigsten Ergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen erweiterter Ladenöffnungszeiten (2) und den Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebenssituation der Beschäftigten (3) werden im Folgenden zusammenfassend vorgestellt und bewertet (4).

#### 2. Beschäftigungswirkungen erweiterter Ladenöffnungszeiten

In der Diskussion vor der Novellierung des Ladenschlussgesetzes 1996 spielten beschäftigungspolitische Argumente eine wichtige Rolle: Erwartet wurde, dass längere Ladenöffnungszeiten die Nachfrage der Handelsunternehmen nach Arbeitskräften erhöhen und dadurch mehr Arbeitsplätze in dieser Branche entstehen würden.

Zur Überprüfung der tatsächlichen Beschäftigungseffekte wurden vor allem folgende Dimensionen der Beschäftigung untersucht:

- Anzahl der Arbeitsplätze in „Verkaufsstellen“ des Einzelhandels, also in Läden, Geschäften, Märkten vor und nach der Änderung des Ladenschlussgesetzes im Vergleich (März 1996, März 1999) nach Art der Beschäftigungsverhältnisse (Vollzeit-, sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung<sup>2)</sup>) und Art der Verkaufsstelle (Fachgeschäfte unterschiedlicher Größe, Lebensmittelsupermärkte, Fachmärkte, SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte, Kauf- und Warenhäuser)
- Veränderung der Anzahl und Zusammensetzung der Arbeitsplätze in den Betrieben, die die neuen Öffnungsmöglichkeiten nutzen bzw. nicht nutzen, zwischen den Vergleichszeitpunkten (März 1996 und März 1999)
- Einschätzungen der betrieblichen Verantwortlichen (Inhaber/innen bzw. Geschäfts-/ Filialleiter/innen) zu personalpolitischen Fragen im Zusammenhang mit den neuen Öffnungsmöglichkeiten

#### 2.1 Die neuen Öffnungsmöglichkeiten haben den Rückgang der Beschäftigung im Einzelhandel insgesamt nicht aufhalten können

In den letzten drei Jahren sind in den Verkaufsstellen des Einzelhandels ca. sechs Prozent der Arbeitsplätze verloren gegangen. Das Volumen der Beschäftigung, also die Anzahl der im Verkauf geleisteten Arbeitsstunden, verringerte sich um mehr als acht Prozent. Reduziert wurden vor allem die Vollzeitarbeitsplätze, aber auch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze wurden abgebaut. Demgegenüber wurde die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse erhöht (vgl. Abbildung 1).

<sup>1)</sup> Die Betriebsbefragung wurde in Kooperation mit dem ifo-Institut durchgeführt. Mit der Befragung der Beschäftigten wurde Infratest Burke Sozialforschung beauftragt.

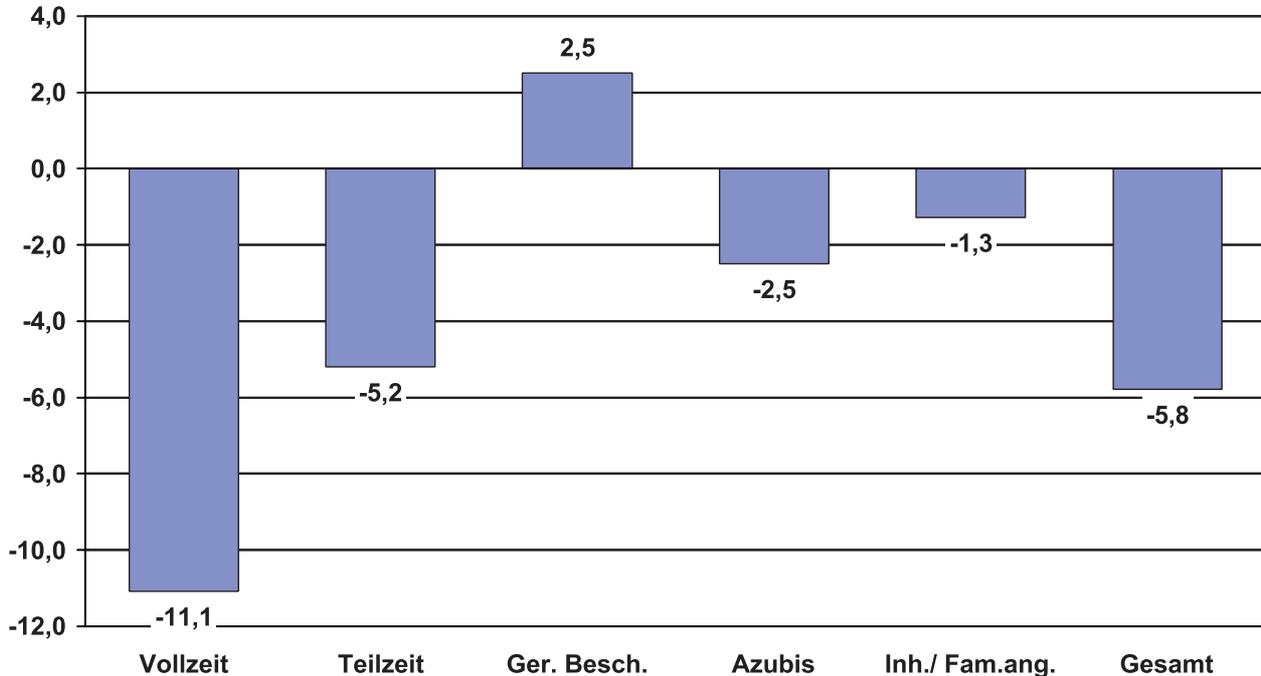
<sup>2)</sup> Die gesetzliche Neuregelung dieser Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 ist damit von der Untersuchung nicht berührt.

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 1

**Veränderung der Erwerbstätigkeit in den Verkaufsstellen des Einzelhandels 1996/99**

– in Prozent –



Quelle: sfs/ifo-Betriebsbefragung 1999.

Die insgesamt rückläufige Beschäftigungsentwicklung wurde von den erweiterten Öffnungszeiten nicht direkt beeinflusst. Auch in den Betrieben mit längeren Öffnungszeiten sind insgesamt betrachtet Arbeitsplätze verlorengegangen.

- In den Betrieben mit längeren Öffnungszeiten ging die Anzahl der abhängig Beschäftigten seit Frühjahr 1996 um 6,8 Prozent zurück. Der Rückgang war damit etwas größer als auf der Ebene der Branche insgesamt und deutlich größer als in Betrieben, die ihre Öffnungszeiten nicht verlängert haben (minus 5,3 Prozent). Umgerechnet auf das Volumen der eingesetzten Arbeitsstunden gingen bei „Verlängerern“ 8,8 Prozent der Beschäftigung verloren, bei „Nicht-Verlängerern“ 7,4 Prozent.

Auf der Ebene der Branche insgesamt hat die Erweiterung der Öffnungszeiten also bisher keinen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet. Beschäftigungsgewinne wären vor allem dann zu erwarten gewesen, wenn es dem Handel gelungen wäre, seine Wirtschaftskraft zu stärken und sich einen größeren Anteil an den Ausgaben der Konsumentinnen und Konsumenten zu sichern. Da der Einzelhandelsumsatz in den letzten drei Jahren jedoch tendenziell zurückging, ist es nicht überraschend, dass die erwarteten Beschäftigungswirkungen nicht eingetreten sind.

## 2.2 Die Mehrheit der Betriebe, die ihre Öffnungszeiten verlängert haben, hat dabei keine neuen Arbeitsplätze geschaffen

Von den neuen Öffnungsmöglichkeiten macht etwa ein Drittel der Betriebe Gebrauch:

- 37,6 Prozent der Betriebe geben an, dass sie im Frühjahr 1999 an mindestens einem Wochentag mit Ausnahme des Donnerstags, an dem sie auch schon vor der Gesetzesänderung länger öffnen konnten, nach 18:30 Uhr bzw. am Samstag nach 14:00 Uhr geöffnet haben.<sup>3)</sup>
- Im Durchschnitt wurden die Öffnungszeiten um 6,3 Stunden in der Woche verlängert. Etwa die Hälfte der „Verlängerer“ nutzt die Öffnungsmöglichkeiten an allen sechs Tagen in voller Länge oder teilweise.

Es sind vor allem die großen Betriebe der selbstbedienungsorientierten Betriebsformen (SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte) und die Kauf- und Wa-

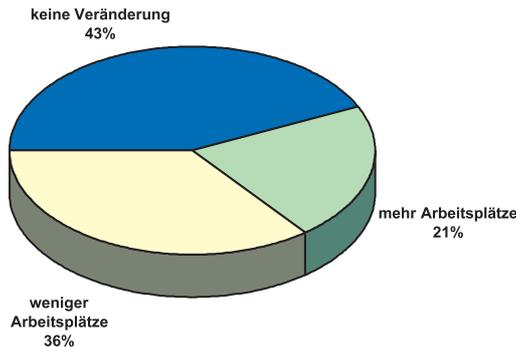
<sup>3)</sup> Nicht einbezogen wurden in diese Auswahl Betriebe, die aus verschiedenen Gründen schon vor der Gesetzesänderung nicht an die allgemein geltenden Ladenöffnungszeiten gebunden waren. Dies betrifft Kioske, Tankstellen und Geschäfte, für die dauernde Ausnahmeregelungen gelten, weil sie etwa in einem Bahnhof oder Flughafen oder in einem touristischen Zentrum gelegen sind.

renhäuser, die ganz überwiegend – zu mehr als 80 Prozent – länger öffnen. Unterdurchschnittlich beteiligen sich die Fachgeschäfte und die Lebensmittelsupermärkte an den Spätöffnungszeiten.

Ganz überwiegend war es den Betrieben möglich, die Öffnungszeiten mit dem vorhandenen Personalbestand oder auch mit weniger Personal auszuweiten:

Abbildung 2

### Beschäftigungsdynamik 1996/99 in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten



Quelle: sfs/ifo-Betriebsbefragung 1999

Quelle: sfs/ifo-Betriebsbefragung 1999.

– Ein Fünftel der Betriebe, die nach der Änderung des Ladenschlussgesetzes ihre Öffnungszeiten in den Abend bzw. in den Samstagnachmittag hinein verlängert haben, beschäftigt heute mehr Personen als vor der Gesetzesänderung. Ein Drittel beschäftigt heute weniger Personen, bei 43 Prozent hat sich die Anzahl der Beschäftigten nicht verändert.

Für die Entscheidung über Neueinstellungen war vor allem ausschlaggebend, ob die Betriebe ihren Umsatz steigern konnten:

– Ein Drittel der Betriebe, die 1998 mehr Umsatz hatten als 1995 und ein Drittel der Betriebe, die ihre aktuelle Absatzsituation als gut bis sehr gut einschätzten, hatten im Frühjahr 1999 mehr Arbeitsplätze als 1996. Das gilt für „Verlängerer“ und „Nicht-Verlängerer“ gleichermaßen.

Auch im Urteil der befragten betrieblichen Verantwortlichen spiegeln sich diese Ergebnisse:

– Zwei Drittel der Befragten in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten sieht keinen Zusammenhang zwischen Öffnungszeiten und Arbeitsplätzen. Hingegen sehen mehr als 70 Prozent einen Zusammenhang zwischen der Umsatzentwicklung und der Zahl der Arbeitsplätze.

Der wirtschaftliche Erfolg ist sehr viel entscheidender für die Entwicklung der Beschäftigung als die bloße Ausweitung der Öffnungszeiten. Bemerkenswert ist, dass rückläufige Umsätze sich deutlich stärker negativ auf die Beschäftigung auswirken, als umgekehrt wachsende Umsätze in zusätzliche Beschäftigung umgesetzt werden.

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

### 2.3 Durch die betriebliche Umsetzung der neuen Öffnungszeiten hat sich der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätze und der geringfügig Beschäftigten weiter erhöht

Im Einzelhandel sind traditionell sehr viele Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte tätig. In den letzten Jahren hat sich ihr Anteil durch den Abbau von Vollzeitarbeitsplätzen weiter erhöht:

- 1999 sind von allen Erwerbstätigen 38 Prozent Vollzeitbeschäftigte, 26,2 Prozent sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte und 16,5 Prozent geringfügig Beschäftigte.<sup>4)</sup>
- Vor allem in SB-Warenhäusern/Verbrauchermärkten (plus 27 %), Fachmärkten (plus 14 %) und mittleren Fachgeschäften (plus 20 %) wurden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen und gleichzeitig Vollzeitarbeitsplätze abgebaut.

Auch diejenigen Betriebe, die ihre Öffnungszeiten ausgeweitet haben und mehr Umsatz realisieren konnten, also „Gewinner“ der neuen Öffnungsmöglichkeiten sind, haben ihren Personalbestand dadurch „flexibilisiert“, dass sie Vollzeitarbeitsplätze abgebaut und gleichzeitig geringfügige Beschäftigungsverhältnisse neu eingerichtet haben.

– Betriebe mit längeren Öffnungszeiten, die 1998 höhere Umsätze als 1995 zu verzeichnen hatten, haben die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten durchschnittlich um 3,5 Prozent verringert, jedoch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten um 4,2 Prozent und die der geringfügig Beschäftigten um 9,5 Prozent erhöht.

Nach Einschätzung der befragten Verantwortlichen in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten war die Einstellung von geringfügig Beschäftigten die bedeutsamste personalpolitische Maßnahme:

– 34,9 Prozent der Befragten in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten gegenüber 21,6 Prozent der Befragten in Betrieben mit unveränderten Öffnungszeiten geben an, dass diese Maßnahme „wichtig“ oder „sehr wichtig“ sei.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind nicht nur für kleinere Fachgeschäfte eine wichtige Möglichkeit, die Personalkosten gering zu halten und den Personaleinsatz flexibel zu gestalten. Sondern sie werden zunehmend auch von großflächigen Betriebsformen und von wirtschaftlich erfolgreichen Betrieben als wichtiges personalpolitisches Instrument genutzt.

### 3. Auswirkungen veränderter Ladenöffnungszeiten auf die Arbeitsbedingungen und die Lebenssituation der Beschäftigten im Einzelhandel

Mit der Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten wurde die Zielsetzung des Ladenschlussgesetzes, den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor „überlan-

<sup>4)</sup> Die übrigen Anteile verteilen sich auf die tätigen Inhaber/-innen, die mithelfenden Familienangehörigen, die Auszubildenden und Sonstige (z.B. Praktikant/-innen).

gen“ Arbeitszeiten und Wochenendarbeit zu gewährleisten, nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es war aber zu erwarten, dass die neuen Öffnungszeiten die Arbeitsbedingungen beeinflussen und möglicherweise auch zusätzliche Belastungen für die Beschäftigten bedeuteten. Zu fragen war:

- Wie viele und welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind von der Arbeit zu „Spätöffnungszeiten“ betroffen?
- Wie wird der Arbeitseinsatz in den Betrieben geregelt? Welche Möglichkeiten zum Ausgleich von Nachteilen werden genutzt?
- Wie wirkt sich die Arbeit zu diesen Zeiten auf die persönliche Situation der betroffenen Beschäftigten und auf ihr Belastungsempfinden aus?
- Welche Interessen haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen sowohl als Beschäftigte im Verkauf als auch als Konsumentinnen und Konsumenten in Bezug auf die Regelung der Öffnungszeiten?

### *3.1 Rund 940 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten gegenwärtig zu Spätöffnungszeiten*

Von der Arbeit nach 18:30 Uhr bzw. nach 14:00 Uhr am Samstag sind gut ein Drittel aller im Einzelhandel Beschäftigten betroffen.

- 38 Prozent aller Einzelhandelsbeschäftigten arbeiten an Abenden und 32 Prozent an Samstagnachmittagen.

Die meisten arbeiten an zwei bis drei Tagen in der Woche zu diesen Zeiten. Ca. 180 000 Personen stehen jedoch an fünf Tagen in der Woche abends im Geschäft und ca. 230 000 Personen jeden Samstag.

Durch die Verlängerung der Öffnungszeiten hat sich also die Anzahl der Erwerbstätigen, die abends und am Samstag arbeiten, erheblich erhöht.

### *3.2 Die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten hat Bewegung in die Arbeitszeitgestaltung im Einzelhandel gebracht*

Im Einzelhandel wird seit langem mit flexiblen Arbeitszeiten gearbeitet. Die weitere Entkoppelung der individuellen Arbeitszeiten der Beschäftigten von den Öffnungszeiten der Betriebe verstärkte die Notwendigkeit, Formen der Arbeitszeitgestaltung zu entwickeln, die sowohl den betrieblichen Erfordernissen als auch den Interessen der Beschäftigten Rechnung tragen.

- 40 Prozent der Betriebe mit längeren Öffnungszeiten haben heute ein anderes Arbeitszeitsystem als 1996; Betriebe ohne längere Öffnungszeiten haben ihr Arbeitszeitsystem nur zu 16 Prozent verändert.

Vollzeitbeschäftigte haben heute gegenüber der Vergangenheit häufig günstigere Arbeitszeitregelungen, weil die früher weit verbreiteten langen Mittagspausen reduziert wurden und weil Schichtsysteme sowie Fünf- statt Sechs-Tage-Wochen weiter verbreitet sind. Dadurch sind längere zusammenhängende „Freizeitblöcke“ möglich geworden. Es profitieren davon vor allem Beschäftigte in Kauf- und Warenhäusern.

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

Für alle Beschäftigtengruppen haben sich die Anforderungen an zeitliche Flexibilität erhöht: Sowohl Vollzeitbeschäftigte als auch Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte arbeiten heute häufiger mit von Woche zu Woche wechselnden Arbeitszeiten.

- Insgesamt hat ein gutes Drittel von Woche zu Woche unterschiedliche Arbeitszeiten. Gegenüber 1996 haben variable Arbeitszeiten nur in den Betrieben zugenommen, die heute länger öffnen.
- Beschäftigte in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten arbeiten heute fast zur Hälfte mit variablen Arbeitszeiten.

Am flexibelsten arbeiten die Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten:

- 26 Prozent der Vollzeitbeschäftigten, 44 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten und 58 Prozent der geringfügig Beschäftigten arbeiten in flexiblen Arbeitszeiten.

Die Beschäftigten mit flexiblen Arbeitszeiten haben dabei mehrheitlich das Gefühl, eigene Wünsche in die Personaleinsatzplanung einbringen zu können.

- Drei Viertel der Befragten geben an, dass sie ihre Wünsche in die Arbeitszeitplanung einbringen können. Insgesamt 13 Prozent meinen, sie können das nicht bzw. eher nicht.

Als problematisch muss bewertet werden, dass die Planungshorizonte im Rahmen flexibler Arbeitszeitgestaltung häufig sehr kurz sind.

- 38 Prozent der Beschäftigten mit flexiblen Arbeitszeiten erfahren weniger als vier Tage vorher, wann sie arbeiten müssen, nur 19 Prozent können ihre Arbeitszeit länger als zwei Wochen vorher einplanen.

Auch wenn Betriebsvereinbarungen längere Planungszeiträume vorsehen, können sich die Beschäftigten häufig nicht darauf verlassen, weil aufgrund knapper Personalbemessung der Personaleinsatz kurzfristig verändert wird.

Hinzu kommt, dass sehr viele Überstunden geleistet werden:

- Vollzeitbeschäftigte erbringen durchschnittlich 18,9 Stunden Mehrarbeit im Monat, Teilzeitbeschäftigte 12,8 Stunden und geringfügig Beschäftigte 9,7 Stunden.

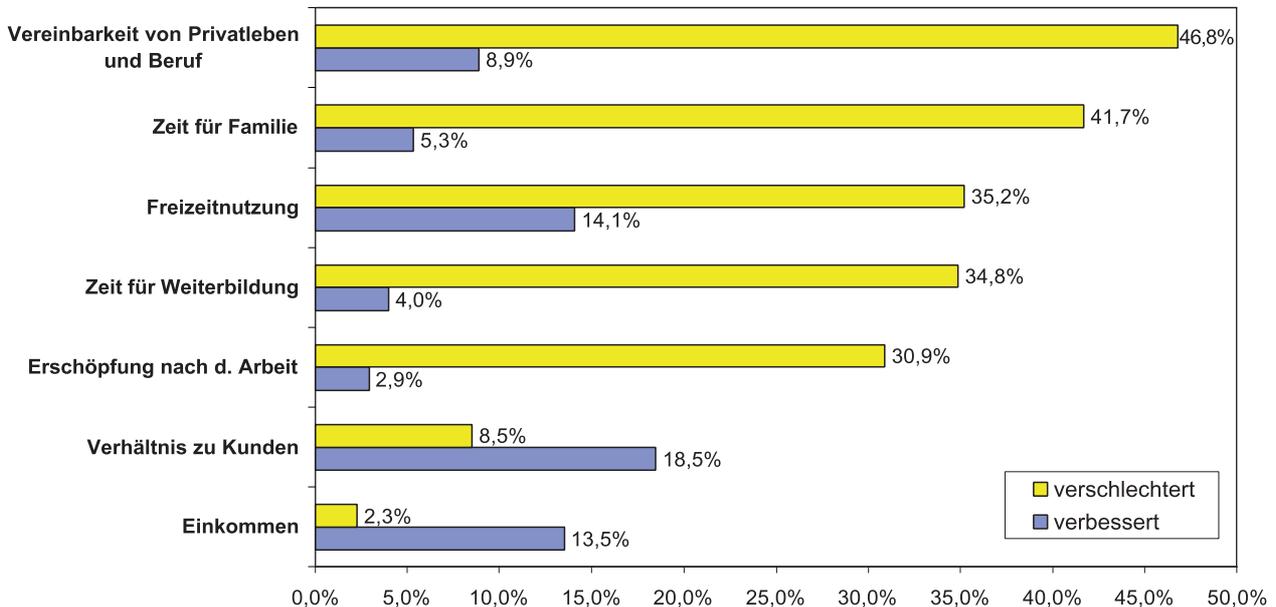
Die betriebliche Umsetzung der neuen Öffnungszeiten in der Arbeitszeitgestaltung und der Personaleinsatzplanung lässt organisatorische Mängel erkennen, die z.T. zu zusätzlichen Belastungen der Beschäftigten führen.

### *3.3 Durch verlängerte Ladenöffnungszeiten fühlen sich vor allem Vollzeitbeschäftigte stärker belastet*

Über zusätzliche Belastungen durch die neuen Öffnungszeiten klagen vor allem Vollzeitbeschäftigte und Führungskräfte. Diese Beschäftigtengruppen sind auch besonders häufig zu den Spätöffnungszeiten tätig.

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 3

**Veränderungen der persönlichen Situation von Vollzeitbeschäftigten durch verlängerte Öffnungszeiten**

Quelle: sfs/Infratest-Beschäftigtenbefragung im Einzelhandel 1999.

Überraschend ist, dass männliche Beschäftigte zusätzliche Belastungen im Verhältnis von Beruf und Privatleben noch deutlicher empfinden als weibliche. Die größeren Belastungen werden offenbar nur für eine Minderheit durch bessere Möglichkeiten zur Freizeitnutzung kompensiert. Auch finanziell lohnt sich die Arbeit zu Spätöffnungszeiten nur für eine Minderheit unter den Beschäftigten. Fast ein Fünftel der Vollzeitbeschäftigten stellt jedoch fest, dass sich das Verhältnis zu den Kunden verbessert habe.

Als ein großes Problem der Arbeit zu Spätöffnungszeiten wird die mangelnde Abstimmung der Ladenöffnungszeiten mit den Zeiten des öffentlichen Personennahverkehrs beschrieben. Dadurch ergeben sich für viele Beschäftigte mit Abendarbeit sehr lange Heimwegzeiten und zusätzliche Belastungen durch Sicherheitsrisiken. Nach Ansicht der betrieblichen Interessenvertretungen sind hier konzertierte Aktionen von Handelsunternehmen, Verkehrsbetrieben und Städten gefordert.

### 3.4 Nur ein Drittel der Beschäftigten, die zu Spätöffnungszeiten arbeiten, erhält nach eigenen Angaben dafür Zuschläge

Zwischen den Tarifpartnern wurden Zuschläge für die Arbeit nach 18:30 Uhr und an Samstagen nach 14:00 Uhr in der Höhe von in der Regel 20 Prozent vereinbart.<sup>5)</sup> Von diesen Zuschlägen profitiert bisher nach eigenen Angaben nur eine Minderheit unter den Beschäftigten:

- Nur ein Drittel aller abends Arbeitenden und nur ein Viertel der samstags Arbeitenden geben an, dass sie Zuschläge erhalten.

<sup>5)</sup> Je nach Tarifgebiet variiert die Zahl der Samstage pro Monat, die zuschlagsfrei zu arbeiten ist.

- Nur 15 Prozent der befragten betrieblichen Verantwortlichen geben an, dass Zuschläge für Arbeit nach 18:30 Uhr gezahlt werden; 13 Prozent nennen Zuschlagszahlungen für samstags nach 14:00 Uhr.

Zuschläge werden überwiegend in Freizeit abgegolten. Dass nur ein Teil der Befragten angibt, Zuschläge zu erhalten bzw. zu zahlen, könnte daran liegen, dass bei vielen Befragten die Beschäftigungsverhältnisse nicht den Regelungen eines Tarifvertrages unterliegen. Denkbar sind auch Informationsdefizite der Beschäftigten. In tarifgebundenen Betrieben mit betrieblichen Interessenvertretungen werden Zuschläge in der Regel gewährt.

Die weitaus überwiegende Mehrheit der Betriebe im Einzelhandel hat jedoch keinen Betriebsrat:

- Nur 5,8 Prozent der befragten betrieblichen Verantwortlichen geben an, dass in ihrem Betrieb eine Interessenvertretung der Beschäftigten besteht. In fast allen diesen Betrieben wurden Betriebsvereinbarungen im Zusammenhang mit den neuen Öffnungszeiten abgeschlossen.

Daher können Regelungen auf der betrieblichen Ebene über Vergünstigungen zum Ausgleich von Nachteilen, die durch die Arbeit zu Spätöffnungszeiten entstehen, nur einen Teil der Beschäftigten erreichen.

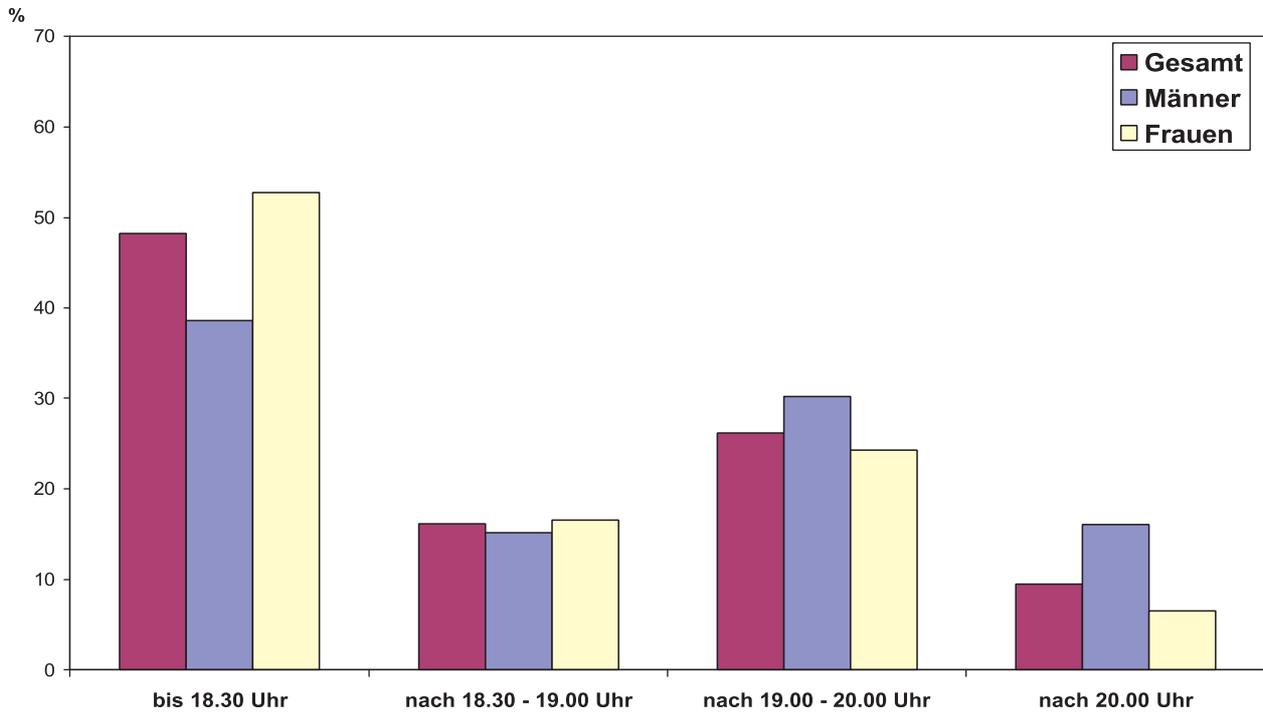
### 3.5 Beschäftigte im Einzelhandel wünschen fast alle keinen späteren Ladenschluss als 20:00 Uhr

Fast die Hälfte der Einzelhandelsbeschäftigten würde am liebsten an den früher geltenden Ladenschlusszeiten bis 18:30 Uhr festhalten. 16 Prozent möchten die Geschäfte gerne um 19:00 Uhr geschlossen sehen, 26 Prozent spätestens um 20:00 Uhr. Nur 9 Prozent der Beschäftigten möchten längere Öffnungszeiten als die heute geltenden.

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 4

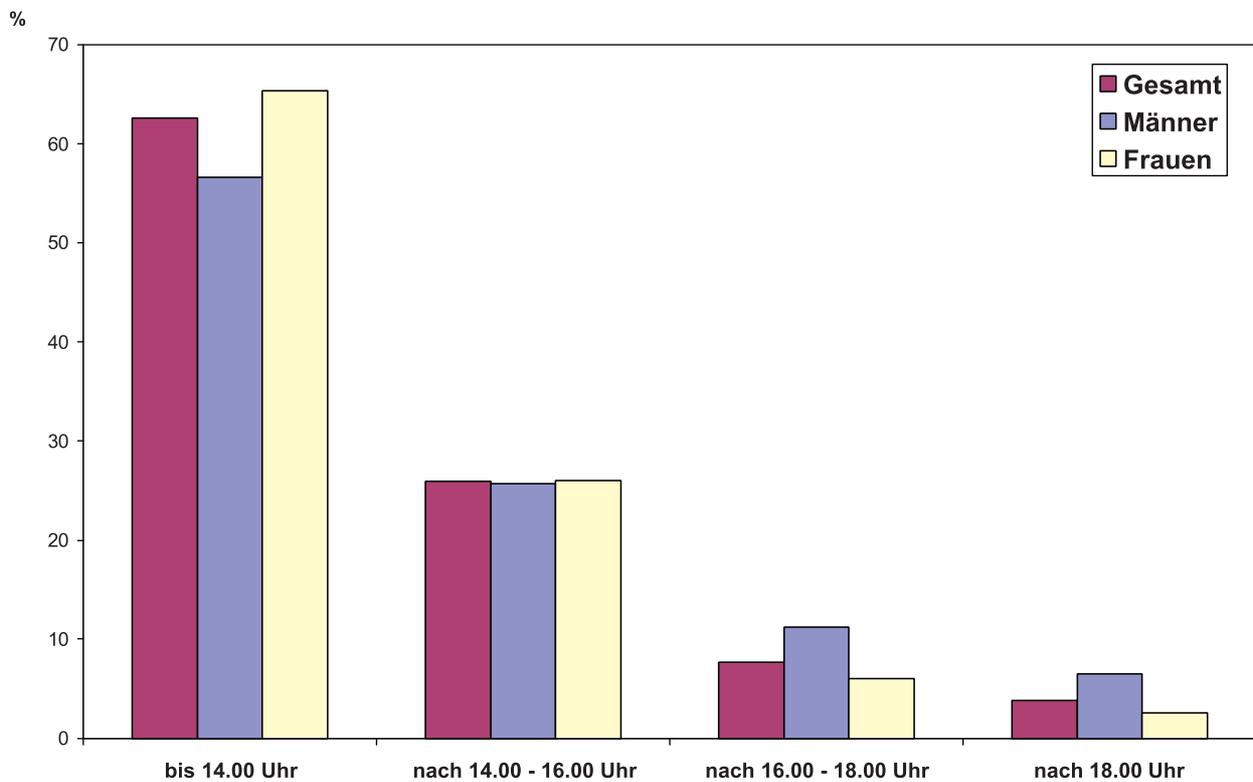
**Öffnungszeitenwünsche der Beschäftigten für Montag bis Freitag**



Quelle: sfs-Infratest Beschäftigtenbefragung 1999.

Abbildung 5

**Öffnungszeitenwünsche der Beschäftigten für den Samstag**



Quelle: sfs-Infratest Beschäftigtenbefragung 1999.

Frauen sind insgesamt für kürzere Öffnungszeiten als Männer. Dies dürfte vor allem Ausdruck der Tatsache sein, dass Frauen in stärkerem Umfang als Männer Erwerbsarbeit und Privatleben in Einklang bringen müssen.

Junge Leute stehen längeren Öffnungszeiten am aufgeschlossenen gegenüber. Die mit zunehmenden Lebensalter höhere Zahl derer, die einen frühen Ladenschluss präferieren, kann als Ausdruck tatsächlicher oder befürchteter Belastungen verstanden werden.

Vor allem am Samstag möchten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Öffnungszeiten nicht länger ausweiten. Dem Wochenende als zusammenhängendem Freizeitblock messen sie eine noch höhere Bedeutung zu als dem Feierabend während der Woche. Insbesondere die Beschäftigten, die sehr häufig samstags arbeiten müssen, die Vollzeitbeschäftigten und Führungskräfte im Verkauf, möchten die Läden samstags früher schließen.

Die Erfahrungen seit 1996 haben bei der Mehrheit der Beschäftigten ihre Zurückhaltung gegenüber längeren Öffnungszeiten nicht aufbrechen können. Dass insbesondere Frauen für einen früheren Ladenschluss plädieren, ist als ein wichtiger Hinweis darauf zu verstehen, dass diese für die Frauenerwerbsarbeit wichtige Branche für weibliche Beschäftigte durch die Ausdehnung von Ladenöffnungszeiten an Attraktivität verlieren dürfte.

#### 4. Folgerungen aus den ersten Erfahrungen mit den erweiterten Öffnungszeiten

##### 4.1 Die beschäftigungspolitischen Hoffnungen, die mit der Lockerung des gesetzlichen Öffnungszeitenrahmens verbunden waren, haben sich nicht erfüllt

Es gibt heute nicht mehr, sondern weniger Arbeitsplätze im Einzelhandel als vor der Erweiterung der Öffnungszeiten. Die neuen Öffnungszeiten haben keinen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Beschäftigung in der Branche genommen. Es kann auch nicht festgestellt werden, dass die neuen Öffnungsmöglichkeiten einen Beitrag zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze geleistet hätten; auch länger öffnende Betriebe haben Arbeitsplätze abgebaut. Von entscheidender Bedeutung für das Beschäftigungsniveau ist die wirtschaftliche Entwicklung der Branche. Da es dem Einzelhandel im betrachteten Zeitraum nicht gelungen ist, zusätzliche Umsätze zu realisieren, wurden keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Zudem wurden in den Betrieben auch Rationalisierungspotentiale genutzt.

Die qualitativen Veränderungen der Beschäftigungsstruktur können unterschiedlich bewertet werden: Einerseits wurden durch den in den letzten Jahren nochmals gewachsenen Anteil der Teilzeit- und der geringfügigen Beschäftigung mehr Personen im Erwerbssystem gehalten bzw. erstmals in Erwerbsarbeit gebracht, als es zu erwarten gewesen wäre, wenn Vollzeitarbeitsplätze beibehalten oder neu geschaffen worden wären. Andererseits ist damit das Arbeitsvolumen so weit „geteilt“ wor-

sfs: Kurzfassung des Gutachtens

den, dass noch weniger Beschäftigte als in der Vergangenheit die Möglichkeit haben, mit ihrer Erwerbsarbeit im Handel ihren Lebensunterhalt und ihre Chancen auf künftige berufliche Entwicklung zu sichern.

Die Erweiterung des Öffnungszeitenrahmens wird von den Unternehmen als neues Instrument im Wettbewerb um Marktanteile genutzt. Angesichts der Ungewissheit, ob die zusätzlichen Kosten, die mit längeren Öffnungszeiten grundsätzlich verbunden sind, sich für das einzelne Unternehmen „lohnen“, sind größere Unternehmen prinzipiell eher in der Lage, ihre Öffnungszeiten auszuweiten und damit Umsatzgewinne zu Lasten der anderen Unternehmen zu realisieren. Dadurch wird tendenziell der Strukturwandel im Handel durch die neuen Öffnungsmöglichkeiten verstärkt. Für die quantitative Entwicklung der Beschäftigung, für die Sicherung von Vollzeitarbeitsplätzen und für das Niveau der Qualifikationsanforderungen an den Arbeitsplätzen im Verkauf hat das bisher überwiegend negative Effekte.

##### 4.2 Die Arbeitsbedingungen im Einzelhandel haben sich unter dem Einfluss der neuen Öffnungsmöglichkeiten z.T. verschlechtert

Nur wenige Betriebe haben die Erweiterung der Öffnungszeiten zum Anlass für Neueinstellungen genommen, so dass die Arbeit tendenziell verdichtet wurde. Nur für eine Minderheit der Beschäftigten wurde ein Ausgleich in Form günstigerer Arbeitszeitregelungen oder durch Gewährung von Zuschlägen ermöglicht. Vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktlage und des Kostendrucks in den Unternehmen ist es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schwierig, ihre Interessen zu sichern. Dass die Beschäftigten einer weiteren Ausdehnung des Öffnungszeitenrahmens kritisch gegenüberstehen, kann auch als Ausdruck ihrer bisherigen Erfahrungen mit der betrieblichen Umsetzung der Spätöffnungszeiten verstanden werden. Generell schätzen die Beschäftigten diese Zeiten weiterhin als sozial besonders wertvoll, weil sie bisher regelmäßig und gemeinsam mit anderen genutzt werden konnten.

#### 4. Auswirkungen auf Einzelhandel und Verbraucherverhalten

Die Auswirkungen der 1996 verlängerten Ladenöffnungszeiten auf Einzelhandel und Verbraucherverhalten waren Gegenstand der Untersuchung des Ifo-Instituts.

Folgende Ergebnisse sind aus Sicht der Bundesregierung hervorzuheben:

1. Die Effekte der verlängerten Ladenöffnungszeiten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher
  - Die Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher (57 %) stehen den neuen verlängerten Ladenöffnungszeiten an den Abenden montags bis freitags bis 20:00 Uhr und an den Samstagnachmittagen bis 16:00 Uhr positiv gegenüber. Insgesamt äußerten sich 17 % eher gegen die veränderten Ladenöffnungszeiten.

- 74 % der Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich persönlich an den Werktagen von Montag bis Freitag keine weitere Verlängerung der Ladenöffnungszeiten. Bezogen auf den Samstag präferieren 66 % der Verbraucherinnen und Verbraucher keine weitere Öffnungsverlängerung.
- Ein Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher sieht auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten von montags bis freitags das Wochenende als einen einheitlichen Freizeitblock an, der möglichst nicht durch zum Teil recht zeitintensive Käufe unterbrochen werden sollte. Bei den Samstagen sprechen sich 35 % für die bis 1996 geltenden Ladenöffnungsregelungen bis 14:00 Uhr aus, 31 % für die derzeitige Öffnungsmöglichkeit bis 16:00 Uhr und 25 % befürworten eine Öffnung über diesen Rahmen hinaus.
- Eher für eine generelle Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Wochentagen sind 45 % der Verbraucherinnen und Verbraucher, 36 % befürworten eine Beibehaltung und knapp 19 % nehmen hierzu keine Stellung.
- 44 % der Verbraucherinnen und Verbraucher sind gegen eine Freigabe des Verkaufs an den Sonn- und Feiertagen. 25 % sprechen sich für eine zeitlich begrenzte Ladenöffnung an diesen Tagen aus und nur 21 % für eine Ladenöffnung ohne zeitliche Begrenzung.
- Im Durchschnitt nutzen rund 50 % der Verbraucherinnen und Verbraucher die verlängerten abendlichen und samstäglich Öffnungszeiten „öfter mal oder wöchentlich“. Rund 53 % der Verbraucherinnen und Verbraucher in Westdeutschland nutzen vor allem Geschäfte in den Innenstadtlagen, nur 26,5 % nehmen Einkaufsgelegenheiten am Strand bzw. der Grünen Wiese (wie z. B. Fach- und Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser) wahr. In Ostdeutschland präferieren 40 % der Verbraucherinnen und Verbraucher die Grüne Wiese, während 27 % die Innenstädte bevorzugen. Insgesamt geben knapp 50 % der Verbraucherinnen und Verbraucher an, dass sie die Innenstädte für die verlängerten Einkaufsmöglichkeiten bevorzugen.
- Es werden erhebliche Defizite bei der Anpassung der Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs an die verlängerten Einkaufsmöglichkeiten gesehen, besonders in Klein- und Mittelzentren. Als unzureichend wird auch die Anpassung im Öffnungsverhalten und in der Servicebereitschaft von Banken sowie staatlichen Institutionen eingestuft.
- 54 % der Verbraucherinnen und Verbraucher empfinden es als störend, dass die Ladenöffnungszeiten weniger einheitlich sind als vor der Neuregelung des Ladenschlussgesetzes 1996.
- Rund 84 % haben angegeben, keine höheren Ausgaben durch die neuen Öffnungszeiten getätigt zu haben. Eine wichtige Rolle spielte bei der Beurteilung die Einschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und die persönlichen Einkommensperspektiven.

Tabelle III

**Beurteilung der Auswirkungen der verlängerten Ladenöffnungszeiten auf das persönliche Einkaufsverhalten der Verbraucher in 1999**

Die Aussage ...	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	keine Angaben
Ich habe den Eindruck, durch die verlängerten Ladenöffnungszeiten gebe ich mehr Geld aus als vorher	12	84	4
Ich habe jetzt mehr Zeit und Ruhe als vorher, um aus den verschiedenen Angeboten das mir Passende auszuwählen	50	45	5
Alles, was ich jetzt montags bis freitags nach 18.30 Uhr oder an Samstagen nach 14.00 Uhr gekauft habe, hätte ich auch gekauft, wenn es keine verlängerten Ladenöffnungszeiten gäbe	66	27	7

Quelle: Infratest/ifo-Institut, Mai 1999

2. Die Effekte des neuen Ladenschlussgesetzes auf die Verkaufsstellen des Einzelhandels

- Die verlängerten Öffnungszeiten werden von 23,2 % der Verkaufsstellen des Einzelhandels an mindestens 2 Tagen von Montag- bis Freitagabend und am Samstagnachmittag ab 14:00 Uhr genutzt. Auf sie entfallen nach den Berechnungen des Instituts 62 % des Einzelhandelsumsatzes.
- Die Häufigkeit der Nutzung der gesetzlich erweiterten Ladenöffnungszeiten steigt mit wachsender Umsatzgröße der Verkaufsstellen.
- Nach Standorten beteiligen sich besonders die Verkaufsstellen in den Ballungsräumen und Großstädten mit ihren verschiedenen Formen von Einzelhandelsagglomerationen. Hier erreichte der Anteil der Geschäfte, die von den verlängerten Öffnungszeiten Gebrauch machen, rund 40 % und lag damit fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt.
- Unter den Einflussfaktoren wurde der Konkurrenz Gesichtspunkt „das Öffnungsverhalten von Mitwettbewerbern“ nach eigener Einschätzung von 18 % der Verkaufsstellen als ein mehr oder weniger bedeutsamer Wettbewerbsfaktor angesehen. Das gilt insbesondere für großflächige Betriebstypen.
- Gegen eine Öffnung sprechen vor allem bei kleineren Unternehmen eine zu geringe Passanten- und Kundenfrequenz sowie die Erhöhung der Kosten.
- Die Sonder- und Ausnahmeregelungen im Ladenschlussgesetz, so u.a. für bestimmte Orte, Regionen (Tourismus), aus bestimmten Anlässen (Märkte, Messen), die meistens durch Verordnungen der Länder festgelegt sind, werden insgesamt gering

genutzt. An Werktagen wurden diese Ausnahmen von 3,4 % der Verkaufsstellen ständig, von 11,5 % gelegentlich genutzt. An Sonn- und Feiertagen wurden sie von gut 13 % der Verkaufsstellen ständig und 19 % gelegentlich genutzt.

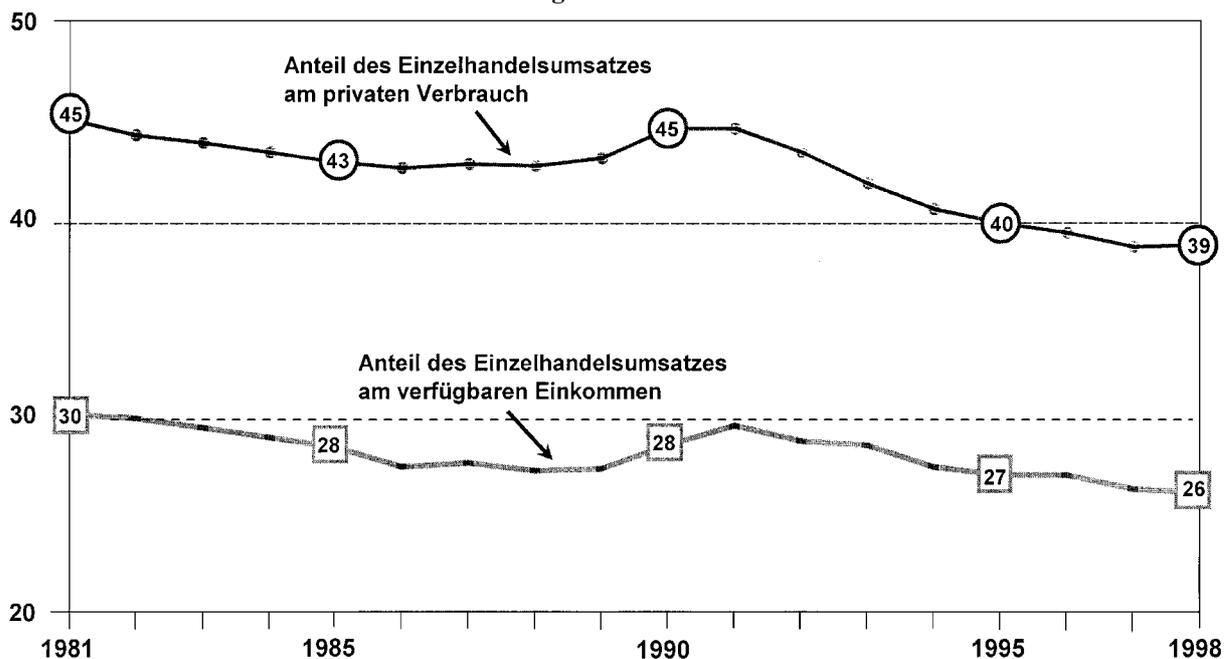
- Der Anteil von Verkaufsstellen mit Sonderöffnungen wie Tankstellen, Kioske und sogenannte Bahnhofsgeschäfte wird auf rund 6 % geschätzt.
- Zur Umsatzwirkung der Änderung der eigenen Ladenöffnungszeit wird von knapp 14 % der befragten Geschäfte ein sehr positiver bzw. positiver Einfluss auf die Umsatzentwicklung in den letzten zwei Jahren festgestellt. Bei den Verkaufsstellen, die von den verlängerten Öffnungszeiten Gebrauch machen, erhöhte sich der Anteil auf 25,7 %. 60 % gaben keinen „Einfluss“ an. Knapp 17 % sehen eine negative Wirkung durch die erweiterten Ladenöffnungszeiten gegenüber konkurrierenden Mitwettbewerbern.
- Das ifo-Institut verzichtet wegen der sich stark überlagernden Einflussfaktoren und den dadurch bedingten schwierigen Berechnungsmöglichkeiten auf eine gesamtwirtschaftliche Abschätzung des Umsatzeffektes der veränderten Ladenöffnungszeiten.
- Rund 40 % der Verkaufsstellen sprechen sich für die Zeit von Montag bis Freitag für die „alten“ Öffnungszeiten bis 18:30 Uhr aus. Rund 31 % fa-

vorisieren die bestehenden Öffnungsmöglichkeiten bis 20:00 Uhr und 26 % favorisieren eine vollständige Aufhebung an diesen Tagen.

- Rund 46 % sprechen sich für eine Öffnungszeit an Samstagen bis 14:00 Uhr, rund 19 % bis 16:00 Uhr und rund 25 % gegen eine gesetzliche Beschränkung aus. Der Rest tritt für eine differenzierte Regelung ein.
  - Eine deutliche Mehrheit der Verkaufsstellen (57 %) ist generell gegen Sonn- und Feiertagsöffnungen. Knapp 2 % fordern die völlige Aufhebung des Ladenschlusses auch an diesen Tagen und rund 12 % sind für eine stundenweise Freigabe. Kleine und mittlere Unternehmen plädieren mit rund 80 % für eine Erhaltung der Sonn- und Feiertagsruhe.
3. Die Effekte auf den Einzelhandel (Strukturentwicklung/Wettbewerb)
- Durch die verstärkte Nutzung der Öffnungszeiten haben besonders größere Verkaufsstellen, großflächige Betriebstypen und größere Fachgeschäfte ihre Marktposition sichern, zum Teil ausbauen können.
  - Kleine und mittlere Einzelhandelsunternehmen besitzen häufig auf Grund ihrer Betriebs- und Kostenstrukturen und ihrer Standortsituation keine günstigen Voraussetzungen für ein offensives Öffnungsverhalten.

Abbildung I

#### Entwicklung des Anteils des Einzelhandelsumsatzes am privaten Verbrauch und am verfügbaren Einkommen

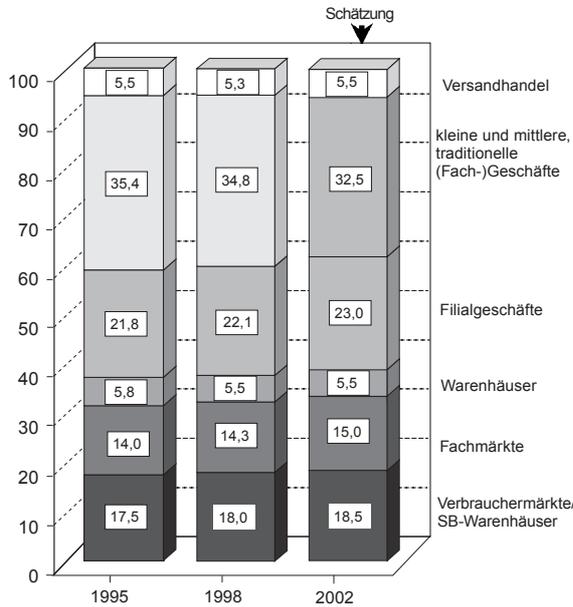


Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standorttabellen. Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung II

**Entwicklung der Marktanteile der Angebotstypen des Einzelhandels**

– Markt bzw. Umsatzanteile in % –



Quelle: Berechnungen und Schätzungen des ifo-Instituts anhand von Unterlagen des Statistischen Bundesamtes, Verbänden, Verbundgruppen, Institutionen und Unternehmen.

- Die neuen Öffnungsmöglichkeiten haben zu einer weiteren Differenzierung der Leistungsprofile im Einzelhandel geführt (hinsichtlich der Tiefe des Sortiments, des Serviceangebotes usw.). Ein Teil der kleineren Geschäfte hat sich durch eine zunehmende Spezialisierung aus dem Öffnungswettbewerb heraushalten können.
- Die zentralen Standortlagen des Einzelhandels haben an Bedeutung gewonnen.
- Durch die Erweiterung der Ladenöffnungszeiten wurde der Strukturwandel im Einzelhandel tendenziell verstärkt. Andere Wettbewerbsfaktoren (Preise, Standort, Internationalisierung) spielen hier eine wichtige Rolle. Der Strukturverstärkungseffekt der Änderung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten darf deshalb nicht überschätzt werden.

**5. Kurzfassung des Gutachtens des ifo-Instituts**

Das ifo-Institut München hat folgende Kurzfassung seines Gutachtens zur Verfügung gestellt:

**„Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten – Eine empirische Bestandsaufnahme**

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

*Ladenschlussdebatte darf nicht zum Dauerbrenner werden*

Mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes über Ladenschlusszeiten im Juni 1996 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, drei Jahre nach Inkraft-Treten des Gesetzes einen Erfahrungsbericht über die Wirkungen der veränderten gesetzlichen Ladenschlusszeiten vorzulegen.<sup>6)</sup> Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat daher an die sfs-Sozialforschungsstelle Dortmund – Landesinstitut – einen Auftrag zur Analyse der »Auswirkungen der neuen Ladenöffnungszeiten auf die Beschäftigung im Einzelhandel« und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie an das ifo Institut einen Auftrag zur „Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten“ vergeben.

Im Rahmen einer Forschungskoooperation dieser beiden Institute wurden u.a. Erhebungen bei den Verkaufsstellen des Einzelhandels durchgeführt, um empirisch fundierte Aussagen, z.B. über das tatsächliche Öffnungsverhalten von kleineren und größeren Geschäften und über den Personaleinsatz in den gesetzlich erweiterten Ladenöffnungszeiten zu gewinnen. Darüber hinaus hat das Center for Economic Studies der Ludwig-Maximilians-Universität München untersucht, wie die gesetzlichen Ladenschlusszeiten unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten zu beurteilen sind (Ist Ladenschlussregulierung volkswirtschaftlich effizient?). Im folgenden wird ein erster Überblick über wichtige Ergebnisse der Erhebungen bei den Verbrauchern und Einzelhandelsgeschäften hinsichtlich der Wirkungen der veränderten gesetzlichen Ladenschlusszeiten gegeben. Im Anschluss daran werden Überlegungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelung des Ladenschlusses im Rahmen der rationalen Wirtschaftspolitik angestellt und ein Reformkonzept vorgeschlagen.

*Zunehmende Akzeptanz bei den Verbrauchern*

Die zweite repräsentative Bevölkerungsumfrage<sup>7)</sup> bei rund 2 500 Personen im Frühjahr 1999 ergab, dass der Anteil der Verbraucher, die generell eher für veränderte Ladenöffnungszeiten sind, mit 57 % inzwischen etwas größer ist als 1998, 17 % sprechen sich eher gegen die neuen Öffnungszeiten aus, 26 % der Befragten äußern keine Meinung oder stehen der Frage gleichgültig gegenüber. Insbesondere jüngere Konsumentengruppen (in der Altersgruppe von 20 bis 29 Jahre) begrüßen zu über 80 % und berufstätige Verbraucher zu 67 % die erweiterten Ladenöffnungszeiten. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Akzeptanz vorrangig durch Alter und Schulabschluss bestimmt wird. Dass insbesondere ältere Personen nur sehr langsam ihre Einkaufsgewohnheiten ändern, spiegelt sich im Anteil der über 60jährigen (47 %) wieder, die keine Meinung zu diesem Thema abgaben.

<sup>6)</sup> Vgl. auch das erste Ladenschlussgutachten des ifo Instituts: U. Chr. Täger, K. Vogler-Ludwig, S. Munz, Das deutsche Ladenschlussgesetz auf dem Prüfstand, Schriftenreihe des ifo Instituts, Band 139, Berlin-München 1995.

<sup>7)</sup> Zur ersten Kontrollbefragung vgl. K. Halk, U. Chr. Täger, Verbraucher begrüßen neue Ladenöffnungszeiten, in: ifo Schnelldienst 23/1998, S. 3ff.

Ein wesentlicher Grund für die hohe Akzeptanz in der Bevölkerung kann vor allem darin gesehen werden, dass mit den abends und samstags erweiterten Öffnungszeiten vielen Verbrauchern ein größerer Zeitrahmen für die Koordinierung ihrer zeitgebundenen Tätigkeiten zur Verfügung steht. Über 50 % der Verbraucher berichten über wesentliche Erleichterungen in der Gestaltung ihrer Freizeit. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Verbraucher in der Erweiterung der abendlichen und samstäglichen Einkaufs- bzw. Öffnungszeiten einen deutlichen Gewinn für die oft schwierige Synchronisierung von beruflichen, privaten und sonstigen Tätigkeiten sehen. Ältere Verbraucher, die nicht mehr im Erwerbsleben stehen und für die die Familienphase weitgehend abgeschlossen ist, sind diesen Anforderungen nicht mehr so ausgesetzt und haben daher ein etwas geringeres Interesse an erweiterten Ladenöffnungszeiten als jüngere und berufstätige Konsumenten.

#### *Unterschiedliche Nutzung an den Werktagen*

Nur 42 % der Verbraucher nutzen die ersten drei Wochentage (montags bis mittwochs) zu einem abendlichen Kauf. Dagegen gehen gut 50 % der Verbraucher am Donnerstag- und Freitagabend sowie am Samstagnachmittag zum Einkaufen (vgl. Abbildung 1). Besonders häufig wird die Einkaufsmöglichkeit am Donnerstagabend von den jüngeren Altersgruppen und vor allem von den berufstätigen Verbrauchern wahrgenommen, um an diesem Tag den sog. Wochenendeinkauf zu tätigen.

Insgesamt hat sich die Nutzung der verlängerten Öffnungszeiten am Freitagabend und hauptsächlich am Samstagnachmittag im Verlauf der letzten 30 Monate erheblich erhöht. Insbesondere in größeren Städten, in denen mehr und mehr auch großflächige Verbraucher- und Fachmärkte stadtintegrierte Standorte nutzen, nehmen die Konsumenten vermehrt die verlängerten samstäglichen Einkaufszeiten in Anspruch, um sich ohne größere Zeitanspannung einen Überblick über die für sie relevanten Waren- und Preisangebote zu verschaffen. Im Zuge der erweiterten Öffnungszeiten besuchen allerdings viele Verbraucher auch entfernter liegende großflächige Fachmärkte (z.B. für Möbel oder Güter der Unterhaltungselektronik) oder Einkaufszentren, die ihr Warenangebot an Samstagen vielfach mit sonstigen Freizeit- und Erlebnisangeboten verbinden. Insgesamt haben die verlängerten Öffnungszeiten dazu beigetragen, dass sich die Einzugsbereiche von Einzelhandelsgroßprojekten mit neuen „Kombinationsformen“ von Waren- und Freizeitangeboten erheblich erweitert haben.

#### *Hohe Präferenz für Lebensmittelsupermärkte beim abendlichen Kauf*

Für den abendlichen Einkauf favorisieren die Verbraucher vor allem die Lebensmittelsupermärkte, 64 % der Verbraucher kaufen abends nach 18:30 Uhr oder samstags nach 14:00 Uhr in diesem Betriebstyp ein (vgl. Tabelle 1). Nicht nur berufstätige, sondern auch die übrigen Konsumenten verlagern ihre Einkäufe von Lebensmitteln offenbar mehr und mehr in die Abendstunden hinein, wenn im Wohnungsumfeld öffnungsaktive und moderne Supermärkte vorhanden sind. Diese Entwicklung

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

konnte auch in anderen westeuropäischen Staaten beobachtet werden, in denen im Zuge einer allmählichen oder sofortigen Liberalisierung von gesetzlichen Ladenschlusszeiten die Lebensmittelgeschäfte in den Abendstunden die größten Umsätze verbuchen konnten. In Schweden werden rund 65 % des Lebensmittelumsatzes in den Abendstunden getätigt.

Zentrale Standorte werden in den erweiterten Öffnungszeiten bevorzugt.

Wohl aufgrund des Branchen-Mix sowie der hohen Attraktivität und Bekanntheit von größeren Geschäften bevorzugen knapp 50 % der Verbraucher für ihre Einkäufe in den erweiterten Öffnungszeiten Geschäfte in Innenstadt- und City-Standortlagen (vgl. Abbildung 2). Die etwas geringere Präferenz der Verbraucher für abendliche Einkäufe in Geschäften am Stadtrand oder auf der grünen Wiese kann auch damit zusammenhängen, dass die an diesen Standorten häufig eher uniformen Sortimente den Ansprüchen der sog. Spätabendkunden nicht immer entsprechen. Die Attraktivität ab zentraler Standortlagen insbesondere in Ballungsräumen und größeren Städten wurde durch die in den letzten Jahren verstärkten Werbeaktivitäten der hier ansässigen Waren- und Kaufhäuser und größeren Fachgeschäfte erhöht, die zu über 90 % die gesetzlich verlängerten Öffnungszeiten in Anspruch nehmen. Dabei konzentriert sich das abendliche Angebot vielfach nur auf wenige Innenstadt- bzw. Citylagen, die sich durch eine hohe Passantenfrequenz auszeichnen.

#### *Eine Mehrheit für die Abschaffung von gesetzlichen Ladenschlusszeiten*

Im Rahmen der Erhebungen wurden die Verbraucher auch nach ihren Vorstellungen über künftige Ladenöffnungszeiten befragt. Die Auswertung ergab, dass nur noch 26 % der Verbraucher für eine Ladenöffnung bis 18:30 Uhr von Montag bis Freitag plädieren und 35 % für einen Ladenschluss um 14:00 Uhr am Samstag. Knapp 50 % der Befragten sprechen sich für eine Öffnung an normalen Werktagen auch nach 18:30 Uhr aus, davon 16 % über 20:00 Uhr hinaus. Eine verlängerte Öffnung am Samstagnachmittag über 16:00 Uhr hinaus befürworten 25 % der Verbraucher, wenn auch die Verbraucher berücksichtigt werden, die für eine völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten plädieren (vgl. Abbildung 3). Es sind vor allem jüngere Konsumenten und berufstätige Verbraucher, die sich für noch längere Öffnungszeiten als die derzeitigen aussprechen.

Werden die Verbraucher mit der Frage nach einer völligen Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten konfrontiert, so sind 45 % eher dafür und 36 % eher dagegen. Hinsichtlich einer Öffnung am Sonntag plädieren 46 % für eine z.T. auf wenige Stunden befristete Öffnung, während 44 % der Verbraucher eine grundsätzlich negative Einstellung gegenüber der Sonntagsöffnung formulieren. Die Ergebnisse zeigen deutlich die gegensätzlichen Meinungen bei den Verbrauchern über eine allgemeine Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten und eine Öffnung der Geschäfte an Sonn- und Feiertagen. In den Stellungnahmen der Verbraucher

spielen sowohl gesellschaftspolitische als auch persönliche Gründe eine Rolle, z.T. berücksichtigen sie auch die Interessen des Verkaufspersonals.

Die Effekte des veränderten Ladenschlusses auf die Verbraucher können in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Größere Bequemlichkeit beim Einkauf insbesondere in den verlängerten Öffnungszeiten am Samstag.
- Bessere Möglichkeit der Synchronisation von zeitgebundenen Tätigkeiten.
- Hohe Präferenz für den abendlichen und samstäglich-einkauf in Innenstadtlagen und Einkaufszentren sowie beim Lebensmittelsupermarkt.
- Zunehmende Aufgeschlossenheit für weitgehende Liberalisierung.

Insgesamt kann die Feststellung getroffen werden, dass über die Hälfte der Verbraucher die gesetzlich verlängerten Öffnungszeiten positiv aufgenommen hat. Rund 45 % plädieren für eine vollständige Abschaffung, rund 36 % gegen eine Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten.

#### *23 % der Verkaufsstellen nutzen verlängerte Öffnungszeiten*

Im folgenden sollen aus den Erhebungen im Kreis der Verkaufsstellen des Einzelhandels vor allem solche Ergebnisse dargestellt werden, die das Öffnungsverhalten von größeren und kleineren Geschäften im Hinblick auf wesentliche Einflussgrößen abbilden. Die Befragung des ifo Instituts im März/April 1999 bei rund 2 500 Verkaufsstellen des Einzelhandels<sup>8)</sup> ergab, dass rund 23 % der Geschäfte die gesetzlich erweiterten Öffnungszeiten nach 18:30 Uhr an mindestens zwei Tagen von montags bis freitags und am Samstag nach 14:00 Uhr nutzen (vgl. Tabelle 2). Auf diese Gruppe von ökonomisch aktiven Geschäften entfallen rund 62 % des Umsatzes des Einzelhandels in Deutschland.

#### *Hohe Nutzungsintensität bei Geschäften ab 5 Mill. DM Jahresumsatz*

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die kleineren Unternehmen (bis 2 Mill. DM Jahresumsatz) nur sehr zurückhaltend von den erweiterten Ladenöffnungszeiten Gebrauch machen. Diese Gruppe von meist inhabergeführten Geschäften nutzen zu 70 % die vormaligen Ladenöffnungszeiten bis 18:30 Uhr montags bis freitags und samstags bis 14:00 Uhr. In den kleineren und mittelgroßen Städten nutzen die mittelständischen Unternehmen etwas häufiger die erweiterten Öffnungszeiten am Donnerstag und Freitag, da an diesen Tagen die Käufer- und Passantenfrequenz am Abend üblicherweise etwas höher ist als an den ersten drei Wochentagen (vgl. Abbildung 4). Eine vollständige Abendöffnung an allen Werktagen wäre mit zu hohen Personalkosten und persönlichen Belastungen der Geschäftsinhaber verbunden.

<sup>8)</sup> Vgl. auch: K. Halk, U. Chr. Täger, Wie wirkt das neue Ladenschlussgesetz auf den Einzelhandel?, in: ifo Schnelldienst 1-2/1999, S. 7 ff.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Mit zunehmendem Umsatz steigt der Anteil der Geschäfte, die verlängerte Öffnungszeiten in Anspruch nehmen. Ab einem Jahresumsatz von 25 Mill. DM sind es nahezu alle Geschäfte, die die verlängerten Öffnungszeiten als ein wesentliches Element ihrer Absatz- und Verkaufsstrategie ansehen. Zusätzlich zu ihren tiefen und breiten Warensortimenten und den in den letzten Jahren stark ausgeweiteten Werbe- und Informationsanstrengungen wollen die großflächigen Betriebstypen mit den längeren Öffnungszeiten den Kunden in einem größeren Einzugsgebiet ihre große Leistungsfähigkeit demonstrieren (vgl. Abbildung 5). Die kleinen und mittleren Geschäfte haben häufig nicht die günstigen absatz- und kostenwirtschaftlichen Voraussetzungen, um mit Hilfe von Skaleneffekten (wie z.B. Kostendegression) und einer hohen Bekanntheit die abendlichen und samstäglich verlängerten Öffnungszeiten wirtschaftlich positiv zu nutzen.

#### *Große Öffnungsbereitschaft an zentralen Standortlagen*

Über 50 % der Geschäfte in Einkaufszentren und an sonstigen zentralen Standorten zeichnen sich durch eine offensive Öffnungspolitik an normalen Werktagen über 18:30 Uhr bzw. am Samstag über 14:00 Uhr hinaus aus. Neben den mietvertraglichen Verpflichtungen der Geschäfte zur Öffnung in den straff organisierten Einkaufszentren resultieren die Öffnungsaktivitäten der Geschäfte vor allem aus der vergleichsweise hohen Passanten- und Käuferfrequenz in diesen Standortlagen. Die abendlichen und samstäglich Öffnungszeiten werden von vielen Verbrauchern als ein wichtiger Indikator für die Kundentreue des jeweiligen Geschäfts oder der Handelsguppe angesehen.

#### *Ladenöffnung auf 58 Stunden erhöht*

Betrug die durchschnittliche wöchentliche Öffnungsdauer im Einzelhandel im Jahre 1995 noch rund 45 Stunden, so erhöhte sie sich seit November 1996 im Zuge der Liberalisierung auf durchschnittlich gut 50 Stunden. Die ökonomisch aktiven Geschäfte waren gut 58 Stunden „dienstbereit“, aber auch die ökonomisch passiven Unternehmen haben ihre Geschäftszeiten auf durchschnittlich 48 Stunden verlängert. Die größeren Lebensmittelsupermärkte haben ihre Öffnungsdauer sogar auf durchschnittlich fast 70 Stunden ausgeweitet. Um ihren Kunden eine möglichst hohe Betriebsbereitschaft anzubieten, haben diese Geschäfte auf eine Veränderung des Beginns der Öffnungszeit verzichtet wie, im Gegensatz zu den stadtintegrierten Waren- und Kaufhäusern, die vielfach vormittags später öffnen. Soweit die letztgenannten Betriebstypen in kleinen und mittelgroßen Städten vertreten sind, nutzen sie auch nicht immer die maximalen Öffnungszeiten aus, sondern orientieren sich oftmals an den Empfehlungen für gemeinsame Ladenschlusszeiten z.B. um 19:00 Uhr.

#### *Gute Verkehrsanbindung und günstige Parkplätze fördern aktives Öffnungsverhalten*

Den Angaben der Verkaufsstellen kann entnommen werden, dass im Rahmen ihrer unmittelbaren Bewertung des derzeitigen Standorts nur wenige Umfeldmerkmale (wie z.B. Verkehrsanbindung, Unterhaltungsangebote)

eine hohe Relevanz für ein aktives oder passives Öffnungsverhalten hatten (vgl. Tabelle 4). Für über die Hälfte der Geschäfte waren die folgenden Merkmale ohne Bedeutung für ihre Entscheidung hinsichtlich einer Öffnung oder Nichtöffnung: Die Erreichbarkeit des Standorts mit dem Auto (12,8 %) und die Vielfalt der im Standortumfeld ansässigen Geschäfte (14,6 %) werden von Geschäften als fördernde Faktoren, die mangelnde abendliche »Dienstbereitschaft« der übrigen Dienstleister (18,9 %) sowie das Kultur-, Freizeit- und Gastronomieangebot (13,1 %) werden als hemmende Faktoren für eine Abendöffnung angesehen. Aus diesen Bewertungen der Verkaufsstellen kann geschlossen werden, dass die Entscheidung für eine längere Öffnung primär vom spezifischen Waren- und Leistungsangebot sowie der marketingtechnischen Ausprägung des Geschäfts, seiner Größe und Standortlage beeinflusst wird. Die sog. „weichen“ Umfeldfaktoren haben nur eine nachrangige Bedeutung für eine grundsätzliche Öffnungsentscheidung.

*Sonderregelungen für Sonn- und Feiertage finden stärkere Beachtung als Ausnahmegenehmigungen für längere Ladenöffnung an Werktagen*

Vor dem Hintergrund der aktuellen Auseinandersetzungen über die Genehmigungspraxis in einigen Bundesländern wurde in der Öffentlichkeit häufig die Frage gestellt, wie stark die Geschäfte Sonder- bzw. Ausnahmeregelungen zu den allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten tatsächlich in Anspruch nehmen. Nach den Erhebungsergebnissen nutzen rund 15 % aller Verkaufsstellen „gelegentlich oder immer“ derartige Sonderregelungen an Werktagen (z.B. für Öffnung an normalen Werktagen über 20:00 Uhr und am Samstag über 16:00 Uhr hinaus).

Ein merklich größerer Anteil von knapp 33 % der Geschäfte favorisiert dagegen die Sonderregelungen für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen. Insbesondere in Städten zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern nehmen fast 50 % der Geschäfte Regelungen für die gelegentlichen Sonntagsöffnungen in Anspruch. Die stadt- und nicht-stadtintegrierten großflächigen Betriebstypen nutzen in einem deutlich höheren Ausmaß diese sonn- und feiertäglichen Sonderregelungen für eine Öffnung als die kleinen und mittleren Geschäfte. Rund 6 % aller Geschäfte haben ihren Standort in Gebieten, in denen eine dauerhafte Ausnahmeregelung für die abendliche oder sonntägliche Ladenöffnung gilt, wie z.B. in überregionalen Bahnhöfen, Flughäfen oder Kurorten und traditionellen Touristikgebieten.

*Einzelhandel: Rund 25% für Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Werktagen*

In der Beantwortung der Frage nach sinnvollen Ladenöffnungszeiten berücksichtigen die Geschäfte vor allem ihre allgemeine Umsatz- und Ertragssituation sowie ihre Position gegenüber den wichtigsten Konkurrenten. Diese Einflussgrößen bestimmen in einem hohen Maß die Überlegungen vor allem der kleineren Geschäfte über ihre künftigen Ladenöffnungszeiten. Insgesamt plädieren für den Zeitraum von Montag bis Freitag 40 % der Geschäfte für eine Ladenöffnung bis 18:30 Uhr, 32 % für eine Ladenöffnung über 18:30 Uhr hinaus und 26 % für

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

eine völlige Aufhebung von gesetzlichen Restriktionen (vgl. Abbildung 6). Auch in den Vorjahren lag der Anteil der „absoluten“ Kritiker eines gesetzlichen Ladenschlusses bei gut 27 %. Die kleinen und mittleren Geschäfte, die mit einer völligen Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses nicht einverstanden sind, sehen in den gesetzlichen Ladenschlusszeiten vor allem einen wirksamen Wettbewerbsschutz gegenüber dem großflächigen Einzelhandel. Ein ähnliches Bild wie für die normalen Werktage ergibt sich für den Samstag.

Für ein generelles Verbot der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen sprechen sich 57 % der Geschäfte aus, 12 % für eine zeitlich befristete Öffnung an diesen Tagen und 21 % für eine völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlussvorschriften. Der hohe Anteil von 10 % der Geschäfte, der sich zu dem Problem der Sonn- und Feiertagsöffnung nicht äußert, zeigt recht deutlich, wie schwierig es ist, den Schutz der verfassungsmäßig verankerten Sonn- und Feiertagsruhe zu bewerten. Insbesondere die Kleinst-Geschäfte (unter 250 000 DM Jahresumsatz) auf der einen Seite und die größeren Geschäfte (25 Mill. DM und mehr) plädieren überdurchschnittlich häufig für eine Öffnung an diesen Tagen. Verbunden mit Freizeit- und Unterhaltungsangeboten werden im Fall einer möglichen Sonntagsöffnung vor allem die Einkaufszentren und großflächigen Betriebstypen eine hohe Käuferfrequenz auf sich ziehen.

Nach den Ergebnissen der Befragung des ifo-Instituts hat sich die Änderung des Ladenschlussgesetzes von 1996 folgendermaßen auf den Einzelhandel ausgewirkt:

- Die großflächigen Betriebstypen und größeren Fachgeschäfte konnten infolge offensiver Öffnungsstrategien ihre Marktposition sichern und z.T. ausbauen. Dieser Effekt beruht aber zu einem wesentlichen Teil auf der warenwirtschaftlichen und marketingtechnischen Leistungsfähigkeit dieser Geschäfte, die in Kombination mit den verlängerten Öffnungszeiten besser »präsentiert« werden kann. Die kleinen und mittleren Geschäfte haben vielfach nicht die betrieblichen und personalmäßigen Ressourcen, um die verlängerten abendlichen und samstägliches Öffnungszeiten wirtschaftlich zu nutzen.
- Die verlängerten Öffnungszeiten haben zu einer weiteren Differenzierung der Leistungsprofile von einzelnen Geschäften und Filialsystemen geführt. Viele Verbraucher sehen in den verlängerten Öffnungszeiten einen wichtigen Indikator für die Kundenaufgeschlossenheit des Geschäfts.
- Die zentralen Standortlagen des Einzelhandels haben an Bedeutung gewonnen, da in diesen Gebieten überdurchschnittlich häufig öffnungssaktive Geschäfte ansässig sind, die mit ihren tiefen und breiten Fachsortimenten und bekannten Markenwaren den Erwartungen der Spätabendkäufer mehr oder weniger genau entsprechen.
- Modellgestützte Berechnungen deuten darauf hin, dass die öffnungssaktiven Geschäfte in den letzten zweieinhalb Jahren einen günstigeren Umsatzverlauf verzeichnen konnten als die öffnungspassiven Geschäfte.

Durch diese öffnungstimulierten Effekte wurde der Strukturwandel im Einzelhandel forciert. Verbunden mit den übrigen Einflussfaktoren der hohen Struktur­dynamik im Einzelhandel (wie z.B. verstärkte Niedrigpreisstrategien und Werbeaktivitäten der Filialsysteme) konnten die national agierenden größeren Handelsunternehmen ihre Wettbewerbsposition etwas ausbauen zu Lasten der kleinen und mittleren Unternehmen, die häufig aufgrund ihrer Betriebs- und Kostenstrukturen die verlängerten abend- und samstäglichen Öffnungszeiten nicht nutzen können.

Im Folgenden sollen noch einmal die grundlegenden ökonomischen Überlegungen im Zusammenhang mit gesetzlichen Ladenschlusszeiten dargelegt und aufbauend darauf die Vorschläge des ifo-Instituts zur Weiterentwicklung des Gesetzes über Ladenschlussfristen zur Diskussion gestellt werden.

#### *Keine ökonomische Rechtfertigung des gesetzlichen Ladenschlusses*

Eine rationale Wirtschaftspolitik, die sich an einem effizienten Umgang mit Ressourcen orientiert, sollte von Eingriffen in die private Wirtschaftstätigkeit absehen, solange kein Fehler im Funktionieren der Märkte erkennbar wird. Dieses Prinzip der „Nicht-Einmischung“ gilt auch für den Fall der Ladenöffnungszeiten. Denn a priori gibt es keinen Grund für die Vermutung, dass die Marktwirtschaft hinsichtlich der Öffnungszeiten versagt, während sie in vielen anderen Dimensionen wie Preis, Menge und Qualität gut funktioniert. Die Öffnungszeiten der Einzelhändler sind im marktlichen Wettbewerb eine effiziente Reaktion auf die gewünschten Einkaufszeiten der Konsumenten. Die gegenwärtige gesetzliche Begrenzung der Ladenöffnungszeiten verhindert, dass die Einzelhandels­geschäfte auf diese Wünsche eingehen können.

Für eine rationale Wirtschaftspolitik lassen sich gesetzliche Beschränkungen der Ladenöffnungszeiten nur dann rechtfertigen, wenn Marktfehler identifiziert und diese durch die Politik korrigiert werden können. Ein Marktfehler könnte darin bestehen, dass die Geschäfte zu lange öffnen, weil sie sich gegenseitig »Gewinne abluchsen« können, wenn sie ihre Öffnungszeiten ausdehnen. Das setzt aber voraus, dass der Preis der Waren über den marginalen Kosten ihrer Bereitstellung liegt. Dieser Marktfehler kann aber nur auftreten, wenn die Wettbewerbsintensität gering ist, was für weite Teile des Einzelhandels kaum plausibel ist.

Ein zweiter möglicher Marktfehler ergibt sich, wenn die Bevölkerung ohne ein Ladenschlussgesetz nicht in hinreichendem Umfang in den Genuss gemeinsamer Freizeit käme. Als Rechtfertigung für einen bundeseinheitlichen Ladenschluss ist das Argument allerdings ebenfalls ungeeignet. Denn erstens berücksichtigt jeder Arbeitnehmer bereits die Vor- und Nachteile, die ihm und seiner Familie entstehen, wenn er darüber entscheidet, ob er am Abend oder Sonntag für entsprechende Lohnzuschläge tätig werden soll. Zweitens deutet die Tatsache, dass Autobahnen und Naherholungsgebiete an den Wochenenden häufig überlastet sind, eher auf ein Zuviel an Koordination als auf ein Zuwenig. Und drittens kann die Synchronisation der Freizeit im Sinne der

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Subsidiarität ebenso gut auf der Ebene der Gemeinden oder Landkreise geregelt werden.

Ein dritter Marktfehler könnte darin bestehen, dass ohne Ladenschlussregelung die Öffnungszeiten der einzelnen Geschäfte nicht mehr ausreichend koordiniert werden und sich die Kunden daher nicht mehr auf einheitliche Öffnungszeiten verlassen können. Im Zuge der Liberalisierung kann es temporär tatsächlich zu einem solchen Koordinationsproblem kommen. Um die notwendige Koordination von politischer Seite zu erleichtern, bedarf es allerdings keines bundeseinheitlichen Ladenschlussgesetzes. Es genügt, wenn informelle Absprachen im Einzelhandel zugelassen werden oder wenn – im Sinne der Subsidiarität – den Landkreisen und kreisfreien Städten die Möglichkeit eingeräumt wird, die lokalen Bedürfnisse zu ermitteln und den Abstimmungsprozess zu moderieren.

Eine ökonomische Analyse der Ladenöffnungszeiten zeigt, dass sich zwar einige Argumente für Marktfehler konstruieren lassen, dass diese aber insgesamt zu schwach sind, um den Eingriff über ein bundeseinheitliches Ladenschlussgesetz verteidigen zu können. Die gegenwärtige Regulierung ist daher nur schwer zu rechtfertigen. Im Gegenteil, sie ist sogar ökonomisch schädlich. Denn der gesetzliche Ladenschluss schränkt nicht nur Konsumenten und Einzelhändler in ihren Freiheiten ein. Er verringert sogar die Funktionsfähigkeit des Marktes, da den Konsumenten die Suche nach dem günstigsten Angebot erschwert und damit die Wettbewerbsintensität gemindert wird. Aus Sicht einer rationalen Wirtschaftspolitik kann man daher nur zu dem Schluss kommen, dass der Eingriff in private Entscheidungen durch das Ladenschlussgesetz beseitigt werden sollte.

#### *Reformkonzept unter wettbewerbspolitischen Aspekten*

Dem Vorschlag des ifo-Instituts aus dem Jahr 1995, die Öffnungszeiten an Werktagen von Montag bis Freitag bis 22:00 Uhr auszudehnen, ist die Politik mit einer moderaten Verlängerung der Öffnungszeiten bis 20:00 Uhr nur auf halbem Weg gefolgt. Schon damals war erkennbar, dass ein erster Liberalisierungsschritt zu einer Eigendynamik in Richtung einer vollständigen Aufhebung auch der geänderten gesetzlichen Ladenschlusszeiten führen würde, wie es in anderen Ländern zu beobachten war. Die zunehmende Intensität des Wettbewerbs und die Vielzahl von Sonder- und Ausnahmegenehmigungen von den allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten haben diesen Prozess der „Entleerung“ des Ladenschlussgesetzes in den letzten zwei Jahren beschleunigt. Dies hat auch zu einer Rechtsunsicherheit geführt, da die landesspezifische Genehmigungspraxis für Sonder- und Ausnahmeregelungen zunehmend sowohl politischen als auch unternehmerischen Anforderungen und Interessen ausgesetzt war, die eine völlige Liberalisierung der Ladenöffnung zum Ziel hatten. Ein wesentliches Ziel des folgenden Reformkonzepts ist es daher, das Ladenschlussgesetz vom „Ballast“ der zahlreichen Sonder- und Ausnahmeregelungen zu befreien.

Im Hinblick auf ein Reformkonzept ist die grundsätzliche Frage zu stellen, welche gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Begründungen können die aus dem

Ladenschlussgesetz resultierenden Beschränkungen der Handlungsfreiheit von Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern rechtfertigen. Die arbeitsschutzrechtlichen Argumente haben nur noch geringe Bedeutung, da Dauer und Lage der Arbeitszeiten in einer Vielzahl von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen geregelt sind. Ein Schutz vor ungewöhnlichen und sozial unerwünschten Arbeitszeiten ist nicht nur ein Problem des Einzelhandels, sondern vieler Branchen mit Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit. Der gesetzliche Ladenschluss in seiner arbeitsschutzrechtlichen Interpretation und politischen Zielsetzung stellt ein Privileg des Einzelhandels dar, dessen Verteidigung zwar aus arbeits- und sozialpolitischen Gründen verständlich ist, dem aber aus ökonomischen Gründen die wirtschafts- und wettbewerbspolitische Rechtfertigung fehlt.

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass es keine ökonomisch überzeugenden Argumente für eine Beibehaltung eines gesetzlichen Ladenschlusses gibt und eine Aufhebung mit positiven Wohlfahrtseffekten verbunden wäre. Zwar haben sowohl Verbraucher als auch Einzelhandelsunternehmen ein erkennbares Interesse an geregelten und transparenten Einkaufszeiten, aber diese Interessen sind nur schwer auf einen Nenner zu bringen. Die wirtschaftlichen Interessen der größeren und kleineren Geschäfte sowie die Präferenzen der verschiedenen Verbrauchergruppen sind zu unterschiedlich, um zu einheitlichen Regelungen zu kommen. Daher sollte der Suchprozess nach optimalen Öffnungszeiten stärker als bisher dem Wettbewerb überlassen und gleichzeitig die rechtlichen Möglichkeiten der Geschäfte erweitert werden, ihre Öffnungszeiten zu koordinieren; die Abstimmung darf jedoch nicht den Charakter eines Kartells annehmen. Welcher Öffnungsbedarf tatsächlich besteht, können die Einzelhandelsgeschäfte sehr viel besser beantworten als gesetzliche Regeln. Der bisherige Konsens über verbindliche Ladenschlussregeln beschränkt zu sehr die individuellen Handlungsfreiheiten bestimmter Gruppen von Verbrauchern, Einzelhandelsunternehmen und Beschäftigten.

Eine gesetzliche Einschränkung der Öffnungszeiten kann daher nur mit gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen begründet werden, für die insbesondere die Sonn- und Feiertagsruhe eine zentrale Rolle spielt. Ökonomische Gründe können kaum eine restriktive Öffnung an diesen Tagen rechtfertigen. Das ifo-Institut berücksichtigt aber in seinem Vorschlag, dass die Sonn- und Feiertagsruhe in ihrer verfassungs- und gesellschaftspolitischen Verankerung eine feste Grundlage besitzt.

#### *Vollständige Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses von Montag bis Samstag*

Es wird vorgeschlagen, die gesetzlichen Ladenschlusszeiten von Montag bis Samstag völlig aufzuheben. Dies hat zur Folge, dass die bisherigen Sonderregelungen und Ausnahmegenehmigungen an Werktagen z.B. für sog. Spätabendöffnungen nach 20:00 Uhr überflüssig werden. Weder eine ökonomische Analyse noch eine ordnungspolitische Bewertung des derzeitigen Ladenschlussgesetzes kann eine Intervention des Staates hinsichtlich einer zeitlichen Befristung der „Markt“-Öffnung von Einzelhandelsgeschäften rechtfertigen. Die hieraus resultierenden Beschränkungen der Handlungsfreiheiten der Ein-

ifo: Kurzfassung des Gutachtens  
zelhandelsgeschäfte und der Verbraucher führen häufig zu Öffnungszeiten, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll sind, da sie den Wünschen und Präferenzen bestimmter Gruppen von Marktteilnehmern zunehmend nicht mehr entsprechen.

Die hohe Intensität des Wettbewerbs im Einzelhandel wird bei der vorgeschlagenen Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses zur Folge haben, dass die Geschäfte ihre Öffnungszeiten grundsätzlich nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien gestalten. Hierdurch wird die Gefahr von zu langen oder zu kurzen Ladenöffnungszeiten gemindert. Gesetzliche Ladenschlusszeiten beeinträchtigen diesen Prozess der Bewertung von wirtschaftlich sinnvollen Öffnungszeiten im Einzelhandel. Es werden nur die Geschäfte ihre Öffnung über 20:00 Uhr hinaus verlängern, die z.B. infolge ihres speziellen Waren- und Leistungsangebots oder ihres Standorts den Erwartungen von sog. Spätabendkunden entsprechen. Daher werden nur wenige Geschäfte eine mögliche maximale Öffnungsdauer bis 24:00 Uhr in Anspruch nehmen. Es wird zu einer starken Differenzierung der abendlichen und samstäglichem Öffnungszeiten kommen, die stärker als bisher an den Kosten und Umsätzen bzw. Erträgen orientiert sein werden.

#### *Bundeseinheitliche Öffnung an vier Adventsontagen*

Das ifo-Institut schlägt vor, dass an den vier Sonntagen vor dem 24. Dezember bundeseinheitlich die Öffnung der Verkaufsstellen erlaubt wird. Die Befugnis zur Entscheidung über eine Öffnung an den restlichen Sonntagen wird generell auf die Bundesländer übertragen, die anhand der landesrechtlichen Regelungen für die Ruhe an Sonn- und Feiertagen stärker als bisher regionspezifische Gegebenheiten berücksichtigen können.

Der Vorschlag für eine bundeseinheitliche Öffnung an den vier aufeinanderfolgenden Sonntagen vor dem 24. Dezember (z.B. von 11:00 bis 18:00 Uhr) lässt sich folgendermaßen begründen:

- Eine Ladenöffnung an den Adventsontagen wird zu einer Entlastung der verkaufsoffenen Samstage beitragen, die vielfach durch einen starken Ansturm der Verbraucher aus dem größeren Einzugsbereich auf Innenstädte und Einkaufszentren gekennzeichnet sind.
- Die zahlreichen Weihnachtsmärkte und andere Veranstaltungen anlässlich der Adventsontage in den verschiedenen Einzelhandelsagglomerationen bieten den Einzelhandelsgeschäften eine gute Plattform für einen erfolgreichen Sonn- und Feiertagsverkauf und besondere Warenangebote.
- Eine bundeseinheitliche Regelung ist vor allem deshalb zu empfehlen, um die Öffnung der Geschäfte an diesen Sonntagen nicht von amtlichen Genehmigungen abhängig zu machen und einen Öffnungswettbewerb zwischen benachbarten Städten zu vermeiden.

Der Vorschlag einer allgemeinen Öffnung an den Adventsontagen entspricht den Wünschen vieler Konsumenten und Einzelhandelsgeschäfte, an diesen Tagen ohne große zeitliche Anspannung den weihnachtlichen Einkauf bzw. Verkauf besser zu organisieren als bisher.

### *Übertragung der Entscheidung über Sonn- und Feiertagsöffnung an die Kommunen*

Ein wesentliches Ziel des Vorschlags, die Entscheidung über eine Sonn- und Feiertagsöffnung den kreisfreien Städten und Landkreisen zu überlassen, ist die stärkere Berücksichtigung von regionsspezifischen Gegebenheiten. Darüber hinaus kann eine solche Lösung dazu beitragen, den örtlichen Handel stärker in das kommunale Geschehen an Sonn- und Feiertagen einzubinden.

Im Rahmen eines „Sonn- und Feiertags-Ladenschlussgesetzes“ überträgt der Gesetzgeber den Bundesländern das Recht, über eine Verordnungsermächtigung die grundsätzliche Entscheidungsbefugnis über eine Sonn- und Feiertagsöffnung an die kommunalen Gebietskörperschaften zu delegieren. Die Zahl der für die Öffnung relevanten Tage muss dem Gebot der verfassungsmäßig verankerten Sonn- und Feiertagsruhe entsprechen. Die Länder sollten über mindestens zwei Drittel der Sonntage frei verfügen können, und sie sollten die Verfügungsrechte nach Möglichkeit auch ungeschmälert auf die Gemeinden übertragen. Innerhalb dieses Freiraums können dann die kommunalen Entscheidungsträger unter Berücksichtigung der regionsspezifischen Angebots- und Nachfragestrukturen und der besonderen Bedingungen über eine Ladenöffnung entscheiden.

Dabei sollten sich die Kommunen an den allgemeinen landesrechtlichen Regelungen zur Sonn- und Feiertagsruhe und ihrer verfassungsmäßigen Verankerung orientieren.

Eine Begründung sollte künftig nicht mehr erforderlich sein. Viele Rechtfertigungsgründe für Ausnahmegenehmigungen haben ohnehin nur noch einen geringen Bezug zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realität und lassen sich sehr unterschiedlich und interessenbezogen interpretieren.

Die bisherigen Sonderregelungen für Touristik- und Erholungsgebiete sowie Kurorte sollten erhalten bleiben, um in der Praxis erprobte und bewährte Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen nicht zu gefährden. Allerdings sollten die spezifischen Regelungen hinsichtlich des Sonntagsverkaufs bestimmter Waren soweit wie möglich aufgehoben werden, um der Gefahr einer zu weiten Auslegung und damit unterschiedlichen Interpretationen von Warenarten zu begegnen (z.B. Touristikbedarf, Reisebedarf). Um das Vagabundieren von Kaufkraftströmen zwischen den Gemeinden möglichst zu vermeiden, sollten sich die Kommunen – ggf. unter der Moderation der Dienstaufsichtsbehörden – über eine Öffnung an bestimmten Sonn- und Feiertagen koordinieren können.

Die Überlegungen zum Verwaltungsvollzug einer eventuellen Sonn- und Feiertagsöffnung berücksichtigen nicht die zahlreichen arbeits-, tarif- und mitbestimmungsrechtlichen Regelungen, denen in der Praxis ein entscheidender Einfluss zugemessen werden muss.

### *Erweiterung der kartellrechtlichen Möglichkeiten zur Koordinierung von gemeinsamen Ladenöffnungszeiten*

Nach § 3 Abs. 2 des Ladenschlussgesetzes aus dem Jahr 1996 sind Empfehlungen über gemeinsame Ladenöff-

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

nungszeiten auch unter Einbeziehung von Großbetriebsformen des Einzelhandels zulässig. In den letzten zwei Jahren hat sich gezeigt, dass eine Vielzahl von meist kleineren Geschäften den verabschiedeten Empfehlungen über gemeinsame Öffnungszeiten nicht gefolgt ist, da die Umsätze in den verlängerten Öffnungszeiten zu gering und die mit der Öffnung verbundenen Kosten zu hoch ausfielen. Die oft erwähnten positiven Effekte gemeinsamer Öffnungszeiten reichen offensichtlich nicht aus, kleinere Geschäfte zu verlängerten Öffnungszeiten zu veranlassen.

Aus dieser Erfahrung heraus wird vorgeschlagen, den bisherigen kartellrelevanten Freiraum der Geschäfte bzw. Einzelhandelsunternehmen für eine Koordinierung von gemeinsamen Öffnungszeiten zu erweitern. Der Anreiz zur Öffnung könnte dadurch gefördert werden, dass Standorte in neuen und gewachsenen Einzelhandelsagglomerationen allmählich eine ähnliche Organisationsstruktur wie Einkaufszentren und -passagen annehmen, die sich durch einen einheitlichen Marktauftritt ihrer Geschäfte, gemeinsame Werbe- und Informationsaktivitäten sowie gemeinsame Ladenschlusszeiten auszeichnen.

Im Zuge einer eventuellen Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an den Werktagen wird sich vermutlich der schon häufig spürbare Wettbewerbsvorsprung öffnungszeitenaktiver Geschäfte in zentral geleiteten Einkaufszentren noch weiter vergrößern. Aus diesem Grund sind verstärkt Überlegungen darüber anzustellen, wie sich in ähnlichen Einzelhandelsagglomerationen, die nicht unter einer einheitlichen Leitung stehen, gemeinsame Öffnungszeiten organisieren lassen. Dabei sollten auch Elemente einer befristeten Selbstverpflichtung nicht außer acht gelassen werden, wenn die Geschäfte gemeinsame Investitionen tätigen, um z.B. die marketingtechnischen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abendverkauf zu verbessern.

Die bisherigen Modelle einer freiwilligen Bindung an Empfehlungen über gemeinsame Öffnungszeiten finden deshalb keine hohe Akzeptanz bei den kleinen und mittleren Geschäften, weil bei ihnen häufig die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Öffnung fehlen und sie andere Ziele verfolgen als die großflächigen Betriebstypen. Eine etwas intensivere Bindung an Empfehlungen, die stärker auch die Interessen der kleinen und mittleren Geschäfte berücksichtigen, könnte derartigen Empfehlungen zu mehr Erfolg verhelfen als bisher.

### *Fazit*

Die zeitliche Beschränkung der Öffnungsaktivitäten des Einzelhandels ist nicht mehr zeitgemäß. Die gesetzlichen Ladenschlusszeiten engen die Handlungsfreiheit der Beteiligten ein, und sie reduzieren unnötigerweise das Arsenal der Wettbewerbsinstrumente des Einzelhandels. Eine Reform, die die völlige Aufhebung gesetzlicher Ladenschlusszeiten von Montag bis Samstag zum Inhalt hat, kann nicht nur die weltweit anerkannte Leistungsfähigkeit des deutschen Einzelhandels weiter entwickeln und verbessern, sie wäre auch ein Signal, dass sich am Standort Deutschland etwas bewegen lässt.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Tabelle 1

**Von den Verbrauchern präferierte Geschäftstypen<sup>a)</sup> bei Einkäufen nach 18.30 Uhr  
bzw. samstags nach 14.00 Uhr (1999)**

	...% der Verbraucher bevorzugen in den verlängerten Ladenöffnungszeiten ...							
	Fachgeschäfte	LM-Supermärkte/ Discounter	Fach-/ Verbraucher- märkte	Waren- häuser	Geschäfte in EK-Zentren	Sonstige Geschäfte	ganz unter- schiedlich	keine Angaben
Insgesamt.....	27	64	33	33	29	9	16	1
Westdeutschland.....	28	62	34	35	29	9	16	0
Ostdeutschland.....	21	74	29	28	30	8	12	1
<b>Geschlecht</b>								
männlich .....	28	62	35	31	30	10	17	0
weiblich .....	26	66	30	35	28	8	15	1
<b>Alter</b>								
bis 19 .....	37	55	19	48	38	12	13	–
20–29.....	27	66	35	30	30	10	20	–
30–39.....	29	68	32	35	30	9	13	–
40–49.....	21	65	35	31	27	7	17	1
50–59.....	20	66	34	31	28	8	16	0
60 und mehr .....	29	60	37	32	24	7	14	2
<b>Monatliches Haushaltsnetto- einkommen in DM</b>								
bis unter 1 500 .....	26	60	28	37	33	4	19	–
1 500 bis unter 3 000 .....	24	67	32	26	27	8	16	1
3 000 bis unter 4 500 .....	23	64	32	36	27	5	13	1
4 500 bis unter 6 000 .....	30	64	33	32	33	8	16	0
6 000 und mehr .....	29	64	35	36	28	14	15	–

<sup>a)</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.  
Quelle: Infratest/ifo Institut, Mai 1999.

Tabelle 2

**Öffnungsverhalten von Geschäften nach Umsatzgrößenklassen  
(Stand: Mai 1999)**

Jahresumsatz von ... bis unter ... DM	... % der Geschäfte <sup>a)</sup> in der jeweiligen Umsatzgrößenklasse öffnen zu folgenden Zeiten		
	mindestens 2 x an normalen Werktagen (montags bis freitags) nach 18.30 Uhr	am Samstag nach 14.00 Uhr	mindestens 2 x an normalen Werktagen und am Samstag
Unter 250 000 .....	25	21	16
250 000 – 1 Mill.....	29	25	20
1 Mill. – 2 Mill. ....	33	31	21
2 Mill. – 5 Mill. ....	46	37	30
5 Mill. – 25 Mill.....	81	77	71
25 Mill. – 50 Mill.....	92	95	91
50 Mill. – 100 Mill.....	98	98	97
100 Mill. und mehr .....	99	99	99
Insgesamt.....	33	29	23

<sup>a)</sup> Gewichtete Ergebnisse.  
Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Tabelle 3

**Tatsächliche Ladenschlusszeiten im Einzelhandel nach Betriebstypen <sup>a)</sup>**

Betriebstyp	... % der Verkaufsstellen <sup>b)</sup> des jeweiligen Betriebstyps haben geöffnet ...						Anteil der Verkaufsstellen des jeweiligen Betriebstyps in %
	Montag bis Mittwoch		Donnerstag und Freitag		Samstag		
	bis 18.30	nach 18.30	bis 18.30	nach 18.30	bis 14.00	nach 14.00	
Kleines Fachgeschäft (unter 400 qm)....	74,1	23,8	65,8	32,4	73,2	24,2	78,8
Mittleres Fachgeschäft (400–800 qm)...	61,9	38,1	44,9	55,1	54,7	41,9	4,6
Größeres Fachgeschäft (über 800 qm) ..	60,0	40,0	37,3	62,7	51,7	45,0	2,3
Fachmarkt.....	10,9	89,1	7,3	92,7	16,1	82,1	2,1
Lebensmittelsupermarkt.....	50,0	49,0	48,0	50,0	74,5	24,5	3,8
SB-Warenhaus/Verbrauchermarkt.....	11,8	88,2	5,9	94,1	29,4	70,6	0,7
Kauf-/Warenhaus.....	30,2	69,8	11,6	88,4	16,3	83,7	1,7
Sonstiger Betriebstyp.....	48,6	46,6	51,0	35,3	57,1	36,7	5,7
Keine Angabe.....	55,6	44,4	55,6	44,4	66,7	33,3	0,3
Insgesamt.....	68,3	29,7	60,1	38,3	68,5	28,8	100

<sup>a)</sup> Gewichtete Ergebnisse.<sup>b)</sup> Differenz zu 100 %: keine Angaben.

Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

Tabelle 4

**Einfluss von Standortmerkmalen auf das Öffnungsverhalten von Einzelhandelsverkaufsstellen**

Einflussmerkmale hinsichtlich Geschäfts- und Standortlage	Im Urteil von ... % der Verkaufsstellen spricht das jeweilige Merkmal im Hinblick auf die Verlängerung der abendlichen Öffnungszeiten			
	für eine Verlängerung	gegen eine Verlängerung	war ohne Einfluss auf die Entscheidung	keine Antwort
Erreichbarkeit mit dem Auto inklusive Parkplätze.....	12,8	8,9	64,4	13,9
Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr	8,7	10,5	64,0	16,8
Abendliche Öffnung von Banken, Arztpraxen, Versicherungen und kommunalen Einrichtungen.....	6,1	18,9	56,3	18,7
Kultur, Freizeitangebote, Gastronomie.....	9,8	13,1	59,3	17,8
Vielfalt an unterschiedlichen Geschäften in der Umgebung.....	14,6	12,4	55,5	17,5
Gemeinschaftswerbung, Stadtmarketing.....	8,6	12,1	60,0	19,3

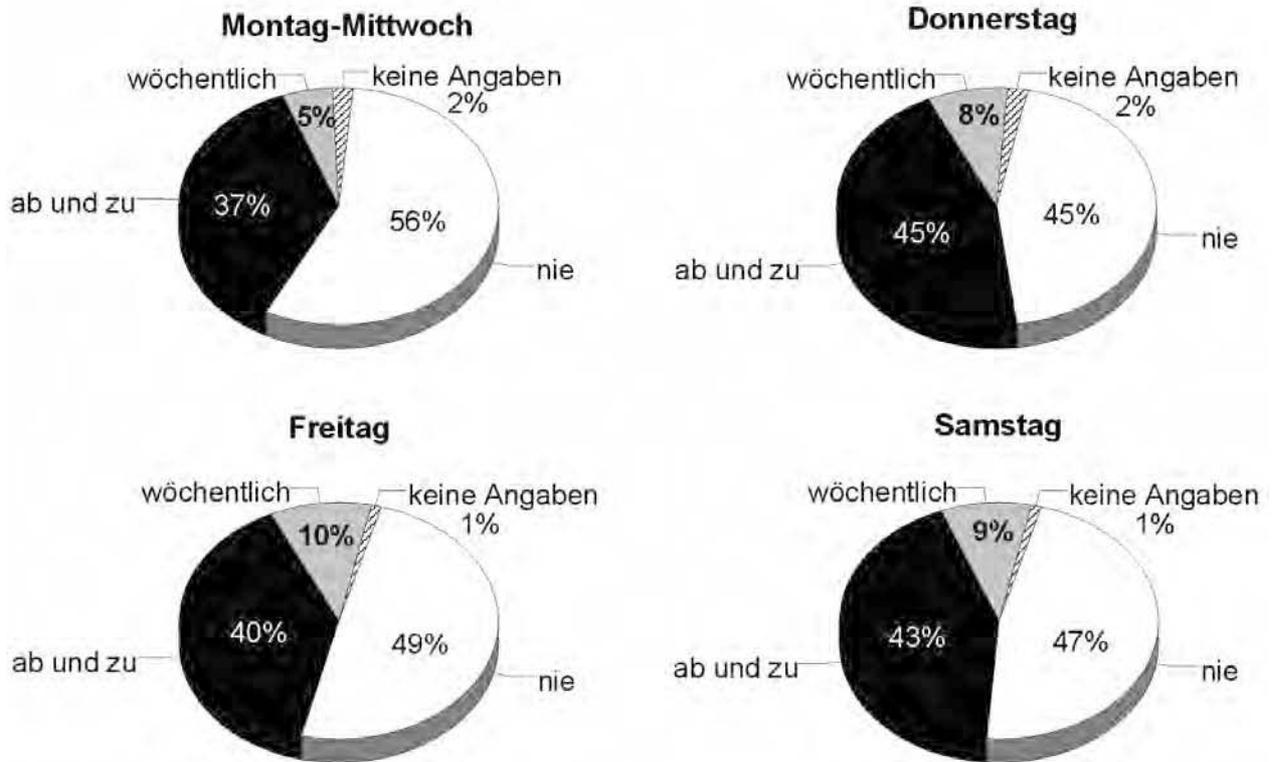
Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 1

**Nutzung der neuen Ladenöffnung durch die Verbraucher**

– Angaben in % der befragten Verbraucher –

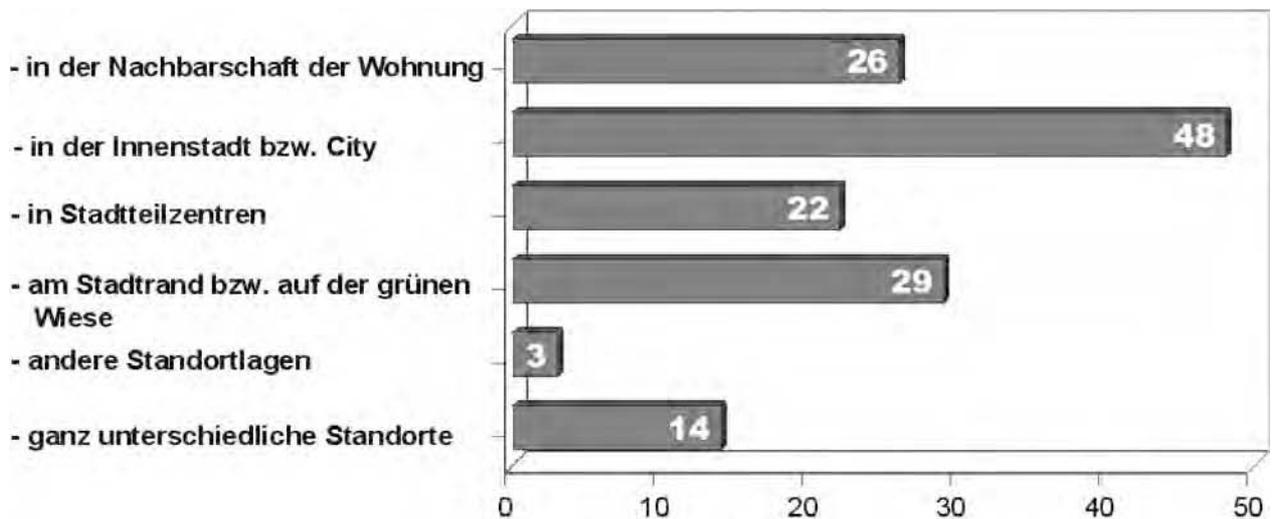


Quelle: ifo/Infratest – Ladenschluss-Kundenbefragung 1999.

Abbildung 2

**Kundenpräferenzen für Einzelhandels-Standorte in der verlängerten Ladenöffnung**

... % der Verbraucher<sup>1)</sup> bevorzugen für ihre Einkäufe in den erweiterten Öffnungszeiten folgende Standortlagen:



<sup>1)</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

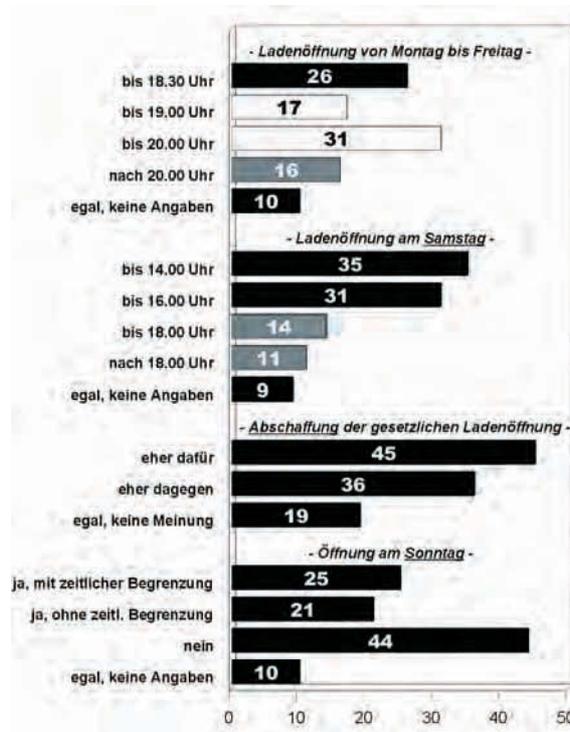
Quelle: ifo/Infratest – Ladenschluss-Kundenbefragung 1999.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 3

**Meinungen von Verbrauchern über künftige gesetzliche Ladenöffnung**

... % der Verbraucher sind folgender Meinung:



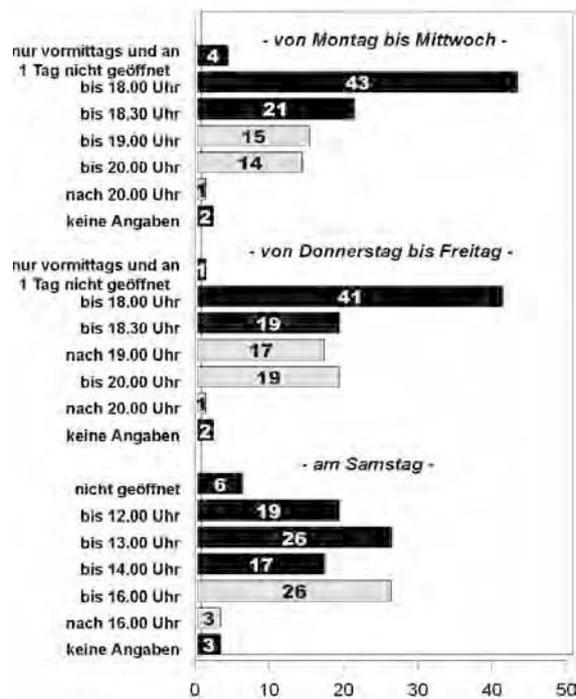
Quelle: ifo/Infratest – Ladenschluss-Kundenbefragung 1999.

Abbildung 4

**Öffnungsverhalten des Einzelhandels**

– Stand: Mai 1999 –

... % der Geschäfte beenden ihre Ladenöffnung zu folgenden Zeiten:

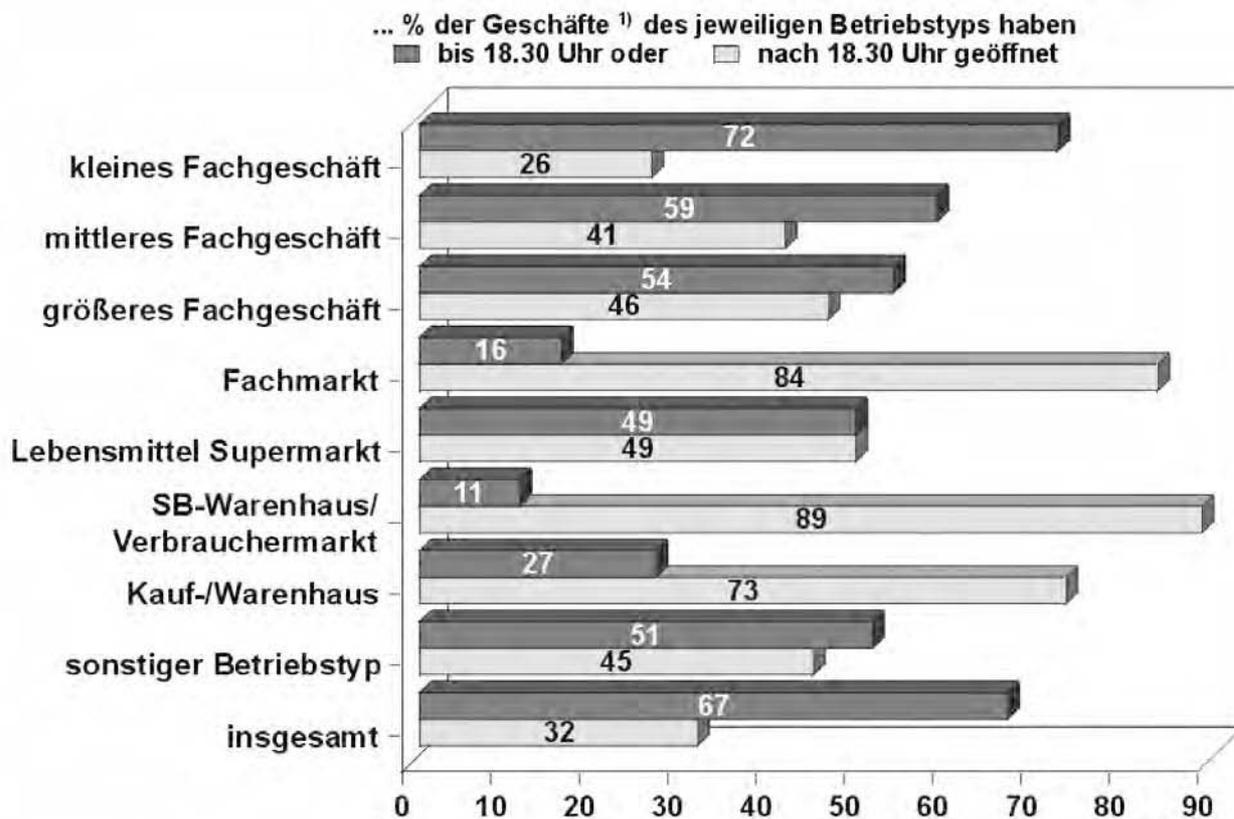


Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 5

**Ladenschluss im Einzelhandel nach Betriebstypen von Montag bis Freitag**



1) Gewichtete Ergebnisse

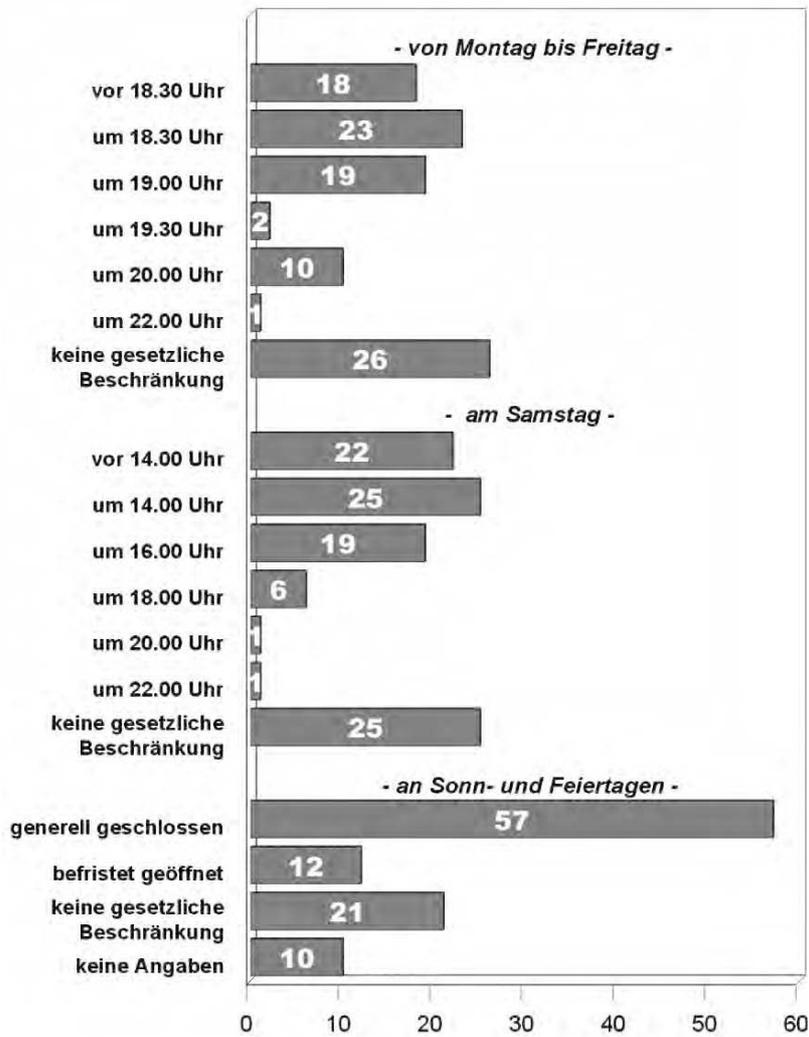
Quelle: ifo/sfs-Betriebserhebungen im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

ifo: Kurzfassung des Gutachtens

Abbildung 6

**Sinnvolle Ladenschlusszeiten aus der Sicht der Einzelhandelsgeschäfte**

... % der Geschäfte sehen folgende Ladenschlusszeiten als sinnvoll an:



Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

### III. Stellungnahmen

Die Bundesregierung hat den Bundesländern, den für den Bereich Ladenschluss maßgeblichen Verbänden sowie den Gewerkschaften und den Kirchen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, um dem Deutschen Bundestag über die Gutachten von sfs und ifo hinaus ein Meinungsbild der Beteiligten zu übermitteln. Soweit die Beteiligten eine schriftliche Stellungnahme übermittelt haben, ist sie als Anlage beigefügt.

Zusammenfassend ist zu den Stellungnahmen der Bundesländer, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen folgendes zu bemerken:

#### 1. Bundesländer

Der Meinungsbildungsprozess ist in der Mehrzahl der Länder noch nicht abgeschlossen. Viele Länder sind noch nicht zu einer abgestimmten Haltung der Landesregierung gelangt. Während die Länderwirtschaftsressorts mehrheitlich für eine Erweiterung der Ladenöffnungsmöglichkeiten votieren, äußern sich die Arbeits- und Sozialressorts der Länder mehrheitlich eher zurückhaltend.

##### a) Arbeits- und Sozialressorts der Länder

Nach Auffassung aller Arbeits- und Sozialminister und -senatoren der Bundesländer soll an der grundsätzlichen Schließung der Läden an Sonn- und Feiertagen festgehalten werden. Mehrere Arbeits- und Sozialressorts verlangen bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Sonn- und Feiertagsöffnung. Bundesländer, die besondere Sonderöffnungsregelungen an Sonn- und Feiertagen geschaffen haben (z.B. landesspezifische Sonderbestimmungen zur Sonn- und Feiertagsöffnung für touristische Gebiete, „Bäderregelungen“), wollen diese auch in Zukunft beibehalten können. Es wird auch gefordert, die Sonn- und Feiertagsöffnungsmöglichkeiten einzuschränken.

Hinsichtlich der Werktage gehen die Arbeits- und Sozialministerien überwiegend davon aus, dass eine gesetzliche Beschränkung des Ladenschlusses an Werktagen erforderlich ist.

Sofern Ausweitungen der werktäglichen Öffnungszeiten vorgeschlagen werden, bevorzugen die meisten Länder eine Verlängerung der Öffnungsmöglichkeiten an Samstagen. Überwiegend wird vertreten, die besondere Beschränkung der Samstagsöffnungsmöglichkeit auf 14:00 Uhr vor verkaufsoffenen Sonntagen solle entfallen. Darüber hinaus soll die Ladenöffnung am Samstag nach Auffassung vieler Länderarbeits- und Sozialministerien künftig bis 18:00 Uhr, nach Ansicht Einzelner auch bis 20:00 Uhr oder 22:00 Uhr zulässig sein.

Für eine Verlängerung an den anderen Werktagen sehen die meisten Arbeits- und Sozialministerien kein dringendes Bedürfnis. Soweit Verlängerungswünsche geltend gemacht werden, beziehen sich diese meist auf den Zeit-

raum von 6:00 bis 22:00 Uhr. Im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Verlängerung der werktäglichen Öffnungszeiten fördern mehrere Arbeits- und Sozialministerien, eine wirksamere Überprüfung der Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen möglich zu machen. Dazu wird vorgeschlagen, die Arbeitgeber des Einzelhandels zu verpflichten, die Arbeitszeiten des einzelnen Beschäftigten umfassend aufzuzeichnen.

Nach der Ansicht einiger Ministerien könnten ausschließlich arbeitszeitrechtliche Regelungen des Ladenschlussgesetzes in das Arbeitszeitgesetz übertragen werden, um auf diese Weise eine Trennung der wettbewerbsrechtlichen und der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen des Ladenschlussgesetzes herbeizuführen.

Mehrere Arbeits- und Sozialministerien weisen auf die besondere Interessenlage von Familien- und Kleinbetrieben hin. Zum Teil wird vorgeschlagen, die Möglichkeit zu prüfen, dieser Gruppe Sonderregelungen einzuräumen.

##### b) Wirtschaftsressorts der Länder

Soweit die Wirtschaftsminister und -senatoren der Bundesländer schriftlich zur Thematik Stellung genommen haben, wird von ihnen Änderungsbedarf gesehen.

Entweder wird die Abschaffung der staatlichen Reglementierung für die Werktage oder zumindest eine deutliche Erweiterung des unternehmerischen Spielraums bis in der Regel 22:00 Uhr gefordert.

Die Sonn- und Feiertage sollen nach einhelliger Auffassung der Wirtschaftsminister und -senatoren der Bundesländer weiterhin reglementiert bleiben. Von den meisten werden Änderungen vorgeschlagen, z.B. dass keine besonderen Anlässe für die Genehmigung einer begrenzten Anzahl von Verkaufssonntagen erforderlich sind oder der Wegfall von Sortimentsbeschränkungen. Bundesländer, die Sonderöffnungsregelungen an Sonn- und Feiertagen geschaffen haben, wollen diese auch in Zukunft beibehalten können.

Die Wirtschaftsressorts der Länder haben das Thema Ladenschluss anlässlich der letzten Wirtschaftsministerkonferenz und auf einer Sonderamtschefkonferenz am 24. November 1999 behandelt. Die Amtschefkonferenz fasste für die Wirtschaftsministerkonferenz mehrheitlich folgenden Beschluss:

1. Die Wirtschaftsministerkonferenz spricht sich dafür aus, dass
  - der verfassungsrechtlich garantierte Schutz von Sonn- und Feiertagen im Rahmen einer bundeseinheitlichen Regelung für den Verkauf an Sonn- und Feiertagen gewährleistet wird; Ausnahmen von diesem Grundsatz sind eng zu begrenzen;
  - Läden an Werktagen (Montag bis Samstag) mindestens von 6:00 bis 22:00 Uhr geöffnet haben dürfen.

2. Die Wirtschaftsministerkonferenz regt an, im Rahmen der Neuordnung des Ladenschlussrechts zu prüfen, ob die derzeitigen arbeitsschutzrechtlichen Regelungen des Ladenschlussgesetzes (z.B. § 17) in andere Arbeitsschutzvorschriften zu überführen sind.

### c) *Gesetzentwurf des Landes Berlin*

Das Land Berlin hat in seiner Stellungnahme auf seinen im Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf hingewiesen. Der Berliner Gesetzentwurf hat im wesentlichen folgende Eckpunkte:

- Die Ladenöffnungszeiten an Werktagen einschließlich Samstag sollen auf 22:00 Uhr verlängert werden.
- Das grundsätzliche Ladenöffnungsverbot an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen soll aufrechterhalten bleiben.
- Die nach § 14 LSchIG mögliche Festlegung von 4 verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen soll ausschließlich den Landesregierungen vorbehalten bleiben; die bislang bestehende Möglichkeit der Delegation der Entscheidung auf die kommunale Ebene ist nicht mehr vorgesehen.

Die zuständigen Ausschüsse des Bundesrats haben die Behandlung der Berliner Gesetzesinitiative bis zur Vorlage der Gutachten der Institute sfs und ifo bzw. des Erfahrungsberichtes der Bundesregierung vertagt.

Die Stellungnahmen der Länder sind als Anlagen L–1 bis L–16 beigelegt.

## 2. Verbände

Für die Mehrzahl der Verbände kommt eine Ausweitung der Öffnungsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen nicht in Betracht. Auch die Verbände, die eine Aufhebung des Ladenschlussgesetzes und damit die völlige Freigabe der Ladenöffnung an Werktagen verlangen, haben zu erkennen gegeben, dass eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten für Sonn- und Feiertage nicht ihr vorrangiges Anliegen ist. Einige Verbände schlagen vor, die Kommunen sollten eine bestimmte Anzahl von Sonn- und Feiertagsöffnungen zulassen können, ohne an bestimmte Voraussetzungen gebunden zu sein.

Die Verbände setzen sich jedoch fast durchgängig für eine Verlängerung der Ladenöffnungsmöglichkeiten an Werktagen ein. Dabei stehen verlängerte Öffnungszeiten am Samstag im Vordergrund. Werktags wünschen viele Verbände grundsätzlich Öffnungsmöglichkeiten rund um die Uhr, einige würden die Zulassung der Öffnung bis 22:00 Uhr bevorzugen.

Einige Verbände schlagen eine differenzierte Lösung bei den werktäglichen Ladenöffnungszeiten vor. Während die Öffnung im innerstädtischen Bereich bis 22:00 Uhr zulässig sein soll, soll es für Läden in den Außenbereichen beim gegenwärtigen Ladenschluss bleiben. Die Einführung von derart je nach der Lage der Geschäfte von einander abweichenden unterschiedlichen Öffnungsmöglichkeiten lehnen andere Verbände nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen ab.

Die Stellungnahmen der Verbände sind als Anlagen V–1 bis V–13 beigelegt.

## 3. Gewerkschaften

Die Gewerkschaften setzen sich für eine Beibehaltung des geltenden Ladenschlussgesetzes ein, dessen Wesensgehalt nach ihrer Auffassung primär durch den Arbeitnehmerschutz der im Einzelhandel Beschäftigten geprägt ist.

Die verlängerten Öffnungszeiten haben nach Meinung der Gewerkschaften dazu beigetragen, dass sich der durch den Strukturwandel im Einzelhandel hervorgerufene Verdrängungswettbewerb verstärkt zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirkt. Als Folgen nennen die Gewerkschaften den fortschreitenden Personalabbau im Einzelhandel und die damit einhergehende Erhöhung der Arbeitsbelastung für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Einen weiteren Nachteil sehen die Gewerkschaften in der mit dieser Entwicklung verbundenen Deprofessionalisierung des Verkaufspersonals. Diese wirke sich auch für den Verbraucher negativ aus, weil geschultes Fachpersonal nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehe.

Die Gewerkschaften treten einhellig dafür ein, die Regelungen für Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen nicht zu erweitern. Eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an den Werktagen lehnen die Gewerkschaften ab. Sie sprechen sich insbesondere dafür aus, die eingeschränkten Samstagsöffnungszeiten beizubehalten.

Die Stellungnahmen der Gewerkschaften sind als Anlagen G–1 bis G–5 beigelegt.

## 4. Kirchen

Auch die beiden großen Kirchen in Deutschland sprechen sich gegen jede Erweiterung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen aus. Bereits die nach geltendem Recht an Sonn- und Feiertagen möglichen Ladenöffnungen gehen nach ihrer Auffassung zu weit, da sie kaum mehr mit der Funktion und Bedeutung der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und inneren Einkehr zu vereinbaren seien. Die vom ifo-institut vorgeschlagenen Öffnungen an den vier Adventssonntagen und die Übertragung der Öffnungsentscheidungen auf die kommunale Ebene halten sie für nicht vertretbar.

Die Kirchen vertreten zu Ladenöffnungszeiten an Werktagen die Auffassung, dass mögliche Vorteile von längeren Öffnungszeiten mit den nachteiligen Auswirkungen für die Familien, die Einzelhandelsstruktur und die Beschäftigungssituation sorgfältig abgewogen werden müssen.

Die Stellungnahmen der Kirchen sind als Anlagen K–1 und K–2 beigelegt.

#### IV. Ladenschlussregelungen im europäischen Vergleich

Um die Ladenöffnungszeiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ermitteln, wurden unsere Botschaften in diesen Ländern um Bericht gebeten. Das Ergebnis dieser Botschaftsumfrage lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Ein Vergleich der Regelungen in den anderen EU-Mitgliedsländern zeigt eine Bandbreite sehr unterschiedlicher Öffnungsmöglichkeiten.

In nahezu allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es gesetzliche Regelungen zur Beschränkung der Ladenöffnungszeiten. Nur in Irland, Schweden und auf Grund einer eigenständigen Regelung in Schottland sind die Öffnungszeiten freigegeben: In diesen Ländern dürfen die Verkaufsstellen täglich 24 Stunden geöffnet haben; auch Regelungen über die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen bestehen hier nicht.

In Frankreich, Griechenland und Großbritannien können die Verkaufsstellen an den Werktagen Montag bis Samstag durchgehend öffnen, in allen übrigen Staaten gelten zeitliche Begrenzungen der Ladenöffnungszeiten. An Sonn- und Feiertagen ist in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich und den Niederlanden eine Öffnung der Läden grundsätzlich nicht zulässig. Es gelten hier jedoch Ausnahmestimmungen, die für bestimmte Verkaufsstellen oder Gebiete bzw. einzelne Tage die Öffnung ermöglichen. In Großbritannien, Luxemburg und Portugal ist die Sonn- und Feiertagsöffnung in einem vorgegebenen Rahmen erlaubt.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausnahmeregelungen von den allgemeinen Bestimmungen zum Ladenschluss. Dabei können grundsätzlich drei Bereiche unterschieden werden:

1. Ausnahmestimmungen gelten häufig für die Öffnungszeiten in touristisch ausgewiesenen Gebieten.

So dürfen beispielsweise in Belgien Verkaufsstellen in touristischen Zentren bis zu 40 Sonntage im Jahr geöffnet haben; in den Niederlanden, Österreich, Finnland, Spanien, Griechenland und Italien finden sich ebenfalls besondere Bestimmungen für den Verkauf an Touristen an Sonn- und Feiertagen.

2. Besondere Öffnungszeitregelungen bestehen für Verkaufsstellen in Bahn-, Flug- und Fährhäfen, Tankstellen, Apotheken, Blumengeschäfte, Kioske, Bäckereien und Konditoreien. Daneben gibt es für kleinere Verkaufsstellen Ausnahmestimmungen: So unterliegen zum Beispiel in Spanien Klein-Warenhäuser keinen gesetzlichen Öffnungsbeschränkungen; in Dänemark dürfen Geschäfte bis zu einem bestimmten Jahresumsatz frei ihre Öffnungszeiten festlegen. Ein größerer Spielraum für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen besteht für kleinere Lebensmittelgeschäfte in Portugal und Belgien.
3. In einigen Mitgliedstaaten gelten während der Vorweihnachtszeit besondere Ladenöffnungszeiten: In Dänemark darf beispielsweise am letzten Sonntag vor Heiligabend geöffnet werden, verkaufsoffene Sonntage sind auch in Italien, Belgien und Finnland in dieser Zeit möglich. In Finnland dürfen die Läden von Juni bis August generell an Sonntagen öffnen.

Darüber hinaus sind landesspezifische Besonderheiten zu beachten. In Spanien gibt es keine landeseinheitlichen Ladenöffnungszeiten. Die Entscheidung darüber obliegt den Regionen. Sie müssen eine Öffnung an mindestens 72 Stunden pro Woche (Montag bis Samstag) und an mindestens 8 Sonn- und Feiertagen im Jahr zulassen. Einzelne Geschäftszweige sind vom Ladenschluss ausgenommen. In Großbritannien gilt für die Ladenöffnungszeiten eine eigenständige schottische Regelung, die keine zeitlichen Beschränkungen der Ladenöffnung beinhaltet.

EU-Mitgliedstaat	Montag bis Freitag	Samstag	Sonn- und Feiertag	besondere Regelungen
Belgien	5–20 Uhr (an Freitagen bis 21 Uhr)	5–20 Uhr	keine Öffnung	Sonntagsöffnungen (z.B. aufgrund von Betriebsvereinbarungen in allen Läden bis 12 Uhr möglich; an 40 Sonntagen in touristischen Zentren)
Dänemark	0–24 Uhr (montags ab 6 Uhr)	0–17 Uhr	keine Öffnung	keine Öffnungsbeschränkungen für Verkaufsstellen mit Jahresumsatz unter 12,5 Millionen Dän. Kronen (rd. 3,25 Millionen DM)
Finnland	7–21 Uhr	7–18 Uhr	keine Öffnung	Sonntagsöffnungen im Sommer von Juni bis August, im Dezember und an 5 weiteren Sonntagen
Frankreich	0–24 Uhr	0–24 Uhr	keine Öffnung	Sonntagsöffnung für Läden ohne Angestellte möglich, außerdem auf der Grundlage landesweiter Ausnahmeliste sowie nach Genehmigung durch Präfektur
Griechenland	0–24 Uhr	0–24 Uhr	keine Öffnung	Touristischer Verkauf an Sonntagen mit behördlicher Genehmigung
Großbritannien	0–24 Uhr	0–24 Uhr	6 Stunden (gewöhnlich 10–18 Uhr)	Keine Öffnungsbeschränkungen für Läden bis 280 qm Verkaufsfläche; Sonderregelungen für religiöse Gruppen; in Schottland keine Beschränkungen
Irland	0–24 Uhr	0–24 Uhr	0–24 Uhr	Keine
Italien	7–22 Uhr (montags ab 15 Uhr, vormittags geschlossen)	7–22 Uhr	keine Öffnung	Maximale Öffnungszeiten pro Tag 13 Stunden; Sonn- und Feiertagsöffnungen in Tourismusegebieten sowie im Dezember und an 8 weiteren Tagen möglich
Luxemburg	6–20 Uhr (einmal pro Woche Verlängerung bis 21 Uhr)	6–18 Uhr	6–13 Uhr	Große Ladenketten dürfen nur 6mal im Jahr sonntags öffnen
Niederlande	6–22 Uhr	6–22 Uhr	keine Öffnung	Sonn- und Feiertagsöffnungen pro Jahr 12mal aufgrund kommunaler Regelungen möglich; darüber hinaus in Tourismusgebieten
Österreich	6–19.30 Uhr	6–17 Uhr	keine Öffnung	Zeitlicher Öffnungsrahmen von 66 Stunden pro Woche; aufgrund regionaler Besonderheiten längere Öffnungszeiten und Sonntagsöffnung möglich (z.B. Tourismus)
Portugal	6–24 Uhr	6–24 Uhr	6–24 Uhr	Lebensmittelgeschäfte mit einer Ladenfläche von mehr als 2000 qm dürfen Sonn- und Feiertags nur von 8–13 Uhr öffnen
Schweden	0–24 Uhr	0–24 Uhr	0–24 Uhr	Keine
Spanien	Regional unter- schiedlich	Regional unter- schiedlich	Regional unter- schiedlich	Keine landeseinheitlichen Öffnungszeiten, Regionen müssen aber Ladenöffnung für mindestens 72 Wochenstunden (Montag bis Samstag) und an 8 Sonn- und Feiertagen pro Jahr erlauben; einzelne Geschäftszweige sind vom Ladenschluss ausgenommen

Quelle: Befragung der deutschen Botschaften zu den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten in den EU-Mitgliedstaaten.

## V. Schlussfolgerungen

Die empirischen Untersuchungen von sfs und ifo stellen für die Bundesregierung eine wichtige Ausgangsbasis für die Beurteilung der Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlusszeiten dar. Sie ist der Auffassung, dass sich aus den Untersuchungen für den Gesetzgeber kein unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt.

Nach der von sfs durchgeführten Untersuchung hat sich die Beschäftigungssituation im Einzelhandel insgesamt seit der Einführung der verlängerten Ladenöffnungsmöglichkeiten im Jahre 1996 nicht verbessert. Das Institut hat auf die gesamte Branche bezogen keinen Beschäftigungszuwachs festgestellt. Die Zahl der Beschäftigten hat insgesamt abgenommen. Frauen waren von den Arbeitsplatzverlusten stärker betroffen als Männer. Gut 80 % des Arbeitsplatzabbaus ging zu Lasten der Frauen. Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückgegangen ist, haben gleichzeitig die sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Nach dem sfs-Gutachten gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass es ohne die Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten zu einem stärkeren Personalabbau im Einzelhandel gekommen wäre. Es wurde ermittelt, dass die Belastung der einzelnen Beschäftigten durch erhöhte Anforderungen an zeitliche Flexibilität und durch Ableistung von Mehrarbeit gewachsen ist.

Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund des Strukturwandels zu bewerten, von dem der Einzelhandel im Untersuchungszeitraum betroffen war. Soweit sich die Beschäftigungssituation in Folge der 1996 erweiterten gesetzlichen Ladenöffnungszeiten in qualitativer und quantitativer Hinsicht verschlechtert hat, muss dies im Zusammenhang damit gesehen werden, dass die Umsätze des Einzelhandels seit 1996 rückgängig waren. Eine solcher Abwärtstrend stellt für sich gesehen regelmäßig eine wesentliche Ursache für den Abbau von Arbeitsplätzen in der betroffenen Branche dar.

Von besonderer Bedeutung für die Beschäftigungssituation des Einzelhandels sind die Umsatz- und Gewinnsituation der Betriebe. Dies gilt für die Anzahl der Beschäftigten und für die Belastungssituation der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Beschäftigung von zusätzlichem Personal ist in der Regel nur zu erwarten, wenn die Umsatz- und Gewinnsituation sich positiv entwickeln. Dies war nach den Feststellungen vor allem in großflächigen Betrieben der Fall. Hauptsächlich diese Betriebe haben auch die verlängerten Öffnungsmöglichkeiten genutzt.

In der Gesamtschau hat die Verlängerung der Öffnungszeiten keine Umsatzsteigerung bewirkt, die sich in positiven Beschäftigungswirkungen niedergeschlagen hätte. Umgekehrt kann nicht festgestellt werden, dass die ermittelten Verschlechterungen der Beschäftigungssituation im Untersuchungszeitraum ihre Ursache in der Verlängerung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten haben.

Die Untersuchung des ifo-Instituts zeigt die wesentlichen Auswirkungen der geänderten Öffnungszeiten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie den Einzelhandel auf.

Weder aus den Befragungen der Verbraucherinnen und Verbraucher noch aus den Erhebungen beim Einzelhandel ergibt sich ein klares Meinungsbild.

Das neue Öffnungszeitenverhalten ist nur ein Faktor im gesamten unternehmerischen Verhalten, dessen Einfluss schwer abzuschätzen ist. Von daher bedarf es einer Relativierung, was die Feststellung der konkreten Auswirkungen insbesondere auf den Einzelhandel insgesamt, aber auch auf die gesamtwirtschaftlichen Größen wie Umsatz oder Beschäftigung anbetrifft.

Die neuen Öffnungszeiten in den Abendstunden und an den Samstagnachmittagen werden bei über 60 Mio. Verbrauchern (Personen über 14 Jahren) in der Bundesrepublik von rund 30 Millionen regelmäßig bzw. zumindest gelegentlich in Anspruch genommen. Wie sich aus dem Urteil und dem Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher ergibt, erhalten Kundenfreundlichkeit sowie Servicebereitschaft und das Einkaufserlebnis einen immer höheren Stellenwert. Durch die bevorzugte Inanspruchnahme von Einkaufsmöglichkeiten in den Innenstädten und in den Standorten mit größeren Einzelhandelsagglomerationen zeigt sich, dass die Kunden den Einkauf dort bevorzugen, wo sie auf ein großes Angebot im Verhältnis von Geschäften und Sortimenten treffen. Bestehende günstige bzw. ungünstige Einfluss- und Standortfaktoren im Einzelhandel werden dadurch tendenziell verstärkt.

Einem zusammenhängend arbeitsfreien Wochenende messen insbesondere die Beschäftigten eine besondere Bedeutung bei. Auch ein Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher sieht auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten von montags bis freitags das Wochenende als einen einheitlichen Freizeitblock an, der möglichst nicht durch zum Teil recht zeitintensive Käufe unterbrochen werden sollte.

Ein adäquates Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs, die Verfügbarkeit eines ausreichenden und kostengünstigen Parkraums in den Abendstunden, eine Einheitlichkeit bei den Öffnungszeiten und eine möglichst große Beteiligung auch anderer Dienstleister mit angepassten Öffnungszeiten sind weitere wichtige Rahmenbedingungen.

Die Einzelhandelsunternehmen haben die neuen Öffnungszeiten aufgegriffen und nutzen sie unterschiedlich. Dabei war besonders die Anfangsbeteiligung hoch. So hatten z.B. nach Umfrageergebnissen des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE) vom Februar 1997 86 % der befragten Einzelhandelsgeschäfte ihre Öffnungszeiten verändert, davon nutzten rund ein Drittel

die neuen Möglichkeiten voll und 22 % hatten zwischen 18:30 Uhr und 19:30 Uhr geöffnet. Diese Anteile sind inzwischen gesunken.

Größere Unternehmen und großflächige größere Fachgeschäfte nutzen die neuen Öffnungszeiten mehr als kleinere Geschäfte. Ein besonderer „Öffnungswettbewerb“ hat zu einem inzwischen deutlich angepassten Öffnungszeitenverhalten bei den größeren Unternehmen und bestimmten Betriebstypen geführt, die auch sonst in einem engen Wettbewerbsverhältnis stehen.

Mit der Änderung des Ladenschlussgesetzes von 1996 ist auch eine Belebung der Innenstädte und damit auch eine verstärkte Nutzung der dort ansässigen Gastronomie- und kulturellen Einrichtungen bezweckt worden. Tatsächlich haben die Innenstadt- und Citylagen größerer Städte besonders von den neuen Einkaufsmöglichkeiten sowohl an den Abenden als auch am Samstagmittag profitiert, deutlich stärker als die „Grüne Wiese“.

Auf Grund der neuen Öffnungszeiten sind keine signifikanten Effekte auf den Umsatz zu verzeichnen. Die empirischen Daten belegen: Gesamtwirtschaftlich ist ein positiver Umsatzeffekt durch die neuen Ladenöffnungszeiten nicht eingetreten. Dies gilt auch in einzelwirtschaftlicher Betrachtung, da nur rd. 14 % der Unternehmen von einem Einfluss auf die Umsatzentwicklung ausgehen. Insgesamt wird dem Öffnungsverhalten eher nur ein geringer Effekt zugemessen. Die Umsatzentwicklung wird stark von Konjunkturreffekten überlagert. Nach wie vor ist die Einzelhandelskonjunktur in der Bundesrepublik Deutschland relativ schwach. In den letzten Jahren, auch schon vor der Änderung der Ladenöffnungszeiten, war die Umsatzentwicklung sogar negativ (von 1992 bis 1997  $\cdot$  3,1 % real). Der Anteil des Einzelhandelsumsatzes am privaten Verbrauch hat sich seit Jahren anhaltend vermindert. Die Verbraucherpräferenzen haben sich in den letzten Jahren stärker hin zu Ausgaben für den Tourismus, Wohnungsanmietung und Energie sowie private Vorsorgeleistungen verschoben und bewirkt, dass relativ weniger Einzelhandelsleistungen nachgefragt wurden.

Auch beim Konzentrationsprozess im Handel, der sich besonders im Lebensmitteleinzelhandel schon seit Jahren vollzieht, dürfte der Faktor Ladenschluss – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle spielen. So hat die Konzentrationsentwicklung schon deutlich vor 1996 eingesetzt, insbesondere auch ausgelöst durch eine Reihe bedeutender Zusammenschlüsse und Erwerbsvorgänge im Lebensmitteleinzelhandel. Sie ist auf vielfältige den Wettbewerb beeinflussende Faktoren sowie konjunkturelle und strukturelle Gründe zurückzuführen, die nicht nur für die Konzentration, sondern auch für das „Ausscheiden“ von kleineren und mittleren Unternehmen im Einzelhandel maßgeblich sind. Die Konzentrationsentwicklung im Handel und ihre Gründe sind wiederholt durch die Bundesregierung und die Monopolkommission dargestellt und im Deutschen Bundestag erörtert worden.

Den kleinen und mittleren Unternehmen im Einzelhandel kommt eine große Bedeutung zu. Wie sich im Beteiligungsverhalten bei den neuen Öffnungszeiten gezeigt hat, haben diese Unternehmen insgesamt zurückhaltend

von den erweiterten Ladenöffnungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht. Stärker genutzt haben kleinere und mittlere Fachgeschäfte die neuen Öffnungszeiten da, wo es zu einer größeren Käufer- und Passantenfrequenz in den Abendstunden kam und wo sich relativ viele Geschäfte in Gemeinschaftsaktionen zu verlängerten Öffnungszeiten zusammengetan haben.

Für die Bundesregierung sind die bisherige Meinungsbildung auf Grund der Ergebnisse der Forschungsgutachten, der Gespräche und Äußerungen bedeutender Interessenvertretungen und das veränderte Umfeld, in dem sich die Beschäftigungsbedingungen im Handel weiterentwickeln werden, wichtig. Z.B. betreffen Internationalisierung und Globalisierung auch den Einzelhandel, und zwar nicht nur seine Einkaufs-, sondern auch seine Absatzseite. Deutsche Handelsunternehmen expandieren ins Ausland und umgekehrt zeigen ausländische Unternehmen Interesse an den Standorten in Deutschland. Daneben wachsen Online-Angebote und die Käufe im Internet. Nach einer Untersuchung von Schulte-Hillen aus dem Jahre 1996 im Auftrag des BMWi (Scientific Consulting, Dr. Schulte-Hillen GmbH, Gutachten zu den Auswirkungen der Entwicklungen im interaktiven Multimedia-Bereich auf den Handel, Februar 1997) wird erwartet, dass alle Formen des Online- und Tele-Shopping bereits innerhalb eines 10-Jahreszeitraums auf 5 bis 10 % des Einzelhandelsumsatzes in Europa zunehmen werden. In den USA wurden Ende 1996 rund 2 % des Einzelhandelsumsatzes über diese Formen abgewickelt. Auch in Deutschland und in den benachbarten Staaten wird es einen immer weiteren Kreis von PC-Besitzern und damit potentiellen Nutzern dieser Kaufmöglichkeiten geben. Umso bedeutsamer ist für die Bundesregierung die Frage, wie der Handel und speziell der Einzelhandel sich auf die neuen Herausforderungen bzw. Veränderungen einstellen, wie die Entwicklung für quantitativ und qualitativ positive Beschäftigungseffekte und Dienstleistungen genutzt und welche Hilfestellung eventuell durch die Politik geleistet werden kann.

Die Bundesländer, die beteiligten Verbände, Gewerkschaften und Kirchen vertreten unterschiedliche Auffassungen zum geltenden Ladenschlussgesetz. Nahezu alle Beteiligten gehen aber davon aus, dass die Sonn- und Feiertagsruhe erhalten bleiben muss und eine Freigabe der Sonn- und Feiertage für den Verkauf nicht in Betracht kommt. Zwar werden in einigen Stellungnahmen geringfügige Erweiterungen bei der Möglichkeit zur sonn- und feiertäglichen Ladenöffnung gewünscht, jedoch geht die überwiegende Mehrheit davon aus, dass das geltende Recht zur Sonn- und Feiertagsöffnung unangetastet bleiben soll. Einige Beteiligte, die Rechtsänderungen der Sonn- und Feiertagsregelungen wünschen, setzen sich dafür ein, dass der Gesetzgeber bundeseinheitliche Rahmenbedingungen hierfür vorgibt.

Zur Gestaltung der Ladenöffnungszeiten an Werktagen werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Während die Gewerkschaften sich für eine Beibehaltung des geltenden Ladenschlussrechts an den Werktagen einschließlich der Samstage aussprechen, sehen die Länder teilweise und die Verbände nahezu einhellig ein Bedürfnis für Rechtsänderungen. Einige Beteiligte halten eine

vollständige Aufhebung des Ladenschlusses an Werktagen für erforderlich. Ein erheblicher Teil wünscht eine Verlängerung der werktäglichen Ladenöffnungszeiten um einige Stunden in den Abend hinein. In vielen Stellungnahmen wird davon ausgegangen, dass bereits eine Verlängerung der Öffnungszeiten an Samstagen ausreicht und ein darüber hinaus reichendes Bedürfnis nicht erkennbar ist. Die Länderwirtschaftsministerkonferenz und der Deutsche Städtetag haben angeregt, im Zusammenhang mit einer möglichen Erweiterung der Ladenöffnungszeiten auch eine „Mittelstandskomponente“ bzw. „differenzierte“ Lösung einzubeziehen. Die Bundesregierung hat hierzu die Prüfung eingeleitet. Bereits nach einer ersten Bewertung ergeben sich allerdings erhebliche, insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken.

Der europäische Vergleich zeigt, dass in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedliche Bestimmungen zum Ladenschluss bestehen. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es gesetzliche Regelungen

zum Ladenschluss an Werktagen. Nahezu alle Mitgliedstaaten kennen gesetzliche Beschränkungen der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen.

In vielen Stellungnahmen der Länder, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen wird angeregt, die bereits begonnenen Gespräche zum Thema Ladenschluss fortzuführen. Die Bundesregierung nimmt diese Anregung auf. Sie ist sich grundsätzlich mit den Beteiligten einig, dass ein solches Vorgehen die Gelegenheit bietet, die bislang unterschiedlichen Positionen einander anzunähern, um bei der weiteren Behandlung des Themas Ladenschluss eine möglichst breite Grundlage zu erreichen.

Die Bundesregierung wird weitere Gespräche mit den Beteiligten führen. Die Bundesregierung wird die parlamentarischen Gremien über die Ergebnisse dieser Gespräche unterrichten und in diesem Zusammenhang Schlussfolgerungen für die weitere Behandlung des Themas Ladenschluss unterbreiten.

**Anlagen L**

**Stellungnahmen der Länder**

**Anlagen L-1 bis L-16**

## Baden-Württemberg

## Anlage L-1

SOZIALMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG  
DER MINISTERIALDIREKTOR

Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
11017 Berlin

Stuttgart, den 8. November 1999

Betr.: Ladenschlußgesetz

Bezug: Ihr Schreiben vom 12. Oktober 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Tegtmeier,  
das Sozialministerium Baden-Württemberg dankt für die Übersendung der Gutachten des ifo-Instituts und der Sozialforschungsstelle Dortmund über die Auswirkungen der Änderungen des Ladenschlußgesetzes aus dem Jahr 1996. Das Sozialministerium nimmt zu den Feststellungen und Schlüssen der Gutachter wie folgt Stellung:

*Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen*

Die Gutachten liefern keine tragenden Argumente für eine Erweiterung der Verkaufsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen. Auch das ifo-Institut weist darauf hin, daß die Sonn- und Feiertagsruhe verfassungsmäßig verankert ist und zu deren Schutz einschränkende Regelungen des Staates gerechtfertigt sind.

Das Sozialministerium spricht sich zur Gewährleistung eines effizienten Sonn- und Feiertagsschutzes gegen die vom ifo-Institut vorgeschlagene bundeseinheitliche Öffnung an vier Adventssonntagen aus. Soweit aus regionaler Sicht eine Notwendigkeit zur Öffnung an einem Adventssonntag gesehen wird, sollte dies über die Festsetzung eines Verkaufssonntags nach § 14 LadSchlG erfolgen.

Aufgrund der Erfahrungen in Baden-Württemberg hält das Sozialministerium eine wesentliche Verminderung der Zahl der Verkaufssonntage nach § 14 LadSchlG für geboten. Wir verweisen hierzu auf unseren dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung übersandten Erfahrungsbericht vom 27. September 1999. Die dort dargestellte Erhebung über die Entwicklung der Verkaufssonntage hat ergeben, dass sich ihre Zahl in den Jahren 1996 bis 1998 deutlich erhöht hat. Die Erhebung zeigt auch den vom ifo-Institut erwähnten „Öffnungswettbewerb“ an Sonntagen zwischen benachbarten Städten und Gemeinden, dem mit einer Reduzierung der Zahl der Verkaufssonntage begegnet werden sollte.

Den Feststellungen des ifo-Gutachtens wird insoweit zugestimmt, als künftig aus Gründen einer notwendigen Deregulierung ein Anlass im Sinne von § 14 LadSchlG

für die Festsetzung eines Verkaufssonntags durch die kommunalen Gebietskörperschaften entfallen sollte.

Im übrigen ist auch das Sozialministerium der Auffassung, dass die bisherigen Sonderregelungen für Kur- und Erholungsorte (einschließlich des eingeschränkten Warenkatalogs), die sich in Baden-Württemberg bewährt haben, beibehalten werden sollten.

*Ladenöffnungszeiten an Werktagen*

Das ifo-Institut, das sich schwerpunktmäßig mit den ökonomischen Aspekten veränderter Öffnungszeiten auseinandergesetzt hat, empfiehlt eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen. Dieser Empfehlung kann nach Auffassung des Sozialministeriums aus folgenden Gründen nicht gefolgt werden:

## – Soziale Aspekte

## Späte Arbeitszeiten sind

- familienfeindlich, weil sie in der Regel nicht mit dem normalen Tagesablauf der Familienmitglieder in Einklang zu bringen sind,
- gesellschaftsfeindlich, weil sie die soziale Kommunikation erschweren,
- fortbildungsfeindlich, weil sie die Teilnahme an den meist abends angebotenen Fortbildungsmaßnahmen unmöglich machen.

## – Arbeitsschutzaspekte

Die Feststellung des ifo-Institutes, dass die notwendigen Arbeitsschutzregelungen durch andere rechtliche Maßnahmen oder durch Tarifverträge gewährleistet werden könnten, ist nur teilweise zutreffend. Das Arbeitszeitgesetz gestattet es nicht, Einfluß auf die Lage der Arbeitszeit zu nehmen. Die Tarifverträge sind keine öffentlich-rechtlichen Regelungen, die von Behörden überwacht und durchgesetzt werden können. Die Einhaltung muß jeweils im Einzelfalle gegebenenfalls über die Arbeitsgerichtsbarkeit durchgesetzt werden.

## – Arbeitsmarktaspekte

Die bei der Novellierung des Ladenschlussrechts im Jahr 1996 mit einer Ausweitung der Ladenöffnungszeiten erhofften positiven Beschäftigungseffekte

wurden nicht erreicht. Vielmehr ist nach den Feststellungen des sfs-Gutachtens seit 1996 ein Verlust von 6 % der Arbeitsplätze im Einzelhandel zu verzeichnen. Die Einschätzung der Sozialforschungsstelle Dortmund, nach der die Beschäftigungswirksamkeit längerer Ladenöffnungszeiten bezweifelt wird, wird von hier geteilt. Sie wird auch von den Feststellungen des ifo-Institutes nicht ernsthaft in Frage gestellt.

#### – Wettbewerbsaspekte

Beide Gutachten liefern Anhaltspunkte dafür, dass durch längere Ladenöffnungszeiten an Werktagen der Strukturwandel im Einzelhandel im Sinne eines Konzentrationsprozesses zugunsten der Großen unterstützt wird. Dies kann nicht im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegen. Das Sozialministerium ist daher der Auffassung, dass bei der Entscheidung über eine Verlängerung der werktäglichen Öffnungszeiten die schützenswerte Belange kleiner und mittlerer Betriebe und der in ihnen tätigen Familienangehörigen und Beschäftigten besondere Berücksichtigung finden müssen.

#### *Öffnung von Verkaufsstellen an Samstagen*

In Baden-Württemberg besteht ein großes Interesse der Verbraucher sowie des Handels an einer Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an Samstagen als den umsatzstärksten Wochentagen. Nach der Verlängerung der Samstagsöffnung auf 16.00 Uhr hat die unverändert ge-

bliebene Bestimmung in § 14 Abs. 1 Satz 2, die nach wie vor eine auf 14.00 Uhr verkürzte Samstagsöffnung vor einem Verkaufssonntag vorsieht, zu erheblichen Irritationen bei Handel und Kunden geführt. Diese Bestimmung sollte daher entfallen. Darüber hinaus erscheint dem Sozialministerium eine generelle Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an Samstagen angemessen und gerechtfertigt.

#### *Fazit*

Das Sozialministerium Baden-Württemberg lehnt zur Gewährleistung der grundgesetzlich geschützten Sonn- und Feiertagsruhe eine Erweiterung der sonntäglichen Verkaufsmöglichkeiten, auch an den vier Adventssonntagen, ab. Es plädiert vielmehr für eine wesentliche Verminderung der Zahl der zulässigen Verkaufssonntage.

Eine vollständige Aufhebung des Ladenschlusses von Montag bis Samstag kommt nicht in Betracht. Bei der Frage einer Ausweitung der werktäglichen Öffnungszeiten hat die Verlängerung der Samstagsöffnung Priorität. Bei einer Entscheidung über eine darüber hinausgehende Ausweitung der werktäglichen Öffnungszeiten müssen die Interessen der kleinen und mittleren Betriebe sowie der in ihnen tätigen Familienangehörigen und Beschäftigten besonders berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Manfred König**

**Bayern****Anlage L-2**

DER STAATSSSEKRETÄR  
IM BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALORD-  
NUNG, FAMILIE, FRAUEN UND GESUNDHEIT

Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Rochusstraße 1

53123 Bonn

Ihre Schreiben vom 12. 10. 99 und 20. 10. 99;  
Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und des Instituts für Wirtschaftsforschung München (ifo) zu den Auswirkungen des Ladenschlußgesetzes (LadSchlG)

Sehr geehrter Herr Kollege Tegtmeier,

für Ihre Schreiben vom 12. und 20. Oktober 1999, in denen Sie mich um Stellungnahme zu den beiden Gutachten von sfs und ifo zum Ladenschlußgesetz bitten, danke ich Ihnen.

Der Meinungsbildungsprozeß innerhalb der Bayerischen Staatsregierung zum Thema Ladenöffnungszeiten ist noch nicht abgeschlossen. Nach Vorliegen des von der Bundesregierung angekündigten Erfahrungsberichts mit dem derzeit geltenden Ladenschlußrecht beabsichtigen wir eine Anhörung der betroffenen Verbände in Bayern durchzuführen. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Anhörung wird eine Ressortabstimmung stattfinden. Im Anschluss daran wird der Bayerische Ministerrat entscheiden. Sobald diese Entscheidung gefallen ist, werde ich Sie darüber unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen

**Georg Schmid**

**Berlin****Anlage L-3**SENATSVERWALTUNG FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALES  
STAATSSSEKRETÄRIN

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Jägerstr. 9

10117 Berlin

Berlin, den 5. November 1999

Betr.: Stellungnahme zu den Gutachten des ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung und der sfs Sozialforschungsstelle Dortmund

Vorg.: Ihre Schreiben vom 12. 10. 1999 und 20. 10. 1999

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

nach gründlicher Prüfung der Gutachten mussten wir feststellen, dass sie für uns keine überraschenden Ergebnisse enthalten. Eine eindeutige Tendenz, die für oder gegen eine Änderung des Ladenschlussgesetzes spricht, ist nicht zu erkennen. Die seit Jahren bekannte Tatsache, dass sich Befürworter und Kritiker einer weiteren Ladenschlussgesetzliberalisierung in großen Gruppen gegenüberstehen, wurde durch das ifo-Gutachten erneut bestätigt. Umsatzsteigerungen (Umschichtung in der Einkommensverwendung von 2,5 % zugunsten des Einzelhandels) und Arbeitsmarkteffekte (50 000 bis 55 000 zusätzlich beschäftigte Personen), die im letzten ifo-Gutachten von 1995 prognostiziert wurden, sind nicht eingetreten.

Hinsichtlich der Erkenntnis, dass vorrangig sehr große und sehr kleine Betriebsformen des Einzelhandels die längeren Öffnungszeiten nutzen und darüber hinaus an einem weiteren Abbau von restriktiven Vorschriften interessiert sind, decken sich die Ergebnisse des Gutachtens mit unseren berliner Erfahrungen.

Trotzdem besteht bei einem erheblichen Teil der Kunden und der Händler ein Bedarf an flexibleren Öffnungszeiten. Dieser Wunsch artikuliert sich in besonderer Weise in einer Großstadt wie Berlin. Der Druck auf die Politik, sich für mehr Flexibilität bei den Öffnungszeiten einzusetzen, hat in den letzten Jahren ständig zugenommen. Wir haben daher bereits im Mai 1999 dem Bundesrat einen Gesetzentwurf zur Änderung des Ladenschlussgesetzes zugeleitet.

Zu den Vorschlägen des ifo-Institutes nehme ich im Einzelnen wie folgt Stellung:

*1. Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten von Montag bis Samstag*

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der sfs-Forschungsstelle, nach der sich die längeren Öffnungs-

zeiten weitgehend negativ auf die Arbeitsbedingungen und die Lebenssituation der Beschäftigten im Einzelhandel auswirken, halten wir eine Beschränkung der Öffnungszeiten weiterhin für sinnvoll.

In der Berliner Bundesratsinitiative zur Änderung des Ladenschlussgesetzes wird eine Verlängerung der Öffnungszeiten von Montag bis Samstag von 6.00 Uhr bis 22.00 Uhr vorgeschlagen.

*2. Bundeseinheitliche Öffnung an den vier Adventsonntagen*

Diesen Vorschlag lehnen wir ab.

Der Senat von Berlin hat vor Einbringung seiner Bundesratsinitiative im Mai 1999 beschlossen, die Sonn- und Feiertagsöffnung im Einzelhandel nicht auszuweiten. Die Sonn- und Feiertagsruhe ist ein hohes soziales Gut, das nicht leichtfertig zugunsten eines – wie das ifo-Gutachten nachgewiesen hat – ungewissen ökonomischen Vorteils aufgegeben werden sollte. Insbesondere die Adventsonntage haben für die vielen im Einzelhandel beschäftigten Mütter einen hohen Wert. Bei werktäglichen Öffnungszeiten (einschliesslich an Samstagen) bis 22.00 Uhr haben die Kunden auch in der Weihnachtszeit ausreichend Gelegenheit, ihre Einkäufe zu tätigen.

*3. Übertragung der Entscheidung über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die kommunalen Gebietskörperschaften*

Diesen Vorschlag lehnen wir ab.

Die Kommunen werden versuchen, ihren Einzelhändlern, die in der Region Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sichern, Vorteile durch zusätzliche Sonntagsöffnungen gegenüber Konkurrenten in den Nachbargemeinden zu verschaffen.

Die Entwicklung ist dann nicht mehr zu kontrollieren, sie führt letztendlich zu einer Aufhebung des Sonn- und Feiertagschutzes. Es sollte im Gegenteil die Befugnis zur Freigabe nach § 14 Abs. 1 Satz 2 Ladenschlussgesetz auf die Landesregierungen beschränkt werden.

4. *Zur Koordinierung von gemeinsamen Ladenöffnungszeiten*

Die freiwillige Koordinierung der Ladenöffnungszeiten in Einkaufsstrassen ist heute schon möglich und wird auch praktiziert. Die Möglichkeit, einzelne Händler zu längeren Öffnungszeiten zu zwingen, widerspricht dagegen dem Ziel der Liberalisierung des Ladenschlusses und wird daher von Berlin nicht mitgetragen.

Abschliessend regen wir an, die Vorschriften des § 17 LSchlG über die Beschäftigung in Verkaufsstellen an

den Sonn- und Feiertagen zeitgemäß zu überarbeiten und in das Arbeitszeitgesetz zu überführen. Dazu gehört dann auch die Eröffnung wirksamer Möglichkeiten zur Überprüfung der Einhaltung der Arbeitszeitvorschriften durch die Neugestaltung der Aufzeichnungspflicht nach § 16 Abs. 2 des Arbeitszeitgesetzes.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

**Butalikakis**

**Brandenburg**

**Anlage L-4**

LAND BRANDENBURG  
MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES, GESUNDHEIT UND FRAUEN  
DIE STAATSSSEKRETÄRIN

Herr Dr. Werner Tegtmeier  
Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstr. 9

10117 Berlin

Potsdam, 10. November 1999

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

für Ihre Schreiben vom 12. und 20. Oktober 1999 sowie für die Übergabe der Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des Institutes für Wirtschaftsforschung München zur Angelegenheit des Ladenschlussgesetzes danke ich Ihnen.

Die Gutachten wurden durch meine Verwaltung ausgewertet, und die Ergebnisse werden derzeit intensiv besprochen. Da die Gespräche über mögliche Veränderungen des Ladenschlussgesetzes innerhalb der Landesregierung erst begonnen haben und die Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen werden konnte, ist es nicht möglich, Ihnen zum 10. November 1999 die erbetene Stellungnahme zu zusenden.

Um Terminverlängerung wird gebeten. Ich werde mich bemühen, die Stellungnahme zeitnah nachzureichen.

Freundliche Grüße

**Margret Schlüter**

## Bremen

## Anlage L-5a

FREIE HANSESTADT BREMEN  
DER SENATOR FÜR ARBEIT, FRAUEN, GESUNDHEIT, JUGEND UND  
SOZIALES

Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Bremen, 9. November 1999

*Gutachten zum Ladenschlußgesetz*

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,  
für die Übersendung der Gutachten bedanke ich mich.

Soweit die Gutachten Tatsachenfeststellungen enthalten, kann ich hierzu keine Stellungnahme abgeben, da ich keine entsprechenden Erhebungen durchgeführt habe. Aus Gesprächen mit Verbänden und Arbeitnehmern habe ich jedoch den Eindruck gewonnen, daß die in den Gutachten veröffentlichten Erhebungen den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

Es hat mich im übrigen nicht überrascht, daß die ursprünglich prognostizierten Umsatzsteigerungen im Einzelhandel nicht eingetreten sind. Für mich waren allenfalls Verschiebungen denkbar. Damit haben sich auch erwartungsgemäß keine durchgreifenden Impulse für den Arbeitsmarkt ergeben.

Es überrascht ebenfalls nicht, daß die Arbeitnehmer mehrheitlich für einen Ladenschluß um 14.00 Uhr bzw. 18.30 Uhr gestimmt haben. Aus meiner Sicht sollte eine klare Trennung zwischen Arbeitsschutz und Wettbewerbsrecht vollzogen werden. Der Arbeitszeitschutz kann durch geringfügige Anpassung des Arbeitszeitgesetzes gewährleistet werden. Darüber hinaus muß es den Tarifpartnern überlassen bleiben, Regelungen hinsichtlich der Arbeitszeit zu treffen. Mit diesem Vorschlag greife ich im übrigen einen Gedanken aus dem Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion aus dem Jahre 1993 (Bundestagsdrucksache 12/5282) wieder auf.

Das IFO-Gutachten enthält eine Reihe von Empfehlungen für eine Änderung des Ladenschlußgesetzes. Diese Empfehlungen lassen sich jedoch nicht aus dem Gutachten ableiten. Abgesehen davon habe ich dazu folgende Anmerkungen zu machen:

Ob der Vorschlag, die Adventssonntage zu verkaufsoffenen Sonntagen zu bestimmen, mit den Vorgaben des Artikels 140 GG im Einklang steht, vermag ich im Augenblick nicht zu entscheiden.

Probleme sehe ich jedoch, da gleichzeitig zusätzliche verkaufsoffene Sonn- und Feiertage vorgeschlagen werden, und zwar ohne Begründung (siehe Seite XXV und

XXVI). Im übrigen sind die Begründungen für die verkaufsoffenen Adventssonntage und die weiteren verkaufsoffenen Sonntage widersprüchlich. Hinsichtlich der Adventssonntage wird eine bundeseinheitliche Regelung zur Vermeidung eines „Öffnungswettbewerbs“ empfohlen. Ein solcher Wettbewerb wird jedoch durch die Zulassung weiterer verkaufsoffener Sonn- und Feiertage erst eröffnet, denn die Zulässigkeit soll, folgt man den Empfehlungen im Gutachten, an keine Begründungen geknüpft werden.

Auch die Ausführungen auf Seite 232 sind in sich widersprüchlich. Wenn die Zulassung zusätzlicher verkaufsoffener Sonn- und Feiertage an keine Begründung zu knüpfen ist, vermag ich nicht zu erkennen, wie „staatlich geschützte Wertvorstellungen“ (gemeint ist offensichtlich Artikel 140 GG) in die Genehmigungspraxis eingebaut werden können. Wenn es keine gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen gibt, dürfte es schwierig sein, im Verwaltungsverfahren entsprechende Hürden aufzubauen.

Hinsichtlich der Frage der Sonn- und Feiertagsöffnungen vertrete ich die Auffassung, daß der bisherige Rahmen keinesfalls ausgeweitet werden darf. Hilfreich wäre es allerdings, die zur Zeit geltenden Ausnahmeregelungen hinsichtlich ihrer Praktikabilität zu überprüfen und wenn irgend möglich zu vereinfachen.

Die Ausführungen im Fazit zu Nr. 6.2.2 und 6.2.3, d. h. die Ausweitung der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen halte ich für verfassungsrechtlich bedenklich. Abgesehen davon verbietet sich eine Regelung durch die Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder, wenn auch die Absicht besteht, Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen zu beschäftigen. Durch Landesgesetz kann nicht das grundsätzliche Beschäftigungsverbot des § 9 Abs. 1 des Arbeitszeitgesetzes ausgehebelt werden.

Die Frage der werktäglichen Ladenöffnungszeiten läßt sich anhand des Gutachtens nicht zwingend beantworten. Generell vertrete ich dazu die Auffassung, daß ein Bedürfnis, die werktäglichen Öffnungszeiten etwa auf 22.00 Uhr auszudehnen oder ganz freizugeben, auch durch das IFO-Gutachten nicht schlüssig nachgewiesen wird. Unabhängig davon sehe ich allerdings die Notwendigkeit, daß während der Expo im nächsten Jahr die Ladenöffnungszeiten an Werktagen auf 22.00 Uhr aus-

gedehnt werden. Auf die niedersächsische Regelung, der sich Bremen angeschlossen hat, verweise ich. Sollte sich herausstellen, daß das Ladenschlußgesetz in seiner derzeitigen Fassung die Ausnahmeregelung für die Expo nicht trägt, sehe ich die Notwendigkeit einer gesetzlichen Absicherung.

Soweit im übrigen an eine Änderung der werktäglichen Öffnungszeiten gedacht ist, halte ich allenfalls eine Veränderung der Öffnungszeiten an Sonnabenden für

vorstellbar. In diesem Zusammenhang spreche ich mich ausdrücklich für eine Abschaffung der 14.00 Uhr-Regelung vor einem verkaufsoffenen Sonntag aus.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

**Dr. Arnold Knigge**  
Staatsrat

**Bremen****Anlage L-5b**FREIE HANSESTADT BREMEN  
DER SENATOR FÜR WIRTSCHAFT UND HÄFENAn den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und  
Technologie  
Herrn Siegmur Mosdorf  
Scharnhorststr. 36  
10115 Berlin

Bremen, 3. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Mosdorf,

vielen Dank für die Übersendung der Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung München und der Sozialforschungsstelle Dortmund.

Ich komme danach zu folgender Bewertung, die ich mir erlaube, mehr thesenhaft festzuhalten:

- Das Ladenschlußgesetz ist in seiner jetzigen Fassung überholt. Veränderter Lebens- und Zeitrhythmus, eine Dienstleistungsgesellschaft, die europäische Praxis und die vielfältigen Ausnahmen hierzulande sind im Saldo der Bewertung die durchgreifenden Gründe.
- Arbeitnehmerschutz und das Marktinstrument „Ladenschluß“ sind zu trennen; der Arbeitnehmerschutz ist im Arbeitszeitgesetz oder tariflich zu regeln.
- Eine Freigabe wochentags – 6.00 bis 22.00 Uhr – und – restriktiv – an vier Sonntagen erscheint sinnvoll. Die Öffnungszeiten samstags können gegebenenfalls auf 18.00 Uhr begrenzt werden.
- Eine einfache und klare Regelung ist anzustreben, Sondertatbestände, so überhaupt, auf ein unabdingbares Maß zu beschränken.

Mit freundlichen Grüßen

**Josef Hattig**  
Senator

**Hamburg****Anlage L-6**

FREIE UND HANSESTADT HAMBURG  
WIRTSCHAFTSBEHÖRDE  
DER SENATOR

Herrn Siegmar Mosdorf  
Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  
Scharnhorststraße 36  
10115 Berlin

Hamburg, 8. November 1999

Sehr geehrter Herr Mosdorf,

haben Sie vielen Dank für Ihr Schreiben vom 15. Oktober 1999 und die Übersendung der beiden Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung München sowie der Sozialforschungsstelle Dortmund über die Erfahrungen mit den liberalisierten Ladenöffnungsmöglichkeiten. Wir werden uns mit den Studien gründlich befassen.

In der Diskussion über eine Veränderung der Ladenschlußzeiten wird aus hamburgischer Sicht von besonderer Bedeutung eine bundeseinheitliche Regelung sein, um den Sonn- und Feiertagsschutz entsprechend seinem Verfassungsrang weiterhin zu gewährleisten.

Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen, wie sie sich in der unterschiedlichen Vollzugspraxis der letzten zwei Jahre zu Lasten insbesondere der Innenstädte entwickelt haben, bedarf es aus unserer Sicht einer einfachen und überschaubaren Lösung, die die zahlreichen Ausnahmen des Gesetzes auf das erforderliche Maß beschränkt.

Unabhängig von Details der anstehenden Gesetzesänderung sollte die Diskussion mit dem Ziel geführt werden, die Chancen im Einzelhandel, insbesondere das Potential kleinerer und mittlerer Unternehmen, zu verbessern und zur Belebung und Attraktivitätssteigerung der etablierten Standorte in den Innenstädten beizutragen.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Thomas Mirow**

## Anlage

FREIE UND HANSESTADT HAMBURG  
BEHÖRDE FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES*Ladenschluss*

## Gutachten des Ifo-Instituts und der SFS-Forschungsstelle

Die beiden Gutachten haben verschiedene Aspekte der veränderten Ladenschlusszeiten untersucht. Das Ifo-Gutachten befasst sich mit dem Verbraucherverhalten, dem tatsächlichen Öffnungsverhalten der Einzelhandelsbetriebe und deren Auffassungen zu weiteren Änderungen. Die SFS-Forschungsstelle hat die Auswirkung auf die Beschäftigung im Einzelhandel untersucht. Zusammengefasst lassen sich die folgenden Essentials ableiten, die zugleich die Zielkonflikte denkbarer Entscheidungen markieren:

1. Auf den seit Jahren zu verzeichnenden Beschäftigungsabbau im Einzelhandel haben die veränderten Öffnungszeiten keine Auswirkung gehabt.

Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden ist seit 1996 um 8 % gesunken.

Strukturell ist festzustellen: Vollzeitarbeitsverhältnisse sind um 11,1 % gesunken, Teilzeitbeschäftigungen um 5,2 %, hingegen nahmen die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse um (nur) 2,5 % zu.

2. (Nur) Ein knappes Viertel der Betriebe hat von der Verlängerung der Öffnungszeiten Gebrauch gemacht (Ifo). Neue Arbeitsplätze sind dabei meistens nicht entstanden (SFS).

Nur 21 % der Betriebe mit längeren Öffnungszeiten haben neue Arbeitsplätze geschaffen; bei 43 % blieb die Zahl unverändert; 36 % haben sogar trotz längerer Öffnungszeit Personal abgebaut.

Beschäftigungspolitisch war die Verlängerung der Öffnungszeiten ein Flop.

3. Der Strukturwandel im Einzelhandel wird durch die geänderten Öffnungszeiten u. U. beschleunigt.

Überwiegend nutzen großflächige Betriebsformen die längeren Öffnungszeiten; sie konnten auch zusätzliche Umsätze realisieren, während der Gesamtumsatz im Einzelhandel stagnierte. Kleinere Geschäfte sind die Verlierer der Entwicklung.

Gewinner waren auch die zentralen Standorte.

4. Die Arbeitsbedingungen für eine knappe Million der Einzelhandelbeschäftigten haben sich verändert.

Insbesondere Vollzeitbeschäftigte und Führungskräfte arbeiten in den neuen Öffnungszeiten. Die Arbeitszeiten sind stärker flexibilisiert worden.

5. Die Beschäftigten im Einzelhandel lehnen längere Öffnungszeiten überwiegend ab. Das gilt insbesondere für eine Ausweitung in das Wochenende hinein.

6. (Nur) ein Viertel der Betriebe befürworten längere Öffnungszeiten.

Und das sind – naturgemäß – diejenigen, die zu den Gewinnern im Strukturwandel zählen (Große, umsatzstarke Betriebe an zentralen Standorten, insbesondere in der Lebensmittelbranche).

7. Jüngere (bis 30) und berufstätige Verbraucher begrüßen die längeren Öffnungszeiten und nutzen sie auch.

8. 45 % der Verbraucher plädieren für eine Abschaffung des Ladenschlusses. Immerhin 36 % sind dagegen.

Obwohl sich also bei der Gesamtschau ein sehr uneinheitliches Bild zeigt, plädiert das Ifo-Institut – wofür es allerdings nur hinsichtlich des Verbrauchervotums auf eine empirische Grundlage zurückgreifen kann – für eine völlige Abschaffung des gesetzlichen Ladenschlusses an Werktagen und eine veränderte Regelung an Sonntagen; hier soll es eine bundeseinheitliche Öffnung an den vier Adventssonntagen und ansonsten eine Übertragung der Entscheidungsbefugnis an die Kommunen geben.

Letzteres würde für Hamburg das Spannungsverhältnis mit den Umlandgemeinden verschärfen, die schon jetzt zahlreiche Sonntagsöffnungen genehmigen, die zwar rechtlich auf tönernen Füßen stehen, aber den Handlungsdruck innerhalb Hamburgs erhöhen, wenn Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem Hamburger Einzelhandel und dem des Umlandes vermieden werden sollen.

Wettbewerbsverzerrungen lassen sich insoweit nur verhindern, wenn es auch für den Sonntag bei einer bundeseinheitlichen Regelung bleibt bzw. eine klare Regelung herbeigeführt wird. Die sollte m. E. allerdings sehr restriktiv sein.

**Hessen**

Anlage L-7

## HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM

Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstr. 19

10117 Berlin

Wiesbaden, 2. November 1999

*Sozialer Arbeitsschutz, Ladenschlussgesetz (LSchlG);*

Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der Änderungen des Ladenschlussgesetzes von 1996

– Ihr Schreiben vom 12. 10. 1998

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

für meine Beteiligung an der Beurteilung der Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und des Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo) zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten danke ich Ihnen. Die Möglichkeit zur Stellungnahme will ich gerne wahrnehmen, auch wenn meine Ausführungen in Anbetracht des Gutachtenumfanges sowie der kurzfristigen Terminierung nur cursorisch ausfallen können.

Aufgrund meiner Ressortzuständigkeit ist dabei grundsätzlich anzumerken, dass ich dem sfs-Gutachten wegen seiner sozialpolitischen Fragestellung hinsichtlich der Beschäftigungszahlen und Arbeitsplatzbedingungen einen hohen Stellenwert beimesse. Zudem müssen sich die Bewertungen und Ergebnisse beider Gutachten an den mit der Änderung des Ladenschlussgesetzes 1996 verfolgten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielen eines sachgerechten Interessenausgleichs zwischen dem Einzelhandel, der im Einzelhandel Beschäftigten und den Verbrauchern messen lassen.

Beide Gutachten und die seitherigen Äußerungen zu ihnen belegen, daß deren Auffassungen nach wie vor divergieren.

Unstreitig ist, daß von der im Beobachtungszeitraum insgesamt unbefriedigenden Umsatzentwicklung – die kausal nicht den veränderten Ladenöffnungszeiten zuzuordnen ist – die öffnungsaktiven Verkaufsstellen profitieren konnten. Aus der Untersuchung des IFO-Institutes geht auch hervor, daß nach einer Eingewöhnungszeit die Verbraucher die verlängerten Öffnungszeiten zunehmend schätzen und nutzen.

Das sfs-Gutachten unterstreicht, dass sich die beschäftigungspolitischen Erwartungen an die Verlängerung der

Öffnungszeiten nicht erfüllt haben. Das Beschäftigungsvolumen im Einzelhandel insgesamt ist nach wie vor rückläufig. Das durch längere Öffnungszeiten verursachte höhere Arbeitsvolumen wurde durch Flexibilisierung aufgefangen – durch die Erhöhung der geringfügigen und Teilzeitbeschäftigung und durch Verlängerung der Arbeitszeiten der Vollzeitbeschäftigten.

In der aktuellen Debatte um die Novellierung des Ladenschlussrechtes sollte dem von mir zuletzt genannten Aspekt entsprechendes Gewicht beigemessen werden. Gerade die Verlängerung der Arbeitszeiten von Vollzeitbeschäftigten deuten daraufhin, dass durch die bestehenden Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes ein Handlungsbedarf im Einzelhandel gegeben ist. Diese Frage sollte m. E. ins Zentrum der Debatte gestellt werden. Eine weitergehende Prüfung könnte durchaus zu dem Ergebnis führen, daß der Schutz der Beschäftigten im Einzelhandel durch eine Gleichstellung mit allen anderen Arbeitnehmerinnen und im Arbeitszeitgesetz erreicht werden kann. Dann wäre eine Reglementierung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit durch das Ladenschlussgesetz nicht mehr notwendig. Meines Erachtens wäre daraus die Konsequenz der vollständigen Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten zu ziehen, was ich auch befürworte. Im Hinblick auf die Diskussion um die Lockerung der Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen werden aus hessischer Perspektive möglicherweise konkurrierende Gesetzes- und Verfassungsvorschriften zu berücksichtigen sein. Daher wird Hessen auch künftig am Grundsatz der Sonn- und Feiertagsruhe festhalten.

In der Hoffnung mit diesen zugegebenermaßen knappen Ausführungen für eine Korrektur der aktuellen Diskussion auf sachgerechte Argumente beitragen zu können, verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen

**Karl-Winfried Seif**  
Staatssekretär

**Mecklenburg-Vorpommern****Anlage L-8a**

SOZIALMINISTERIUM MECKLENBURG-VORPOMMERN  
DER STAATSSSEKRETÄR

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Jägerstraße 9  
11017 Berlin

Schwerin, 9. November 1999

*Ladenschlussrecht – Gutachten des IFO-Institutes  
München und der sfs-Dortmund*

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

unsere interessante Gesprächsrunde am 3. November 1999 gab zwar bereits Gelegenheit, die Auffassung des Sozialministeriums Mecklenburg-Vorpommerns mündlich darzulegen; Ihrer Bitte um schriftliche Stellungnahme zu den o. g. Gutachten und den Folgerungen daraus komme ich gleichwohl gerne nach.

Die Gutachten bieten keine Überraschung. Ihre Ergebnisse belegen Beobachtungen und Eindrücke, die bereits ohne wissenschaftliche Betrachtung entstanden. Zugleich tragen hinsichtlich des IFO-Gutachtens die empirischen Ergebnisse nicht die vorgeschlagenen politischen Konsequenzen.

Positiv wirkte auf mich vor allem das sfs-Gutachten, das sich durch Befragung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern mit den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel befasste.

Handlungsbedarf ergibt sich für mein Haus vor allem aufgrund der dort zutreffend beschriebenen Situation der Einzelhandelsbeschäftigten einerseits und der Notwendigkeit einer Fremdenverkehrsregelung und Innenstadtförderung auch für Mecklenburg-Vorpommern andererseits.

Die in Mecklenburg-Vorpommern auf § 23 LSchIG gestützte „Bäderregelung“ der letzten Landesregierung wird nach meiner Einschätzung einer gerichtlichen Prüfung nicht standhalten. Zur Förderung des Tourismus in unserem strukturschwachen Land ist jedoch, und hierin befinde ich mich in Übereinstimmung mit dem Wirtschaftsministerium, eine gesetzeskonforme Fremdenverkehrsregelung notwendig.

Einzelhändlern soll so an touristisch bedeutsamen Standorten ermöglicht werden, zeitlich eingeschränkt die Geschäfte auch an Sonn- und Feiertagen zu öffnen. Anknüpfungspunkt ist dabei § 10 Ladenschlußgesetz, in dem im wesentlichen der sogenannte Warenkorb entfallen sollte. Zur möglichen Ausgestaltung dieser Änderung füge ich einen Entwurf bei.

Generell spreche ich mich dafür aus, dass § 10 Ladenschlußgesetz es den Ländern erlauben sollte, flexibel auf die unterschiedlichen Bedürfnisse einzugehen.

Diese Regelung sollte im Zusammenhang mit dem Bemühen der Länder gesehen werden, die Länderkompetenzen zu stärken.

Gleichzeitig setze ich mich dafür ein, zu prüfen, inwieweit die Einhaltung tarifvertraglicher Regelungen Bedingung ist für das Nutzen so weitgehend liberalisierter Öffnungszeiten. Das Arbeitszeitgesetz bietet im Ansatz ein Beispiel dazu. Die Übernahmeverpflichtung für den Arbeitgeber sollte sich bei Inanspruchnahme von weiteren, ggf. untergesetzlich festzulegenden Ausnahmemöglichkeiten aber nicht auf die Zahlung von Zuschlägen beschränken, wie dies z. B. in § 6 des Arbeitszeitgesetzes bezüglich von Nachtarbeitszuschlägen geregelt ist, sondern umfassende Arbeitnehmerschutzbestimmungen beinhalten.

Eine im verfassungsrechtlich zulässigen Maß vorgesehene Liberalisierung des Sonntageinkaufs sollte notwendigerweise mit der ergänzenden tarifvertraglichen Absicherung des Arbeitnehmerschutzes einhergehen.

Unabdingbar ist für den Vollzug des Arbeitnehmerschutzes auch in anderen Branchen die Änderung des § 16 Abs. 2 ArbZG mit einer Wiedereinführung der Pflicht zur Aufzeichnung aller Arbeitszeiten.

Mit freundlichen Grüßen

**Prof. Dr. Axel Azzola**

Anlage: – 1 –

**Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des  
Gesetzes über den Ladenschluß**

**Artikel 1**

Das Gesetz über den Ladenschluß in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 8050–20, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juli 1996 (BGBl. I S. 1186), wird wie folgt geändert:

1. § 10 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 10 Fremdenverkehrsregelung

(1) Die Landesregierungen können zur Förderung des Fremdenverkehrs und zur Belebung von

Ortskernen durch Rechtsverordnung bestimmen, dass und unter welchen Voraussetzungen in Kur- und Badeorten, in Ausflugs-, Erholungs-, Wallfahrtsorten und vergleichbaren Gebieten, sowie in für den Fremdenverkehr bedeutsamen Ortskernen und Gebieten Waren und Dienstleistungen abweichend von den Vorschriften des § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3

1. an Sonn- und Feiertagen bis zur Dauer von sechs Stunden bis spätestens 18.00 Uhr und
  2. an Sonntagen bis 20.00 Uhr
- angeboten und verkauft werden dürfen.

Sie können durch Rechtsverordnung die Festsetzung der zugelassenen Öffnungszeiten auf andere Stellen übertragen.

(2) Bei der Festsetzung der Öffnungs- und Anbieterszeiten sind

1. die ungestörte Religionsausübung insbesondere durch Berücksichtigung der Zeiten sonntäglicher Hauptgottesdienste und
2. die Einhaltung der Arbeitnehmerschutzinteressen zu gewährleisten.

(3) In der nach Absatz 1 erlassenen Rechtsverordnung sind die zusätzlichen Angebots- und Verkaufszeiten räumlich zu beschränken. § 14 Abs. 3 gilt entsprechend.“

2. Im § 14 Abs. 3 wird Satz 2 aufgehoben.
3. § 17 wird wie folgt geändert:
  - a) Absatz 2 wird wie folgt neu gefaßt:
 

„In Verkaufsstellen, die gemäß § 10 oder den hierauf gestützten Vorschriften an Sonn- und Feiertagen sowie an Sonntagen geöffnet sein dürfen, müssen Arbeitnehmer 48 freie Tage haben, die entweder auf den Sonntag oder Sonntagen fallen. Die Regelungen des § 11 Abs. 1 und 3 Satz 2 sowie Abs. 4 (zweite Alternative) des Arbeitszeitgesetzes vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170), zuletzt geändert durch Artikel 14 a des Gesetzes vom 9. Juni 1998 (BGBl. I S. 1242), gelten ergänzend.“
  - b) Absatz 2 a) wird aufgehoben.
  - c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
    - aa) Im Satz 1 erster Halbsatz wird die Angabe „§§ 4 bis 6, 8 bis 12, 14 und 15“ durch die Angabe „§§ 4 bis 6, 8, 9, 11, 12, 14 und 15“ ersetzt.
    - bb) Satz 4 wird aufgehoben.
4. Im § 21 Abs. 1 Nr. 2 wird die Angabe „§ 17 Abs. 3“ durch die Angabe „§ 17 Abs. 2 und 3“ ersetzt.

## Artikel 2

(Inkrafttreten)

## Begründung

Die in § 10 des Gesetzes über den Ladenschluß getroffenen Ausnahmeregelungen für Kur- und Erholungsorte sind nicht mehr zeitgemäß und deshalb der veränderten Situation anzupassen, die sich wie folgt darstellt:

- Das Gesetz über den Ladenschluß war in seinem Ursprung vor allem ein Arbeitnehmerschutzgesetz, der Arbeitnehmerschutz ist heute auch durch andere Gesetze, wie z. B. das Arbeitszeitgesetz geregelt.
- Konsumverhalten und Konsumbedürfnis haben sich grundlegend gewandelt, sodass der Einkauf nicht mehr nur nüchterne Bedarfsdeckung darstellt (Angebotsvielfalt im Warensortiment bedingt Preis- und Qualitätsvergleiche).
- Der Verkaufsmarkt hat sich zum Käufermarkt gewandelt.
- Der Einzelhandel ist nicht in der Lage aufgrund der Ladenschlusszeiten sich flexibel an den tatsächlichen Bedarf anzupassen, was sich vor allem in den touristisch erschlossenen Gebieten nachteilig auswirkt.

Mit den vorgeschlagenen Veränderungen des Gesetzes über den Ladenschluß soll der räumliche Anwendungsbereich des § 10 und das Warensortiment erweitert werden, um angestrebte Ausnahmen vom allgemeinen Ladenschluß an Sonn- und Feiertagen in allen Bundesländern auf eine einheitliche gesetzliche Grundlage stellen zu können. Ziel ist es, im Sinne einer weit gefassten touristischen und damit wirtschaftlichen und kulturellen Belebung, insbesondere z. B. architektonisch, historisch oder sonst kulturell und touristisch interessanten Ortsteilen eine zusätzliche Attraktivität zu verleihen. Diesem soll die angestrebte Verbindung von Tourismus, Kultur- und Erlebniseinkauf Rechnung tragen.

Im Einzelnen:

### § 10 Abs. 1

Im § 10 wird die lokale Ausdehnung um Badeorte und touristisch erschlossene Ortskerne erweitert, um das vorgenannte Ziel zu erreichen.

Die Aufzählung der im § 10 Abs. 1 bisher bezeichneten Verkaufsgegenstände wird durch die Begriffe Waren und Dienstleistungen ersetzt. Das bisherige Warensortiment (Badegegenstände, Devotionalien, frische Früchte, alkoholfreie Getränke, Milch- und Molkereierzeugnisse, Süßwaren, Tabakwaren, Blumen und Zeitungen sowie ortstypische Waren) ist heute derartig in keiner Verkaufsstelle mehr vorhanden, da damit ein wirtschaftlicher Betrieb einer Einzelhandelseinrichtung nicht mehr möglich wäre. Das Gesetz über den Ladenschluß bezieht sich bislang bereits schon auf den Begriff Waren (vergleiche § 1 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz über den Ladenschluß), der in den gängigen Kommentierungen erläutert wird. Vom Warensortiment ausgenommen bleiben sollen sehr hochwertige und Luxusgegenstände. Mit Dienstleistungen sind nur solche gemeint, die üblicherweise in Ladengeschäften angeboten werden, wie z. B. die bereits in § 18 Gesetz über den Ladenschluß erfaßten Friseurgeschäfte, aber auch Reisebüros, Reini-

gungen, Fotogeschäfte sowie Schnellreparaturbetriebe in Form eines Ladengeschäftes.

Die Zahl der im § 10 Abs. 1 Nr. 1 zur Öffnung zugelassenen Sonn- und Feiertage erscheint im wesentlichen nicht länger begrenzungsbedürftig, wenn man von den Sonn- und Feiertagen im Dezember absieht. Sind bisher die Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen mit acht Stunden festgeschrieben, werden zukünftig sechs Stunden bis maximal 18.00 Uhr als ausreichend angesehen. Die Sonnabendregelungen bis 20.00 Uhr bleiben unverändert.

#### § 10 Abs. 2

In Abs. 2 wurde ein Drittschutz eingeführt. Die Nr. 1 bezieht sich auf Artikel 4 Abs. 2 des Grundgesetzes und wird durch den Zusatz insbesondere durch Berücksichtigung der Zeiten sonntäglicher Hauptgottesdienste im Sinne des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz konkretisiert.

In Nummer 2 wurde ein ausdrücklicher Drittschutz aus dem Bürger-Staat-Verhältnis zugunsten der Arbeitnehmer aufgenommen. Es ist zwar anerkannt, dass der Arbeitnehmer grundsätzlich gegenüber dem Arbeitgeber, der die öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes nicht beachtet und damit zugleich seine vertraglichen Pflichten verletzt, einen zivilrechtlichen Anspruch auf Erfüllung aus § 618 BGB im Wege der Leistungsklage durchsetzen kann. Bei einem Verstoß gegen die Vorschriften dieses Gesetzes durch eine Rechtsverordnung oder durch einen normkonkretisierenden Verwaltungsakt soll der Arbeitnehmer zudem einen eigenständigen Anspruch gegenüber dem Staat auf Wahrung seiner Interessen haben, wenn diese durch die Rechtsverordnung oder den Verwaltungsakt berührt sind.

#### § 10 Abs. 3

Der neue Absatz 3 übernimmt teilweise die Regelungen des bisherigen Absatzes 2, wobei die Kann-Regelung in eine bindende Regelung geändert wird. Damit soll erreicht werden, dass keine pauschale Freigabe von ganzen Orten und Städten erfolgt. Der zweite Satz des bisherigen Absatzes 2 kann völlig entfallen, da die Begrenzung der Öffnungszeiten an einem bestimmten anderen Nachmittag bis 14.00 Uhr bei Offenhaltung der Verkaufsstellen am Sonnabendnachmittag in keiner Weise mehr zeitgemäß ist. Die im Absatz 3 der bisherigen Fassung genannten Grenzorte sind nicht ausdrücklich übernommen worden. Eine Erweiterung der dortigen Öffnungszeiten ist aber nach den in Absatz 1 (neu) genannten Kriterien möglich. Der bisherige Absatz 4 kann entfallen, da seine Gültigkeiten nur bis zum 31. Dezember 1957 begrenzt war.

#### § 14 Abs. 3

Der zweite Satz des § 14 Abs. 3 wird überflüssig, da mit § 10 Abs. 1 die Begrenzung auf höchstens 40 Sonn- und Feiertage entfällt. Da im Weihnachtsmonat touristische

Gründe für das Offenhalten von Geschäften an Sonn- und Feiertagen nicht erkennbar ist, diese Zeit vielmehr von den Weihnachtsvorbereitungen geprägt ist, erschien es sinnvoll, die Regelung des § 14 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über den Ladenschluss beizubehalten.

#### § 17 Abs. 2

Die bisherige Regelung mit der Begrenzung der Beschäftigungszeit auf acht Stunden bleibt ohne Wirkung, da nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 (neu) Verkaufsstellen nur maximal sechs Stunden geöffnet sein dürfen. Sie kann somit entfallen. Verkäufer/innen müssen an wenigstens 48 Sonntagen oder Sonnabenden im Jahr (Nur 48, da an Sonntagen nach § 14 Abs. 3 Satz 1 weiterhin die Geschäfte geschlossen sein müssen) beschäftigungsfrei sein, um zu gewährleisten, dass die berufliche Tätigkeit auch weiterhin mit sozialen, insbesondere familiären Bindungen und Interessen in Einklang zu bringen ist. Ergänzt wird dieser Arbeitszeitschutz durch den Hinweis auf die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes in § 11 Abs. 1, Abs. 3 Satz 2, Abs. 4, 2. Alternative. Dies bedeutet, dass mindestens 15 Sonntage im Jahr beschäftigungsfrei sein müssen sowie dass der Ersatzruhetag für einen Feiertag, der auf einen Werktag fällt, innerhalb von acht Wochen zu nehmen ist. Die Ersatzruhetage sollen unmittelbar in Verbindung mit einer Ruhezeit gewährt werden. Damit erfolgt eine teilweise Angleichung an die Arbeitszeitvorschriften, wie sie für die übrigen Arbeitnehmer auch gelten.

#### § 17 Abs. 2 a

Die Begrenzung der Anzahl der Sonn- und Feiertage, an denen Arbeitnehmer beschäftigt werden dürfen, erscheint nicht mehr zeitgemäß, daher wurde in § 17 Abs. 2 (neu) auch der Bezug zum Arbeitszeitgesetz hergestellt. Weiterhin erscheint es nicht mehr nötig, bei einer Ladenöffnungszeit von maximal sechs Stunden, die Arbeitszeit auf vier Stunden zu begrenzen. Durch die Streichung der längstmöglichen Samstagsarbeitszeit bis 18.00 Uhr wurde der Widerspruch des § 10 Abs. 1 Nr. 2 – Öffnung bis 20.00 Uhr – aufgehoben.

#### § 17 Abs. 3

Aus der ohnehin kaum praktikablen Ausgleichsregelung des § 17 Abs. 3 wurde der § 10 herausgenommen. Der Satz 4, wonach während der Zeiten, zu denen die Verkaufsstelle geschlossen sein muss, die Freizeit nicht gegeben werden darf, wurde gestrichen, da angesichts erweiterter Ladenöffnungszeiten es meist selbstverständlich sein dürfte, daß die Freizeit gewährt wird, wenn die Verkaufsstelle geöffnet ist.

#### § 21 Abs. 1

Die Ergänzung um die Aufzeichnungspflichten für die Ersatzruhetage soll gewährleisten, dass bei Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen der Ausgleich einer einfachen Kontrolle zugänglich wird.

**Mecklenburg-Vorpommern****Anlage L-8b**WIRTSCHAFTSMINISTERIUM MECKLENBURG-VORPOMMERN  
DER STAATSSSEKRETÄRAn den Parlamentarischen Staatssekretär beim  
Bundesminister für Wirtschaft und Technologie  
Siegmar Mosdorf  
Scharnhorststrasse 36  
10115 Berlin

5. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

vielen Dank für die Übersendung der Studien über die Erfahrungen mit den liberalisierten Ladenöffnungsmöglichkeiten.

Anliegend erhalten Sie die Stellungnahme meines Hauses zu den Studien.

Mit freundlichen Grüßen

**Wilhelm Burke**

Schwerin, den 2. November 1999

Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern

*Gutachten über die Erfahrungen mit den liberalisierten  
Ladenöffnungszeiten*

– Stellungnahme

Das IFO-Gutachten hat u. a. zum Ergebnis, dass

- insbesondere jüngere, im Erwerbsprozess stehende Verbraucher längere Öffnungszeiten befürworten
- die Nachfrage nach längeren Öffnungszeiten insbesondere für zentrale Standorte, welche neben den Innenstädten auch Einkaufszentren sein können besteht und
- die Nutzung von Ausnahmeregelungen zu den allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten zugenommen hat.

Die genannten Trends können für Mecklenburg-Vorpommern weitgehend bestätigt werden. Wir halten deshalb eine Änderung des Ladenschlussgesetzes für dringend geboten.

Die landeseigene Ausnahmeregelung zu Öffnungszeiten während der Ladenschlusszeiten in Ortsteilen mit erhöhter touristischer Frequentierung, hat sich im höchsten Maß bewährt.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat sich als touristisches Ziel in Deutschland inzwischen profiliert und erfreulicherweise in 1999 einen 16-prozentigen Zuwachs an Touristen erreicht. Die ins Land kommenden

Gäste möchten auf abendliche Einkäufe sowie Wochenendeinkäufe, wie sie es aus anderen europäischen Tourismusländern gewohnt sind, nicht verzichten. Die Aussage des IFO-Gutachtens, dass der Konsument verlängerte Einkaufszeiten dann in Anspruch nimmt, wenn das Warenangebot mit sonstigen Freizeit- und Erlebnisangeboten verbunden ist, findet hier seine Bestätigung.

Das IFO-Gutachten stellt fest, dass der gesetzliche Ladenschluss in seiner arbeitsschutzrechtlichen Interpretation ein Privileg des Einzelhandels darstellt, dessen Verteidigung zwar aus arbeits- und sozialpolitischen Gründen verständlich ist, dem aber aus ökonomischen Gründen die wirtschafts- und wettbewerbspolitische Rechtfertigung fehlt.

Betrachtet man den Anteil des Einzelhandels an der Sonn- und Feiertagsarbeit, so ist dieser mit nur sehr geringen Anteilen vertreten. Es besteht aber kein nachvollziehbarer Grund, den Einzelhandel arbeitszeitrechtlich zu privilegieren. Gerade in Anbetracht der kritischen wirtschaftlichen Lage vieler nicht kettengebundener Einzelhändler muss diesen die Chance gegeben werden, ihr Angebot dann zu machen, wenn der Verbraucher es nachfragt.

Im Hinblick auf die erheblichen Zuwachsraten des E-Commerce, Versandhandels und Teleshoppings, die keinen Ladenschlusszeiten unterliegen, sollte dem stationären Einzelhändler gegenüber diesen neuen Formen des Einzelhandels nicht per Gesetz die Wettbewerbsmöglichkeit verschlossen werden. Der Vorschlag des IFO-Institutes, besondere Bedingungen für Sonn- und Feiertagsöffnungen zu schaffen, um regionsspezifische Angebots- und Nachfragestrukturen berücksichtigen zu können, wird nachhaltig unterstützt.

Das bedeutet nicht, dass der Arbeitnehmerschutz vernachlässigt oder der Sonntag als Tag der öffentlichen Ruhe abgeschafft werden soll.

Wie das Gutachten der Sozialforschungsstelle feststellt, sind die Probleme der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Handel einerseits Ausdruck der Strukturprobleme im Handel und andererseits Folge der langjährigen personalpolitischen Praxis in den Betrieben. Die-

ses ist in allen Branchen so und keine Spezifik des Handels.

Auch die Feststellung der Gutachten, dass sich mehr Umsätze nur in Ausnahmefällen auf Grund der erweiterten Öffnungszeiten ergeben, spricht nicht gegen eine weitere Liberalisierung der Ladenschlusszeiten. Jeder Händler wird die Öffnungszeiten unter dem für ihn individuell errechneten Kosten-Nutzen-Effekt gestalten.

**Niedersachsen****Anlage L-9**

STAATSSSEKRETÄR PETER-JÜRGEN SCHNEIDER  
LEITER DER NIEDERSÄCHSISCHEN STAATSKANZLEI

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Jägerstrasse 9  
10177 Berlin

Hannover, den 12. November 1999

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

zum Thema Ladenöffnungszeiten ist der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Niedersächsischen Landesregierung noch nicht abgeschlossen.

Fest steht, dass an dem grundsätzlichen Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen festgehalten werden soll.

Des Weiteren sieht die Landesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes.

Für die Weltausstellung EXPO 2000 in Niedersachsen ist vorgesehen, dass nachfolgende Ausnahmegewilligungen nach § 23 LSchlG erteilt werden können:

In der Zeit vom 15. Mai bis 15. November 2000 können die Landeshauptstadt Hannover und der Landkreis Hannover auf Grund des § 23 LSchlG befristete Ausnahmegewilligungen von den Vorschriften des § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 erteilen. Danach dürfen werktags die Verkaufsstellen von 6.00 bis 22.00 Uhr geöffnet sein. An Sonn- und Feiertagen bleiben diese jedoch geschlossen.

Die registrierten Expo 2000-Projektorte in Niedersachsen erhalten auf Einzelantrag entsprechende Ausnahmegewilligungen.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen sowie die Deutsche Angestellten Gewerkschaft beabsichtigen, diese Regelung gerichtlich wieder zu Fall zu bringen. Dies würde den Handlungsdruck auf den Gesetzgeber erhöhen.

Mit freundlichen Grüßen

**Peter-Jürgen Schneider**

## Nordrhein-Westfalen

## Anlage L-10

MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND STADTENTWICKLUNG, KULTUR  
UND SPORT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN  
STAATSEKRETÄR

Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Rochusstraße 1

53123 Bonn

Düsseldorf, 12. November 1999

*Stellungnahme zu den Gutachten über die Erfahrungen  
mit der Ladenschlussnovelle 1996*

Ihr Schreiben vom 12. Oktober 1999;  
Besprechung am 3. November 1999

Sehr geehrter Herr Kollege,

zu den mir vor einigen Tagen zugeleiteten Gutachten zur Ladenschlussnovelle 1996 kann ich wegen des umfangreichen Materials und der kurzen Frist nur eine erste Einschätzung mitteilen.

Bei der endgültigen Auswertung sollten die unterschiedlichen Ergebnisse und Empfehlungen sehr gründlich auf die daraus zu ziehenden Konsequenzen geprüft werden. Diese Prüfung erfordert wegen der komplexen Auswirkungen von Veränderungen der Ladenschlusszeiten auf die Arbeitsbedingungen und die Wettbewerbsstruktur sowie im Hinblick auf die unterschiedlichen Interessenlagen der betroffenen Gruppen und der besonderen räumlich/stadtstrukturellen Wirkungen noch weitere Zeit.

Ich bin Ihnen aber dankbar, dass Sie uns noch vor Ihrer Berichterstattung an den Bundestag Gelegenheit geben, aus Ländersicht Stellung zu nehmen.

Zu dem Gutachten möchte ich Folgendes anmerken:

1. Die Empfehlung der ifo-Gutachter, die werktäglichen Öffnungszeiten freizugeben, wird m.E. von den Befragungsergebnissen nicht gestützt, da weder Verbraucher noch Einzelhändler mehrheitlich eine längere Öffnungszeit am Abend wünschen. Die relativ schwache tatsächliche Nutzung der Öffnungszeit bis 20.00 Uhr, die von beiden Instituten erhoben worden ist, bestätigt das.
2. Vom Bedarf her ist offenbar eine Verlängerung der Öffnungszeit an Samstagen von Verbrauchern und Einzelhandel gewünscht. Allerdings steht dem von der sfs erhobene starke Wunsch der Beschäftigten gegenüber, am Samstagnachmittag Zeit für Familie und Freizeit zu haben. Bei evtl. gesetzlichen Änderungen müssen Aspekte der Erholung und sozialer Kontakte berücksichtigt und die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abgewogen werden.

3. Erfreulich ist die deutliche Bestätigung des arbeitsfreien Sonntags für die Beschäftigten im Einzelhandel durch beide Institute.

Der Vorschlag des ifo-Institutes, 4 verkaufsoffene Sonntag im Advent zuzulassen, könnte allenfalls die Spitzenbelastung des Verkaufspersonals in der Vorweihnachtszeit etwas breiter verteilen, ist aber wegen der zusätzlichen zeitlichen Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kritisch zu beurteilen.

Nicht hinnehmbar ist im Zusammenhang mit der Sonntagsöffnung die unterschiedliche Handhabung der Ausnahmegewilligung nach § 23 Ladenschlussgesetz in den Ländern. Der Vorschlag der ifo-Gutachter im Sinne einer bundeseinheitlichen Festlegung der verkaufsoffenen Sonntage weist hier in die richtige Richtung. Vorgänge wie im Sommer dieses Jahres mit einer Reihe von rechtswidrigen Genehmigungen sollten sich nicht wiederholen.

4. Wichtig erscheint mir das Ergebnis, dass die großflächigen und umsatzstarken Betriebe überdurchschnittlich von den verlängerten Öffnungszeiten profitiert haben. Diese Entwicklung lässt weitere Wettbewerbsverzerrungen befürchten. Bei den weiteren Überlegungen zu den werktäglichen Öffnungszeiten werden wir daher sorgfältig darauf achten müssen, dass aus beschäftigungs- und strukturpolitischen Gründen die kleinen und mittleren Einzelhandelsgeschäfte wettbewerbsfähig bleiben. Die stadtentwicklungspolitisch relevanten Auswirkungen einer Modifikation von Ladenöffnungszeiten bedürfen einer weiteren Prüfung.
  5. Die Ergebnisse des sfs-Gutachtens zu den beschäftigungspolitischen Auswirkungen der Ladenschlussnovelle 1996 stellen eindeutig klar, dass es keine positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt gegeben hat, sondern dass im Gegenteil mit Ausnahme der geringfügigen Beschäftigung massive Arbeitsplatzverluste eingetreten sind.
- Diejenigen, die die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten mit dem Beschäftigungsargument gefordert haben, müssen das zur Kenntnis nehmen. Für die weitere Diskussion heißt das, dass Verände-

rungen der werktäglichen Öffnungszeiten ausschließlich an der Qualität der Arbeitsbedingungen, den berechtigten Wünschen der Verbraucher und an den Notwendigkeiten des Wettbewerbs gemessen werden müssen.

6. Die Schlussfolgerung des ifo-Instituts, dass Absprachen zwischen Einzelhändlern über die Vereinheitlichung der Verkaufszeiten erleichtert werden müssen, halte ich für wichtig. Durch entsprechende wettbewerbsrechtliche Regelungen in diesem Bereich muss auch aus strukturpolitischen Gründen und zur Belebung der Innenstädte die Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors nachhaltig verbessert werden.
7. In einigen Passagen des ifo-Gutachtens wird darauf hingewiesen, dass ein Teil der Verbraucher einen gewissen Bedarf für Einkäufe an Sonn- und Feiertagen sieht. Dieser Bedarf wird derzeit teilweise bundesweit in sehr weiter Auslegung der gesetzlichen Ausnahmeregelungen in Kiosken, Bahnhöfen und Tankstellen gedeckt. Als für den Vollzug des Ladenschlussgesetzes zuständige oberste Landesbehörde halten wir eine deutlichere Formulierung der Ausnahmetatbestände für wünschenswert. Dieser Gesichtspunkt sollte über die Feststellungen der Gutachten hinaus in die weiteren Überlegungen einbezogen werden.

8. Abschließend möchte ich noch einen dringenden Wunsch an das zuständige Bundesministerium und an den Bundesgesetzgeber richten:

Das Ladenschlussgesetz stammt aus den 50er Jahren und enthält Bestimmungen, die nicht mehr zeitgemäß sind. Das gilt insbesondere für die Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe und Ausnahmeregelungen, die von den Aufsichtsbehörden mit angemessenem Aufwand nicht kontrollierbar sind. Aus Ländersicht liegt hier ein Schwerpunkt bei einer möglichen Überarbeitung des Gesetzes.

Zusammenfassend ist als vorläufiges Fazit festzustellen, dass den Gutachten kein dringender Handlungsbedarf entnommen werden kann. Möglicherweise führt eine eingehendere Bewertung zu dem Ergebnis, dass einige Punkte der Gutachten ergänzender Aufklärung bedürfen.

Die endgültigen Konsequenzen aus dem Gutachten sollten daher nach der Bundestagsdebatte in enger Abstimmung von Bund und Ländern gemeinsam gezogen werden.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Baedeker**

## Rheinland-Pfalz

Anlage L-11 a

RHEINLAND-PFALZ  
MINISTERIUM FÜR ARBEIT, SOZIALES UND GESUNDHEIT  
DER STAATSEKRETÄR

Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Mainz, 18. November 1999

*Gutachten zum Ladenschlussgesetz*

Sehr geehrter Herr Kollege Tegtmeier,

vielen Dank für die Übersendung der Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des ifo-Instituts zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten. Gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, hierzu aus der Sicht des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit Stellung zu nehmen.

Die Gutachten haben keine bedeutsamen neuen Erkenntnisse über die Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlusszeiten erbracht. Im Flächenland Rheinland-Pfalz hat sich vor allem die neue Samstagöffnung durchgesetzt. Umso größer ist daher auch das Unverständnis der Kunden für die Sonderregelung, nach der am Samstag vor einem verkaufsoffenen Sonntag noch die alte Ladenschlusszeit 14.00 Uhr vorgeschrieben ist. Ladenöffnungszeiten müssen klar und verlässlich geregelt sein. Das ist an dieser Stelle nicht gewährleistet.

Bei der Öffnung an den übrigen Werktagen wird der gesetzliche Rahmen in der Regel nicht ausgeschöpft. Die große Mehrheit der Einzelhändler schließt um 18.30 Uhr. Es sind vor allem Supermärkte auf der grünen Wiese und große Warenhäuser und Einkaufszentren in den Innenstädten, die in der Woche bis 20.00 Uhr geöffnet haben.

Die Vorschriften über den Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen haben 1996 keine wesentliche Änderung erfahren. Daher konnten die Gutachten zum Sonntag keine neuen Erkenntnisse bringen. Die gleichwohl vom ifo-Institut unterbreiteten Vorschläge können sich nicht auf entsprechende empirische Erkenntnisse stützen. Sie gehen auch deutlich über den Gutachtensauftrag hinaus.

Das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit sieht beim Ladenschlussrecht in begrenztem Umfang weiteren Änderungsbedarf. Dabei stehen für Rheinland-Pfalz die Sonn- und Feiertage nicht zur Disposition. Der verfassungsrechtliche Schutz als Tage der Arbeitsruhe muss auch durch das Ladenschlussrecht gewährleistet sein. Angesichts der Vorkommnisse der vergangenen Monate ist hier ein bestätigendes Wort des Bundesgesetzgebers wichtig. Daher wird die klare Aussage der

Bundesregierung begrüßt, dass eine Erweiterung der Ladenöffnungsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen ausscheidet.

In Rheinland-Pfalz wird die Ladenöffnungsmöglichkeit im Rahmen des § 14 des Ladenschlussgesetzes restriktiv gehandhabt. Nach der Landesverordnung über die Zuständigkeiten auf dem Gebiet des sozialen Arbeitsschutzes vom 14. Mai 1996 ist die Ermächtigung zur Freigabe verkaufsoffener Sonntage auf die Kommunalverwaltungen übertragen; deren Rechtsverordnungen bedürfen aber der Zustimmung des Landesamtes für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht, wenn eine Freigabe von mehr als einem verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertag in einem Kalenderjahr erfolgen soll. Damit ist insbesondere eine Kontrolle gewährleistet, die verhindert, dass die bundesrechtlichen Vorgaben für verkaufsoffene Sonntage zu großzügig ausgelegt werden. Auch die Kurortregelung in der Landesverordnung vom 6. Januar 1998 ist auf Orte begrenzt, die nachweislich den Vorgaben des Bundesrechts (Kurorte oder Ausflugs-, Erholungs- und Wallfahrtsorte mit besonders starkem Fremdenverkehr) entsprechen.

Bei einer Änderung der Werktagsregelungen hat für das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit Rheinland-Pfalz die generelle Erweiterung des Öffnungsrahmens an Samstagen bis 18.00 Uhr Vorrang. Die derzeitige Regelung mit Öffnungsmöglichkeiten bis 14.00 Uhr, 16.00 Uhr oder 18.00 Uhr – je nach dem, ob ein verkaufsoffener Sonntag, ein „gewöhnlicher“ Sonntag oder ein Adventssonntag folgt – ist zu kompliziert und nimmt nicht genügend auf die Käuferinteressen Rücksicht. Mit der Vereinheitlichung auf 18.00 Uhr würde eine klare und verlässliche Regelung geschaffen. Sogleich nähme der Druck auf den Sonntag ab. Dieser Vorschlag hatte im Gespräch am 3. November 1999 in Berlin erhebliche Unterstützung.

Nach den Erfahrungen in Rheinland-Pfalz erscheint der gesetzliche Rahmen für die Ladenöffnung an den übrigen Werktagen ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Richard Auernheimer**

**Rheinland-Pfalz****Anlage L-11 b**

RHEINLAND-PFALZ  
MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR, LANDWIRTSCHAFT UND  
WEINBAU  
DER MINISTER

An den Parlamentarischen Staatssekretär beim Bundesminister für Wirtschaft und  
Technologie  
Herrn Siegmund Mosdorf  
Scharnhorststraße 36  
10115 Berlin

Mainz, 3. November 1999

*Stellungnahme zum ifo-Gutachten und zum Gutachten  
der Sozialforschungsstelle Dortmund*

Ihr Schreiben vom 20. Oktober 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Mosdorf,

vielen Dank für Ihr Schreiben und die beiden Gutachten. Ich will mich in meiner Stellungnahme auf wenige Punkte beschränken:

Beide Gutachten über die Auswirkungen verlängerter Ladenöffnungszeiten sind unter dem Vorbehalt zu betrachten, dass lediglich ein beschränkter Teil des Handels diese Möglichkeit bisher genutzt hat.

Das Gutachten des Dortmunder Sozialforschungsinstitut stellt fest, dass sich der Strukturwandel im Handel fortgesetzt hat, der bereits vor der Änderung des Ladenschlussgesetzes zu beobachten war: die Zahl der Arbeitsplätze ging insgesamt zurück, dabei nahm die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze ab, die der Teilzeitarbeitsplätze zu. Das Institut weist zu Recht darauf hin, dass die Beschäftigung keine eindimensional ableitbare Größe sei und unterstreicht die Bedeutung des Umsatzes für die Beschäftigungsentwicklung.

Das ifo-Gutachten hebt auf die sich wandelnden Verbrauchergewohnheiten und die zunehmende Akzeptanz des verlängerten Ladenschlusses bei den Verbrauchern ab. Es beschreibt den Trend zum Einkauf in den zentralen Lagen der Innenstädte gefolgt von der Grünen Wiese und stellt eine Präferenz der Verbraucher für den abendlichen Einkauf im Lebensmittelsupermarkt fest.

Bei den untersuchten Betrieben wird bei den öffnungszeitenaktiven Betrieben ein günstigerer Geschäftsverlauf festgestellt als bei den öffnungszeitenpassiven. Auch das Ifo-Institut weist darauf hin, dass die Öffnungszeit einer von mehreren Faktoren ist, die das Betriebsergebnis beeinflusst. Die konjunkturelle Lage wird von den befragten Geschäften als besonders wichtig für den Geschäftserfolg gesehen.

Beide Gutachten machen deutlich, dass die Liberalisierung des Ladenschlusses den derzeitigen Strukturwandel allenfalls in geringem Rahmen verstärkt, ihn jedoch keinesfalls auslöst. Von daher geht auch aus beiden

Gutachten hervor, dass die Beibehaltung des gegenwärtigen Ladenschlussgesetzes kein geeignetes Mittel ist, den Strukturwandel nachhaltig zu beeinflussen oder speziell die mittelständischen Betriebe zu schützen.

Ich halte es für wichtig, darauf zu achten, dass bei der anstehenden Diskussion über eine Neuregelung dem Ladenschluss nicht fälschlicherweise die zentrale Schlüsselrolle für den wirtschaftlichen Erfolg im Handel insgesamt eingeräumt wird. Bereits jetzt ist der Eindruck entstanden, an der Entscheidung über den Ladenschluss hänge die Existenz des gesamten mittelständischen Handels.

In den Empfehlungen für die künftige Regelung des Ladenschlusses schließe ich mich den Empfehlungen des Ifo-Gutachtens weitgehend an:

Ich halte es für sinnvoll, die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag freizugeben.

Diese Regelung macht eine Fülle von Sonderregelungen im Ladenschlussgesetz überflüssig und vereinfacht das Gesetz ganz deutlich.

Gerade angesichts der Strukturveränderungen im Handel muss dem Handel mit den Ladenöffnungszeiten der Spielraum gegeben werden, die für seinen Betrieb optimalen Öffnungszeiten als Instrument im Wettbewerb zu nutzen.

Es gibt, wie auch im Ifo-Gutachten festgestellt wird, keinen Grund für die Vermutung, dass die Marktwirtschaft hinsichtlich der Öffnungszeit versagt, wenn sie in anderen Dimensionen wie Preis, Menge und Qualität funktioniert. Es ist von daher nicht einzusehen, dass der Staat enge Regelungen vorgibt.

Nach einer Phase der Suche und der Orientierung werden die Betriebe die für sie effizienten Öffnungszeiten festlegen.

Ich teile die Auffassung des ifo-Gutachtens, dass der Arbeitsschutz durch Tarifrecht und Arbeitszeitrecht gesichert ist; eine Sonderregelung durch das Ladenschlussgesetz nicht notwendig ist.

Die Freigabe der Ladenöffnung an den Werktagen entspricht der Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft

insgesamt und ermöglicht es, den sich wandelnden Verbrauchergewohnheiten entgegen zu kommen.

Die Freigabe der Ladenschlusszeiten an den Werktagen gibt dem Handel zudem den größtmöglichen Spielraum, sich mit neuen Formen des Handels auseinanderzusetzen, die von Ladenöffnungszeiten unabhängig sind, wie zum Beispiel der e-commerce.

In Bezug auf verkaufsoffene Sonntage halte ich es für sinnvoll, an der bisherigen Regelung festzuhalten, die vier verkaufsoffene Sonntage pro Gemeinde vorsieht. Die Festlegung dieser Tage sollte den Kommunen selbst überlassen werden.

Ich kann dem Vorschlag, die vier Adventssonntage bundeseinheitlich freizugeben, nicht zustimmen, sondern halte das Festhalten am Sonntag als grundsätzlichem Ruhetag für sinnvoll. Sonntagsöffnungen sollten wie bisher auf Ausnahmen in den Kur- und Erholungsorten beschränkt bleiben. Diesen Ausnahmen sollte weiterhin eine bundeseinheitliche Regelung zugrunde liegen.

Mit freundlichen Grüßen

**Hans-Artur Bauckhage**

**Saarland****Anlage L-12**

SAARLAND  
MINISTERIUM FÜR FRAUEN, ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES  
STAATSSSEKRETÄR

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Jägerstr. 9  
11017 Berlin

Saarbrücken, den 11. November 1999

*Ladenschlussgesetz – Gutachten des ifo-Institutes München und der sfs-Dortmund*

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

bezug nehmend auf Ihr Schreiben vom 20. Oktober 1999 gebe ich folgende Stellungnahme ab:

*I. Beschluss der Landesregierung:*

1. Die Landesregierung lehnt den generellen verkaufsoffenen Sonntag ab und spricht sich für die Beibehaltung der geltenden Regelung aus.
2. Die Landesregierung steht einer Erweiterung der Ladenöffnungszeiten an Samstagen auf 18 Uhr positiv gegenüber.
3. Die Landesregierung sieht zum jetzigen Zeitpunkt keine Notwendigkeit zur weiteren Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten an sonstigen Werktagen. Nach Vorlage des Berichts der Bundesregierung wird die Landesregierung diese Frage erneut beraten.

*II. Begründung*

Nach vorläufiger Bewertung der vorliegenden Gutachten ergeben sich keine überzeugenden Argumente für eine wesentliche Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten.

*1. sfs-Gutachten*

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die erwarteten positiven Effekte für die Beschäftigung (Schaffung von 50 000 zusätzlichen Stellen, davon 75 % in Teilzeit), die Umsatzentwicklung und die Wettbewerbssituation im Einzelhandel nicht eingetreten sind. Die Zahlen belegen dagegen die negativen Auswirkungen längerer Öffnungszeiten für die Beschäftigten und die Beschäftigungsstruktur. Lediglich großflächige und umsatzstarke Unternehmen haben von den längeren Öffnungszeiten profitieren können. Verlängerte Öffnungszeiten werden nur von 23 % der Betriebe genutzt. Auch den erwarteten günstigen Einfluss auf die Stabilisierung der kleinen und mittleren Betriebe des Einzelhandels hat es nicht gegeben.

Dies deckt sich mit der Auskunft der DHE, wonach alleine in diesem Jahr bisher 15 500 Geschäfte des Einzelhandels geschlossen wurden. Im Saarland haben in diesem Jahr bisher 232 Geschäfte (überwiegend Inhabergeschäfte und kleine Filialgeschäfte) geschlossen.

*2. ifo-Gutachten*

Das ifo-Gutachten stellt als Ergebnis seiner Untersuchung die steigende Akzeptanz der Verbraucher und Wettbewerbsvorteile für ökonomische Geschäfte in den Vordergrund seiner Betrachtungen.

Zum ifo-Gutachten sind folgende kritische Anmerkungen zu machen:

- Die Empfehlungen ergeben sich nicht aus der Auswertung der beigefügten Tabellen. Dies ist am augenfälligsten bei der Forderung nach verkaufsoffenen Adventssonntagen, gilt aber für alle Forderungen. Die Ratschläge sind mit den tatsächlichen Ergebnissen der Umfragen nicht in Übereinstimmung zu bringen. Ohne Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Befragung bleiben die Forderungen spekulative Meinungsäußerungen.
- Das Gutachten geht an keiner Stelle darauf ein, dass alle in seinem Gutachten zur Gesetzesänderung von 1995 prognostizierten positiven Effekte einer längeren Öffnungszeit ausgeblieben sind. Damals hat das ifo-Institut unter anderem „günstige gesamtwirtschaftliche Effekte, insbesondere ein Umsatzplus von 2–3 % für den Einzelhandel sowie eine Zunahme der Beschäftigung von 50 000 bis 55 000 Personen“ vorausgesagt.
- Eine gesellschaftspolitische Betrachtung findet nicht statt. Auch die Frage der Versorgung der Bevölkerung außerhalb der Kernstädte spielt keine Rolle. Dabei haben schon heute unmotorisierte Bevölkerungsgruppen (ältere Frauen ohne Führerschein, alleinerziehende Mütter, kinderreiche Familien) erhebliche Schwierigkeiten, ihre Einkäufe zu erledigen. Dies beginnt heute teilweise schon in den Stadtteilen.
- Auf die eigentlichen Ziele des Gesetzes (Schutz der Arbeitnehmerschaft vor überlangen und ungünstigen Arbeitszeiten sowie Wettbewerbsregulierung)

geht das Gutachten in seinen Empfehlungen überhaupt nicht mehr ein. Welche Auswirkungen eine weitere Ausweitung der Öffnungszeiten für die betroffenen Arbeitnehmer und deren Familien hätte, wird nicht problematisiert.

- Ähnlich wird die Frage der Sonntagsöffnung behandelt. Die restriktive Sonderregelung wird als „kaum zu rechtfertigen“ bezeichnet und „eine Einschränkung der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen (könne) nur mit gesellschaftlichen Wertvorstellungen begründet werden“. Dass der Sonntagsschutz neben der verfassungs- und gesellschaftspolitischen Verankerung noch viele andere Facetten hat, wird nicht beleuchtet.
- Die Forderung nach völliger Aufhebung der werktäglichen Öffnungszeiten wird mit der Selbstregulierungskraft des freien Marktes begründet, die schließlich auch Warenmenge und Warenangebot, Preise und Qualität zur Zufriedenheit aller regulieren würde. Diese Aussage ist im Hinblick auf sämtliche Arbeitnehmerfragen sehr kritisch zu bewerten. Die Beschäftigungsstruktur (nur 38 % Vollzeit Arbeitsplätze) und die Einkommenssituation der Beschäftigten im Einzelhandel verdeutlichen vielmehr die Notwendigkeit von Schutzregulierungen. Tatsache ist, dass schon heute weit mehr als die Hälfte aller Beschäftigten im Einzelhandel (80 % Frauen!!!) keine existenzsichernden Einkommen erhalten. Tatsache ist auch, dass lediglich ein Drittel der Beschäftigten die vereinbarten Zuschläge für die ungünstigen Arbeitszeiten erhalten.
- Das Gutachten führt zwar aus, dass die Liberalisierung der Ladenöffnung den Strukturwandel zu Lasten der kleineren und inhabergeführten Einzelhandelsunternehmen verstärken kann, macht aber keine Vorschläge, ob und mit welchen Mitteln dieser negative Effekt ausgeglichen werden könnte. Dies wäre jedoch alleine schon deshalb notwendig,

da von längeren Öffnungszeiten bisher im wesentlichen die größeren und beschäftigungsarmen Betriebe profitieren konnten. Die Ergebnisse der beiden Gutachten legen jedenfalls Sonderregelungen zugunsten von kleineren und beratungsintensiven Fachgeschäften nahe, sofern man diese Betriebsformen vor einem ruinösen Verdrängungswettbewerb bewahren will.

- Das Gutachten setzt „lange Öffnungszeiten“ mit Kundenzufriedenheit weitgehend gleich. Die Kundenzufriedenheit hängt jedoch von weit mehr Faktoren ab: Service, Qualität der Beratung, Freundlichkeit des Personals, Wartezeiten, Lieferfristen, Ausgestaltung der Verkaufsräume u. a. m. Hier fehlt es ebenfalls an einer differenzierten Betrachtungsweise zu Gunsten der Marktführer im Einzelhandel.
- Im Interesse der Verbraucher wären sicher auch Regelungen zur Einheitlichkeit von Öffnungszeiten. Ob der Vorschlag zur Erweiterung der kartellrechtlichen Möglichkeit zur Regulierung ausreicht, kann ohne konkreten Vorschlag nicht geprüft werden.

### 3. Vorläufiges Fazit

Die vorliegenden Gutachten, insbesondere das ifo-Gutachten, stellen keine ausreichende Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf eine weitere umfassende Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten dar.

Vor diesem Hintergrund soll es nach der Beschlusslage der Landesregierung bei einer im wesentlich unveränderten Fortgeltung des Ladenschlussgesetzes bleiben. Lediglich die offensichtlichen Verwerfungen hinsichtlich der Samstagöffnung sind zu beseitigen. Ein weitergehender Veränderungswunsch besteht nicht.

Mit freundlichen Grüßen

**Josef Hecken**

## Sachsen

Anlage L-13

SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT  
DER STAATSMINISTER

Herrn  
Siegmar Mosdorf  
Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft  
Scharnhorststr. 36  
10115 Berlin

Dresden, 11. November 1999

*Ladenschlussgesetz*

Bezug: Ihr Schreiben vom 15. 10. 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Mosdorf,

für Ihre Schreiben vom 12. 10. 1999 bzw. 15. 10. 1999, mit denen Sie die Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (SFS) und des ifo Instituts zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten übersandt haben, danke ich Ihnen.

Ich möchte die Gelegenheit zur Stellungnahme zunächst noch einmal nutzen, um die Auffassung meines Hauses zum Ladenschlussgesetz zu erläutern.

Aus meiner Sicht sollte das Ladenschlussgesetz aufgehoben werden, mit der Folge, dass es für die Werktage keine rechtlichen Beschränkungen hinsichtlich der Ladenöffnung mehr gibt. Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen sollte auch zukünftig auf Ausnahmen beschränkt bleiben. Ein Gesetz zur Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen sollte die Länder ermächtigen, zu entscheiden und ihnen eine Delegationsmöglichkeit auf die Kommunen einräumen.

Das Ladenschlussgesetz beschränkt die Handlungsfreiheit der Unternehmer und Verbraucher. Für eine solche Einschränkung muss es eine Rechtfertigung geben. Ziel des im Jahr 1956 als Arbeitnehmerschutzgesetz erlassenen und von Anfang an umstrittenen Ladenschlussgesetzes war es, die Arbeitnehmer im Einzelhandel vor über langen Arbeitszeiten zu schützen. Heute wird der

Arbeitnehmerschutz insbesondere durch das Arbeitszeitgesetz, das Mutterschutzgesetz, das Jugendarbeiterschutzgesetz sowie tarifliche Bestimmungen ausreichend gewährleistet. Im Hinblick auf diese weitreichenden Regelungen bin ich der Auffassung, dass es heute keine Rechtfertigung für das Ladenschlussgesetz gibt.

Rechtfertigungsgründe sind aus meiner Sicht den vorgelegten Studien nicht zu entnehmen. Vielmehr kommt auch das ifo-Institut zu dem Ergebnis, dass es keine ökonomische Rechtfertigung des gesetzlichen Ladenschlusses gibt.

Ich bin davon überzeugt, dass das geltende Regelwerk Deutschland in der Standortdiskussion benachteiligt. Eine moderne Dienstleistungsgesellschaft setzt Kreativität und Flexibilität voraus; das erfordert entsprechende Rahmenbedingungen. Wenn der Einzelhandel den Wettbewerb mit dem benachbarten Ausland, in dem überwiegend liberalere Öffnungszeiten gelten, sowie der Konkurrenz durch nicht ladenschlussgebundene Vertriebs- und Betriebsformen des Einzelhandels standhalten soll, ist eine weitere Liberalisierung der Ladenöffnung erforderlich. Dem Handel muss es ermöglicht werden, sich besser auf die Bedürfnisse der Kunden einstellen zu können und dann zu öffnen, wenn es sich für ihn lohnt.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Kajo Schommer**

## Sachsen-Anhalt

## Anlage L-14

SACHSEN-ANHALT  
 MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE  
 Der Minister

Der Parlamentarische Staatssekretär  
 beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie  
 Herrn Siegmars Mosdorf  
 Scharnhorststraße 36

10115 Berlin

Magdeburg, 5. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

für die Übersendung der Studien des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung München und der Sozialforschungsstelle Dortmund zu den Erfahrungen mit den liberalisierten Ladenöffnungszeiten bedanke ich mich.

Nach meiner Auffassung stellen die beiden Gutachten eine aussagekräftige Momentaufnahme der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation des deutschen Einzelhandels dar, mit deren Hilfe die auf sehr vielen Ebenen geführten Diskussionen um das Ladenschlussgesetz um notwendige sachliche Argumente angereichert werden können.

Allerdings kann ich den Empfehlungen des Ifo-Institutes nicht uneingeschränkt folgen. Das betrifft insbesondere die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen.

Im Sommer des Jahres hat sich die Landesregierung Sachsen-Anhalt angesichts der in Sachsen getroffenen Regelungen zum Sonntagsverkauf der Aufgabe gestellt, auf der Grundlage des Ladenschlussgesetzes sachsen-anhaltische Einzelhandelsunternehmen vor existenzbedrohenden wirtschaftlichen Verlusten zu bewahren. Schon zu diesem Zeitpunkt wurde seitens der Landesregierung der Standpunkt vertreten, dass die Sonn- und Feiertagsruhe grundsätzlich zu gewährleisten ist.

Sonn- und Feiertage sollen von der Ladenöffnung grundsätzlich ausgenommen bleiben, wobei unter bestimmten, gesetzlich festgelegten Voraussetzungen eine allgemeine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen durch Bundesgesetz zugelassen werden soll. Deren Zahl sollte bundeseinheitlich begrenzt werden. Die Entscheidung, an welchen Sonn- und Feiertagen geöffnet werden darf, sollte vor Ort getroffen werden.

Das offensichtlich vorhandene Interesse der Verbraucher am Sonntageinkauf muss dem verfassungsrechtlich garantierten Schutz der Sonntagsruhe untergeordnet werden.

Die bereits im Sommer von der Landesregierung Sachsen-Anhalt vertretenen grundsätzlichen Positionen für die notwendige Liberalisierung der Ladenöffnung sehe ich in anderen Empfehlungen des Ifo-Instituts bestätigt, wie z. B.

- Beibehaltung eines reformierten Ladenschlussgesetzes,
- Verzicht auf eine Ladenschlussregelung an Werktagen Montag bis Sonnabend,
- grundsätzliche Beibehaltung der Sonderregelungen für Touristik- und Erholungsgebiete sowie Kurorte,
- Vereinheitlichung der Warenkataloge in allen Läden mit dauernder Sonntagsöffnung.

Darüber hinaus sehe ich noch die Notwendigkeit, weitere Vorschriften des Ladenschlussgesetzes zu streichen. Das betrifft z. B. die Vorschriften des § 11 Verkauf in ländlichen Gebieten, § 18 Friseurbetriebe und § 18a Friedhofsverkaufsstellen.

Nach meiner Auffassung gibt es hinsichtlich der vom Ifo-Institut vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Öffnung an vier Adventsontagen wegen des bevorstehenden Weihnachtsgeschäfts dringenden Handlungsbedarf. Es sollten schnell handhabbare Lösungen gefunden werden.

Mir ist es wichtig, den Dialog mit allen Beteiligten über die weitere Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes zügig fortzusetzen, um einen zukunftsfähigen Konsens zu finden, der den Interessen des Handels, der Arbeitnehmer im Handel, der Kommunen und der Verbraucher weitgehend entspricht. Ich hoffe, dass der Runde Tisch am 15. November 1999, zu welchem die Landesregierung Sachsen-Anhalt eingeladen hat, hierfür einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Mit freundlichen Grüßen

**Matthias Gabriel**

**Schleswig-Holstein**

Anlage L-15

MINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES DES LANDES  
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
11017 Berlin

Kiel, 9. November 1999

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

unter Bezugnahme auf das Bund-Länder-Gespräch am 3. 11. 1999 in Berlin erhalten Sie als Anlage die Stellungnahme des Ressorts zu den Gutachten von Ifo und sfs zum Ladenschluß. Die Landesregierung hat dazu auf Kabinettschreibung noch keine Festlegung getroffen. Ich werde Sie – wie erbeten – über den weiteren Fortgang unterrichten.

Mit freundlichem Gruß

**Heide Moser**

## Anlage

*Stellungnahme zum Komplex Ladenschluss/Bewertung der aktuellen Gutachten der Institute Ifo und sfs (Schleswig-Holstein)*

Zum Komplex Ladenschluss/Bewertung der aktuellen Gutachten der Institute Ifo und sfs nimmt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Schleswig-Holstein wie folgt Stellung:

## I. Gutachten der beiden Institute:

Die beiden Gutachten bestätigen ausdrücklich (Ifo) bzw. mittelbar (sfs) die bisher hier schon formulierte fachpolitische Auffassung, wonach Erweiterungen der Ladenöffnungszeiten allein keine den gesundheitlichen Arbeitnehmerschutz unmittelbar negativ berührenden Auswirkungen haben. Das Arbeitszeitgesetz schützt alle Beschäftigten vor gesundheitlichen Risiken durch arbeitszeitlich bedingte Inanspruchnahme.

Beide Gutachten bestätigen auch die hier auch bisher schon vertretene Einschätzung, wonach verlängerte Ladenöffnungszeiten nicht ohne weiteres mit Beschäftigungswachstum im Handel verbunden sind. Das Ifo-Institut musste insoweit frühere Aussagen revidieren. Das sfs-Gutachten kann auch so interpretiert werden, dass Öffnungszeiten generell weder positive noch negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung haben. Diese hängt allein von der Umsatz- bzw. Ertragsentwicklung eines Unternehmens ab.

Die festgestellte Entwicklung vermehrter geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse im Handel ist nach der Reform des 630-DM-Gesetzes durch die neue Bundesre-

gierung nur begrenzt aussagefähig und in Zukunft von geringerer Bedeutung für die Entwicklung der beitragsfinanzierten Sozialversicherung. Die Zunahme dieser Beschäftigungsverhältnisse kann nicht losgelöst vom Strukturwandel im Handel gesehen werden, und ist vor allem Ausdruck einer höheren Flexibilisierung im Rahmen dieses Strukturwandels und des im Untersuchungszeitraum noch härter gewordenen Wettbewerbs.

Dass nur noch 38 % der Beschäftigten im Handel einen Vollzeit Arbeitsplatz innehaben, ist bedenklich. Negative Auswirkungen längerer Öffnungszeiten auf die Zahl der Vollzeit Arbeitsplätze können im Einzelfall durchaus angenommen werden. Selbst sfs weist jedoch auf den ursächlich „alles überlagernden“ Strukturwandel in der Branche hin.

Nicht ohne Bedeutung sind hierzu die sfs-Aussagen, wonach der Handel auf längere Öffnungszeiten mit (noch) flexibleren Arbeitszeiten reagiere, die allerdings zum Teil für viele Beschäftigten auch günstigere Regelungen als zuvor bedeuten.

Die wiedergegebenen Präferenzen der Beschäftigten und die Wünsche zum Schutz ihrer sozialen Belange sind nachvollziehbar. Das Ladenschlussgesetz hat hier über Jahrzehnte gegenüber vielen anderen Dienstleistungsberufen aber auch in der gewerblichen Wirtschaft zu einer rechtlichen Privilegierung der Beschäftigten im Einzelhandel geführt. Zu bestätigen sind die von sfs festgestellten vielfach bestehenden organisatorischen Mängel in der Ausgestaltung betrieblicher Arbeitszeiten im Handel.

Die Aussagen des Ifo-Institutes zur Qualität der „Gewinner“ erweiterter Öffnungszeiten (großflächige Betriebe, Betriebe in guten Lagen) sind nachvollziehbar und gehen auch auf deren bessere Ausgangsposition im Wettbewerb und im Strukturwandel zurück. Zutreffend ist, dass es keine „ökonomische“ Begründung für die Beschränkung von Öffnungszeiten gibt, diese richten sich vielmehr nach Wettbewerb und unternehmerischem Kalkül.

Damit werden der Besitzstand der Beschäftigten und die Bedeutung gesellschaftlicher Wertevorstellungen sowie des grundgesetzlichen Sonntagsschutzes zum hauptsächlichen Maßstab für die Einschränkung von Öffnungszeiten. Diese Aussage des Ifo-Instituts wird durch die bisherige Diskussion bestätigt, deren emotionale Qualität diesen Feststellungen entspricht.

Die beiden Gutachten bringen – wie erwartet – keine grundsätzlichen neuen Erkenntnisse, die zu Neubewertungen in der Debatte zum Ladenschluss führen müssten. Bedauerlicherweise sind in beiden Gutachten politisch begründete „Philosophien“ oder Tendenzen unübersehbar. In Teilen sind einzelne Aussagen und Empfehlungen nicht durch die empirischen Feststellungen gedeckt. Dies schmälert die Bedeutung der Gutachten und entwertet ihren möglichen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion.

## II. Die Situation in Schleswig-Holstein

Für einen modernen, an Risiken orientierten effizienten Vollzug des gesundheitlichen Arbeitnehmerschutzes ist die Ladenschlussfrage nachrangig. Dementsprechend wird das für die Überwachung des Ladenschlussgesetzes zuständige Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit nur bei angezeigten Verstößen oder Beschwerden initiativ. Solche Anzeigen sind selten.

Einer an einheitlichen Maßstäben orientierten Genehmigungspraxis für besondere Öffnungszeiten stehen die vielen auslegungsfähigen Ausnahmetatbestände und die nicht mehr an heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten orientierten Formulierungen des über 40 Jahre alten Gesetzes entgegen. Die Überwachung der Arbeitszeiten im Einzelhandel ist wegen der Vielzahl der Betriebe und angesichts unzureichender Dokumentationspflichten zudem schwierig. Ein Bedürfnis der Konsumenten nach der Verbindung von Freizeitgestaltung und Einkauf ist auch in Schleswig-Holstein angesichts des hohen Zuspruchs zu den durch kommunale Verordnung möglichen (begrenzten) Sonntagsöffnungen unübersehbar. Diese Verordnungen sind zuvor der obersten Landesbehörde zur Rechtsförmlichkeitsprüfung vorzulegen.

Mit Billigung von Verbänden, Kirchen und Gewerkschaften ist in vielen Bädern, Kur- und Erholungsorten Schleswig-Holsteins seit über 20 Jahren eine nicht unerhebliche Zahl von Sonntagsöffnungen ohne nennenswerte Konflikte oder Probleme möglich. Diese Öffnungen sind saisonal befristet (15. 3. – 31. 10.) und tageszeitlich klar begrenzt. Weder Kirchen noch Sozialpartner stellen diese „Bäderregelung“ in Frage. Dieser Umstand weist auf die hohe Bedeutung regiona-

ler Bezüge und auf das Gewicht von Gewohnheiten in der Diskussion um Öffnungszeiten im Einzelhandel hin, auch dann, wenn es um Sonn- und Feiertage geht. Die Erfahrungen mit der Bäderregelung rechtfertigen auch die Feststellung, dass die Interessengruppen und Beteiligten in der Lage sind, in der Region und auch vor Ort individuelle und tragfähige Lösungen herbeizuführen.

## III. Perspektive aus Sicht Schleswig-Holsteins

Die Landesregierung hat sich noch nicht abschließend zur Ausgestaltung einer zukünftigen Regelung der Ladenöffnung festgelegt. Nach den bisherigen Diskussionen auf Kabinettssebene lassen sich jedoch bereits folgende Aussagen treffen:

- Eine umfassende Reform des geltenden Rechts ist notwendig. Unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen (vor allem Verbesserung der Überwachung des Arbeitszeitschutzes, klare neue Regelungen für den Sonntag) kann nach Auffassung von Arbeits- und Wirtschaftsressort das Ladenschlussgesetz aufgehoben werden.
- Das Arbeitszeitgesetz regelt bereits jetzt den Schutz der Beschäftigten aller Branchen vor zeitlicher Überbeanspruchung. Die speziellen Schutzvorschriften im Ladenschlussgesetz könnten – auch als ein erster Zwischenschritt einer Gesamtreform – ins Arbeitszeitgesetz übertragen werden, auch ohne Qualitätsverlust. Das Ladenschlussgesetz hätte nach einem solchen Schritt vorwiegend nur noch „ordnungsrechtlichen“ Charakter.
- Wünschenswert und nötig wären bessere Instrumentarien zur Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeiten, z.B. durch einfach zu überprüfende Dokumentationsverfahren, die insbesondere ungünstige Arbeitszeiten erfassen.
- Für Sonntagsöffnungen bedarf es klarer gesetzlicher bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen; wenn die derzeitigen nicht praktikablen und immer weniger akzeptierten Ausnahmetatbestände entfallen, genügt eine einfache Regelung zur zahlenmäßigen Begrenzung der Sonntagsöffnung, orientiert an den Vorgaben der Verfassung.
- Die in Schleswig-Holstein rundum akzeptierte „Bäderregelung“ muss über eine entsprechend neu gefasste Gesetzesformulierung abgesichert bleiben, ebenso die hiesige „Grenzregelung“. Eine Ermächtigung für entsprechende Landesverordnungen wäre hierfür geeignet und ausreichend.
- Für kleine Läden ohne Arbeitnehmer (vor allem im ländlichen Raum, Hofläden, ländliche Antikgeschäfte etc.) sollte die Möglichkeit kommunal erteilter Sonderöffnungskonzessionen geprüft werden.
- Die Empfehlungen des Ifo-Instituts, Sonntagsöffnungen gerade an allen vier Adventssonntagen zuzulassen, hat keine verbraucherpolitische oder sonstige Begründung. Der Ifo-Vorschlag bewirkt als „Plädoyer“ für eine vollständige Kommerzialisierung der Weihnachtszeit eine zusätzliche Emoti-

onalisierung der Diskussion, was der notwendigen Versachlichung der Reformdiskussion abträglich ist.

Angesicht der Symbolkraft des Ladenschlussgesetzes für die gesellschaftliche Diskussion einerseits, andererseits für die Diskussion um die Regulierungsdichte des Standorts Deutschland wird für eine umsichtige, qualitätsorientierte weitere Verfahrensweise und für eine Versachlichung der Reformdiskussion plädiert. An de-

ren Ende sollte eine zeitgemäße, handhabbare Regelung stehen, die auch Flexibilität hinsichtlich regionaler Verhältnisse ermöglicht. Die Zielsetzungen eines solchen neuen Gesetzes sollten sich nur noch auf einen zeitgemäßen Schutz der Sonn- und Feiertage konzentrieren und – wenn nötig – wettbewerbsrelevante Fragen regeln. Der – in Teilen zu verbessernde – Schutz der Beschäftigten ist über Ergänzungen des Arbeitszeitrechts sicherzustellen.

## Thüringen

## Anlage L-16 a

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR SOZIALES, FAMILIE UND GESUNDHEIT  
Der Staatssekretär

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Tegtmeier  
11017 Berlin

Erfurt, 5. November 1999

Sehr geehrter Herr Kollege,

in Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 12. 10. 1999 möchte ich Ihnen nachfolgend die Stellungnahme meines Hauses zu den Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und des Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo) München sowie Schlussfolgerungen aus Thüringer Sicht zukommen lassen.

Die notwendige Ressortabstimmung mit dem Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur läuft zurzeit.

Aus den Inhalten des sfs-Gutachten ist als Schlussfolgerung die Beibehaltung des jetzigen Ladenschlussgesetzes zu ziehen. Die Erfahrungen der Praxis widersprechen jedoch dieser Auffassung. Ein modernes Gesetz kann nicht mit mehr als 20 Ausnahmeregelungen bei unbestimmten Definitionen akzeptiert werden. Auch mit dem Festhalten am gültigen Ladenschlussgesetz (LadSchlG) kann der Strukturwandel im Einzelhandel nicht aufgehalten werden.

Ich sehe aus diesem Gutachten keine Ansatzpunkte für die anstehende Flexibilisierung des LadSchlG.

Hingegen wird im ifo-Gutachten vorgeschlagen, dass eine völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Werktagen (Montag bis Samstag) stattfinden soll, weiterhin die bundeseinheitliche Öffnung an den vier Adventsontagen und die Übertragung der Entscheidungen über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Vorgaben des Grundgesetzes. Außerdem sollen spezifische Regelungen hinsichtlich des Sonntagsverkaufs bestimmter Waren so weit wie möglich aufgehoben werden.

Als Fazit wird grundsätzlich darauf verwiesen, dass nur so die Leistungsfähigkeit des deutschen Einzelhandels weiter entwickelt und verbessert wird.

Das LadSchlG gilt immer noch als Arbeitnehmerschutzgesetz, das außerdem den Ladenbesitzern gleiche Wettbewerbsbedingungen garantieren soll. Gleichzeitig wird mit dem LadSchlG dem verfassungsmäßig garantierten Schutz vor Sonn- und Feiertagen Rechnung getragen. Das Gesetz stellt dabei einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen der Beschäftigten, Händler, Verbraucher, Kirchen, Kommunen u. A. dar.

Diese Inhalte werden bei Annahme des ifo-Gutachtens nicht mehr zum Tragen kommen. Eine vollständige Übernahme der Vorschläge wird daher abgelehnt. Im Folgenden möchte ich Empfehlungen aus Thüringer Sicht darstellen:

1. Eine weit gehende Liberalisierung wird unterstützt. Wir schlagen die Öffnungszeiten an Werktagen bis 22.00 Uhr vor, bei Samstagsöffnung bis 18.00 Uhr.
2. Die Sonn- und Feiertagsruhe muss erhalten bleiben. Dabei ist die Vorgabe eines bundeseinheitlichen Rahmens wegen unterschiedlicher landesgesetzlicher Sonn- und Feiertagsregelungen und unterschiedlicher Auslegepraxen erforderlich.
3. Die Kommunen sollten die Ausnahmen für vier Sonntage jährlich selbst bestimmen ohne Vorgabe eines besonderen Anlasses oder anderer Genehmigungsbedingungen.
4. Die Obergrenze der vier Sonntage sollte nicht angetastet werden. Die vier Adventsontage sind deshalb nicht frei zu geben. Die im ifo-Gutachten genannten Gründe sind sehr widersprüchlich (Entlastung am Samstag durch Adventsontagsarbeit zu kompensieren!). Gerade in der Vorweihnachtszeit ist der Charakter der Sonntagsruhe besonders erhaltenswert und sollte nicht ausschließlich den Handelsinteressen geopfert werden. Die erweiterte Öffnung an Werktagen und die zusätzlichen Weihnachtsmärkte an Sonntagen bieten ausreichend Einkaufsmöglichkeiten für das Weihnachtsgeschäft.
5. Grundsätzlich sollten bestehende Ausnahmen, wie Tankstellen, Bahnhöfe, Flughäfen, Verkauf besonderer Waren erhalten bleiben.
6. Die Regelung zum Verkauf bestimmter Waren in Kur-, Ausflugs- und Erholungsorten an 40 Sonn- und Feiertagen sollte bestehen bleiben. Wegen der Garantie des Sonn- und Feiertagsschutzes ist die völlige Freigabe des Warenkorbes abzulehnen.
7. Da der § 23 – im dringenden öffentlichen Interesse – von der Rechtsprechung nur auf Katastrophen und Notfälle für anwendungsfähig befunden wird, sollte dieser nicht wieder im Gesetz erscheinen.
8. Mit der Erweiterung der Öffnungszeiten (werktags z. B. bis 22.00 Uhr) verliert das LadSchlG den Charakter des Arbeitnehmerschutzes als Arbeitsschutz-

gesetz. Es wird vorgeschlagen, den Beschäftigten-schutz ohne Sonderregelung für den Einzelhandel im Arbeitszeitgesetz anzusiedeln. Allerdings ist dann eine bessere Möglichkeit der Arbeitszeitaufzeichnungen durch Änderungen des § 16 Abs. 2 ArbZG dringend erforderlich. Die im LadSchlG vorgeschriebene Aufsicht durch die Arbeitsschutz-behörden ist dann nicht mehr relevant.

Sehr geehrter Herr Kollege,

diese Hinweise sind grundsätzlich mit dem Thüringer Wirtschaftsressort beraten worden, allerdings sehe ich z. B. hinsichtlich der Adventsontage weiteren Erör-terungsbedarf.

Mit freundlichen Grüßen

**Maaßen**

## Thüringen

## Anlage L-16b

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, ARBEIT UND  
INFRASTRUKTUR  
DER MINISTER

An den Parlamentarischen Staatssekretär  
beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie  
Herrn Siegmars Mosdorf  
Scharnhorststraße 36

10115 Berlin

Erfurt, 1. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

ich danke Ihnen für die Übermittlung der Gutachten des Landesinstitutes Sozialforschungsstelle Dortmund und des ifo-Institutes München zu den Auswirkungen des seit 1996 novellierten Ladenschlussgesetzes und komme gern Ihrer Bitte um Stellungnahme nach.

Allerdings verweise ich in diesem Zusammenhang auf den von der Wirtschaftsministerkonferenz am 20./21. Oktober 1999 in Freising per Beschluss erteilten Auftrag an die bereits bestehende „Arbeitsgruppe Ladenschlussgesetz“ der Wirtschaftsministerien der Länder zur umgehenden Fortschreibung ihres Berichtes auf der Basis dieser Gutachten und der Stellungnahme der Bundesregierung.

Insofern möchte ich dem Ergebnis dieses Berichtes der Arbeitsgruppe, die am 4. und am 5. November in Leipzig tagt, nicht vorgreifen und meine Ausführungen auf die Darlegung meiner Position aus der Sicht der Wirtschaft im Hinblick auf das vom ifo-Institut empfohlene Rahmenkonzept beschränken.

Eine Abstimmung mit dem für das Ladenschlussgesetz im Freistaat Thüringen zuständigen Minister für Soziales und Gesundheit steht noch aus, so dass die folgende dargelegte Position auch noch keine abgestimmte Meinung der Landesregierung des Freistaates Thüringen darstellt.

Angesichts des Rahmencharakters des vorgeschlagenen Konzeptes des ifo-Institutes, der diesem Konzept zugrunde liegenden Respektierung der Sonn- und Feiertagsruhe und des Zieles – der Befreiung des Ladenschlussgesetzes von Ausnahmeregelungen – könnte den Empfehlungen in Teilen gefolgt werden. Einige Ausführungen bedürfen jedoch m. E. unbedingt einer Präzisierung. Das bezieht sich insbesondere auf die mit der Beibehaltung der derzeitigen Tourismusregelung empfohlene weitgehende Aufhebung spezifischer Regelung hinsichtlich des Sonntagsverkaufs bestimmter Waren.

Eine ggf. damit verbundene „Aufweichung“ des Sonntagsgebotes entspricht nicht meiner Intention.

Nach wie vor unterstütze ich die Auffassung des Handels und auch die der Verbraucher zu einer bundeseinheitlichen Regelung der Ladenöffnung an Adventssonntagen ebenso wie den Wegfall der Bindung weiterer verkaufsoffener Sonntage an einen bestimmten Anlass. Eine bundeseinheitliche Vorgabe der Anzahl möglicher verkaufsoffener Sonntage halte ich, um Wettbewerbsverzerrungen zu begegnen, für dringend geboten. Mit der Übertragung der Entscheidungsbefugnis über die Lage dieser vorgegebenen Anzahl von verkaufsoffenen Sonntagen an die kommunalen Gebietskörperschaften könnte regionsspezifischen Gegebenheiten Rechnung getragen werden.

Angesichts der in Thüringen überwiegend bestehenden Anzahl kleinerer bis mittlerer Städte und des vorrangig mittelständisch strukturierten Einzelhandels halte ich nach gegenwärtiger Sicht einen möglichen Öffnungsrahmen von 06:00 Uhr bis 22:00 Uhr an den Werktagen für einen sinnvollen Kompromiss, wobei über die Öffnung am Samstag Diskussionsbedarf besteht.

Unstrittig bleibt die Respektierung des Sonntagsgebotes. Die Erarbeitung einer Mittelstandskomponente erscheint angesichts der Ausführungen des ifo-Institutes sinnvoll. Zu der empfohlenen intensiveren Bindung der Unternehmen an Empfehlungen besteht jedoch sicher noch Beratungsbedarf.

Ich denke, dass die Ergebnisse der eingesetzten Arbeitsgruppe als Diskussionsgrundlage abgewartet werden sollten.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

**R. Richwien**  
Staatssekretär

**Anlagen V**

**Stellungnahmen der Verbände**

**Anlagen V-1 bis V-13**

## Anlage V-1

**BUNDESVEREINIGUNG der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)  
ARBEITSRECHT**

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstr. 9  
10117 Berlin

Berlin, 9. November 1999

*Liberalisierung der Ladenschlusszeiten*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,  
wie mit Ihnen abgesprochen, erhalten Sie in der Anlage unsere Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführung

**Alfred Wisskirchen**

**Dieter Wienke**

Anlage

*Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Liberalisierung der Ladenschlusszeiten*

Die BDA fordert seit langem eine Erweiterung des Dispositionsspielraums bei der zeitlichen Verteilung der Arbeitszeit für Unternehmen aller Branchen. Wie der Produktionsbereich braucht auch der Dienstleistungssektor mehr Flexibilität. Die Arbeitszeiten müssen einerseits betriebsindividuell an die jeweilige Betriebs- und Beschäftigungslage angepasst, andererseits von der Betriebszeit entkoppelt werden können. Dadurch würde der Weg frei gemacht zur effizienteren Nutzung der Betriebsanlagen, zur Steigerung des Dienstleistungsangebots, zur Erhöhung der Dispositionsfreiheit der Arbeitnehmer und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

In den letzten Jahren wurden die Ladenschlusszeiten moderat erweitert. Dies ist auf breite Akzeptanz gestoßen. Der Prozess der Flexibilisierung der Öffnungszeiten muss jedoch konsequent weiter voran getrieben werden. Die Notwendigkeit wird auch durch die Haltung unserer Mitgliedsverbände des Einzelhandels unterstrichen, die nunmehr sich dafür einsetzen, das Ladenschlussgesetz weiter zu liberalisieren.

Die Gründe, die für eine Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes sprechen, werden durch die vorgelegten Gutachten grundsätzlich gestützt und gestärkt.

Soweit es das Gutachten des ifo-Instituts angeht, ist zunächst festzuhalten, dass erweiterte Ladenschlusszeiten auf eine breite Akzeptanz der Verbraucher stoßen und dass sich eine Mehrheit der Befragten für zusätzliche Lockerungen ausspricht. Wenig überraschend ist, dass

die bestehenden Möglichkeiten der Teilliberalisierung des Ladenschlusses in der Praxis unterschiedlich genutzt werden, differenziert in der konkreten Anwendung nach Unternehmensgrößen und nach Standort. Die Bundesvereinigung stimmt dem Fazit des ifo-Instituts zu, dass durch die Flexibilisierung gesetzlicher Ladenschlusszeiten von Montag bis Samstag die Leistungsfähigkeit des Einzelhandels verbessert worden ist und dass dies dem Standort Deutschland genutzt hat. Daher wird auch das Reformkonzept des ifo-Instituts unterstützt.

Die Bundesvereinigung hat sich bei einer Prognose hinsichtlich der Auswirkungen der Lockerung der Ladenschlusszeit auf die Beschäftigungslage stets zurückhaltend geäußert. Entscheidendes Kriterium für eine positive Entwicklung ist vor allem der Umsatz, der nur schwerlich präzise vorhersehbar ist. Das ifo-Institut wie auch die Sozialforschungsstelle Dortmund kommen übereinstimmend zum Ergebnis, dass Geschäfte mit verlängerten Öffnungszeiten eine günstigere Umsatzentwicklung verzeichnen als solche mit unveränderten Öffnungszeiten.

Diese positive Entwicklung hat auch Auswirkungen auf die Beschäftigtenlage. Zu sehen ist zunächst, dass eine positive Umsatzentwicklung nur mit Verzögerungen auf die Arbeitsplatzsituation durchschlägt. Deswegen kann keineswegs mit der Feststellung der Sozialforschungsstelle Dortmund, wonach nur in gut 1/5 der Geschäfte mit verlängerten Öffnungszeiten ein Arbeitsplatzaufbau stattfand, als Beweis für die Wirkungslosigkeit der Liberalisierung der Ladenschlusszeiten auf den Arbeitsmarkt bewertet werden. Auf deren positive Wirkungen lässt auch schließen, dass in über 40 % der Geschäfte mit

verlängerten Ladenschlusszeiten die Beschäftigtenzahl unverändert blieb. Dies ist umso bemerkenswerter, als die konjunkturelle und strukturelle Lage des Einzelhandels die Umsatzrichtung negativ beeinflusst hat.

Diesem insgesamt positiven Befund der Arbeitsplatzwirkungen von längeren Öffnungszeiten steht nicht entgegen, dass bei Betrieben mit unveränderten Öffnungszeiten ein geringerer Arbeitsplatzabbau festgestellt wurde. Hierzu dürften zunächst die Familienbetriebe beigetragen haben, in denen – aus verständlichen Gründen und wie auch das Gutachten im Anhang zeigt – ein wesentlich geringerer Abbau von Arbeitsplätzen zu verzeichnen war. Hinzu kommt noch, dass die Änderungen der Öffnungszeiten erheblich differierten. Eine nur moderate oder partielle Verlängerung der Öffnungszeiten dürfte den Umsatz- und die Arbeitsplatzsituation nur marginal beeinflussen.

Die Änderungen in der Beschäftigtenstruktur (Voll- und Teilzeitarbeit sowie geringfügig Beschäftigte), die von der Sozialforschungsstelle Dortmund festgestellt wurden, unterstreichen die Notwendigkeit, den Unternehmen ausreichenden personalpolitischen Spielraum einzuräumen. Nur so können sie ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten und stärken, die Personalkosten erträglich gestalten und den personalpolitischen Zwängen effizient begegnen.

Der größere personalpolitische Gestaltungsspielraum wird auch nicht mit unververtretbaren Belastungen der Arbeitnehmer erkaufte. Mehrheitlich gibt es nämlich laut

Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund keine Klagen der betroffenen Arbeitnehmer über negative Veränderungen in ihrer persönlichen Situation. Den Gegebenheiten in der Praxis wird es nicht gerecht, einen Ausgleich von Nachteilen für Tätigkeiten am späten Abend oder am Samstag allein in der Zahlung von Zuschlägen zu sehen. Ein vergleichbares Äquivalent bietet auch die Abgeltung durch Freizeit. Insoweit ist mit dem Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund davon auszugehen, dass der weitaus überwiegende Anteil der Beschäftigten einen Ausgleich für die Arbeit am späten Abend oder an Samstagen erhält, sei es durch materielle Zulagen bei einem Drittel der Beschäftigten oder überwiegend durch Gewährung von Freizeit.

Aus Gründen der Rechtsklarheit und -sicherheit sowie der Chancengleichheit im Wettbewerb müsste der Gesetzgeber dafür sorgen, dass die von ihm getroffene Entscheidung nicht auf einer unterhalb des Gesetzes liegenden Ebene – sei es die tarifvertragliche, sei es die betriebliche – faktisch außer Kraft gesetzt wird.

Genauso wichtig wie eine befriedigende Liberalisierung der Ladenschlusszeiten ist für die deutsche Wirtschaft deren schnelle Realisierung. Allein schon unter diesem Gesichtspunkt sollten grundlegende Änderungen im Hinblick auf Öffnungszeiten am Sonntag nicht angestrebt werden, da eine unbeschränkte Freigabe des Sonntags weitgehend auf Ablehnung stößt und damit die gesamte Reform gefährden könnte.

## Anlage V-2

## HAUPTVERBAND DES DEUTSCHEN EINZELHANDELS (HDE)

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer

Herrn  
Dr. Werner Tegtmeier  
Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
11017 Berlin

Köln, 9. November 1999

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

zunächst einmal recht herzlichen Dank für das Gespräch der Wirtschaftsverbände zu den beiden Gutachten zum Ladenschlußgesetz.

Wie zugesagt füge ich als Anlage eine Stellungnahme bei. Wir haben dabei bewusst darauf verzichtet, einige Aussagen zu bewerten, die die Frage durchaus nach sich ziehen, ob eine weitere Veränderung des Gesetzes notwendig ist (z. B. die Haltung der Verbraucher zu veränderten Öffnungszeiten). Verzichtet haben wir auch auf einige tarifrechtliche, arbeitsrechtliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen und Schwierigkeiten, die sich aus einer weiteren Änderung des Gesetzes ergeben könnten.

Sollte Ihr Haus der Meinung sein, daß dazu eine Bewertung notwendig sei, kommen wir dem gerne nach.

Mit freundlichen Grüßen

**Günther Wassmann**

Anlage

*Stellungnahme des HDE*

*zum Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) zu dem Thema:*

*Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel vor dem Hintergrund neuer Öffnungszeiten*

*und zum Gutachten des ifo-Instituts zum Thema:*

*Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten*

Im Verlauf der Ladenschlußdiskussion des Jahres 1996 spielte die These eine große Rolle, eine Verlängerung der Öffnungszeiten in den Abendstunden würde mehr Umsatz und mehr Beschäftigung verursachen. Befürworter dieser These argumentierten daher weniger mit einer Veränderung des Gesetzes aus ordnungspolitischen Gründen, sondern eher mit dem Argument, nach langen Jahren des Umsatzrückganges im Einzelhandel würde der sich aus einer Veränderung der Öffnungszeiten ergebende Impuls auf das Verbraucherverhalten die wirtschaftliche Situation im Einzelhandel verbessern. Diese These fand auch ihre wirtschaftliche Begründung in einem Gutachten des ifo Instituts im Auftrag der Bundesregierung aus dem Jahr 1995.

1. Umsatz und Beschäftigungswirkungen

Seit 1992 verzeichnet der Einzelhandel real ein Umsatzminus. Da dieser Trend sich auch im Beobachtungszeitraum von 1996 bis 1999 fortsetzte, haben beide Gutachter untersucht, welchen Einfluß veränderte Öffnungszeiten auf die Umsätze gehabt haben.

Zunächst läßt sich festhalten, daß in die Befragung Unternehmen einbezogen waren, die Umsatzrückgänge, aber auch solche, die Umsatzgewinne gehabt haben. Geht man der Frage weiter nach, so gab es Unternehmen mit Umsatzrückgängen, die sich an verlängerten Öffnungszeiten beteiligten (Verlängerer), aber es gab auch Unternehmen mit Umsatzrückgängen, die die Öffnungszeiten nicht veränderten (Nicht-Verlängerer). Bei denjenigen, die Umsatzgewinne hatten, waren beide Gruppen vertreten. Die Sozialforschungsstelle Dortmund kommt zu dem Ergebnis, daß der Anteil der Verlängerer mit positivem Umsatz größer ist, als der der Nicht-Verlängerer.

So sagt sfs:

„Mehr als ein Drittel der Verlängerer, aber nur ein gutes Viertel der Nicht-Verlängerer geben an, Umsatzgewinne realisiert zu haben. Knapp die Hälfte der Verlängerer, aber fast zwei Drittel der Nicht-Verlängerer berichten von Umsatzverlusten in den vergangenen drei Jahren.“ Diese Tendenz wird von ifo bestätigt „Nach den Angaben der Geschäfte haben 31 % ... eine Umsatzerhöhung verzeichnen können, 47 % dagegen einen Umsatzrückgang ... Wird die Gruppe der Geschäfte mit einer Umsatzerhöhung (31 %) nach ihren Öffnungsaktivitäten unterteilt, so zeigt sich, daß ein überdurchschnittlicher Anteil von 37 % der öffnungsaktiven Geschäfte (im Vergleich zu 31 %) von einer Umsatzerhöhung ... gekennzeichnet ist.“ ifo urteilt denn auch (Seite 226) „Auch wenn die Nutzung der erweiterten Ladenöffnungszeiten nicht allein für eine Umsatzerhöhung ursächlich ist, so legen die Ergebnisse die Vermutung nahe, daß erweiterte abendliche und samstägliche Öffnungszeiten für die Umsatzentwicklung bestimmter Geschäfte relevant sind.“

## 2. Beschäftigungsentwicklung

Nach Feststellungen der sfs ist im Einzelhandel seit 1996 insgesamt ein Arbeitsplatzabbau von 6,5 % zu verzeichnen. Dies gilt sowohl für die Unternehmen, die ihre Öffnungszeiten verlängert, als auch für diejenigen Unternehmen, die ihre Öffnungszeiten beibehalten haben. Die Betriebe mit längeren Öffnungszeiten haben insgesamt einen größeren Beschäftigungsrückgang zu verzeichnen (–6,8 %) als die Nicht-Verlängerer. (–5,3 %). Umgerechnet auf Vollzeitbeschäftigte bedeutet dies ein Rückgang bei den Verlängerern um 8,8 % und bei den Nicht-Verlängerern um 7,4 %.

Insgesamt – so das Resümee der sfs – haben die Öffnungszeiten im Ergebnis keinen allzu großen Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung. Entscheidend hierfür ist allein die Umsatzentwicklung der Betriebe.

Die sfs stellt fest, daß bei Verlängerern Teilzeitarbeitsplätze stärker abgebaut wurden (–5,9 %) als bei den Nicht-Verlängerern (–3,1 %). Dies ist nach dem vorliegenden Zahlenmaterial sicherlich zutreffend (Abb. 2.3/5 und 2.3/9). Allerdings wurden demgegenüber bei den Nicht-Verlängerern 11,5 % der Vollzeitarbeitsplätze abgebaut, bei den Verlängerern hingegen nur 10,9 %.

Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung unter Berücksichtigung des Kriteriums der Umsatzentwicklung, so muß man feststellen, daß Verlängerer mit Umsatzgewinnen die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten um 3,5 % verringert haben, bei den Teilzeitbeschäftigten und geringfügigen Beschäftigten hat sich die Anzahl um 4,2 % bzw. 9,5 % erhöht. Insgesamt ist in dieser Gruppe eine Zunahme der Beschäftigung um 2,6 % zu verzeichnen. Die Gruppe der Nicht-Verlängerer mit Umsatzzuwächsen hat eine Zunahme der Vollzeitkräfte um 1,9 %, der Teilzeitbeschäftigten um 15,1 % und der geringfügigen Beschäftigten gar

um 17,7 % zu verzeichnen. Insgesamt konnte hier die Beschäftigung um 7,6 % gesteigert werden. Diese Zahlen belegen, daß zwischen der Verlängerung der Ladenöffnungszeiten und der Zunahme der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse kein direkter Zusammenhang hergestellt werden kann.

Die Aussage, daß die neuen Öffnungsmöglichkeiten den Rückgang der Beschäftigung im Einzelhandel nicht aufhalten konnten, kann aus Sicht des HDE bestätigt werden. Allerdings darf hier nicht übersehen werden, daß die Einführung verlängerter Öffnungszeiten jedenfalls bei den Unternehmen, die Umsatzzuwächse zu verzeichnen haben, zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung geführt hat. Dies verdeutlichen die nachfolgenden Zahlen:

37,4 % der Verlängerer haben erhöhte Umsätze zu verzeichnen. Auf der Seite der Nicht-Verlängerer beträgt der Anteil lediglich 28 %. Diese Unternehmen bilden die Gruppe derjenigen, die insgesamt mehr Personal einstellen konnten (s. o.).

Demgegenüber haben diejenigen Unternehmen, bei denen es zu Umsatzrückgängen gekommen ist, Personal abgebaut. Dabei ist der Personalabbau bei den Nicht-Verlängerern mit 11,1 % größer als bei den Verlängerern (9,8 %).

Ein Direktzusammenhang zwischen Verlängerung der Öffnungszeiten und Umsatzerhöhung sowie Beschäftigungsaufbau, wird von beiden Gutachtern nicht gesehen. Die heute von den damaligen Befürwortern einer Gesetzesänderung häufig geäußerte These, ohne eine Änderung des Gesetzes wäre der Umsatzrückgang und der Beschäftigungsabbau noch fataler verlaufen, soll an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden.

## 3. Offene Fragen zum Gutachten der sfs Dortmund

### 3.1 Arbeitszeitgestaltung

Durch die Einführung verlängerter Öffnungszeiten haben sich Formen der Arbeitszeitgestaltung entwickelt, die sich für die Beschäftigten positiv auswirken. Laut sfs haben Vollzeitbeschäftigte heute günstigere Arbeitszeitregelungen, weil die früher weit verbreiteten langen Mittagspausen reduziert wurden und weil Schichtsysteme sowie Fünf- statt Sechs-Tage-Wochen weiter verbreitet sind. Dadurch sind auch längere zusammenhängende Freizeitblöcke möglich geworden. Diese Aussage steht allerdings im Widerspruch zu der Feststellung, daß sich vor allem Vollzeitkräfte durch die neuen Öffnungszeiten stärker belastet fühlen.

Bei den durchgeführten Untersuchungen zur Frage, ob und in welchem Umfang Mehrarbeit geleistet worden ist, erscheint fraglich, ob es sich hier um verwertbare Ergebnisse handelt. Nach der Beschäftigtenbefragung leisten geringfügige Beschäftigte durchschnittlich 9,7 Überstunden pro Monat. Da im Bereich der geringfügigen Beschäftigten die Zeit- und/oder Entgeltgrenzen üblicherweise ausgeschöpft werden, ist Mehrarbeit ohne

Überschreitung dieser Grenzen nicht möglich. Die geleisteten Überstunden würden automatisch zu einer Sozialversicherungspflichtigkeit führen. Eine weitere Bewertung soll an dieser Stelle daher nicht erfolgen.

### 3.2 Vergütung

Die Feststellung, daß 38 % aller abends Arbeitenden und nur 26 % der samstags Arbeitenden Zuschläge erhalten, ist nach Auffassung des HDE zum einen darauf zurückzuführen, daß der 20%ige Zuschlag in den Abendstunden und am Samstag in der Regel in Freizeit gewährt wird. 40 % aller Betriebe haben mit Einführung der längeren Öffnungszeiten ein anderes Arbeitszeitsystem als 1996. Sie haben damit automatisch pro zuschlagspflichtiger Stunde ein Zeitkontingent von 12 Minuten in das Arbeitszeitsystem eingestellt, so daß die Beschäftigten in der Regel gar nicht erkennen können, daß sie entsprechende Zuschläge in Freizeit erhalten. Zum anderen ist festzustellen, daß die Spätöffnungszuschläge nur für das Verkaufspersonal vereinbart worden sind. sfs bezieht jedoch auch Lager-, Verwaltungs- und sonstige Tätigkeiten mit in die Befragung ein.

### 4. Beteiligung des Einzelhandels an veränderten Öffnungszeiten

Wie schon Befragungen seit 1997 zeigen, ist die Zahl der Geschäfte, die sich aktiv an den veränderten Öffnungszeiten beteiligen, rückläufig. ifo stellt fest, daß 23 % der befragten Verkaufsstellen an mindestens zwei Werktagen nach 18.30 Uhr und am Samstag die erweiterten Öffnungszeiten in Anspruch nehmen. Mit der Betriebsgröße wächst allerdings die Beteiligung. Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen DM nehmen überdurchschnittlich daran teil und bei einem Jahresumsatz von mehr als 25 Millionen DM liegt die Beteiligung bei über 80 %. Dieses Ergebnis bestätigt die bereits 1995 geäußerte Auffassung des HDE, daß insbesondere Einzelhandelsagglomerationen auf der Grünen Wiese und die 1a-Lagen in Oberzentren Gewinner dieser Entwicklung sind. Es überrascht auch nicht, daß 80 % der Unternehmen über 25 Millionen DM Jahresumsatz sich an diesen Öffnungszeiten beteiligen. Ein Blick auf die großen Einkaufsstrassen der Oberzentren zeigt, daß die Filialisierung dort sehr weit fortgeschritten ist und daß, von Ausnahmen abgesehen, der kleinere Facheinzelhändler nicht mehr vorhanden ist. Er ist in den Vororten, den Nebenzentren und den Kleinstädten, die, wie auch ifo feststellt, sich aus nachvollziehbaren Gründen an geänderten Öffnungszeiten nicht beteiligen. Diese Standorte werden von den Verbrauchern in der Regel nicht angenommen.

### 5. Verkehrsanbindung und übrige Dienstleistungsreiche

Einzelhändler und Verbraucher beklagen, daß die Verkehrsanbindung, insbesondere des öffentlichen Nahverkehrs, den geänderten Öffnungszeiten nicht

Rechnung trägt. Die Beschäftigten beklagen, daß in den späteren Abendstunden die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs wegen der geringeren Taktfolge äußerst problematisch ist. Es ist nach Auffassung der Verbraucher zu bedauern, daß auch die Kommunalverwaltungen den veränderten Öffnungszeiten nicht Rechnung trägt.

### 6. Einige Bemerkungen zu den Vorschlägen des ifo Instituts zur Reform des Ladenschlußgesetzes

Der HDE sieht keine Notwendigkeit, im Rahmen eines Sonn- und Feiertags-Ladenschlußgesetzes den Bundesländern über eine Verordnungsermächtigung das Recht einer grundsätzlichen Entscheidungsbefugnis für eine Sonn- und Feiertagsöffnung an die kommunalen Gebietskörperschaften zu delegieren. Wenn der Gesetzgeber sich auf eine bestimmte Zahl von Sonn- und Feiertagen, an denen die Verkaufsstellen geöffnet sein können, festlegt, dann sollten die Gebietskörperschaften, die heute bereits durch die Länder dazu autorisiert sind, das Recht haben, im Einvernehmen mit dem Einzelhandel die Lage der offenen Sonntage festzulegen. Zu begrüßen ist die Anregung von ifo, daß künftig der Begründungszwang für eine Sonntagsöffnung entfallen soll.

Die mit dem Sonn- und Feiertags-Ladenschlußgesetz verbundene Zielrichtung, regionsspezifische Gegebenheiten stärker zu berücksichtigen, läßt sich bereits durch bestehende Verordnungsermächtigungen erreichen. Dazu bedarf es keines weiteren Gesetzes.

Eingehend muß die Frage geprüft werden, ob die bereits durch die Novelle von 1996 in § 3 Abs. 2 LSchlG aufgenommene Möglichkeit, Empfehlungen über gemeinsame Ladenöffnungszeiten auch unter Einbeziehung von Großbetriebsformen des Einzelhandels zu verstärken. Die mit diesem Vorschlag verbundene Begründung, durch geeignete Maßnahmen auch die Einzelhändler zur Einhaltung von Gemeinsamen Empfehlungen zu veranlassen, wird wettbewerbsrechtlich eingehend zu überprüfen sein. Jeder Einzelhändler muß für sich selbst entscheiden können, ob er über mietrechtliche Verpflichtungen hinaus sein Geschäft öffnet oder nicht. Die Grenze von der freiwilligen Entscheidung zur auferlegten Verpflichtung durch Dritte ist leicht überschritten.

Eine zusätzliche Öffnungsmöglichkeit an den vier Adventssonntagen erweitert die Zahl der Sonntagsöffnungen erheblich. Ob es tatsächlich zu der vom ifo gewünschten Entzerrung des Weihnachtsgeschäftes kommt, bleibt fraglich. Es kann durchaus sein, daß große Teile des sonst üblichen Samstagsumsatzes auf den Sonntag verlagert werden. Die Belastung der Beschäftigten wird auf jeden Fall um den Sonntag erweitert und verstärkt.

### 7. Änderungsvorschlag des HDE

Sollte der Gesetzgeber eine Überarbeitung des Ladenschlußgesetzes planen, sollten auf Beschluß der Delegiertenversammlung des HDE vom Oktober

1999 die Ladenöffnungszeiten an Werktagen freigegeben werden, d. h. die Delegierten haben sich gegen eine gesetzliche Fixierung der Ladenschließzeiten von Montag bis Freitag ausgesprochen. Gleichzeitig votiert die Delegiertenversammlung, die überwiegend aus mittelständischen Repräsen-

tantan gebildet ist, für eine Öffnung der Geschäfte an höchstens vier Sonntagen im Jahr. Dabei sollten die Kommunen, unabhängig von irgendwelchen Anlässen in Absprache mit dem Einzelhandel, die Lage dieser vier Sonntage festlegen.

## Anlage V-3

BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT DER MITTEL- UND GROSSBETRIEBE DES  
EINZELHANDELS E.V. (BAG)  
HAUPTGESCHÄFTSFÜHRUNG

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Berlin, 9. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

beigefügt übersende ich Ihnen die Stellungnahme des Handelsverband BAG zu dem Ladenschlußgutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des Instituts für Wirtschaftsforschung München.

Ich würde es begrüßen, wenn der begonnene Gedankenaustausch fortgesetzt werden könnte.

Mit freundlichen Grüßen

**Prof. Dr. Johann D. Hellwege**

Anlage

*Stellungnahme der BAG zu den Ladenschlußgutachten des ifo-Instituts und der Sozialforschungsstelle Dortmund*

1. Die BAG begrüßt die Empfehlungen des Ifo-Instituts und unterstützt einen weiteren kräftigen Liberalisierungsschub. Von besonderer Bedeutung ist eine deutlich verlängerte Öffnungszeit an den Samstagen, wobei insbesondere das Ärgernis des kurzen Samstags vor einer Sonntagsöffnung beseitigt werden sollte. Die lange Samstagsöffnung (22.00 Uhr) ist insbesondere geeignet, den Druck in der Frage der Sonntagsöffnung zu mindern.

Die BAG ist der Auffassung, daß die Sonn- und Feiertagsruhe gewahrt bleiben muß. Sie begrüßt es daher, wenn die Sonntagsöffnungen äußerst restriktiv gehandhabt werden und insbesondere das unter fadenscheinigen Vorwänden praktizierte Ausnahmeöffnungswesen beendet würde.

2. Die Entwicklung der letzten Jahre macht deutlich, daß die Eigendynamik in Richtung erweiterter Öffnungszeiten vielfach stärker ist als der gesetzlich bisher festgelegte Rahmen. Die zunehmende Intensität des Wettbewerbs, eine Vielzahl von Sonder- und Ausnahmegenehmigungen, die Entwicklung an Bahnhöfen, Flughäfen und Tankstellen und eine unterschiedliche Praxis der Länder, haben den Prozeß der Entleerung des Ladenschlußgesetzes beschleunigt. Eine weitere Beschleunigung wird dieser Prozeß durch den exorbitanten Zuwachs der kommerziellen Aktivitäten im Internet erfahren. Elek-

tronic-Commerce und Online-Shopping ermöglichen es dem Kunden, sich rund um die Woche täglich 24 Stunden lang über Angebote zu informieren und einzukaufen.

Das Ergebnis dieser Entwicklungen ist eine nicht hinnehmbare Rechtsunsicherheit und eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen. Eine Lösung dieser äußerst unbefriedigenden Situation kann nur in einer Erweiterung des legalen Öffnungsrahmens und in einer weitgehenden Abschaffung der Ausnahmegenehmigungen liegen. Die Frage, wie sich künftig der Endverbraucher auf den stationären Einzelhandel einerseits und den elektronischen Handel andererseits aufteilen wird und welche Folgen dies für die wirtschaftliche Entwicklung der Unternehmen des stationären Einzelhandels bedeutet, hängt auch von dieser Lösung weitgehend ab.

3. Auch beschäftigungspolitisch wird eine weitere Freigabe der Öffnungszeiten Vorteile haben. Dagegen spricht nicht die rückläufige Beschäftigungsentwicklung der letzten drei Jahre. Die Sozialforschungsstelle Dortmund (SFS) hat mit Recht darauf hingewiesen, daß die Einzelhandelsumsätze aus verschiedenen Gründen in diesem Zeitraum tendenziell zurückgingen und es deswegen nicht überraschend sei, daß die erwarteten Beschäftigungswirkungen nicht eingetreten seien.

Nach den Untersuchungsergebnisse der SFS hängt die Entscheidung über Neueinstellungen vor allem davon ab, ob die Betriebe ihren Umsatz steigern

konnten. Immerhin hatten ein Drittel der Betriebe, die 1998 mehr Umsatz hatten als 1995, im Frühjahr 1999 mehr Arbeitsplätze als 1996.

Nach Auffassung des IFO-Instituts deuten die durchgeführten Berechnungen darauf hin, daß die öffnungsaktiven Geschäfte in den letzten zweieinhalb Jahren einen günstigeren Umsatzverlauf verzeichnen konnten als die öffnungspassiven Geschäfte.

Eine Ausweitung der Öffnungszeiten ist daher eine geeignete Maßnahme, um die Wirtschaftskraft des Einzelhandels zu stärken und ihn in die Lage zu versetzen, sich wieder einen größeren Anteil an den Konsumausgaben zu sichern.

4. Die Arbeitsbedingungen werden durch erweiterte Öffnungszeiten nicht grundsätzlich negativ beeinflußt. Im Gegenteil: Nach der Sozialforschungsstelle Dortmund hat die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten Bewegung in die Arbeitszeitgestaltung im Einzelhandel gebracht. Die weitere Entkopplung der individuellen Arbeitszeiten der Beschäftigten von den Öffnungszeiten der Betriebe hat die Notwendigkeit verstärkt, Formen der Arbeitszeitgestaltung zu entwickeln, die sowohl den betrieblichen Erfordernissen als auch den Interessen der Beschäftigten Rechnung tragen. 40 % der Betriebe mit längeren Öffnungszeiten haben heute ein anderes Arbeitszeitsystem als 1996. Wie die SFS ermittelt hat, haben Vollzeitbeschäftigte heute gegenüber der Vergangenheit häufig günstigere Arbeitsbedingungen, weil Schichtsysteme sowie Fünftags- statt Sechstagewochen weiter verbreitet sind. Dadurch sind auch längere zusammenhängende Freizeitblöcke möglich geworden.

Richtig ist, daß sich für alle Beschäftigtengruppen die Anforderungen an zeitliche Flexibilität erhöht haben. Aber nach den Untersuchungsergebnissen gaben Dreiviertel der befragten Beschäftigten mit flexiblen Arbeitszeiten an, ihre Wünsche in die Personaleinsatzplanung einbringen zu können.

Die Ergebnisse der Gutachten machen deutlich, daß Betriebs- und Tarifpartner durchaus in der Lage sind, auch bei erweiterten Öffnungszeiten tragfähige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Die allgemeinen Regulierungsmechanismen dafür reichen aus und bedürfen nicht der Verstärkung durch eine Regulierung der Ladenöffnungszeiten.

5. Die BAG unterstützt nachdrücklich den Beschluß des Deutschen Städtetages (DST) vom 30. September 1999. Der Vorschlag des Präsidiums des DST erscheint insbesondere als Kompromiß geeignet, um die Interessen des innerörtlichen Einzelhandels, insbesondere auch der mittelständischen Fachgeschäfte, aber auch der Belegschaften zu wahren. Eine zeitliche und räumliche Differenzierung der Ladenöffnungszeiten, die die Attraktivität der städtischen Zentren erhöht, erscheint geeignet, den Kosten- und Standortvorteil der sogenannten „Grünen Wiese“ wenigstens teilweise aufzuheben und das teilweise dramatische Absinken der Besucherzahlen der deut-

schen Zentren der Mittel- und Großstädte während des letzten Jahrzehnts abzumildern bzw. eventuell umzukehren. Die BAG teilt die Auffassung des Deutschen Städtetages, daß einer weiteren finanziellen Ausblutung der Städte vorgebeugt werden muß, insbesondere deswegen, weil gleichzeitig eine ständige weitere Lastenvermehrung zu Ungunsten der Städte durch Entscheidungen von Bund und Ländern stattfindet.

6. Die BAG unterstützt die Position des Deutschen Städtetages auch angesichts der Tatsache, daß bereits in der eigenen Mitgliedschaft eine Verlagerung der Standorte auf die „Grüne Wiese“ zu beobachten ist. Eine Politik der Revitalisierung der Städte ist aufgefordert, die Wirkungen des weiter liberalisierten Ladenschlusses auf den Standort Stadt bzw. den Standort „Grüne Wiese“ zu gewichten. Eine Belegung der Innenstädte ist auch wichtig, um die Stadt als Lebens- und Handelsraum aufrechtzuerhalten, die öffentliche Sicherheit in den Stadtzentren zu heben und die Verkehrsspitzenbelastungen zu entzerren.
7. Insbesondere der mittelständische und in der Innenstadt angesiedelte Facheinzelhandel sollte von einer den innerörtlichen Einzelhandel begünstigenden Differenzierung der Ladenzeiten Nutzen ziehen können. Seine Marktchancen hängen im wesentlichen davon ab, wie er die Vorteile nutzen kann, die mit Fachberatung, Standort und höherer Anpassungsfähigkeit an Verbraucherbedürfnisse bezeichnet werden können. Hierzu gehört auch die Ausgestaltung der Öffnungszeiten. Von der Fortexistenz des Facheinzelhandels wird es in besonderer Weise abhängen, ob deutsche Innenstädte weiter unverwechselbar bleiben oder ob sich letztendlich in einem Städtebrei ein letztlich beliebiges Stadtbild herausbilden wird.
8. Der bedienungsintensive innerstädtische Einzelhandel fordert gerade auch im Interesse seiner Mitarbeiter eine die Stadt und insbesondere die Innenstadt präferierende Ladenschlußregelung. Unter dem Wettbewerbsdruck der „Grünen Wiese“ ist teilweise das betriebswirtschaftlich sinnvolle Personallimit bereits unterschritten. Wenn es zu einer Umkehr in der Personalführungspraxis kommen soll, bedarf es eines die Stadt und ihre Zentren begünstigenden politischen Signals.
9. Die BAG erwartet, daß die kommunalen Behörden und die kommunalen Dienstleistungen, hier insbesondere der öffentliche Personennahverkehr, ihrerseits einer erweiterten Ladenöffnung Unterstützung geben. Auch das Anwohnerparksystem sollte den veränderten Ladenschluß berücksichtigen, wie insgesamt die Erreichbarkeit der innerörtlichen Einzelhandelsgeschäfte mit dem privaten Kraftfahrzeug auf dem Hintergrund der kostenfrei unbegrenzt Stellplätze anbietenden „Grünen Wiese“ im Rahmen einer künftigen Ladenschlußregelung intensiv gewichtet werden muß. Ebenso müssen die Zeitfenster für den Lieferverkehr angepaßt werden.

## Anlage V-4

BUNDESVERBAND DER FILIALBETRIEBE UND SELBSTBEDIENUNGS-  
WARENHÄUSER (BFS) E. V.  
HAUPTGESCHÄFTSFÜHRUNG

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Bonn, 8. November 1999

*Ladenschlussgesetz*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

der Bundesverband der Filialbetriebe und Selbstbedienungs-Warenhäuser (BFS) e. V. nimmt zur Frage einer weiteren Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes wie folgt Stellung:

1. Der BFS schließt sich der Empfehlung des ifo-Instituts an, die Vorschriften des Ladenschlussgesetzes, die den Werktagsverkauf regeln, ersatzlos aufzuheben.
2. Der BFS fordert ferner, die für den Sonntagsverkauf geltenden Ausnahmeregelungen so zu präzisieren, dass Unklarheiten und unterschiedliche Interpretationen in der Handhabung nicht mehr möglich sind. Eine Änderung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften betreffend die Sonntagsruhe wird vom BFS nicht verlangt.

Die Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an den Werktagen entspricht dem ganz überwiegenden Interesse der Verbraucher. Darauf weist nicht nur das ifo-Gutachten hin, sondern auch die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände fördert dies nachdrücklich. Im Einzelhandel wird dieselbe Auffassung inzwischen nahezu einhellig vertreten. Mit Belangen des Arbeitnehmerschutzes ist das Ladenschlussgesetz nicht mehr zu begründen, da das Arbeitszeitgesetz, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen dieses Thema voll abdecken. Das geltende Gesetz stellt einen empfindlichen Eingriff in die Freiheit der Gewerbeausübung und in die Berufsfreiheit dar. Seine Beibehaltung könnte nur mit überwiegenden Belangen des Gemeinwohls begründet werden. Solche Belange sind nicht erkennbar. Daher ist es auch nicht zielführend, wenn gefragt wird, ob

durch eine Abschaffung des Ladenschlussgesetzes zusätzliche Arbeitsplätze entstehen und mehr Umsatz erzielt wird. Die Befragung unserer Mitgliedsfirmen zu diesem Thema hat zudem ergeben, dass der Arbeitsplatzabbau und der Umsatzrückgang noch stärker ausgefallen wären, wenn 1996 das Ladenschlussgesetz nicht in der geschehenen Weise liberalisiert worden wäre.

Der BFS rät dringend davon ab, wieder – wie 1996 – den Weg der kleinen Kompromisschritte zu gehen: Bei einer Verlängerung der werktäglichen Ladenöffnungszeiten von 20.00 auf beispielsweise 22.00 Uhr bliebe das leidige Thema weiterhin auf der Tagesordnung. Insbesondere würde die Wettbewerbsverzerrung im Verhältnis zu Tankstellen, Bahnhöfen u.s.w. fortbestehen.

Ganz entschieden wendet sich der BFS gegen Überlegungen, eine weitere Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes lediglich für die Innenstädte vorzusehen. Eine solche Regelung hätte eine große Rechtsunsicherheit zur Folge. Die Vorstellung, das Bauplanungsrecht könne hier hilfreich sein, ist abwegig. Im Übrigen mutet es nahezu abenteuerlich an, das Bauplanungsrecht zum Maßstab für Arbeitsschutz zu machen. Nicht nur die von einer solchen Regelung betroffenen Arbeitnehmer würden sich zu Recht auf die Verletzung des Gleichheitssatzes berufen, auch der benachteiligte Handel würde mit Sicherheit den Verfassungsrechtsweg beschreiten.

Nach alledem warnt der BFS den Gesetzgeber davor, eine Kompromisslösung anzustreben, die eine Vielzahl neuer Probleme aufwirft und von vornherein mit dem Makel der Verfassungswidrigkeit behaftet ist.

Mit freundlichen Grüßen

**Schepers**

## Anlage V-5

## ZENTRALVERBAND GEWERBLICHER VERBUNDGRUPPEN E. V. (ZGV)

Dr. Günther Schulte  
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer

Herrn Dr. Werner Tegtmeier  
Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Bonn, 12. November 1999

*Gutachten der Forschungsinstitute sfs und ifo zu den Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlusszeiten*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

hiermit übersenden wir Ihnen unsere schriftliche Stellungnahme zu der Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Schulte**

*Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten*

Stellungnahme des Zentralverbandes  
Gewerblicher Verbundgruppen zum  
ifo-Gutachten

Der Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen vertritt die Interessen von ca. 350 Kooperationen, denen ca. 200 000 mittelständische Handels- und Handwerksunternehmen angehören. Vor diesem Hintergrund befasst sich die Stellungnahme des ZGV mit den mittelstandsspezifischen Aspekten einer Liberalisierung des Ladenschlusses.

Prognostizierte Folgen der  
Liberalisierung 1995

Bereits in dem 1995er Gutachten des ifo-Instituts „Das deutsche Ladenschlussgesetz auf dem Prüfstand“ wurde festgestellt, dass von einer Liberalisierung der Öffnungszeiten nach übereinstimmender Einschätzung vor allem die Großbetriebsformen des Einzelhandels (Verbrauchermärkte, Fachmärkte, Waren- und Kaufhäuser) profitieren werden. Zu den Benachteiligten wurden hingegen die mittleren und größeren Fachgeschäfte gezählt, und zwar insbesondere dann, wenn sie ihren Standort in Neben- oder Randlagen der Städte haben. Mit zunehmender Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten gewinnt damit die Dynamik des Strukturwandels unter den Betriebstypen des Einzelhandels an Intensität.

Diese Feststellungen des ifo-Instituts veranlassten die damalige Bundesregierung, im Rahmen der anstehen-

den Kartellnovelle zu überprüfen, ob und inwieweit die Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Handelsunternehmen durch kartellrechtliche Freiräume der Verbundgruppen kompensiert werden kann. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 28. 3. 1996 (BT-Drucksache 16/4245) heißt es: „Im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren soll auch die Frage der Verbesserung der Wettbewerbssituation der Verbundgruppen geprüft werden.“

Die tatsächliche Erweiterung, die der kartellrechtliche Freiraum für Verbundgruppen im Rahmen der 6. Kartellnovelle erfahren hat, ist jedoch hinter den Forderungen des ZGV zurückgeblieben. So sind insbesondere gemeinsame Vermarktungsaktivitäten nicht in den Freistellungsrahmen aufgenommen worden. Auch die Festschreibung von Höchstpreisen bei gemeinsamen Werbeaufträgen der Verbundgruppenmitglieder wurde nicht zugelassen. Die bereits 1995 für notwendig erachtete Kompensation der vorhandenen und durch die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten verschärften Wettbewerbsnachteile mittelständischer Handels- und handeltreibender Handwerksunternehmen im GWB ist hinter dem Erforderlichen zurückgeblieben.

Effekte einer weiteren Liberalisierung  
für mittelständische Handelsunter-  
nehmen

Das ifo-Institut stellt in der jetzt vorgelegten Untersuchung fest:

- Die großflächigen Betriebstypen und größeren Fachgeschäfte konnten infolge offensiver Öffnungsstrate-

gien ihre Marktposition sichern und zum Teil ausbauen.

- Die kleinen und mittleren Geschäfte haben vielfach nicht die betrieblichen und personalmässigen Ressourcen, um die verlängerten abendlichen und samstäglichen Öffnungszeiten wirtschaftlich zu nutzen.
- Die zentralen Standortlagen des Einzelhandels haben an Bedeutung gewonnen, da in diesen Gebieten überdurchschnittlich häufig öffnungsaktive Geschäfte ansässig sind.

Damit werden die Prognosen von 1995 im wesentlichen bestätigt. Zusammenfassend resümiert das ifo-Institut:

- Durch die öffnungstimulierten Effekte wurde der Strukturwandel im Einzelhandel forciert. Verbunden mit den übrigen Einflussfaktoren der hohen Strukturpolitik im Einzelhandel konnten die national agierenden größeren Handelsunternehmen ihre Wettbewerbsposition etwas ausbauen zulasten der kleinen und mittleren Unternehmen, die häufig aufgrund ihrer Betriebs- und Kostenstrukturen die verlängerten abendlichen und samstäglichen Öffnungszeiten nicht nutzen können.

#### Problem der Erhaltung der mittelständischen Handelsunternehmen

Vor diesem Hintergrund bleibt festzustellen, dass kleinere und mittlere Einzelhandelsunternehmen einer weiteren Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes eher ablehnend gegenüberstehen. Übereinstimmend mit den Untersuchungen des ifo-Institutes ist davon auszugehen, dass Geschäfte in Stadtrandlagen oder in Mittel- und Unterzentren weiter an Marktbedeutung verlieren.

Es stellt sich damit die entscheidende Frage, ob man das Ladenschlussgesetz unmittelbar einsetzt, um mittelständische Unternehmen in ihrer Wettbewerbsposition zu festigen, oder ob es hierzu anderer Massnahmen bedarf, die ggf. geeigneter und zielführender sind.

#### Reformkonzept für die Realisierung des Gesetzes über den Ladenschluss

Das ifo-Institut kommt zu dem Ergebnis, dass eine ökonomisch stichhaltige Argumentation für die Beibehaltung der geltenden Ladenschlussbestimmungen nicht vorhanden ist, und plädiert daher im wesentlichen für eine Aufhebung. Aus den oben genannten Gründen sind die Verbundgruppen im Interesse der ihnen angeschlossenen mittelständischen Handelsunternehmen gegenüber solchen Überlegungen eher reserviert. Volle Unterstützung findet die Feststellung des ifo-Institutes, dass insbesondere die Sonn- und Feiertagsruhe in der heutigen Debatte keine zentrale Rolle spielen und die Einschränkung der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen aufgrund der gesellschaftlichen Wertvorstellungen weiterhin – im wesentlichen – beibehalten werden sollte. Die verfassungsrechtliche und gesellschaftliche Verankerung der Sonn- und Feiertagsruhe sollte weiterhin Gültigkeit haben.

#### Verbesserung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen mittelständischer

#### Handels- und handeltreibender Handwerksbetriebe

Unterstellt man, dass der Gesetzgeber keine ökonomisch stichhaltigen Argumente für eine Beibehaltung der geltenden Ladenschlussbestimmungen mehr sieht und sich folglich einer moderaten Liberalisierungsdiskussion mit Ausnahme der Sonn- und Feiertage öffnet, ist über gezielte gesetzgeberische Kompensations-Massnahmen nachzudenken, die die Position der betroffenen mittelständischen Unternehmen verbessern. Aus Sicht der Verbundgruppen sind die Rahmenbedingungen für mittelständische Handelsunternehmen in folgenden Bereichen verbesserungswürdig:

- Der wettbewerbsrechtliche Handlungsspielraum von in Verbundgruppen zusammenarbeitenden Handelsunternehmen sollte, wie bereits im Rahmen der 6. Kartellnovelle gefordert, erweitert werden. Neben der Freistellung vom Kartellverbot für alle Massnahmen des gemeinsamen Einkaufs sollten expressis verbis auch gemeinsame Vermarktungsaktivitäten vom Kartellverbot freigestellt werden. Im Wettbewerb zu großflächigen Anbietern und bundesweit operierenden Filialunternehmen muss es den Verbundgruppen möglich sein, gemeinsame Werbeaktionen mit bundesweiter Ausstrahlung für ihre Verbundgruppenmitglieder zu konzipieren. Die Bedeutung der Preiswerbung zwingt die Verbundgruppen dazu, die Werbeaktionen durch für die Mitglieder verbindliche Höchstpreise für die umworbenen Produkte zu unterlegen. Der hierfür gegebene Rechtsrahmen ist unbefriedigend; eine Klarstellung, wie sie in den meisten europäischen Ländern erfolge, ist überfällig.
- Die fortschreitende Internationalisierung der Verbundgruppen führt dazu, dass zunehmend Mitglieder aus verschiedenen Mitgliedstaaten der EU in Verbundgruppen zusammenarbeiten. Die Verbundgruppen werden in Zukunft daher zunehmend nach europäischem und nicht nach nationalem Wettbewerbsrecht zu beurteilen sein. Die Kommission wird Anfang 2000 ihre Überlegungen zu horizontalen Wettbewerbsbeschränkungen und damit auch zum Teilbereich des gemeinsamen Einkaufs veröffentlichen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass der kartellrechtliche Freiraum der Verbundgruppen in Europa den berechtigten Forderungen gerecht wird. Konkret heisst dies, dass auch nach europäischem Wettbewerbsrecht gemeinsame Einkaufs- und Vermarktungsaktivitäten für überwiegend mittelstandsorientierte Verbundgruppen vom Kartellverbot freigestellt werden müssen.
- Wie festgestellt, haben mittelständische Handelsunternehmen nicht die personellen Ressourcen, um längere Öffnungszeiten zu praktizieren. Diese Betriebe mit nur wenigen Angestellten können längere Öffnungszeiten in der Woche mit ihrem vorhandenen Personal nicht abdecken. Sie sind daher verstärkt auf Aushilfskräfte angewiesen, die jedoch aufgrund der Änderung des 630-DM-Gesetzes auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr verfügbar sind. Die Bundesregierung sollte daher kurzfristig den bekannten Forderungen der Wirtschaft Rechnung tragen.

- Zahlreiche von der Bundesregierung angedachte Änderungen des Steuerrechts führen gerade im mittelständischen Handel zu weiteren Belastungen. Abgesehen von der allgemein bekannten Problematik der zu hohen Besteuerung der Unternehmen wird vergessen, dass eine Erhöhung der Erbschaftsteuer infolge höherer Immobilienwerte die Betriebsübergabe im Rahmen der Unternehmensnachfolge erschwert. Mittelständische Handelsunternehmen sind bekanntlich sehr oft in eigenen Immobilien untergebracht. Eine Erhöhung der Freibeträge für Einfamilienhäuser hilft diesbezüglich nicht weiter.
- Ähnliche Auswirkungen für mittelständische Unternehmen gehen von einer Vermögensteuer oder einer Vermögensabgabe aus.

#### Schlussfolgerung

Eine weitere Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes wird den Strukturwandel zu Lasten mittelständischer Handelsunternehmen forcieren. Vor einer Änderung des Ladenschlussgesetzes bedarf es daher weiterer Anstrengungen, um die Wettbewerbssituation mittelständischer Handels- und Handwerksunternehmen zu verbessern. Hierzu sind, und dies gilt auch im europäischen Rechtsraum, der wettbewerbliche Freiraum der Verbundgruppen zu stärken und zu erweitern, sowie weitere Rahmenbedingungen im Steuer- und Arbeitsrecht den Bedürfnissen der mittelständischen Unternehmen anzupassen.

## Anlage V-6

ARBEITSGEMEINSCHAFT SELBSTÄNDIGER UNTERNEHMER E. V. (ASU)  
GENERALSEKRETÄR

Herrn  
Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Bonn, 10. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

in der Anlage erhalten Sie die von der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. (ASU) erbetene Stellungnahme zu den Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des ifo-Instituts München zu den Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenöffnungszeiten.

Mit freundlichen Grüßen aus Bonn

**Juchems**

Anlage

*Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. (ASU) zu den Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des ifo-Instituts München „Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenöffnungszeiten“*

1. Bei der Novellierung des Gesetzes über den Ladenschluß im Juni 1996 forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Erfahrungsbericht über die Wirkungen der veränderten gesetzlichen Ladenöffnungszeiten vorzulegen. Seitens der Bundesregierung beauftragten die Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie sowie für Arbeit und Sozialordnung das ifo-Institut München (ifo) sowie die Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) mit der gutachterlichen Tätigkeit. Beide Gutachten wurden im Oktober 1999 vorgelegt. Darüber hinaus setzte in diesem Sommer, ausgehend von der Ausschöpfung der im Gesetz vorgesehenen Sonder- und Ausnahmeregelungen eine Diskussion über die gesetzliche Regelung der Ladenöffnungszeiten ein. Sowohl die Gutachten als auch die bundesweit geführte Diskussion machen deutlich, daß der Gesetzgeber aufgerufen ist, das Ladenschlußgesetz erneut zu novellieren.
2. Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. (ASU) hatte sich bereits im Vorfeld der Verabschiedung der Ladenschlußreform 1996 für eine vollständige Aufhebung dieser Regulierung ausgesprochen. Durch die nun vorgelegten Gutachten sowie die seit dem Sommer geführte öffentliche Auseinandersetzung um den Ladenschluß sieht die ASU ihre Position bestätigt: Ein Gesetz, daß die Betriebszeiten für Unternehmer und die Einkaufsmöglich-

keiten für Verbraucher beschränkt, ist in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung grundsätzlich fehl am Platze. Unternehmer und Verbraucher sollten vielmehr selbst entscheiden können, wann sie ihre Dienstleistungen anbieten oder wann sie einkaufen. Der gesetzliche Ladenschluß schränkt dagegen die Konsumenten und Einzelhändler in ihren Freiheiten ein. Ebenso gravierend ist, daß die Funktionsfähigkeit des Marktes gestört wird. Denn die Konsumenten werden bei der Suche nach dem für sie günstigsten Angebot beeinträchtigt und die Wettbewerbsintensität wird gemindert.

3. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen wäre die völlige Aufhebung der gesetzlich geregelten Ladenschlußzeiten ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Die Stärke der kleinen und mittleren Unternehmen ist ihre größere Flexibilität und Bereitschaft, auf Kundenwünsche einzugehen. Zu diesen Kundenwünschen gehören besserer Service und längere Ladenöffnungszeiten, wie das ifo-Gutachten bestätigt. Vor allem jüngere und berufstätige Konsumenten nutzen die Möglichkeiten der verlängerten Ladenöffnungszeiten. Längere Geschäftszeiten werden von den Käufern als Kundenaufgeschlossenheit interpretiert. Starre Öffnungsregeln verhindern aber gerade, daß kleine und mittlere Einzelhändler ihre Stärke ausspielen können. Sie werden gezwungen, mit den Großen der Branche in einen Preiswettbewerb zu ziehen, den gerade die kleinen Händler nicht bestehen können, mit der Folge, daß die Konzentration im Einzelhandel weiter zunimmt. Die ASU begrüßt, daß diese Behinderung kleiner und mittelgroßer Betriebe auch im Einzelhandel klar gesehen wird und den zuständigen

Verband zu einer Änderung seiner bisherigen Position und einem Votum zugunsten einer vollständigen Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen veranlaßt hat.

4. Der mittelständische Einzelhandel steht jedoch nicht nur im Wettbewerb mit den großen Handelsunternehmen und -ketten. Geschäfte an Tankstellen, Flughäfen und Bahnhöfen, aber auch der Handel via Internet gewinnen Marktanteile, weil sie den Bedürfnissen der Verbraucher ohne den Hemmschuh des gesetzlichen Ladenschlusses gerecht werden können. Der innovative und flexible Teil des mittelständischen Einzelhandels hat daher ein Interesse daran, die jeweilige kundenorientierte Öffnungszeit selbst festzulegen und am Markt herauszufinden. Der ökonomische Anreiz wird durch das ifo-Gutachten klar bestätigt, denn für die öffnungsaktiven Unternehmen hat die Ausnutzung der erweiterten Öffnungszeiten zu nennenswerten Umsatzsteigerungen geführt.
5. Von der Freigabe der Ladenöffnungszeiten werden beschäftigungspolitische Impulse ausgehen. Zwar stellt die sfs fest, die beschäftigungspolitischen Hoffnungen, die mit der Lockerung des gesetzlichen Öffnungszeitrahmens verbunden gewesen wären, hätten sich nicht erfüllt. Diese Feststellung läßt sich aber nicht als Argument gegen die Abschaffung des Ladenschlußgesetzes verwenden. Zum einen war die 1996 beschlossene Lockerung der Ladenöffnungszeiten zu gering, als daß tatsächlich große Beschäftigungseffekte hätten eintreten können. Zum anderen führt die sfs in ihrem Gutachten zurecht aus, daß das Beschäftigungsniveau im Einzelhandel maßgeblich von der allgemeinen wirtschaftlichen Situation bestimmt werde. Festzuhalten bleibt daher, daß eine Verlängerung der Öffnungszeiten ein Potenzial zur Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse darstellt, auch wenn dies nicht einfach zu quantifizieren ist.
6. Nach Angaben der sfs sind gegenwärtig rund ein Drittel der im Einzelhandel Beschäftigten von den geänderten Öffnungszeiten betroffen. In der Debatte um den Ladenschluß wird regelmäßig eingewandt, eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten verschlechtere die Arbeitsbedingungen für die im Einzelhandel beschäftigten Arbeitnehmer. Ladenöffnungszeiten und die tarifvertraglich geregelten Arbeitszeiten fallen jedoch bereits seit langem auseinander. Hierzu haben die Unternehmen des Einzelhandels seit langem Modelle der flexiblen Arbeitszeitgestaltung entwickelt und erfolgreich praktiziert. Auch die sfs stellt fest, die Flexibilität der Arbeitszeitgestaltung sei erhöht worden. Zum Schutze der Arbeitnehmer bedarf es daher keiner gesetzlichen Einschränkung der Ladenöffnungszeiten.
7. Die ASU lehnt eine Verknüpfung erweiterter Öffnungsmöglichkeiten an Kriterien wie Mitarbeiterzahl oder Innenstadtlage der Geschäfte mit Nachdruck ab. Soll beispielsweise ein Einzelhändler, der fünf Mitarbeiter beschäftigt und aufgrund der erfolgreichen Ausnutzung erweiterter Öffnungszeiten neue Arbeitsplätze schaffen will, dann seine Erlaubnis zur Ladenöffnung verlieren? Allein dieses Beispiel macht deutlich, daß solche Regulierungen zu unsinnigen Ergebnissen und – nicht nur bei der Umsetzung in die Praxis – zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führen würden. Die Festlegung der Ladenöffnungszeiten sollte allein das Ergebnis der souveränen Entscheidung von Händlern und Konsumenten sein, wann und wo sie ihre Güter und Dienstleistungen anbieten bzw. nachfragen wollen.
8. Mit ökonomischen Gründen läßt sich eine Einschränkung der Ladenöffnungszeiten auf Werktage nicht rechtfertigen. Eine Novellierung des Ladenschlußgesetzes sollte daher auch die Möglichkeit zur Öffnung an Sonn- und Feiertagen einbeziehen. Im übrigen läßt sich der Handel mit Gütern und Dienstleistungen an diesen Tagen allein durch das Vordringen des E-Commerce nicht aufhalten. Nach Angaben des ifo sprechen sich bereits heute 46 Prozent der Verbraucher auch für Öffnungsmöglichkeiten am Sonntag aus. Sollte die Politik sich dennoch dafür entscheiden, aus „übergeordneten Gründen“ die Verkaufs- bzw. Einkaufsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen zu beschränken, so sollte sie zumindest dem Vorschlag des ifo folgen und eine bundes einheitliche Öffnung an Adventssonntagen ermöglichen sowie den Bundesländern und nachgeordnet den Kommunen das Entscheidungsrecht über Sonn- und Feiertagsöffnung im Rahmen der Vorgaben des Grundgesetzes eröffnen. Eine solche Regelung verwirklichte im übrigen das Subsidiaritätsprinzip in einem föderalen Staatswesen.
9. Die ASU setzt sich für eine Politik der ökonomischen Rationalität ein. Sie setzt auf die Mündigkeit der Bürger und ihre Entscheidungskompetenz. Demzufolge besteht auch nach Vorlage der Gutachten keinerlei Anlaß, die Forderung nach gänzlicher Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlußregelungen aufzugeben. Im übrigen bedeutet ein Wegfall des Ladenschlußgesetzes keinen Zwang zur Öffnung. Die ASU ist fest davon überzeugt, daß eine Novellierung des Ladenschlußgesetzes unterhalb der vollständigen Aufhebung der Öffnungszeitbeschränkung die völlige Abschaffung der Ladenschlußregelungen nur aufschieben wird.

## Anlage V-7

## ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS

Herrn Staatssekretär  
 Dr. Werner Tegtmeier  
 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
 Jägerstraße 9  
 11017 Berlin

Berlin, 8. November 1999

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

Bezug nehmend auf Ihre Schreiben vom 12. und 20. Oktober, erhalten Sie anbei die Stellungnahme des ZDH zur Novellierung des Ladenschlussgesetzes.

Mit freundlichen Grüßen

**Hanns-Eberhard Schleyer**

Generalsekretär

Anlage

**RA Hans-Jürgen Aberle**

Geschäftsführer

*Novellierung des Ladenschlussgesetzes*

Erfahrungen aus der Novellierung von 1996

Das Ladenschlussgesetz wurde zuletzt 1996 novelliert. Dabei wurden die zulässigen Ladenöffnungszeiten ausgeweitet. Zudem enthält das Gesetz zahlreiche Sonderregelungen, die unter bestimmten Bedingungen eine über die festgelegten Regelöffnungszeiten hinausgehende Öffnung ermöglicht. Die Novellierung des Gesetzes sieht eine Auswertung der Erfahrungen nach drei Jahren vor. Hierzu haben die Sozialforschungsstelle Dortmund und das ifo Gutachten vorgelegt. Im Handwerk wurden aufgrund regionen- und branchenbezogener Bedingungen unterschiedliche Erfahrungen gesammelt, die sich auch in den jeweiligen Positionierungen widerspiegeln. Für das Gesamthandwerk können allerdings die folgenden tendenziellen Schlußfolgerungen gezogen werden.

1. Auswirkungen der Novellierung von 1996

Die Regelung der Ladenöffnungszeiten ist in Deutschland Bestandteil der Rahmensetzung für die Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen mit Ladenlokalen. Mit der Gestaltung der Ladenöffnungszeiten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben können die Unternehmen selbst ihre Wettbewerbschancen beeinflussen.

a) Rahmensetzung für die Wettbewerbsbedingungen

- Wettbewerbsverzerrung durch Sonderregelungsbereiche

Das Ladenschlussgesetz setzt einerseits generelle Rahmenbedingungen, über die Sonderregelungen erfolgt darüber hinaus ein Eingriff in den Wettbewerb. Die Sonderregelungsbereiche verzerren

dabei die Wettbewerbsbedingungen. Hierdurch erfolgt vor allem eine Benachteiligung von Betrieben, deren Standorte sich nicht in den Sonderregelungsbereichen befinden. Besonders problematisch für Handwerksbetriebe sind dabei die Sonderregelungen für Tankstellen und Bahnhöfe. So hat etwa ein Friseur in einem Bahnhof andere Gestaltungsmöglichkeiten der Ladenöffnung als andere Friseure. Nicht nur die Benachteiligung des betrieblichen Standorts, sondern auch das Problem der Abgrenzung der von den Sonderregelungsbereichen erfassten Produkte und Dienstleistungen führt zu Wettbewerbsverzerrungen.

- Auslegungsspielräume bei den Sonderregelungen führen bei den Betrieben zu Verunsicherungen

Hinzu kommt, dass die Sonderregelungen in der Praxis Auslegungsspielräume zulassen. Dies haben besonders deutlich die Diskussionen um die Sonntagsöffnung im Sommer dieses Jahres gezeigt. Die Folge ist hierbei eine Verunsicherung von Betrieben mit Ladenlokalen. In der Praxis ist die Abgrenzung der regional begrenzten Sonderregelungsbereiche deshalb zunehmend fragwürdig geworden.

b) Einfluss der betrieblichen Gestaltung der Ladenöffnungszeiten auf die Wettbewerbschancen

- Erhöhung des Wettbewerbsdrucks im Handwerk

Im Handwerk hat sich der Wettbewerbsdruck auf die Betriebe seit der Novellierung des Ladenschlussgesetzes in allen Gewerken erhöht. Dabei setzte sich die bereits zuvor beobachtbare Entwicklung fort. Eine Herausfilterung des Einflusses

ses des Ladenschlussgesetzes ist dabei praktisch nicht möglich. Die Schwierigkeiten bei dem Versuch der Herausfilterung des Einflusses des Ladenschlussgesetzes auf die einzelbetrieblichen Wettbewerbschancen werden auch beim ifo-Gutachten herausgestellt. Das Gutachten weist aber zu Recht darauf hin, dass bei kleinen Betrieben die Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Ladenöffnungszeiten aufgrund der Kostenstrukturen dieser Betriebe erheblich eingeschränkt sind. Besonders negativ haben sich bei diesen Betrieben die Veränderungen bei den Regelungen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse niedergeschlagen. Die Ergebnisse der Statistiken des Statistischen Bundesamtes zeigen deutlich diesen negativen Einfluß im Handwerk. So sind alleine im zweiten Quartal 1999 im Handwerk rund 100.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse abgebaut worden. Aber selbst in den Fällen, in denen die Betriebe diese Arbeitsverhältnisse beibehalten haben, sind die Gestaltungsmöglichkeiten aufgrund höherer Kostenbelastungen eingeschränkt.

- Veränderte Ladenöffnungszeiten zur Anpassung an Kundenwünsche

Zahlreiche Handwerksbetriebe haben sich allerdings bemüht, durch die Änderung ihrer Öffnungszeiten den Kundenwünschen zu entsprechen. So änderten im Bezirk der Handwerkskammer Halle (Saale) unmittelbar nach Inkrafttreten der Novelle 42 % der Betriebe mit Ladenlokal ihre Öffnungszeiten. Nach einem Jahr hatten immerhin noch über 30 % geänderte Öffnungszeiten. Dies wurde bei einer Betriebsbefragung ermittelt, die auch die Motive für die Änderung der Öffnungszeiten ermittelte. Bei den Antworten stand das Motiv der Anpassung an Kundenwünsche im Mittelpunkt. Eine erhebliche Anzahl der bei dieser Umfrage beteiligten Betriebe sieht damit in der Gestaltung der Ladenöffnungszeiten ein Gestaltungselement zur Steigerung ihrer Wettbewerbschancen.

#### c) Spezifische Mittelstandsaspekte des Ladenschlussgesetzes

- „Verbundwirkungen“ koordinierter Ladenöffnungszeiten sind gering

Bei der Novellierung von 1996 wurde die Möglichkeit von Mittelstandsempfehlungen zur koordinierten Gestaltung von Ladenschlusszeiten betont. Hierzu teilt das Handwerk die Einschätzung des ifo, dass die „Verbundwirkungen“ vor allem bei kleinen Unternehmen gering geblieben sind. Das ifo schlägt zur Effizienzsteigerung dieses Instruments die Ermöglichung eines verbindlichen Charakters dieser Empfehlungen vor. Dieser Vorschlag ist allerdings aus Sicht des Handwerks problematisch, da die betrieblichen Möglichkeiten zur Einhaltung von Empfehlungen unterschiedlich ausgeprägt sind. Eine Weiterverfolgung dieses Vorschlags wird deshalb nicht als problemgerecht angesehen.

## 2. Schlussfolgerungen

- Erneuter Novellierungsbedarf

Die Erfahrungen aus der letzten Novellierung weisen auf einen erneuten Novellierungsbedarf hin. Dabei sollte ein zentrales Ziel der Abbau der durch das Gesetz bedingten Wettbewerbsverzerrungseffekte sein. Die Wettbewerbsbedingungen von Ladengeschäften werden von vielen Faktoren beeinflusst. Diese werden besonders vom Standort beeinflusst, so etwa durch die lokale und regionale Verkehrsanbindung. Solche Nachteile werden durch das Ladenschlussgesetz einerseits weiter verschärft, weitere Wettbewerbsverzerrungseffekte kommen hinzu. Dies trifft insbesondere kleine Unternehmen, da diese durch ihre Kostenstruktur häufig nicht in der Lage sind, bestehende Wettbewerbsnachteile etwa durch preisgünstige Angebote zu kompensieren.

- Abbau von Sonderregelungen

Ursache von durch das Ladenschlussgesetz bedingten Wettbewerbsverzerrungen sind die Sonderregelungen des Gesetzes. Zudem führen die Sonderregelungen durch die in der Praxis genutzten Auslegungsspielräume zu Verunsicherungen bei den Betrieben. Deshalb muß ein zentrales Ziel einer erneuten Novelle der Abbau der Sonderregelungen sein.

- Prüfung einer Ladenöffnungsregelung für Innenstädte

Ein geeigneter Ansatzpunkt für eine Reduzierung der Verzerrungseffekte aufgrund des Gesetzes ist die Fixierung einer Innenstadtregelung. Dadurch würden die räumlichen Verzerrungseffekte gegenüber einigen bestehenden Sonderregelungsbereichen (vor allem Bahnhöfe) deutlich reduziert. Die Ladengeschäfte, die sich in der Nähe der Sonderregelungsbereiche befinden, hätten dann die Möglichkeit, ihre Ladenöffnungszeiten anzupassen, um Kundenwünschen zu entsprechen. Bei einer Innenstadtregelung erfolgt allerdings eine Benachteiligung der sogenannten Grünen Wiese. Eine solche Regelung entspräche aber den Zielen des Bauplanungsrechts. Zudem enthält eine entsprechende Vorzugsregelung auch das Investitionszulagengesetz für die neuen Länder. Dies zeigt, dass eine entsprechende Innenstadtregelung beim Ladenschluss rechtlich ohne Abgrenzungsprobleme realisierbar ist. Eine Regelung mit längeren gesetzlich zulässigen Öffnungszeiten in den Innenstädten hätte positive Effekte für die Stadtentwicklung. Zudem würde nicht zuletzt die Wettbewerbschancen von kleinen und mittleren Betrieben in den Innenstädten gegenüber der Grünen Wiese verbessert. Ausgeschlossen werden sollten von einer solchen Regelung die Wirtschaftsbereiche, bei denen nicht zuletzt aufgrund verschiedener rechtlicher Vorgaben praktisch nur Stadtrandbereiche oder Außenbereiche bei Neuansiedlungen als Standorte möglich sind. Dies ist bei Autohäusern der Fall. In diesen Bereichen wäre eine Benachteiligung durch das Ladenschlussgesetz ein Entwicklungshemmnis.

- Keine Ausweitung der Sonntagsöffnung

Bei einer weiteren Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten sollten bei den Sonntagsöffnungszeiten keine Veränderungen vorgenommen werden. Hierfür sprechen einerseits gesellschaftspolitische Gründe, andererseits aber auch mittelstandspolitische Aspekte. Eine zusätzliche Sonntagsöffnung würde gerade bei Familienbetrieben die Belastungen deutlich erhöhen. Zudem ist davon auszugehen, dass bei einer weiteren Liberalisierung der Öffnungszeiten an Werktagen das Interesse der Kunden an zusätzlichen Einkaufsmöglichkeiten an Sonntagen deutlich zurückgeht.

- Keine Erweiterung der regionalen Kompetenzen für Sonderregelungen

Immer wieder wird eine Ausweitung der kommunalen Befugnisse für Sonderregelungen diskutiert. Eine entsprechende Ausweitung der kommunalen Kom-

petenzen würde allerdings aufgrund einer regional unterschiedlichen Nutzung dieser Kompetenzen zu regionalen Wettbewerbsverzerrungen führen. Deshalb sollte dieser Vorschlag nicht weiter verfolgt werden.

- Dauerhafte Lösung

Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Ladenöffnungszeiten führt bei den Betrieben zu dem unmittelbaren Erfordernis einer Prüfung der betrieblich optimalen Öffnungszeiten. Veränderungen der Wettbewerbschancen bei veränderten Öffnungszeiten lassen sich in der Praxis häufig erst bei einer Änderung der Öffnungszeiten „auf Probe“ feststellen. Solche Suchprozesse, die aufgrund gesetzlicher Veränderungen erforderlich werden, verursachen unnötige Kosten. Deshalb sollte bei einer erneuten Novellierung des Gesetzes eine dauerhafte Lösung angestrebt werden.

## Anlage V-8

## ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN BÄCKERHANDWERKS E. V.

Herrn  
Staatssekretär Dr. W. Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
11017 Berlin

Bad Honnef, 8. November 1999

*Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten*

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

gerne bestätigen wir auch auf diesem Wege nochmals unsere bereits in der Anhörung am 3.11.1999 in Berlin vorgetragene Haltung zu den Auswirkungen der veränderten Ladenöffnungszeiten seit 1996 und einer möglicherweise erneuten Ausdehnung dieser Öffnungszeiten. Gerne verweisen wir darauf, dass wir in der Anhörung in Berlin in unserer Argumentation auch die Auffassung des Deutschen Fleischerverbandes wiedergegeben haben.

Gemeinsam lehnen wir jede weitere Ausdehnung der geltenden Ladenöffnungszeiten ab. Wir tun dies nicht etwa wegen der immer wieder unterstellten Unwilligkeit, uns an angeblich notwendige Veränderungswünsche der Verbraucherschaft anzupassen, sondern wir haben sehr gute Gründe für diese Auffassung: insgesamt haben weder unsere Mitgliedsbetriebe noch die Betriebe des Fleischerhandwerks mit den im Jahre 1996 geänderten Ladenöffnungszeiten positive Erfahrungen gemacht. Sieht man von wenigen Erleichterungen im Bereich der Frühöffnung ab, so sind im Gegenteil zusätzliche Belastungen zu verzeichnen, weil die erhoffte Umsatzerweiterung nicht eingetreten ist. Dies ist auch leicht verständlich, denn die Menschen essen nicht deshalb mehr, weil die Läden länger geöffnet sind, sondern es gibt ein auch ernährungswissenschaftlich wünschenswertes Verzehrsvolumen, das mit den Ladenöffnungszeiten nichts zu tun hat. Die verlängerten Ladenöffnungszeiten haben auch nicht zu neuen Arbeitsplätzen geführt, weil entsprechend qualifiziertes Verkaufspersonal für die erweiterten Verkaufszeiten vom Arbeitsmarkt nicht hergegeben wird. Zusätzlich ist die Praxis der verlängerten Ladenöffnung noch dadurch erschwert worden, dass die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse die Rechtslage zum Nachteil unserer Betriebe und der Arbeitnehmer verändert hat. Deshalb gehen die erweiterten Öffnungszeiten fast ausschließlich zu Lasten der Betriebsinhaber und ihrer Familienangehörigen. Viele ältere Betriebsinhaber geben deshalb wegen der gesteigerten zeitlichen Belastungen ihre Existenz früher als geplant auf und gehen in den Ruhestand, ohne dass ein geeigneter Nachfolger gefunden werden kann. Damit verschwinden nicht nur selbstständige Existenzen, sondern es werden vorhandene Arbeitsplätze buchstäblich vernichtet. Ergänzt werden

muss diese negative Bilanz damit, dass in diesen Betrieben auch Ausbildungsplätze entfallen, die dringend benötigt werden, um einen qualifizierten Nachwuchs heranzubilden und den Jugendlichen eine berufliche Perspektive zu bieten.

Unsere ursprüngliche Befürchtung, wonach die verlängerten Ladenöffnungszeiten eine Stärkung der Großbetriebe in zentraler Lage sowie der Einkaufszentren auf der „Grünen Wiese“ bringen, hat sich bedauerlicherweise bestätigt. Dies kann aber weder das Anliegen einer mittelstandsorientierten Politik sein, noch liegt es im Interesse der Verbraucher, weil sie den angeblichen Gewinn an Einkaufszeit mit dem Verlust an räumlicher Kundennähe und allen damit verbundenen Vorteilen bezahlen müssen.

Oft wird argumentiert, dass die Ladenöffnungszeit in der Entscheidungskompetenz des einzelnen Betriebes liegen sollte. Dabei wird jedoch verkannt, dass bei einer solchen „freien“ Regelung der Wettbewerbsdruck durch die öffnenden Mitbewerber viele andere Betriebe ebenfalls zur Öffnung zwingt, obwohl sie lieber geschlossen halten würden. Das ist insbesondere bei Verkaufsstellen im Vorkassenbereich von Lebensmittelmärkten festzustellen, die sich aufgrund ihrer Pachtverträge an die Öffnungszeiten des Lebensmittelsupermarktes anpassen müssen, obwohl dies für sie zu betriebswirtschaftlich unrentablen Öffnungszeiten führt.

Zur Sonntagsöffnung ist festzuhalten, dass sich ausweislich unserer aktuellen Strukturanalyse des Deutschen Bäckerhandwerks etwa 1/3 unserer Mitgliedsbetriebe (ca. 6.800 Betriebe) hieran beteiligen. Allerdings sagt diese Zahl nichts über die Zahl der tatsächlich geöffneten Fachgeschäfte aus, weil sie nur die Betriebe selbst, nicht aber die Filialen beziffert. Die Betriebe, die sich an dieser Sonntagsöffnung beteiligen, sind mit großer Mehrheit sehr zufrieden mit dem Ergebnis. Allerdings ist dabei festzuhalten, dass die Möglichkeit der Sonntagsöffnung eine durch den Wettbewerb erzwungene Antwort auf die Abbackstationen in Tankstellen, Bahnhöfen und an anderen Plätzen darstellt, die schon vor Inkrafttreten der Neuregelung jederzeit frische Backwaren anbieten konnten. Die auch von unserem Bäckerhandwerk selbst seinerzeit angestrebte begrenzte Sonntagsöffnung war deshalb nichts anderes als eine Reaktion auf den sich verändernden Wettbewerb und die Erkenntnis, Marktanteile zu verlieren, wenn dem nicht durch eine begrenzte Öffnungszeit entgegen getreten

wird. Das ändert aber nichts an der grundsätzlichen Haltung unseres Handwerks, wonach eine Freigabe der sonntäglichen Ladenöffnungszeiten über die für uns möglichen drei Stunden hinaus abgelehnt wird.

Mit freundlichen Grüßen

**Hans Bolten**  
Präsident

**Dr. Eberhard Groebel**  
Hauptgeschäftsführer

## Anlage V-9

UNION DER LEITENDEN ANGESTELLTEN – ULA  
FÜHRUNGSKRÄFTE DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Berlin, 10. November 1999

*Stellungnahme der Union der Leitenden Angestellten (ULA) zu den Gutachten der Forschungsinstitute ifo und sfs über die Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlusszeiten*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Tegtmeier,

beiliegend erhalten Sie die Stellungnahme der ULA, die wir Ihnen zeitgleich auch per eMail zusenden.

Ich möchte mich im Namen der ULA noch einmal herzlich für die Einladung zu dem Gespräch am 4. November bedanken, dessen konstruktive Atmosphäre mich beeindruckt hat und mich zuversichtlich stimmt, was die Aussichten einer weiteren Liberalisierung anbelangt.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen unter (030) 30 69 63–23 gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Kay Uwe Berg**  
Rechtsanwalt

Anlage

*Stellungnahme der Union der Leitenden Angestellten (ULA) zu den Gutachten der Forschungsinstitute ifo und sfs über die Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlusszeiten*

Die Mitglieder der in der ULA zusammengeschlossenen Verbände sind in ihrer Mehrzahl als Verbraucher von den Auswirkungen der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten betroffen. Da die ULA aber auch Leitende Angestellte und Führungskräfte im Bereich Handel vertritt, sind Teile ihrer Klientel als Arbeitnehmer jeder Änderung des Ladenschlussgesetzes direkt ausgesetzt.

Die Stellungnahme der ULA versucht daher, die Verbraucherinteressen ebenso zu berücksichtigen wie die Arbeitnehmerinteressen.

Als Verbraucher sind Leitende Angestellte und Führungskräfte eine der Bevölkerungsgruppen, der das Augenmerk des Handels in besonderem Umfang gelten dürfte, denn sie verfügen in der Regel über ein Haushaltseinkommen, das deutlich über dem Durchschnitt liegt, und dadurch über eine hohe Kaufkraft.

Hinzu kommt, dass die Arbeitszeit von Leitenden Angestellten und Führungskräften diesen vor der Änderung im Jahr 1996 das Einkaufen an Werktagen nahezu unmöglich gemacht hat.

Die ULA-Klientel gehört daher mit Sicherheit zu den Verbrauchergruppen, die liberalisierte Öffnungszeiten besonders stark nachfragen und nutzen.

#### Zum Beobachtungszeitraum

Die Jahre von 1996 – 1999 sind zeitgleich mit der wohl schwierigsten Periode, die der deutsche Einzelhandel in den letzten Jahrzehnten erlebte: Die auf Grund der lahmen Konjunktur immer stärker werdende Zurückhaltung der Verbraucher ließ die Umsätze stagnieren oder zurückgehen.

Wenn die sfs in ihrem Gutachten feststellt, dass die Erwartungen, die mit der 96er-Liberalisierung im Hinblick auf Arbeitsplätze verbunden gewesen seien, nicht erfüllt worden seien, dann mag dies auf den ersten Blick zutreffen. Die Gegenprobe aber, was passiert wäre, wenn die Liberalisierung unterblieben wäre, kann empirisch natürlich nicht durchgeführt werden.

Die ULA ist jedenfalls überzeugt, dass die 96er-Liberalisierung, wenn sie nicht zu einer deutlichen Vermehrung der Zahl der Arbeitsplätze geführt hat, den Abbau bestehender Arbeitsplätze im Handel verhindert hat.

Insgesamt haben wir den Eindruck, dass die sfs zu oft eine Verbindung herstellt zwischen der Liberalisierung und Entwicklungen im Einzelhandel, die ohnehin stattgefunden hätten.

#### Die Position der ULA

Die ULA ist für eine weitere deutliche Liberalisierung der Bestimmungen über den Ladenschluss.

Sie hält eine Liberalisierung im Interesse der Verbraucher für geboten und gegenüber den Arbeitnehmern im Einzelhandel im Grundsatz für vertretbar. Verlängerte Ladenöffnungszeiten sind nicht zuletzt auch ein Aspekt, der den Standort Deutschland für Ausländer – Gäste ebenso wie Investoren – attraktiver machen würde.

Zwar haben die Vorschläge des ifo-Instituts den Reiz der Klarheit und Einfachheit für sich, doch halten wir sie, auch unter dem Eindruck des Verlaufs und der Ergebnisse des Gesprächs am 4. November, für nicht durchsetzbar.

Die ULA spricht sich daher für eine Novellierung des Ladenschlussgesetzes mit den folgenden Eckpunkten aus:

- Verlängerung der werktäglichen Öffnungszeiten bis 22 Uhr. Zur Klarstellung: Dies schließt den Samstag ein.
- Beibehaltung des generellen Verbots der Sonntagsöffnung und drastische Verringerung der Zahl der Ausnahmetatbestände, gleichzeitig aber
- Möglichkeit der Öffnung (bis 22 Uhr) ohne besonderen Anlass an insgesamt sechs Sonntagen im Jahr. Die Festlegung der einzelnen Sonntage steht im Belieben der Städte und Gemeinden.

Eine solche Liberalisierung würde die werktäglichen Öffnungszeiten, die insbesondere am Samstag zu kurz sind, auf ein annehmbares Niveau bringen und gleichzeitig eine neue Sonntagsöffnungs-Rallye, wie die im laufenden Jahr, verhindern.

Sowohl im Interesse der Verbraucher als auch im Interesse der im Einzelhandel Beschäftigten muss die Verlängerung der Öffnungszeiten der Geschäfte von einer deutlichen Flexibilisierung und Verlängerung der Öffnungszeiten von Ämtern und Behörden begleitet werden. In den Augen der ULA sind die nach wie vor sehr kundenunfreundlichen Öffnungszeiten im öffentlichen Sektor in einer Gesellschaft, die im Dienstleistungssektor eine der größten Wachstumsbranchen sieht, nicht mehr zu rechtfertigen.

Derselbe Appell richtet sich aber auch an die Banken, deren Öffnungszeiten oft ebenfalls noch behördenähnlich sind.

Als weitere flankierende Massnahme erwartet die ULA, dass der ÖPNV sein Angebot an die veränderten Öffnungszeiten anpasst, damit die Verbraucher, vor allem aber die im Einzelhandel Beschäftigten, besser von ihrer Arbeitsstelle nach Hause kommen. Hier unterstützt die ULA die sfs-Forderung nach konzertierten Aktionen von Handelsunternehmen, Verkehrsbetrieben und Städten.

Ein wichtiges Ergebnis des sfs-Gutachtens ist, dass viele Arbeitnehmer im Handel, die zu Spätöffnungszeiten arbeiten, keine Zuschläge für die Arbeit nach 18 Uhr 30 bzw. an Samstagen erhalten. Offensichtlich gibt es dabei ein starkes Gefälle zwischen größeren und kleineren Unternehmen. Wo kein Betriebsrat oder Sprecherausschuss die Arbeitnehmer vertritt, scheint die Bereitschaft der Beschäftigten, längere Öffnungszeiten mitzutragen, von den Arbeitgebern nicht honoriert zu werden.

Wenn die Arbeitgeber hier nicht umdenken, wird die Bereitschaft der Beschäftigten, noch längere Öffnungszeiten zu akzeptieren, auch in Zukunft gegen Null tendieren. Es ist sicherlich noch zu früh, hier nach dem Eingreifen des (Arbeitszeit-)Gesetzgebers zu rufen, doch sollte man diese Möglichkeit nicht völlig von der Hand weisen.

#### Schlussbemerkung

Gleich ob das Ladenschlussgesetz so bleibt, wie es heute ist, oder es geändert wird: Einige Grundgegensätze werden nicht zur Zufriedenheit aller auflösbar sein. Dazu gehören unter anderem die gegenläufigen Interessen der Verbraucher und der Beschäftigten im Einzelhandel, von ländlichen Regionen und Ballungszentren, von kleinen/mittelständischen Unternehmen und Großunternehmen. Man sollte daher die Frage einer weiteren Liberalisierung der Öffnungszeiten nicht zu einer Schicksalsfrage der deutschen Wirtschaft machen.

Die ULA ist allerdings fest davon überzeugt, dass eine weitere Liberalisierung ein gutes Zeichen für die Reformfähigkeit des Standorts Deutschland setzen, von den Verbrauchern begrüßt und – bei größerer Bereitschaft der Arbeitgeber zur Kompensation der Mehrarbeit – auch von den Arbeitnehmern mitgetragen würde.

## Anlage V-10

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER VERBRAUCHERVERBÄNDE E. V.  
DIE GESCHÄFTSFÜHRERIN (AgV)

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär Dr. Werner Tegtmeier  
11017 Berlin

Bonn, den 8. November 1999

*Stellungnahme zu den Ladenschluss-Gutachten des ifo-Instituts und der Sfs Dortmund*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

mit Bezug auf Ihr Schreiben vom 12. 10. 1999, Ihr Fax vom 20. 10. 1999 bzw. das gemeinsame Gespräch mit Verbänden am 4. 11. 1999 erhalten Sie beigefügt unsere Stellungnahme zu den o. g. Untersuchungen. Für weitere Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Eine Kopie dieses Schreibens haben wir auch Herrn Staatssekretär Dr. Tacke zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen

**Anne-Lore Köhne**

Anlage

*Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände zu den Ergebnissen der Untersuchungen des ifo-Instituts München und der Sozialforschungsstelle Dortmund über die Auswirkungen veränderter Ladenöffnungszeiten auf Verbraucher, Einzelhandel und Beschäftigung*

Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände vertritt im Kern folgende Position zu den vorgelegten Untersuchungen des Münchner ifo-Instituts und der Sfs Dortmund:

- I. Angesichts des insbesondere laut ifo-Gutachten bestehenden Bedarfs an flexibleren Ladenöffnungszeiten sowohl bei einem erheblichen Teil der Verbraucher als auch der Einzelhandelsunternehmen und mit Blick auf die Unzulänglichkeiten und vielfältigen Ausnahmeregelungen des bestehenden Ladenschlussgesetzes ist dessen erneute Novellierung dringend notwendig.
- II. Die AgV unterstützt die Empfehlungen des ifo-Instituts für eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen von Montag bis Samstag, d. h. zukünftig keine gesetzlichen Vorgaben mehr zur Ladenschließung an diesen Wochentagen. Abstimmungen der Unternehmen am gleichen Standort zur einheitlichen Festlegung von Öffnungszeiten sollten wettbewerbsrechtlich abgesichert möglich sein.
- III. Eine erweiterte Ladenöffnung am Sonntag steht für uns nicht im Vordergrund, da dies nicht nur verfassungsrechtlich bestimmten Restriktionen unterliegt, sondern weil nach Auffassung vieler unserer

Mitgliedsverbände auch bei einer Reihe von Verbrauchern ein hohes Interesse an weiter vorhandenen Beschränkungen bei der sonntäglichen Ladenöffnung besteht. Wir gehen davon aus, dass diese Vorstellungen jedoch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt sind, und halten daher eine Verlagerung der Entscheidung über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die Ebene der Länder für die sachgerechteste Lösung.

- IV. Einer völligen Abschaffung des Gesetzes würde sich die AgV nicht in den Weg stellen. Ein Ladenschlussgesetz auf Bundesebene in seiner jetzigen Form ist als Arbeitnehmerschutzgesetz und zur Erhaltung der grundgesetzlich geregelten Sonntagsruhe nicht unverzichtbar. Tarifvereinbarungen oder das bestehende Arbeitszeitgesetz sowie die Feiertagsregelungen der Länder sind hier als rechtliche Instrumente zur Erreichung dieser Ziele ebenso geeignet, den Interessen der Beschäftigten im Einzelhandel einerseits und den regional unterschiedlichen Erwartungen der Verbraucher andererseits zu entsprechen.
- V. Falls an einem Bundesgesetz festgehalten wird, unterstützen wir die generelle Möglichkeit zur Öffnung an den vier Adventssonntagen. Dies würde auch vielen Verbrauchern im Interesse einer Entzerrung der vorweihnachtlichen Einkaufsströme entgegen kommen.
- VI. Die außerdem bestehenden Ausnahmeregelungen des Ladenschlussgesetzes sollten nur eingeschränkt werden, wenn es zu einer grundsätzlichen Strei-

chung des Gesetzes kommt und zukünftig die Länder und Kommunen über mögliche Ausnahmen generell entscheiden könnten. Ansonsten kann es u. E. nur darum gehen, die Ausnahmeregelungen klarer und eindeutiger zu formulieren, die in der Praxis bislang zu sehr unterschiedlichen Interpretationen geführt haben.

#### Zu den Untersuchungen von ifo und Sfs

Die AgV setzt sich seit Jahren für eine Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten in Deutschland ein. Hintergrund für diese Haltung ist die Erkenntnis, dass angesichts der in den vergangenen Jahrzehnten erfolgten Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft bundesweit einheitliche Vorschriften zur Schließung von Läden weder den Bedürfnissen vieler Verbraucher, noch denen einer Reihe von Einzelhandelsunternehmen entsprechen.

Wir teilen die Feststellung des ifo-Instituts, nach denen die Präferenzen der Verbraucher – wie im übrigen auch der verschiedenen Gruppen von Einzelhandelsunternehmen – zu unterschiedlich sind, um zu einheitlichen Regelungen zu kommen. Nach unserer Auffassung sollte die jetzige Debatte nicht die jahrelangen und wenig erfolgversprechenden Diskussionen darüber fortsetzen, welche Öffnungszeiten die Besten wären, da diese sich ohnehin nur durch die Praxis, d. h. den Verbraucherbedarf vor Ort ermitteln lassen. Im Kern sollte es vielmehr darum gehen, ob und, wenn ja, in welchem Ausmaß eine bundesweit einheitliche gesetzliche Bestimmung für die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen benötigt wird.

Dabei ist unsere Position, dass ein Bundesgesetz zur Regelung der Öffnung von Läden nicht erforderlich ist. Ein wesentlicher Teil der Verbraucher, nach ifo-Angaben 57 %, befürwortet veränderte Ladenöffnungszeiten. Entscheidend ist jedoch, welche Öffnungszeiten die Verbraucher am konkreten Standort bevorzugen und die möglichst einheitliche Öffnung der Läden dort. Das kann jedoch ein Bundesgesetz nicht regeln. Daher sprechen wir uns für die Empfehlungen des ifo-Instituts aus und plädieren für die Freigabe der Öffnungszeiten von Montag bis Samstag.

Eine Ladenöffnung am Sonntag steht für uns nicht im Vordergrund, da dies nicht nur verfassungsrechtlich bestimmten Restriktionen unterliegt, sondern weil nach Auffassung vieler unserer Mitgliedsverbände auch bei einer Reihe von Verbrauchern ein hohes Interesse an weiter vorhandenen Beschränkungen bei der sonntäglichen Ladenöffnung besteht. Wir gehen davon aus, dass diese Vorstellungen jedoch in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt sind und halten daher eine Verlagerung der Entscheidung über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die Ebene der Länder für die sachgerechteste Lösung.

#### Versagen einer bundesweiten Regelung von Ladenschlusszeiten

Die bestehenden Ausnahmen des Gesetzes und deren praktische Nutzung zeigen, dass bereits heute eine Vielzahl von Sonderregelungen zu einer Situation führt, in der der Sinn des Gesetzes selbst in Frage gestellt werden

muss. Gerichte müssen permanent über die Interpretation des Ladenschlussgesetzes entscheiden und dessen Intentionen deuten, was ebenfalls nicht gerade für die Qualität und den Nutzen des Gesetzes spricht. Verbraucher, die in Regionen leben, in denen zuständige Verwaltungen die Ausnahmeregelungen restriktiv auslegen oder nicht zur Anwendung bringen, werden letztlich gegenüber jenen benachteiligt, die in „öffnungsfreundlichen“ Städten und Gemeinden wohnen.

Dabei redet die AgV nicht dem bewussten Verstoß von Unternehmen gegen Bestimmungen des noch geltenden Ladenschlussgesetzes das Wort. Die Reaktion der Verbraucher in betroffenen Städten wie Berlin oder Leipzig zeigt jedoch, dass in bestimmten Bundesländern und Städten eine hohe Akzeptanz erweiterter Öffnungszeiten selbst am Sonntag besteht. Ohne den Wert von Umfragen überzubewerten sei im Übrigen darauf hingewiesen, dass nicht nur das Münchner ifo-Institut die Akzeptanz längerer Öffnungszeiten bei den Verbrauchern festgestellt hat, sondern beispielsweise ebenso das Berliner FfH-Institut für Markt und Wirtschaftsforschung wie auch das Allensbacher Institut für Demoskopie.

Schon in der Debatte zur vorangegangenen Novellierung 1996 trat die AgV für großzügigere als die derzeit geltenden Öffnungsmöglichkeiten insbesondere an Samstagen ein. Die AgV sah darin vor allem einen Vorteil für berufstätige Verbraucher und Familien, die ohne zeitlichen Druck ihre Einkäufe tätigen und durch mehr Flexibilität bei der familiären Zeitplanung zu einem Stück mehr Lebensqualität gelangen könnten. Hierauf weist auch die ifo-Studie hin, die gerade bei Berufstätigen und Familien mit Kindern auf die Erleichterungen bei der Abstimmung von Zeitordnungen und -strukturen der einzelnen Haushaltsmitglieder durch erweiterte Einkaufszeiten verweist. Der erweiterte zeitliche Spielraum hätte zudem noch einen konkreten ökonomischen Aspekt, da besonnener Kaufentscheidungen durch hinreichende Zeit für den Preis- und Qualitätsvergleich und für die Beratung bei beratungsintensiven Konsumgütern wie Autos oder Möbel gefördert würden. Die Interessen der Verbraucher, die längere Öffnungszeiten nicht nutzen wollen, würden durch eine solche Öffnung des bestehenden Gesetzes nicht beeinträchtigt. Das ifo-Gutachten stützt diese Annahme, denn in dessen Ergebnis überwiegen mit Ausnahme der nicht an bestimmte Öffnungszeiten gebundenen Gruppe der Rentner in allen anderen befragten Gruppen die Befürworter der erfolgten Erweiterung der Öffnungszeiten.

Aus der Gesamteinschätzung des ifo-Instituts, dass die Verbraucher unter den verschiedenen Gruppen diejenigen sind, die am häufigsten über positive Effekte der verlängerten Ladenöffnungszeiten berichten, folgt für uns die Notwendigkeit, diese positiven Auswirkungen zu optimieren. Das kann letztlich nur unter Berücksichtigung der konkreten Konsumentenbedürfnisse am jeweiligen Einzelhandelsstandort geschehen. Eine bundesweite, gesetzliche Vorschrift, die konkrete Ladenschließzeiten regelt, wird deshalb aus Verbrauchersicht immer fehlschlagen, da sie diese konkreten Bedürfnisse nicht erfassen kann.

Nicht zuletzt sollte mit der Abschaffung des derzeitigen Gesetzes für die Zukunft vermieden werden, dass die jahrelange Ladenschlussdebatte in regelmäßiger Folge immer wieder neu geführt werden muss, während die in deren Ergebnis entstandenen marginalen Gesetzesänderungen durch die Praxis innerhalb kurzer Zeit überholt werden.

#### Öffnung an Sonn- und Feiertagen

Die mit einem Wegfall des Gesetzes oftmals von Kritikern einer solchen Lösung prognostizierte Folge einer Rund-um-die-Uhr-Öffnung an allen Tagen der Woche entspricht nicht der Realität und ist auch für die Zukunft wenig wahrscheinlich. Zum einen folgt aus dem Wegfall der Schließregelung nicht automatisch ein Öffnungszwang. Zum anderen würde die Masse der Verbraucher in Deutschland auch nach dem Wegfall einer gesetzlichen Regelung beispielsweise nicht regelmäßig sonntags einkaufen gehen.

Die AgV betrachtet die Forderung nach einer Öffnung der Läden an Sonn- und Feiertagen nicht als vorrangigen Verbraucherwunsch. Dies bestätigt auch die dazu gezielt vom ifo-Institut nachgefragte Verbrauchermeinung, nach der die Ablehnung überwiegt. Gleichwohl ist diese Frage nicht gleichzusetzen mit der Frage nach einer Abschaffung des geltenden Bundesgesetzes, die unberührt von der „Sonntagsfrage“ aus unserer Sicht gerechtfertigt ist.

In den Bundesländern und Regionen, in denen die Sonntagsruhe, z. B. aus religiösen Traditionen heraus, einen höheren Stellenwert bei der Bevölkerung hat als in anderen Regionen, wird eine Sonntagsöffnung ohnehin wirtschaftlich fehlschlagen. Hier werden die Einzelhandelsunternehmen keinen Anreiz sehen, die Läden zu öffnen, wenn keine ausreichende Resonanz bei den Kunden zu erzielen ist.

Die unterstellte Zerstörung gesellschaftlicher Werte als Folge des Verzichts auf eine gesetzliche Vorschrift zur Schließung von Läden hält die AgV für überzogen. Weitaus liberalere Regelungen bzw. das gänzliche Fehlen derartiger Gesetze in europäischen Ländern mit vergleichbaren kulturellen Traditionen und gesellschaftlichen Werten haben dort nicht zu einem Sittenverfall geführt und sind sicher auch nicht ursächlich für einen möglichen Wertewandel.

Im Übrigen ist festzustellen, dass in den vergangenen zehn Jahren gerade durch den Beitritt der neuen Bundesländer ein erheblicher Teil der Bevölkerung gerade in diesen Regionen Verhaltens- und Wertmaßstäbe hat, die sich teilweise von den über Jahrzehnte in den alten Bundesländern entwickelten Maßstäben unterscheiden. Die ifo-Untersuchung belegt an mehreren Stellen (Nutzungsintensität abendlicher Öffnungszeiten, Wahl der Geschäfte, generelle Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Öffnungszeiten, Öffnungszeitenverlängerung samstags, Öffnung am Sonntag) die Unterschiede in der Einstellung von ost- und westdeutschen Verbrauchern. Ein bundesweites Vorschreiben von Ladenschließzeiten wird diesen unterschiedlichen Anforderungen der Verbraucher nicht gerecht. Daher spricht sich die AgV für die Übertragung der Entscheidung zur konkreten Regelung

der Ladenöffnung gerade an Sonn- und Feiertagen auf die kommunale Ebene, zumindest jedoch auf die Ebene der Bundesländer aus.

#### Auswirkungen auf Einzelhandelsumsätze und Beschäftigung

Die Sozialforschungsstelle Dortmund (Sfs) kommt in ihrer Studie zu der Schlussfolgerung, dass es zwischen der Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten und der quantitativen Beschäftigungsentwicklung insgesamt keinen Zusammenhang gibt. Dies sehen wohl auch zwei Drittel der befragten Betriebe so. Ursachen für die eingetretenen Beschäftigungsverluste werden dagegen in der über Jahre für den Einzelhandel schlechten konjunkturellen Entwicklung wie auch im verstärkten Strukturwandel gesehen. Zu Recht verweist die Sfs außerdem auf den relativ kurzen Zeitraum nach der letzten Novellierung des Ladenschlussgesetzes, auf den sich die Prüfung eventueller beschäftigungspolitischer Auswirkungen beziehen musste.

Angesichts des festgestellten fehlenden direkten Zusammenhangs zwischen Öffnungszeitenerweiterung und der Arbeitsplatzentwicklung ist die Frage berechtigt, wie stark das Kriterium Beschäftigung in der Diskussion um das Ladenschlussgesetz überhaupt berücksichtigt werden kann. Die ursprünglichen Hoffnungen auf direkte Beschäftigungseffekte nur durch erweiterte Öffnungszeiten konnten sich trotz festgestellter Zuwächse bei einzelnen Unternehmen insgesamt nicht bestätigen, da ein solcher Zusammenhang offenbar nicht herzustellen ist.

Unbestritten auch von Seiten der Verbraucherverbände bleiben jedoch die Veränderungen bzw. Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Einzelhandel, die dem Sfs zufolge nicht nur negativer Art sind, sondern beispielsweise bei den Vollzeitbeschäftigten (mit 43,5 % immer noch die größte Gruppe der abhängig Beschäftigten im Einzelhandel) häufig zu günstigeren Arbeitszeitregelungen im Vergleich zur Vergangenheit geführt haben.

Ausgangs des 20. Jahrhunderts sind flexible Arbeitszeiten einschließlich der Wochenenden ein Merkmal in vielen Branchen. Vorliegende Zahlen sprechen von einem Anteil der Sonn- und Feiertagsarbeiter in Deutschland in Höhe von 22,7 % (1998 = 8,1 Mio. Erwerbstätige). Abgesehen von schon immer notwendigen Feiertagstätigkeiten zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens nehmen die Anforderungen zur Verlagerung von Arbeitszeiten in bisher arbeitsfreie Zeiten auch in anderen Wirtschaftsbereichen zu. Scharfer nationaler und grenzüberschreitender Wettbewerb und das Wachsen neuer Technologien wie des Internets beschleunigen die wachsende Bedeutung des Dienstleistungs- statt des reinen Versorgungscharakters auch beim Einzelhandel. Daher geht es bei der Debatte um den Nutzen von gesetzlichen Ladenschlussvorschriften gar nicht so sehr um kurzfristige Umsatz- und Beschäftigungszuwächse, sondern um langfristige Veränderungen einer ganzen Branche. Bedarfsgerechte Öffnungszeiten, die sich an Kundeninteressen orientieren, gehören zum Bild eines sich wandelnden Einzelhandels hin zu einer Dienstleistungsbranche. In diesem Zusammenhang hebt die

Sfs im Übrigen hervor, dass zwar die Mehrzahl der befragten Einzelhandelsmitarbeiter keine direkten Auswirkungen längerer Öffnungszeiten auf ihr Verhältnis zu den Kunden sieht, immerhin 19 % der Vollzeitbeschäftigten jedoch eine Verbesserung im Kundenverhältnis beobachtet hat.

Das ifo-Institut stellt u. E. zu Recht fest, dass ein Schutz vor ungewöhnlichen und sozial unerwünschten Arbeitszeiten nicht nur ein Problem des Einzelhandels, sondern vieler Branchen mit Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit ist. Die Autoren der Untersuchung kommen somit zu dem Schluss, dass es sich bei der bestehenden gesetzlichen Ladenschlussregelung letztlich um ein Privileg des Einzelhandels handelt, das zwar aus arbeits- und sozialpolitischen Gründen, jedoch nicht wirtschafts- und wettbewerbspolitisch gerechtfertigt ist. Die Verbraucherverbände glauben nicht, dass ein derartiges Privileg einer einzelnen Branche gegenüber den Beschäftigten anderer Branchen begründet werden kann, da deren Interessen als berufstätige Verbraucher und Kunden des Dienstleisters Einzelhandel bei Aufrechterhaltung der gesetzlichen Regelung letztlich zurückgestellt werden.

Wie auch in anderen Branchen sollte es Aufgabe von Tarifvereinbarungen und bestehenden Gesetzen wie dem Arbeitszeitgesetz<sup>1</sup> sein, die legitimen Arbeitnehmerinteressen auch der Beschäftigten des Einzelhandels in Einklang mit wirtschaftlichen Erfordernissen zu bringen.

Hinsichtlich der Umsatzeffekte durch erweiterte Ladenöffnungszeiten sind im Ergebnis der ifo-Untersuchung Zweifel angebracht, ob kurzfristige Zuwächse für den gesamten Einzelhandel durch erweiterte Öffnungszeiten bei der letzten Novellierung tatsächlich eine realistische Hoffnung waren. Laut Untersuchung lassen sich derartige gesamtwirtschaftliche Auswirkungen nur sehr bedingt analysieren. Die Verkaufsstellen selbst schätzen den Einfluss konjunktureller und struktureller Entwicklungen weitaus höher ein als den der Änderung der eigenen Öffnungszeiten bzw. der der Konkurrenz. Festgestellt wurden jedoch Umsatzzuwächse bei den so genannten öffnungsaktiven Unternehmen und Umsatzrückgänge bei Unternehmen, die die Öffnungszeiten aus der Zeit vor der letzten Gesetzesänderung beibehalten haben, ohne dass sich daraus automatisch ein direkter Zusammenhang zwischen Änderung der Öffnungszeiten und Umsatzentwicklung ableiten ließe. Jedoch weist auch die Sfs nach, dass sich die Umsätze der Verlängerer positiver entwickelt haben, als die der Nicht-Verlängerer.

Aus Sicht der AgV ist eher zu erwarten, dass sich mittel- und langfristig durch weitere Anpassungen des Einzelhandels an die Kundenbedürfnisse, zu denen auch großzügigere Öffnungszeiten gehören, dauerhaft positive Effekte auch auf die Umsatzentwicklung und damit wiederum auf die Beschäftigung einstellen können. Öffnungszeiten allein werden aber nie allein als Ursache für positive oder negative Tendenzen bei der ökonomischen Entwicklung der Branche ausschlaggebend sein. Die Ergebnisse von ifo und Sfs zeigen letztlich, dass bei der Bewertung und Entscheidung über die Notwendigkeit gesetzlicher Ladenschlussregelungen aufgrund der von beiden Instituten aufgezeigten fehlenden Zusammenhänge mögliche Umsatz- und Beschäftigungseffekte als Kriterium nur bedingt herangezogen werden können.

#### Ausnahmeregelungen des bestehenden Ladenschlussgesetzes

Aus Sicht der Verbraucherverbände ist die Existenz einer Vielzahl von Ausnahmeregelungen zu den festgelegten Ladenschlusszeiten ein Indiz dafür, wie schwer sich der Gesetzgeber bei der Formulierung des Gesetzes bereits getan hat, um die in der realen Praxis tatsächlich notwendigen besonderen Bedingungen bestimmter Teile des Einzelhandels hinreichend zu berücksichtigen.

Das ifo-Institut schlägt vor, angesichts der Auslegungsprobleme in der Praxis die Ausnahmen insbesondere für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen weitgehend zu reduzieren. Dies halten wir nur insofern für sinnvoll, als im Gegensatz zur bisherigen Situation zukünftig auf Landes- bzw. kommunaler Ebene grundsätzlich über die Öffnungsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen und damit auch über die Ausnahmen entschieden werden sollte. Die jetzigen Ausnahmen, die sich auf Abweichungen von werktäglichen Ladenschlusszeiten beziehen, wären mit dem vorgeschlagenen Verzicht auf eine Regelung an Werktagen ohnehin überflüssig. Sollte eine parlamentarische Mehrheit zur Streichung des Ladenschlussgesetzes jedoch nicht zustande kommen, sind wir im Falle zu diskutierender Änderungen des bestehenden Gesetzes gegen eine Reduzierung der Ausnahmen. Nachbesserungen sind hier dann lediglich insoweit erforderlich, als in der Praxis von Behörden und Unternehmen bislang unterschiedlich interpretierte Ausnahmen klarer und eindeutiger formuliert werden müssten.

<sup>1</sup> Dort u. a. bereits jetzt schon geregelt: max. Arbeitszeit pro Tag (§ 3), Ruhezeiten (§ 5), Nacht- und Schichtarbeit (§ 6), Sonn- und Feiertagsbeschäftigung (§§ 9/10) und deren Ausgleich (§ 11).

## Anlage V-11

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (DIHT)  
DER PRÄSIDENT

Herrn  
Dr. Werner Tegtmeier  
Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Berlin, 8. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

gerne möchten wir Ihnen im Hinblick auf die am 12. Oktober 1999 übergebenen Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und des ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten unsere Position darstellen.

Der DIHT fordert eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag. Die Sonn- und Feiertage hingegen halten wir als Tage der Arbeitsruhe für schützenswert. Nur in bewährten Ausnahmefällen sollte eine Öffnung möglich bleiben.

Eine Analyse der beiden Gutachten sowie eine ausführliche Darstellung unserer Position zur Ladenöffnung entnehmen Sie bitte der Anlage.

Mit freundlichen Grüßen

**Hans Peter Stihl**

*Stellungnahme des DIHT zum Ladenschlussgesetz*

Stand: 29. Oktober 1999

*I. Erfahrungen aus der Teilliberalisierung der Ladenschlusszeiten – Schlussfolgerungen aus den Gutachten*

Die Teilliberalisierung der Ladenschlusszeiten aus dem Jahre 1996 war ein richtiger Schritt. Jetzt muss die Aufhebung der werktäglichen Öffnungszeiten folgen

Die Verbraucher – vor allem die jüngeren und die berufstätigen – haben die verlängerten Öffnungszeiten sehr gut angenommen. Die Ausweitung hat den öffnungszeitenaktiven Geschäften Umsatzsteigerungen gebracht und hat zur Revitalisierung der Innenstädte beigetragen. Das ifo-Gutachten belegt, dass mittlerweile ein unübersehbarer Bedarf für eine vollständige Freigabe der Öffnungszeiten an allen Werktagen entstanden ist. Die Verbraucher wünschen flexiblere Ladenöffnungszeiten und der Handel braucht volle Gestaltungsfreiheit, um in der Zukunft wettbewerbsfähig zu bleiben.

Bei der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes geht es nicht um eine Verlängerung der Öffnungszeiten, sondern um deren Flexibilisierung

Die Gutachten belegen, dass die verlängerten Öffnungszeiten von Händlern und Verbrauchern genutzt, aber nicht maximal ausgenutzt werden. Die Unternehmen entscheiden standort- und kundenorientiert über ihre

Öffnungszeiten. Dort, wo Spätöffnungen unrentabel sind, setzen sie sich langfristig nicht durch. Es kommt weniger zu einer Verlängerung der Öffnungszeiten, sondern zu einer Verschiebung der Zeitfenster. Diese Beobachtung wird durch Erfahrungen mit freien Öffnungszeiten im Ausland gestützt.

Ein restriktives Ladenschlussgesetz kann kleine Händler nicht vor dem steigenden Wettbewerbsdruck schützen. Seine Aufhebung bringt dagegen neue Chancen

Der DIHT verkennt nicht, dass einzelne Betriebe bei einer Freigabe der Ladenöffnungszeiten einem erheblichem Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden. Es ist aber falsch zu glauben, restriktive Ladenschlussbestimmungen könnten kleinen, inhabergeführten Einzelhändlern dauerhaften Schutz vor der zunehmenden Konkurrenz bieten. Ungünstige Standorte, geringe Betriebsgrößen und neue Wettbewerber wie z. B. E-Commerce bedrohen die Wettbewerbsfähigkeit und die Existenz kleiner und mittlerer Betriebe. Um sich in dem schwieriger werdenden Umfeld behaupten zu können, braucht der Einzelhandel möglichst große Gestaltungsspielräume. Mit einer Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten eröffnet man dem Handel neue Chancen, mit einem besonderen zeitlichen Öffnungsprofil im Wettbewerb zu bestehen.

Der Erfolg der Liberalisierung lässt sich nicht nur an neu geschaffenen Arbeitsplätzen abzählen

Die verlängerten Öffnungsmöglichkeiten konnten den Rückgang der Beschäftigung im Einzelhandel nicht aufhalten. Angesichts der schlechten konjunkturellen Lage kann der Beschäftigungsabbau nicht überraschen, der ohne Liberalisierung möglicherweise noch stärker ausgefallen wäre. Einen monokausalen Zusammenhang zwischen Ladenöffnungszeiten und Arbeitsplätzen gibt es nicht. Gegenteilige Hoffnungen waren unrealistisch. Freie Ladenöffnungszeiten tragen insofern zur Verbesserung der Beschäftigungssituation im Handel bei, als sie die Wettbewerbsfähigkeit des Handels verbessern.

Das Schutzniveau für die Beschäftigten im Einzelhandel wird auch bei einer Aufhebung des Ladenschlussgesetzes nicht abgesenkt

Die verlängerten Öffnungszeiten haben nicht zu unzumutbaren Arbeitsdauern für die Beschäftigten im Einzelhandel geführt. Die Beschäftigten bleiben durch das Arbeitszeitgesetz, die Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder und die geltenden Tarifverträge geschützt – wie in allen anderen Branchen auch. Eines zusätzlichen Schutzes der Beschäftigten im Einzelhandel durch das Ladenschlussgesetz bedarf es nicht.

Um der Veränderung der Öffnungszeiten zu begegnen, müssen die Arbeitszeitmodelle im Einzelhandel flexibler werden. Die festgestellte Verschiebung hin zu mehr Teilzeitarbeitsplätzen ist zu begrüßen. Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse haben sich vor allem für kleine, inhabergeführte Geschäfte als bedeutsames personalpolitisches Instrument erwiesen und dürfen nicht länger durch die Politik der Bundesregierung behindert werden.

Die Akzeptanz verschobener Öffnungszeiten bei den Beschäftigten kann gesteigert werden, wenn die Umsetzung der neuen Öffnungszeiten in der Arbeitszeitgestaltung und in der Personaleinsatzplanung verbessert wird. Hier sind vor allem die Betriebe gefordert, zusammen mit den Beschäftigten optimale Lösungen zu erarbeiten.

## *II. Position des DIHT zur Ladenöffnung*

Die Öffnungszeiten an allen Werktagen müssen vollständig freigegeben werden

Es gibt immer mehr Verbraucher, vor allem die kaufkräftige Gruppe der jüngeren und berufstätigen Kunden, die sich freie Öffnungszeiten wünschen. Die Bundesregierung darf den Handel nicht länger daran hindern, seine Kunden zu den Zeiten zu bedienen, in denen sie einkaufen möchten.

Der Handel braucht Gestaltungsfreiheit, um im zunehmenden Wettbewerb bestehen zu können. Jetzt schon nutzen zahlreiche Verbraucher die Möglichkeit, an Tankstellen, Bahnhöfen oder via Internet nach Ladenschluss einzukaufen. Vor allem beim E-Commerce treten neue Konkurrenten auf den Markt. Dem Handel muss die Chance gegeben werden, diese Kunden wieder zurückzugewinnen. Für kleine und mittlere Händler eröffnen sich zusätzlich Chancen, ihre Dienste auch außerhalb der Kernzeiten des Einzelhandels anzubieten.

Der Weg in die Dienstleistungsgesellschaft führt nur über ein verstärktes Servicebewußtsein. Öffnungszeiten, die den Verbraucherwünschen entsprechen, sind ein wichtiger Schritt auf diesem Weg. Auch für ausländische Touristen, Messebesucher oder Geschäftsreisende sind die restriktiven Öffnungszeiten nicht nachvollziehbar. Sie dienen nicht dem Bild Deutschlands als eine offene, zukunftsorientierte und dynamische Volkswirtschaft.

Die Ladenschlussregulierung stellt eine unzulässige Freiheitsbeschränkung für Händler und Verbraucher dar und ist ordnungspolitisch verfehlt. Sie entbehrt jeder ökonomischen Grundlage.

Eine teilweise Liberalisierung an den Werktagen mit gesetzlich vorgegebenen Öffnungszeiten ist abzulehnen

Eine erneute Verlängerung der Öffnungszeiten, etwa bis 22.00 Uhr wäre ein schlechter Kompromiss, der niemandem wirklich nützt. Den Verbrauchern würde man nur ein Stück weit entgegen kommen. Den Händlern würde man entscheidende Chancen vorenthalten.

Vielmehr besteht die Gefahr, dass gerade kleine und mittlere Händler einem vermehrten Druck ausgesetzt werden. Eine Verlängerung der Öffnungszeiten würde vor allem von großen, filialisierten Händlern und Betreibergesellschaften von Einkaufszentren als Aufforderung verstanden, die Öffnungszeiten unabhängig von betriebswirtschaftlich rentablen Zeitfenstern voll auszuerschöpfen. Anders bei einer völligen Freigabe: Alle Händler und Betreiber müssten ihre Öffnungszeiten nach den Verbraucherwünschen richten. Die Zeitfenster der Ladenöffnung würden sich entsprechend der Interessen der Verbraucher und der Standortgegebenheiten verschieben. Da eine 24-Stundenöffnung nur in ganz wenigen Ausnahmefällen lohnend ist, ist nicht zu erwarten, dass bei Aufhebung des Gesetzes die Öffnungszeiten insgesamt übermäßig ausgeweitet werden.

Die Sonn- und Feiertagsruhe muss gewahrt bleiben

Zwar ist aus ökonomischer Sicht eine uneingeschränkte Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen aus den selben Gründen geboten wie an den Werktagen. Jedoch spielen hier gesellschaftliche Erwägungen eine entscheidende Rolle. Die Sonn- und Feiertagsruhe ist grundgesetzlich geschützt. Die Tradition, Sonn- und Feiertage in Deutschland möglichst weitgehend der Ruhe vorzubehalten, ist schützenswert.

Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass in bestimmten Berufsfeldern oder unter bestimmten Zwängen Sonn- und Feiertagsarbeit notwendig ist und bereits praktiziert wird. Es ist zu befürchten, dass mit der generellen Geschäftsöffnung an Sonn- und Feiertagen eine weitere Lawine losgetreten wird, die die Sonntagsruhe endgültig begräbt.

Die Wertschätzung der Sonntagsruhe spiegelt sich in den Wünschen der Verbraucher wider. Große Teile der Bevölkerung halten eine generelle Ladenöffnung an den Sonn- und Feiertagen nicht für erforderlich.

Sonn- und Feiertagsverkäufe sollten in bewährten Ausnahmefällen weiterhin möglich sein, aber restriktiv gehandhabt werden

In Ausnahmefällen bleibt ein Verkauf an Sonn- und Feiertagen weiterhin erforderlich. Allerdings müssen die geltenden Ausnahmeregelungen überprüft werden. Die bestehenden Ausnahmeregelungen beinhalten übermäßig viele Auslegungsspielräume und Überwachungsprobleme. Sie enthalten Umgehungsmöglichkeiten für die Händler und Spielräume für die Ausnutzung durch die Behörden. Die Folgen sind ein ausufernder Überbietungswettbewerb der Länder und Kommunen bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen, eine faktische Aushebelung des Sonntagsöffnungsverbots, Wettbewerbsverzerrungen und eine allgemeine Unsicherheit über die Rechtslage.

#### Eckpunkte einer Ausnahmeregelung für den Sonn- und Feiertagsverkauf

Nicht alle Ausnahmeregelungen müssen im Ergebnis hinter dem heutigen Niveau zurückbleiben. Allerdings müssen die bestehenden Mißbrauchspotenziale eingeschränkt werden. Ein ausufernder Überbietungswettbewerb der Gemeinden bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen darf nicht mehr möglich sein.

Insoweit dennoch Wettbewerbsverzerrungen durch die verbleibenden Ausnahmegenehmigungen bestehen bleiben, sind diese bei einer vollständigen Freigabe der werktäglichen Öffnungszeiten deutlich geringer als bisher und eher hinnehmbar, denn dann reduziert sich die wirtschaftliche Attraktivität verkaufsoffener Sonn- und Feiertage.

- Die Zahl verkaufsoffener Sonn- und Feiertage sollte bundeseinheitlich begrenzt werden. Bei der Festlegung der Höchstzahl ist der Ausnahmecharakter der Sonn- und Feiertagsöffnung zu beachten. Die gegenwärtig mögliche Zahl von 4 freien Sonntagen kann als Orientierungsrahmen dienen. Bei der Festsetzung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage sollte den Kommunen mehr Gestaltungsfreiheit eingeräumt werden. Wir empfehlen, die Freigabe von konkreten Anlässen abzukoppeln.

Dem ausufernden Überbietungswettbewerb wird durch die bundeseinheitliche Höchstzahl verkaufsoffener Sonn- und Feiertage ein Riegel vorgeschoben. Die Entkoppelung vom konkreten Anlass ist folgerichtig, weil die zur Rechtfertigung von Ausnahmegenehmigungen herangezogenen Anlässe ohnehin keine faktische Begrenzung der Sonntagsöffnung gewährleisten konnten. Die Freigabeentscheidung auf kommunaler Ebene ermöglicht es, örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen und wird bei Einbeziehung der Industrie- und Handelskammern und der Sozialpartner zu einer praxisgerechten Lösung führen. Für den Vorschlag des ifo-Instituts, von dieser Regelung abweichend die vier Sonntage vor dem 24. Dezember bundeseinheitlich als verkaufsoffene Sonntage freizugeben, ist kein zwingender Grund ersichtlich, zumal dadurch insbesondere

die Oberzentren zu Lasten der Mittel- und Unterzentren begünstigt würden.

- Die Möglichkeit von Ausnahmen im öffentlichen Interesse nach § 23 Ladenschlussgesetz muß im Hinblick auf etwaige Katastrophen, Versorgungsengpässe o. ä. aufrecht erhalten werden. Über diese Funktion geht die gegenwärtige Auslegungspraxis weit hinaus. Eine restriktive Auslegung der Vorschrift muss gewährleistet werden.
- Für Tourismusgebiete müssen weiterhin Sonderregelungen gelten. Der Bedeutung des Einzelhandels für den Tourismusstandort Deutschland ist Rechnung zu tragen. Die Sortimentsbegrenzung bei der Ausnahmeregelung für Kur- und Erholungsgebiete bedarf aufgrund offensichtlicher Vollzugsprobleme einer näheren Überprüfung.
- Ausnahmen betreffend den Reiseverkehr können weiterhin gelten. Der Sonn- und Feiertagsverkauf an Tankstellen, Bahnhöfen, Flughäfen und Fährhäfen sollte möglich bleiben. Die Sortimentsbegrenzung bzw. die Flächenbegrenzung bedarf aufgrund offensichtlicher Vollzugsprobleme einer näheren Überprüfung. Eine Einschränkung sollte beibehalten und auch durchgesetzt werden, um einer missbräuchlichen Ausnutzung der dauerhaften Öffnungsmöglichkeit entgegenzuwirken.
- Ausnahmeregelungen für eng begrenzte Versorgungsaspekte können beibehalten werden. Der Verkauf in Apotheken sowie der Sonn- und Feiertagsverkauf bestimmter Frischwaren (Blumen, Bäckerei- und Konditoreiwaren) sowie von Zeitungen und Zeitschriften sollte weiterhin möglich bleiben.

Erweiterung der kartellrechtlichen Möglichkeiten zur Koordinierung gemeinsamer Öffnungszeiten nicht erforderlich

Nach Überzeugung des DIHT besteht kein Handlungsbedarf. Unterschiedliche Öffnungszeiten von Einzelhandelsgeschäften sind in erster Linie das Resultat freier unternehmerischer Entscheidungen und nicht Ausdruck der Furcht vor kartellrechtlichen Verboten.

Eine Koordinierung von Ladenöffnungszeiten zwischen (konkurrierenden) Einzelhändlern – sei es durch Vereinbarung, sei es durch abgestimmtes Verhalten – kann in Konflikt mit dem Kartellverbot des § 1 GWB geraten, sofern eine Beschränkung des Wettbewerbs bezweckt oder bewirkt wird. Eine solche Wettbewerbsbeschränkung liegt vor, je stärker die Vereinbarung oder das abgestimmte Verhalten auf einen möglichst frühen gemeinsamen Ladenschluß abzielt. Derartige Verhaltensweisen künftig großzügiger zu beurteilen, erscheint wenig sinnvoll, weil sie dem Ziel einer Liberalisierung des Ladenschlußrechts zuwiderlaufen.

Werden möglichst lange gemeinsame Öffnungszeiten angestrebt, liegt ein ohnehin zulässiges Mittelstandskartell (§ 4 Abs. 1 GWB) vor. Darüber hinaus ist auf die Zulässigkeit von Mittelstandsempfehlungen nach Maßgabe von § 22 Abs. 2 GWB zu verweisen.

Die geltenden Verbote sollten beibehalten werden. Wettbewerbsfördernde Maßnahmen dürfen bereits jetzt

praktiziert werden. Grauzonen, in denen über die Zulässigkeit einer Vereinbarung eine gewisse Rechtsunsicherheit herrschen mag, sind hinzunehmen. Wie die

Erfahrungen nach der letzten Ladenschluß-Liberalisierung gezeigt haben, spielen sich die Verhältnisse in der Praxis ohnehin rasch ein.

## Anlage V-12

## DEUTSCHER STÄDTETAG

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstraße 9  
10117 Berlin

Köln, 3. November 1999

*Gutachten zu Ladenschlusszeiten*

Besprechung in Ihrem Hause am 4. 11. 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

haben Sie vielen Dank für die Möglichkeit, zu den o. g. Gutachten Stellung nehmen zu können. Unter Bezug auf unser Schreiben vom 23. 10. 1999, mit dem wir Ihrem Haus den Beschluss unseres Präsidiums zur Verlängerung der Ladenöffnungszeiten übermittelt haben, äußern wir uns zu der Studie des Münchener Ifo-Instituts für Wirtschaftsförderung mit dem Titel „Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und dem Verbraucherverhalten“ wie folgt:

1. Der Deutsche Städtetag lehnt die vom Ifo-Institut vorgeschlagene völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Werktagen von Montag bis Samstag ab. Er hält die Verlängerung der Öffnungszeiten an Werktagen bis 22.00 Uhr für ausreichend. Diese Verlängerung sollte allerdings nur für die „städtischen Zentren“ vorgesehen werden. Für den großflächigen Einzelhandel auf der „Grünen Wiese“ muss es bei der bisherigen Regelung bleiben.

Begründung: Eine solche Verlängerung der Ladenschlusszeiten hätte erhebliche Auswirkungen auf die Städte – positiv wie negativ. Zunächst kann vermutet werden, dass sie zu einer Belebung und damit erhöhten Attraktivität der Innenstädte führt, weil eine Verbesserung der Einkaufsbedingungen auch die anderen Innenstadtfunktionen stärkt. Diese Annahme gilt jedoch nur unter folgenden Voraussetzungen: Um den Anforderungen an eine attraktive Innenstadt gerecht zu werden, ist eine leistungsfähige verkehrliche Anbindung an die anderen Bereiche der Stadt und an das Umland erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Zeiten unmittelbar vor und nach dem Ladenschluss. Da der öffentliche Personennahverkehr in den Städten einen wesentlichen Teil dieses Einkaufsverkehrs bewältigen muss, stellen sich damit auch neuere Anforderungen an das Dienstleistungsangebot der städtischen Verkehrsunternehmen, die zu einem großen Teil von den Städten finanziert werden müssten. Wegen der begründeten Sorge, dass von generell erweiterten Ladenöffnungszeiten vor allem Grossbetriebe des Handels am

Stadtrand auf der sog. „Grünen Wiese“ profitieren, kann eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an Werktagen nur empfohlen werden, wenn räumlich zwischen den städtischen Zentren und der sog. „grünen Wiese“ differenziert würde. Diese Forderung ist vom Deutschen Städtetag bereits im Jahre 1996 erhoben worden. Eine solche Differenzierung ist rechtlich auch möglich, wie sich aus einer Expertise von Prof. Dr. Isensee ergibt.

2. Der Deutsche Städtetag begrüßt den Vorschlag des Gutachtens, die Entscheidung über Sonn- und Feiertagsöffnung auf die Kommunen zu übertragen. Allerdings tritt er entschieden dafür ein, dass die Sonntage grundsätzlich Ruhetage bleiben. Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 der deutschen Verfassung vom 11. 8. 1919 schützt die Sonntagsruhe in besonderem Maße. Deshalb wird eine Sonntagsöffnung in nur sehr begrenztem Umfang erlaubt werden dürfen. Den Städten sollte daher die Möglichkeit eröffnet werden, an max. sechs Sonntagen im Jahr für die städtischen Zentren Ladenöffnungen zu genehmigen. Dieses können auch die vier Adventstage sein.
3. Der Deutsche Städtetag begrüßt den Vorschlag des Ifo-Instituts, den bisherigen kartellrechtlichen Freiraum der Geschäfte bzw. Einzelhandelsunternehmen für eine bessere Koordinierung der gemeinsamen Öffnungszeiten zu erweitern. Dadurch werden die Geschäfte in die Lage versetzt, allmählich eine ähnliche Organisationsstruktur wie die Einkaufszentren und Passagen anzunehmen, die sich durch einheitliche Marktaufsicht ihrer Geschäfte, gemeinsame Werbe- und Informationsaktivitäten sowie gemeinsame Ladenschlusszeiten auszeichnen. Damit ließen sich gemeinsame Öffnungszeiten organisieren, wie sie bereits auf der „Grünen Wiese“ möglich sind. Dieses stellt wiederum einen weiteren Schritt zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte gegenüber der „Grünen Wiese“ dar. Die bisherigen Regelungen der unterschiedlichen Öffnungszeiten in den Geschäften der Innenstädte sind für die Kunden unübersichtlich, weil sie nie genau wissen, wann welche Geschäfte geöffnet haben.
4. Der Deutsche Städtetag weist darauf hin, dass in dem Gutachten der Vorschlag fehlt, die Regelung der Samstagöffnung bis 14.00 Uhr vor einem

verkaufsoffenen Sonntag (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Ladenschlussgesetz) aufzuheben. Diese Vorschrift schränkt die Städte und den städtischen Handel bei der Festlegung verkaufsoffener Wochenenden unvertretbar stark ein und sollte deshalb mit der Novellierung beseitigt werden.

Diese Bewertung stützt sich auf den bereits eingangs erwähnten Beschluss unseres Präsidiums, den wir diesem Schreiben nochmals beifügen.

Wir sind gerne bereit, unsere Position zur Verlängerung der Ladenöffnungszeiten in der Besprechung am 4. 11. 1999 näher zu erläutern und verbleiben bis dahin

mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

**Folkert Kiepe**

Anlage

*Verlängerung der Ladenöffnungszeiten in den städtischen Zentren*

Beschluss des Präsidiums des DST vom 30. 09. 1999

„Das Präsidium des Deutschen Städtetages sieht in einer Verlängerung der Ladenöffnungszeiten ein geeignetes Instrument, um die Attraktivität der städtischen Zentren zu erhöhen. Dabei muss allerdings zeitlich und räumlich differenziert werden. Das Präsidium hat sich dazu auf folgenden Vorschlag zur Änderung des Ladenschlussgesetz verständigt:

1. An Werktagen (montags bis samstags) sollten die Läden in den städtischen Zentren bis 22.00 Uhr geöffnet werden können; für den großflächigen Einzelhandel auf der „grünen Wiese“ bleibt es bei der bisherigen Regelung.
2. Die bestehende Sonderregelung für Samstage vor einem verkaufsoffenen Sonntag (Beschränkung bis 14.00 Uhr) soll aufgehoben werden.
3. Sonntage sollten grundsätzlich Ruhetage bleiben. Allerdings sollte den Städten die Möglichkeit eröffnet werden, an maximal sechs Sonntagen im Jahr für die städtischen Zentren Ladenöffnungen zu genehmigen.“

## Anlage V-13

## DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
11017 Berlin

Berlin, 10. November 1999

*Änderung der Ladenschlusszeiten*

Anhörung/Gespräch vom 4. November 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dr. Tegtmeier,

wir danken für die Möglichkeit des Gesprächs, das wir wie Sie als sehr konstruktiv empfunden haben, und machen gern von der Möglichkeit Gebrauch, unsere mündlich vorgetragenen Positionen noch einmal schriftlich darzustellen.

1. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund befürwortet eine völlige Freigabe der Ladenöffnung für Werktage einschließlich der Samstage.
2. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund spricht sich für eine möglichst weitgehende Wahrung der Sonntagsruhe aus. Bei den Sonntagsöffnungszeiten sollte lediglich eine begrenzte Zahl von bis zu sechs Sonntagen ohne Notwendigkeit eines besonderen Ereignisses in die Entscheidung der Städte und Gemeinden gegeben werden. Die gesetzlichen Sonderregelungen für Bäder- und Fremdenverkehrsorte sollen weiter gelten, Sortimentsbeschränkungen allerdings entfallen.

Ein Wegfall des gesetzlichen Ladenschlusses wird zu einer Belebung in Citylagen beitragen, wo neben den Einkaufsmöglichkeiten auch eine breite Kultur- und Kneipenszene und regelmäßige Events gegeben sind. Dorthin und in nicht integrierte Standorte („grüne Wiese“) fließt dann auch – wie bereits der erste Liberalisierungsschritt 1996 gezeigt hat – die abendliche Kaufkraft, die in den kleineren Innenstädte nicht befriedigt werden kann und die diesen damit dauerhaft verloren geht.

Im Gegensatz zu den größeren Städten wird der von uns vertretene Bereich der eher kleineren Städte und Gemeinden und des ländlichen Raumes durch diese Kaufkraftverlagerung tendenziell Verlierer der Liberalisierung sein.

Gleichwohl befürworten wir einen Wegfall des Ladenschlusses an Werktagen, weil die dargestellten Nachteile Auswirkungen eines ohnehin stattfindenden Strukturwandels im Einzelhandel sind und nicht dauerhaft mit den Mitteln des Ladenschlusses verhindert werden können. Sonstige Gründe, die den bisherigen Eingriff in die

Gestaltungsmöglichkeiten des Marktes weiter rechtfertigen könnten, sehen wir nicht.

Wir erwarten aber deutliche Hilfestellungen des Bundes bei den Anstrengungen kleinerer Städte und Gemeinden, angesichts dieses Strukturwandels für ihre Innenstädte und Ortskerne Perspektiven jenseits des Einzelhandels zu entwickeln. Dabei denken wir insbesondere an eine Förderung von Stadt- und Regionalmarketingprojekten und an eine wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandels.

Bei der Wahrung der Sonntagsruhe als nicht-kommerzieller Wert besteht ein weitestgehendes gesellschaftliches Einvernehmen. Andererseits dürfte das „Shopping“ als Form des sonntäglichen Freizeitvergnügens bestimmter Bevölkerungsgruppen die gleiche Berechtigung haben wie andere Freizeitaktivitäten, die ebenfalls zu Sonntagsarbeit im Dienstleistungsgewerbe führen. Diesem Interesse kann durch eine Freigabe einiger weniger Sonntage im Jahr entsprochen werden, ohne dass dadurch die Sonntagsruhe der übrigen Bevölkerung gravierend beeinträchtigt würde.

Die Festsetzung der geöffneten Sonntage ist in die Hand jeder Stadt und Gemeinde zu legen und darf nicht auf Landkreise und kreisfreie oder größere Städte beschränkt bleiben. Durch Abstimmung untereinander in der Region können diese Sonntage verteilt und – wenn gewünscht – mit besonderen Events verbunden werden.

In den Tourismusorten besteht ein Bedarf an weitergehenden Sonntagsöffnungszeiten. Wir können einer engeren Definition der Tourismusorte zustimmen als teilweise bislang praktiziert; im Gegenzug sollte aber dann dort die Sortimentsbeschränkung entfallen, die ständiger Anlass von Abgrenzungsstreitigkeiten sein kann.

Zur Stärkung der Innenstädte und Ortszentren halten wir es für bedenkenswert, die Sonntagsöffnung auf diese (durch Ortsrecht festzulegenden) Bereiche zu beschränken und die nicht integrierten Standorte auf der grünen Wiese davon auszuschließen.

Die deutschen Städte und Gemeinden sind ihrerseits schon erheblich darin fortgeschritten, die durch liberalisierte Öffnungszeiten gewonnene Zeitsouveränität der Bürgerinnen und Bürger durch erweiterte Öffnungszeiten von Bürgerbüros, Bürgerämtern oder Publikums-

dienststellen zu begleiten und damit zu mehr Leben in den Innenstädten und Ortszentren beizutragen.

Wir würden es begrüßen, wenn Sie wie angekündigt nach Vorliegen eines Lösungskonzepts der beteiligten Ressorts zu einem erneuten Gespräch einladen würden, und werden daran gern teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

**Dr. Gerd Landsberg**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

**Anlagen G**

**Stellungnahmen der Gewerkschaften und sonstigen Arbeitnehmerorganisationen**

**Anlagen G-1 bis G-5**

## Anlage G-1

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (DGB)  
BUNDESVORSTAND

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Dr. Werner Tegtmeier  
Jägerstraße 9

10117 Berlin

Berlin, 8. November 1999

*Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten – ifo*

*Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel vor dem Hintergrund neuer Arbeitszeiten – sfs*

hier: Stellungnahme des DGB

Sehr geehrter Herr Dr. Tegtmeier,

zu den beiden oben genannten Gutachten nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Bereits im Jahr 1996 hat der DGB zum damaligen Gutachten des ifo-Institutes erhebliche Bedenken geäußert. Insbesondere stellten wir damals bereits in Frage, ob mit einer Veränderung der Ladenschlusszeiten ein Plus von 50 000 neuen Beschäftigungsverhältnissen und ein Umsatzplus von 20 Mrd. DM jährlich zu erzielen sei wie vom ifo prognostiziert. Die Diskussion wurde damals von den Befürwortern so vehement geführt, dass sich die Bundesregierung zu einer Veränderung veranlasst sah.

Nach drei Jahren Praxis dieses geänderten Ladenschlussgesetzes ist es nun zweckmäßig, vor dem Hintergrund weiterer Liberalisierungsforderungen aus Teilen der Politik, der Wirtschaft und einzelner Verbraucher die ursprünglich prognostizierten Annahmen und Ergebnisse zu bilanzieren.

In beiden oben genannten Gutachten formulieren die Autoren keine Belege für Umsatzsteigerungen oder Beschäftigungsaufbau. Dieses verwundert auch nicht, wenn man bedenkt, dass bei stagnierenden Umsätzen solche Situationen ausbleiben müssen. Belegt ist vielmehr, dass große Unternehmensketten weiter ausgebaut wurden und insbesondere im Bereich der kleineren und mittleren Unternehmen Schließungen die Folge waren. Daraus resultiert insbesondere für die Verbraucher eine Verschlechterung bei der wohngebietsnahen Versorgung.

Gerade im Bereich des Einzelhandels entwickelten sich in den letzten Jahren die versicherungsfreien 630,- DM-Arbeitsverhältnisse. Somit wurde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zurückgedrängt. Soziale Sicherungssysteme leiden unter einer solchen Belastung. Diese gewerkschaftliche Position wird durch die Untersuchungen bestätigt.

Insgesamt lässt sich aus den beiden Gutachten ableiten, dass mit der Änderung des Ladenschlussgesetzes 1996 die prognostizierten Erwartungen des ifo-Institutes und der damaligen Bundesregierung keineswegs eingetreten sind.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse und den Forderungen aus Teilen der Politik und der Wirtschaft müssen die jetzt politisch Verantwortlichen ihre Entscheidung bezüglich einer Veränderung des jetzigen Ladenschlussgesetzes treffen. Hierbei gilt es insbesondere, die Schutzfunktion dieses Gesetzes für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Einzelhandel im Vordergrund zu sehen.

Die Ereignisse um die Öffnung an Sonntagen in Berlin und in Halle im Spätsommer d. J. machen deutlich, dass eindeutige Rechtsklarheit in einem solchen Gesetz notwendig ist. Es darf keine Regelungskompetenz in Bezug auf Sonn- und Feiertagsöffnung für Kommunen bzw. Städte geben, damit durch gegenseitige Unterbietung und Wettbewerbsverzerrungen nicht entstehen können.

Es ist nämlich in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass große Unternehmen solche Regelungen nutzen und damit sich die Konkurrenzfähigkeit kleiner und mittlerer Betriebe erheblich verschlechtern würde. Besonders kritisch sehen wir die Forderungen zur Ladenöffnung an den Adventssonntagen.

Es muss bedacht werden, dass bereits durch die langen Samstage in der Vorweihnachtszeit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis 18.00 Uhr tätig sind und somit von einer sozialverträglichen Arbeitszeit im Falle einer Sonntagsöffnung keineswegs mehr die Rede sein kann.

Eine weitere Verlängerung der Öffnungszeiten im Einzelhandel würde umsatzstarke Betriebe mit großen Verkaufsflächen und geringer Personalbesetzung eindeutig zu Gewinnern machen. Die Verlierer wären kleine und mittlere Fachgeschäfte. Es muss davon ausgegangen werden, dass immer neue und weitere Anlässe für Sonderöffnungen gefunden werden.

Durch veränderte Ladenöffnungszeiten haben sich die Beschäftigungsstrukturen weiter verschlechtert. Dieses wird anhand der in Teilzeit arbeitenden Beschäftigten deutlich. Die Attraktivität der Tätigkeit im Einzelhandel und die Ausbildung hat durch die veränderte Arbeitszeit abgenommen. Durch längere Öffnungszeiten mit weni-

ger Fach- und Verkaufspersonal ist keine Kundenorientierung einhergegangen.

Die jetzt laufende Diskussion beinhaltet von den vehementen Verfechtern eine vollständige Deregulierung und Aufgabe des Ladenschlussgesetzes. Diese wird vom DGB aus den vorgenannten Gründen entschieden abgelehnt. Die politisch Verantwortlichen sollten erkennen, dass den Kunden das Geld zum Einkaufen fehlt und nicht die Zeit.

Die hohe Zustimmung der Kunden zu den bestehenden Ladenschlusszeiten ist eindeutig. Es sollte sich die Politik nicht von den Einkaufsinteressen einer Minderheit bei den bevorstehenden Beratungen beim Ladenschlussgesetz leiten lassen. Es geht hier in erster Linie um die Beschäftigten des Einzelhandels und das Gros der Verbraucher, die mit den bisherigen Zeiten einverstanden sind. Hinsichtlich der Veränderung des Ladenschlussgesetzes lässt sich keine schlüssige Begründung ableiten. In dieser Frage stimmen wir mit Bundeswirtschaftsminister Werner Müller überein, indem er for-

muliert: „Ich habe den Eindruck, dass dieses Thema zum Symbol für Modernisierung hochstilisiert wurde.“

Bereits im Jahr 1998 hat der DGB im Bundeskongress zum Thema Ladenöffnungszeiten einen Antrag angenommen, in dem es heißt: „Die Gewerkschaft HBV wird bei all ihren Bemühungen, eine weitere Verlängerung der Ladenöffnungszeiten im Einzelhandel zu verhindern, unterstützt. Dies gilt auch für die Überlegungen, die Sonntagsöffnung im Einzelhandel als Regelöffnungszeit bis zum Jahr 2000 einzuführen.“

Dieser Kongressantrag ist weiterhin aktuell und auf dieser Basis werden die Gewerkschaften die Gespräche mit der Politik und den Arbeitgebern führen.

Im Zusammenhang mit dem Thema Ladenschluss hat die Gewerkschaft HBV umfangreiches Argumentationsmaterial erstellt. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass diese Positionen von den Gewerkschaften des DGB voll unterstützt und mitgetragen werden.

Mit freundlichen Grüßen

**Reinhard Dombre**

## Anlage G-2

DAG – HBV – DPG – ÖTV – IG MEDIEN

An das  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Jägerstr. 9  
11017 Berlin

Hamburg, den 10. November 1999

*Stellungnahme zu den Gutachten des ifo-Instituts München und der Sozialforschungsstelle Dortmund zum Ladenschlußgesetz*

Sehr geehrte Damen und Herren,

die DAG, DPG, HBV, IG Medien und ÖTV nehmen gemeinsam zu den o. g. Gutachten Stellung. Die Gewerkschaft HBV und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) sind als zuständige Gewerkschaften für die im Handel Beschäftigten federführend.

Wir treten für eine Regelung ein, die einen ausgewogenen Kompromiß zwischen den Interessen von Beschäftigten, Verbraucherinnen und Verbraucher und den Einzelhandelsunternehmen darstellt.

Das geltende Ladenschlußgesetz beinhaltet einen solchen Kompromiß und darf keinesfalls für eine schlechtere Lösung aufgegeben werden.

Wir erwarten von der Bundesregierung die Verhinderung eines weiteren Sozialabbaus der Arbeits- und Lebensbedingungen für die Beschäftigten des Handels, der bei einer nochmaligen Verlängerung der Ladenöffnungszeiten die Folge wäre.

Mit freundlichen Grüßen

**Roland Issen, DAG**      **Margret Mönig-Raane, HBV**      **Michael Sommer, DPG**  
**Herbert Mai, ÖTV**      **Detlef Hensche, IG Medien**

*Gemeinsame Stellungnahme der Gewerkschaften zu den Ladenschlussgutachten des ifo-Instituts und der Sozialforschungsstelle, Dortmund*

#### 1. Allgemeine Vorbemerkungen zu den Gutachten

Hiermit nehmen die Gewerkschaften in zusammengefasster Form Stellung zu den beiden Ladenschlussgutachten des ifo-Instituts und der Sozialforschungsstelle. Angesichts der kurz bemessenen Frist für diese Stellungnahme beschränken wir uns auf – aus unserer Sicht – wesentliche Hauptpunkte. Wir behalten uns ausdrücklich vor, zu einem späteren Zeitpunkt ausführlicher auf einzelne Punkte und Passagen einzugehen.

HBV und DAG als zuständige Gewerkschaften für die im Handel Beschäftigten begrüßen die differenzierte und aussagekräftige Analyse der Sozialforschungsstelle (SFS) der Entwicklung der Beschäftigung und der Arbeitsbedingungen im Einzelhandel.

Wir kritisieren, dass die SFS nicht den Auftrag hatte, aus dieser Bestandsaufnahme Schlussfolgerungen zu ziehen und keine Empfehlung für die weitere Entwick-

lung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen im Einzelhandel geben konnte.

Wir kritisieren, dass das ifo-Institut wiederum beauftragt wurde, eine Empfehlung abzugeben. Wir kritisieren dies insbesondere im Kontext der äußerst negativen Erfahrungen mit der „Prognose“ und der „Empfehlung“ des ifo-Instituts im Jahre 1995. Die damalige „Prognose“ des ifo-Instituts (positive Umsatz- und Beschäftigungseffekte infolge längerer Öffnungszeiten) haben die Gewerkschaften in ihren Stellungnahmen (September 1995) massiv in Frage gestellt und als „politische Prognose“ gewertet. In der Zwischenzeit wurden unsere damaligen Befürchtungen von der Realität noch überholt.

Wir halten es unter wissenschaftlichen Kriterien für absolut unverständlich und nicht nachvollziehbar, dass das Institut in seinem vorliegenden Bericht keine Zeile für die Überprüfung seiner damaligen „Prognose“ verwendet. Hätte das Institut die Ergebnisse der aktuellen Untersuchung mit der Prognose von 1995 verglichen, hätte es offen seine Fehlprognose zugeben müssen. Diesen „Mut“ hatten die Münchener Forscher indes nicht. Stattdessen erklärt der Präsident des ifo-Instituts lapidar:

„Es kommt gar nicht darauf an, dass Arbeitsplätze geschaffen werden“. (Pressekonferenz am 12. 10. 1999).

Es ist aus unserer Sicht nicht hinnehmbar, dass ein Institut die Schaffung/Sicherung von Arbeitsplätzen für unwichtig erklären darf!

Die aktuellen Untersuchungsergebnisse des ifo-Instituts über die Auswirkungen von 3 Jahren Ladenschlussgesetz sind – ähnlich wie der Untersuchungsteil von 1995 – exakt und aufschlussreich. Die Empfehlung des Instituts nach völliger Freigabe der Öffnungszeiten von Montag bis Samstag hat – wie schon 1995 – wiederum mit dem Analyseteil nichts zu tun und erweist sich als blanke Ideologie. Diesmal wird als „Begründung“ eine pseudowissenschaftliche Abhandlung über die Funktionsmechanismen des Marktes angeführt.

Diesmal verspricht ifo nicht mehr Arbeitsplätze (s.o.), sondern „mehr Wohlfahrt“, wenn nur alles dem Markt überlassen bleibt. Das schlichte Credo ihrer neoliberalen Darlegungen lautet, der Markt könne am Besten regeln, was für Beschäftigte, Betriebe und Verbraucher die größten Vorteile bringt. Die Politik solle sich gefälligst heraushalten.

Ihr marktradikales Plädoyer wird folgendermaßen abgeleitet:

„Apriori (d.h. vorab) gibt es keinen Grund für die Vermutung, dass der Wettbewerb hinsichtlich der Öffnungszeiten versagt, während er in vielen anderen Dimensionen wie Preis, Menge und Qualität hervorragend funktioniert. Ein Konsument wird nur dann am Abend oder Sonntag einkaufen, wenn es für ihn vorteilhaft ist. Und ein Einzelhändler wird sein Geschäft nur dann länger öffnen, wenn der damit erzielbare Umsatz die Kosten decken kann“ (ifo, S. 241).

Offenbar hat ifo sein eigenes Untersuchungsergebnis nicht gelesen, denn die meisten Läden, die länger geöffnet haben, haben weniger Umsatz gemacht und können die damit verbundenen Kosten nicht decken!

Wieder verspricht das ifo in seinen Empfehlungen etwas, was schon jetzt durch die Praxis und durch ihre Studie selbst widerlegt worden ist.

Fakt ist nun einmal, dass die Konzerne im Verdrängungs- und Vernichtungswettbewerb des Einzelhandels – also in der real-existierenden „freien“ Marktwirtschaft – die Öffnungszeiten systematisch einsetzen, um der Konkurrenz Marktanteile abzujagen, auch wenn dies aktuell mehr kostet als es bringt!

Noch abenteuerlicher wird es bei der Frage, wie „der Markt“ die Nachteile von längeren Arbeitszeiten am Abend und am Wochenende für die Beschäftigten ausgleicht. Für das ifo ist auch das natürlich kein Problem:

„Die Freiwilligkeit der Kontrahierung stellt sicher, dass der Nachteil ungünstiger Arbeitszeiten durch eine entsprechend höhere Entlohnung aufgefangen wird. Am Sonntag wie an jedem anderen Tag wird nur derjenige arbeiten, der den gezahlten Lohn (bzw.

Lohnzuschlag) höher schätzt, als die entgangene Freizeit“ (ifo, S. 240).

Wir hätten gerne erfahren, wo Unternehmer Beschäftigten freiwillig mehr Zuschläge für Abend- oder Wochenendarbeit anbieten. Wir kennen eine andere Realität:

- 1996 mussten die Gewerkschaften wochenlang für die mageren Zeitzuschläge von 20 % streiken.
- Für die Manteltarifrunde ab 1. 1. 2000 haben die Arbeitgeber schon jetzt angekündigt, dass sie die Zuschläge streichen wollen.

Dass im übrigen Millionen Arbeitslose und der permanente Personalabbau im Einzelhandel die „freie Wahl“ bei der Suche eines Arbeitsplatzes und bei der „Freiwilligkeit der Kontrahierung“ massiv einschränken – solche einfachen Wahrheiten gibt es in der schönen neuen Welt der „reinen“ Marktwirtschaft des ifo-Instituts nicht!

Wir konzentrieren uns im folgenden in unserer Stellungnahme insbesondere auf die Schwerpunkte:

- Umsatzentwicklung
- Anzahl und Struktur der Arbeitsplätze
- Arbeitszeitlage und Arbeitsbedingungen
- Einzelhandelsstruktur.

## 2. Auswirkungen auf die Einzelhandelsumsätze

### 2.1. Umsatzentwicklung und Ausgabeverhalten der Verbraucher

Im Vorfeld der Änderung des Ladenschlussgesetzes 1995/96 hieß es: Eine Liberalisierung der Öffnungszeiten wird positive Umsatz- und Arbeitsplatzeffekte bewirken:

„Es ist mit einem zusätzlichen Marktpotenzial in der Höhe von 20 Mrd. DM zu rechnen, das dem Einzelhandel in einem Zeitraum von etwa drei Jahren Umsatzsteigerungen in der Größenordnung von 2 bis 3 % erlauben würde. Damit wäre eine Beschäftigungssteigerung von etwa 50 000 möglich.“ (Pressemitteilung des ifo vom 11. 8. 1995)

Heute muss das ifo-Institut feststellen:

- Der Einzelhandelsumsatz hat sich nicht erhöht; er ist im ersten Jahr der längeren Öffnungszeiten (1997) sogar um 0,9 % gesunken (ifo, S. 12).
- Der Anteil des Einzelhandelsumsatzes am privaten Verbrauch ist weiter gesunken.
- 84 % der Verbraucher, die die längeren Öffnungszeiten nutzen, geben nicht mehr Geld aus. Sie nutzen vielmehr die Zeit, um zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen.

Damit wird die Gewerkschafts-Position bestätigt: Den Kunden fehlt das Geld, nicht die Zeit zum Einkaufen!

## 2.2. Nutzung der neuen Öffnungszeiten

Die seit 1996 verlängerten Öffnungszeiten werden nur zu einem Teil von den Verbrauchern genutzt:

- Die längere Samstagöffnung nutzen 47 % nie, 43 % ab und zu/öfter mal, 9 % wöchentlich.
- Die längeren Öffnungszeiten Montag bis Mittwoch nutzen 56 % nie, 37 % ab und zu/öfter mal, 5 % wöchentlich.
- Die Öffnungszeiten Donnerstag und Freitag nach 18.30 Uhr nutzen 45 – 49 % nie, 45 – 39 % ab und zu/öfter mal und nur 8 – 10 % wöchentlich. (ifo, S. 34–38)

Insgesamt: Zwischen 45 – 50 % der Verbraucher nutzen die längeren Öffnungszeiten nie, nur 10 % nutzen sie wöchentlich.

Bei Einkäufen nach 18.30 Uhr bzw. nach 14.00 Uhr am Samstag werden Geschäfte in der City, auf der Grünen Wiese und großflächige, filialisierte Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser bevorzugt. (ifo, S. 88) Kleinere Gemeinden und kleinere Nachbarschaftsläden gehen leer aus.

## 2.3. Umsatzentwicklung und Öffnungszeiten aus Sicht der Betriebe

Nur 33 % aller Verkaufsstellen öffnen mindestens 2 × wöchentlich an Werktagen nach 18.30 Uhr; nur 29 % öffnen samstags nach 14.00 Uhr.

Die maximal mögliche Nutzung von 80 Stunden wird im Durchschnitt aller Betriebe nicht annähernd erreicht. Die überwiegende Zahl der Betriebe hat Öffnungszeiten bis zu 59,5 Stunden. Nur 21,3 % öffnen 60 Stunden und länger.

Von den Vertriebstypen öffnen die SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte mit insgesamt 62,3 Stunden am längsten. (sfs, S. 34)

Am meisten nutzen die längeren Öffnungszeiten

- große Verkaufsstellen mit mehr als 5 Mio. Jahresumsatz; bei mehr als 25 Mio. Jahresumsatz nutzen 80 % die neuen abendlichen Öffnungszeiten voll!
- Verkaufsstellen in der City oder in einem Einkaufszentrum.

Damit wird untermauert, was die Gewerkschaften bereits 1996 vorausgesagt haben: die Öffnungszeiten werden immer mehr zu einem Mittel im Verdrängungswettbewerb. So muss auch das ifo-Institut heute konstatieren:

„Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die abendlichen Öffnungszeiten bis 20.00 Uhr zu einem konstitutiven Wettbewerbsparameter der großflächigen und preisaktiven Betriebstypen geworden sind“ (ifo, S. 107)

## 3. Anzahl und Struktur der Arbeitsplätze

Hier hat sich in vollem Umfang bestätigt, was die Gewerkschaften 1995/96 befürchtet und vorausgesagt haben:

Die längeren Öffnungszeiten haben nicht nur keine Arbeitsplätze gebracht – sie haben durch die Umsatzverlagerungen sogar massiv Arbeitsplätze gekostet:

„In den letzten drei Jahren sind in den Verkaufsstellen des Einzelhandels ca. sechs Prozent der Arbeitsplätze verloren gegangen. Das Volumen der Beschäftigung, also die Anzahl der im Verkauf geleisteten Arbeitsstunden, verringerte sich um mehr als acht Prozent. Weil vor allem Vollzeitarbeitsplätze entfallen sind, hat sich das Beschäftigungsvolumen noch stärker reduziert, als es die Anzahl der insgesamt verloren gegangenen Arbeitsplätze auf den ersten Blick erkennen lässt.“ (sfs, S. 16)

Abgebaut wurden vor allem Vollzeitarbeitsplätze, aber auch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze gingen massenhaft verloren. Gleichzeitig wurde die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse weiter erhöht.

Bezogen auf die verschiedenen Betriebsformen ist die Beschäftigungsentwicklung sehr unterschiedlich verlaufen:

- Fachgeschäfte und die Kauf- und Warenhäuser sind am stärksten an den Arbeitsplatzverlusten beteiligt.
- Zwei Drittel aller Vollzeitstellen wurden bei den kleinen Fachgeschäften und den Warenhäusern abgebaut.
- Der Rückgang der Teilzeitarbeit wurde zu über zwei Dritteln allein von den Kauf- und Warenhäusern verursacht. (sfs, S. 24 ff.)

Eine wichtige Frage lautet, wie die „Verlängerer“ die neuen Öffnungszeiten personell umgesetzt haben. Das Ergebnis ist erschreckend:

In den Betrieben mit längeren Öffnungszeiten ging die Anzahl der Beschäftigten noch stärker zurück als in den Betrieben, die ihre Öffnungszeiten nicht verlängert haben. (sfs, S. 35).

Bei den „Verlängerern“ haben

- 43 % keine Veränderung beim Personal vorgenommen,
- lediglich 21,4 % der Betriebe die Beschäftigung ausgeweitet,
- mehr als ein Drittel sogar noch Arbeitsplätze abgebaut. (sfs, S. 38)

Das heißt: Vier Fünftel aller „Verlängerer“ haben heute genauso viel oder noch weniger Personal beschäftigt als 1996!

Fazit: Die vollmundigen Versprechungen von 1995/96 – 50 000 Arbeitsplätze mehr – sind wie ein Kartenhaus in sich zusammen gefallen. Stattdessen hat sich bestätigt, was die Gewerkschaften vorausgesagt haben: durch die Umsatzverlagerung zu bedienungsarmen Großbetrieben haben die neuen Öffnungszeiten zur Vernichtung von Arbeitsplätzen beigetragen. Die Struktur der Beschäftigung hat sich gleichzeitig massiv zu Lasten der Vollbeschäftigten verschlechtert.

4. Arbeitsbedingungen – Arbeitszeitlage

Mehr als die Hälfte der Einzelhandelsbeschäftigten arbeitet in Betrieben, die die neuen Ladenöffnungszeiten nutzen. Sie werden zu ca. 70 % regelmäßig in den neuen Öffnungszeiten eingesetzt. 38 % aller Beschäftigten sind deshalb von den neuen Öffnungszeiten betroffen. (sfs, S. 94/95)

In den Betrieben, die länger öffnen, müssen in den Spätöffnungszeiten:

- 41 % der Vollzeitbeschäftigten jeden Tag und 30 % 2–3 mal pro Woche,
- 75 % der Inhaber jeden Tag arbeiten.

Durch die längeren Öffnungszeiten und die knappe Personaldecke hat es einen massiven Druck zu noch mehr Flexibilisierung in den Betrieben gegeben. Vor allem für die Teilzeitbeschäftigten und die geringfügig Beschäftigten ist der flexible Einsatz sehr viel bestimmender geworden. (sfs, S. 59)

- Der Anteil der Beschäftigten, die feste Arbeitszeiten haben, ist von drei Viertel (1996) auf zwei Drittel zurückgegangen.
- Variable Arbeitszeiten sind dabei insbesondere in den operativen Bereichen sehr häufig. „40 Prozent der im Verkauf tätigen Beschäftigten und mehr als die Hälfte der KassiererInnen haben von Woche zu Woche unterschiedliche Arbeitszeiten.“ (sfs, S. 86)
- Dabei sind die Vorlaufzeiten der Personaleinsatzplanung sehr kurz. 38 Prozent erfahren weniger als vier Tage vorher, wann sie arbeiten sollen. (sfs, S. 88)

Kapovaz (= Kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit) ist also für viele Beschäftigte bittere Realität geworden!

Infolge längerer Öffnungszeiten und gleichzeitigem Personalabbau ist die Grundlage für arbeitnehmerfreundliche Arbeitszeiten systematisch verschlechtert worden. Die Mehrarbeit im Einzelhandel hat deshalb drastisch zugenommen. Längere Öffnungszeiten, Personalabbau und Überstunden stehen in einem direkten Zusammenhang:

- Besonders betroffen sind die Vollzeitkräfte; zwei Drittel von ihnen leisten regelmäßig Überstunden.
- Überdurchschnittlich viele Überstunden leisten Beschäftigte in Lebensmittel- und in Verbrauchermärkten sowie SB-Warenhäusern (sfs, S. 89)

**Durchschnittlich geleistete Überstunden pro Monat**

	Gesamt	West	Ost
Vollzeit	18,9	19,1	18,4
Teilzeit	12,8	12,7	13,5
Ger. Besch.	9,7	9,3	15,1
Gesamt	16,8	16,6	17,2

Quelle: sfs, S. 89

Mit diesen Methoden der flexiblen Arbeitszeit haben es vor allem „Verlängerer“ geschafft, trotz längerer Öff-

nungszeiten kein zusätzliches Personal einstellen zu müssen.

**Exkurs:**

Kann der Arbeitnehmerschutz auch außerhalb des Ladenschlussgesetzes geregelt werden?

Das ifo-Institut hält das Ladenschlussgesetz als Arbeitnehmerschutzgesetz für überholt und schlägt stattdessen individuelle oder betriebliche/tarifliche Regelungen vor.

HBV und DAG wissen aus einer 10 Jahre langen Erfahrung, dass solche Regelungen nicht ansatzweise das kompensieren können, was verschlechterte gesetzliche Regelungen für den Arbeitnehmerschutz anrichten.

Zur Vorgeschichte:

1989 haben HBV und DAG nach der gesetzlichen Einführung des „langen Donnerstags“ und 1996 nach der generellen Verlängerung der Öffnungszeiten in wochenlangen Tarifaueinandersetzungen u. a. folgende Regelungen durchgesetzt:

- Zeitzuschläge zum Ausgleich ungünstiger Arbeitszeiten (20 % ab 18:30 Uhr und an den meisten Samstagen ab 14:00 Uhr)
- Vorgaben für verschiedene Varianten von Arbeitszeitsystemen, um möglichst viele freie Abende und freie Wochenenden zu sichern
- Freistellungsansprüche von Spätarbeit für Eltern mit pflegebedürftigen Kindern, für Fortbildungsveranstaltungen, bei schlechten Verkehrsverbindungen.

Es bedurfte erheblicher Auseinandersetzungen, diese Regelungen für allgemeinverbindlich zu erklären. Der Bundesverband der Arbeitgeberverbände hatte sich zum Tarifensor erklärt und seine Mitglieder aufgefordert, in den Ländertarifausschüssen dagegen zu stimmen, da sie jegliche Ausgleichsregelung für ungünstige Arbeitszeiten ablehnten: Ihr Ziel war und ist, alle Arbeitszeiten „gleich zu stellen“ und damit Spät-, Nacht- und Wochenendzuschläge abzuschaffen.

Die Umsetzung dieser Regelungen in den Betrieben ist – wie die sfs-Untersuchung zeigt – nur teilweise gelungen, am ehesten noch in den größeren Warenhäusern. Das liegt nur teilweise an den instabilen oder nicht vorhandenen Betriebsratsstrukturen, sondern vor allem an der dünnen Personalbesetzung (z. B. im SB-Warenhaus und im Discounterbereich), die eine Umsetzung und Einhaltung der tariflichen Bestimmungen massiv erschwert: wenn die Personalbesetzung pro Filiale oder Abteilung nur 1–2 Beschäftigte vorsieht, fehlt die materielle Voraussetzung zur Regelung arbeitnehmerfreundlicher Arbeitszeiten.

Aber selbst da, wo dies aufgrund einer besseren Personalbesetzung eher gelingt (wie etwa im Warenhausbereich), hat sich gezeigt, dass sich das Bedürfnis nach freien Abenden und freien Wochenenden auch durch Zuschläge nicht ausgleichen lässt. Mehr freie Tage in der Woche sind dafür kein adäquater Ausgleich!

Wenn die Öffnungszeiten noch stärker verlängert würden, wäre die Tarifpolitik endgültig überfordert:

- Da die Umsätze wiederum nicht steigen werden, würde sich die Schere zwischen weniger Personal pro Fläche und pro Stunde Öffnungszeit noch weiter öffnen.
- Da die Arbeitgeber die betriebswirtschaftlichen Kosten längerer Öffnungszeiten kennen, haben sie bereits jetzt den Abbau von Zuschlägen und Ausgleichsregelungen für die Manteltarifrunde im Jahre 2000 gefordert. Sie verlangen also, dass die Kosten des Verdrängungswettbewerbs durch schlechtere Arbeitsbedingungen und Personalabbau subventioniert werden.
- Da sich der Einzelhandelsarbeitgeberverband u. a. als Folge des internen Verdrängungswettbewerbs in einem labilen Zustand befindet (Austritt von großen Textilunternehmen, Karstadt und Neckermann aus dem HDE) ist die Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Tarifverträge für die Zukunft gefährdet. Das verschafft Außenseitern einen Wettbewerbsvorteil und untergräbt die Bindekraft von Tarifverträgen.

Fazit:

Die Tarifverträge im Einzelhandel sind keine Ausfallbürgen für Probleme, welche die Politik durch Deregulierung ausgelöst hat.

## 5. Bewertung der neuen Öffnungszeiten durch die Interessengruppen

### 5.1. Beschäftigte

Trotz aller Anstrengungen für sozialverträgliche Arbeitsbedingungen in tariflichen und betrieblichen Regelungen, bleiben die Spätöffnungszeiten unbeliebt. Bei den betroffenen Beschäftigten wurden gravierende Veränderungen im persönlichen Bereich festgestellt. Verschlechterungen gibt es insbesondere hinsichtlich der Punkte

- Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf (37,9 %)
  - Zeit für Familie (34,8 %)
  - Freizeitnutzung (29,0 %)
  - Zeit für Weiterbildung (28,2 %)
  - Erschöpfung nach der Arbeit (28,2 %).
- (sfs, S. 100)

Noch deutlicher fällt das Ergebnis bei den Vollzeitbeschäftigten aus, die natürlich häufiger abends und am Samstagnachmittag arbeiten müssen, als dieses bei Teilzeitbeschäftigten der Fall ist:

- 41,6 % haben weniger Zeit für die Familie, nur 5,5 % mehr
- 46 % können schlechter Privatleben und Beruf vereinbaren
- 30,8 % fühlen sich mehr erschöpft, nur 3,1 % weniger.

Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass die Beschäftigten mit großer Mehrheit keine

nochmalige Verschlechterung der gesetzlichen Öffnungszeiten wollen. Hier würden an Montagen bis Freitagen

- am liebsten 47 % wieder zum alten Ladenschlussgesetz bis 18.30 Uhr zurück
- und nur 9 % wollen zu Zeiten nach 20.00 Uhr arbeiten.

An Samstagen

- möchten 61 % wieder zu den gesetzlichen Öffnungszeiten bis 14.00 Uhr zurückkehren
- und nur 11 % wollen nach 16.00 Uhr arbeiten.

### 5.2. Verbraucher

Lediglich eine Minderheit der Verbraucher will, dass die Ladenöffnungszeiten noch einmal verlängert werden:

- Nur 16 % wollen, dass montags bis freitags auch nach 20.00 Uhr geöffnet wird; am Samstag wollen nur 25 % Öffnungszeiten, um nach 16.00 Uhr einkaufen gehen zu können.
- Die Gruppe derer, die sich die alten Öffnungszeiten vor 1996 zurückwünscht, ist sogar größer: 26 % wollen montags bis freitags zurück zu 18.30 Uhr; an normalen Samstagen wünschen 35 % Öffnungszeiten bis 14.00 Uhr. (ifo, S. 57/59).

Da diese Befragungsergebnisse dem ifo offenbar nicht ins „Konzept“ passen, versucht das Institut die „Wunderfrage“ nach der generellen Abschaffung gesetzlicher Öffnungszeiten in den Vordergrund zu schieben. (ifo, S. 61/62). Danach sind 45 % eher für Abschaffung an den Wochentagen, 36 % sprechen sich eher dagegen aus, aber nur 21 % sind für völlige Freigabe an den Sonn- und Feiertagen.

Fakt bleibt aber:

- Nur die Hälfte der Verbraucher nutzt überhaupt die seit 1996 verlängerten Öffnungszeiten
- und nur eine kleine Minderheit will noch längere Öffnungszeiten.

Wäre den Verbrauchern bewusst, dass sie längere Öffnungszeiten mit Personalabbau und damit schlechterer Bedienung/Beratung sowie mit einem weiteren Ladensterben der wohngebietsnahen Läden „bezahlen“ müssen, wäre die Meinung mit Sicherheit noch eindeutiger gegen eine weitere Verlängerung.

### 5.3. Betriebe

Von allen befragten Verkaufsstellen halten Öffnungszeiten montags bis freitags für sinnvoll

bis 18.30 Uhr 40,2 % der Betriebe

von 18.30–20.00 Uhr 30,9 % der Betriebe

nach 20.00 bzw. ohne gesetzliche Beschränkung (ifo, S. 173) 27,2 % der Betriebe.

An Samstagen halten die Verkaufsstellen folgende Öffnungszeiten für sinnvoll

- |   |         |
|---|---------|
| – bis 14.00 Uhr   | 46,2 %  |
| – bis 16.00 Uhr   | 19,2 %  |
| – nach 16.00 Uhr bzw. ohne gesetzliche Beschränkung (ifo, S. 174) | 32,5 %. |

Selbst diese Befragungsergebnisse sind noch mit Vorsicht zu genießen, da die Konzerne bekanntlich ihre Geschäftsführer angewiesen hatten, für eine nochmalige Verschlechterung des Gesetzes zu plädieren.

Fazit: Die Mehrheit der Verbraucher, der Betriebe und der Beschäftigten will keine weitere Verlängerung der Öffnungszeiten.

## 6. Einzelhandelsstruktur und Ladenschluss

Die Situation im deutschen Einzelhandel ist verfahren. Bei einer seit 1994 anhaltend schwachen Einzelhandelskonjunktur haben die Konzerne die Verkaufsflächen kontinuierlich ausgeweitet. Die gesamte Verkaufsfläche wuchs von 91,4 Mio. auf 102,8 Mio. Quadratmeter (plus 12,5 %). Diese Scherenentwicklung hat zu einem Rückgang der Flächenproduktivität um über 10 % geführt und gleichzeitig den Wettbewerbsdruck enorm erhöht.

In ihrem Kampf um Marktanteile, sprich: Verdrängung der Konkurrenz, wird neben den Mitteln der Verkaufsflächenexpansion und einer aggressiven Preispolitik immer stärker die Öffnungszeit als Aktionsparameter eingesetzt. Die Konzerne nutzen die Öffnungszeiten als zusätzliches Mittel im Verdrängungskampf.

Dies ist offenbar auch dem ifo-Institut nicht entgangen. Entgegen ihrer 1995er „Prognose“, dass nämlich „innovative“, „öffnungsaktive“ Mittelständler die neue Freiheit nutzen, stellt ifo heute fest:

„Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass die abendlichen Öffnungszeiten bis 20.00 Uhr zu einem konstitutiven Wettbewerbsparameter der großflächigen und preisaktiven Betriebstypen geworden sind“ (ifo, S. 107).

Beim Kampf um Umsatz und Marktanteile werden von den Konzernen Preiskrieg, Flächenexpansion und längere Öffnungszeiten als Mittel eingesetzt, finanziert über Einkaufsmacht und niedrige Personalkosten. Deshalb muss auch ifo zugeben, dass längere Öffnungszeiten keine Wunderwaffe sind:

„Neben der für den Einzelhandel nicht gerade positiven konjunkturellen Entwicklung spielen vor allem das Vordringen von sehr preisaggressiven Angeboten und die sich verstärkende Konkurrenz von großflächigen Einzelhandelsprojekten eine große Rolle für die Positionierung der einzelnen Verkaufsstellen im lokalen und regionalen Wettbewerb“ (ifo, S. 161).

Die längeren Öffnungszeiten haben insgesamt nicht zu mehr Umsätzen geführt. Selbst die „Verlängerer“ haben im Schnitt keinen Umsatzzuwachs. Aufwand und Ertrag stehen in keinem Verhältnis. Aber angesichts des harten

Verdrängungswettbewerbs sind die dadurch ausgelösten Umsatzverlagerungen existenzbedrohend für die Verlierer: kleinere Innenstädte, Stadtteile, ländliche Gebiete, kleinere Läden.

Lapidar heißt es dazu: „Die Mehrheit der kleineren Läden besitzt vielfach nicht die betrieblichen und absatzwirtschaftlichen Voraussetzungen, um mit verlängerten Öffnungszeiten einen besseren wirtschaftlichen Ertrag zu erzielen“ (ifo, S. 126).

Fakt ist: längere Öffnungszeiten haben massiv dazu beigetragen, die Umsatzverlagerungen zu beschleunigen und verschärfen damit den Konzentrationsprozess und – parallel dazu – den Niedergang des mittelständischen Einzelhandels. Das Gewinner-Verlierer-Szenario wird infolge längerer Öffnungszeiten eindeutig zu Lasten der kleineren und mittleren Unternehmen forciert.

Wettbewerbsargumente lässt das ifo aber nicht zu: Schutz des Mittelstandes, Schutz der Einzelhandelsversorgung auf dem Lande? Alles kein Problem. Wer dem gnadenlosen Wettbewerb nicht standhält, hat es eben nicht besser verdient!

„Es bleibt daher unveränderte Zielsetzung einer Liberalisierung, mit den Öffnungszeiten einen zusätzlichen Parameter in den Wettbewerb der Einzelhandelsunternehmen einzuführen. Damit könnte – im Gegensatz zu den vorherrschenden Erwartungen – die Bedeutung des Preis- und Flächenwettbewerbs abgemildert werden. Die Liberalisierung des Ladenschlusses verstärkt zwar den Wettbewerb zwischen den Unternehmen, eröffnet aber sowohl großen als auch kleinen Geschäften Erfolg versprechende Handlungsoptionen. In Gefahr geraten hingegen Unternehmen, die diese Option auf Grund ihrer Betriebs- und Kostenstrukturen oder ihrer Personalstruktur nicht nutzen können“ (ifo, S. 249/250).

Fakt ist: Eine Veränderung der zeitlichen Nutzungsdauer eigener Ressourcen wirkt – ebenso wie die Flächenexpansion eines Unternehmens – als Ausweitung der Geschäftstätigkeit. Vor dem Hintergrund der Verengung des Marktes (Nachfragesituation/Massenkaufkraft) bedeutet dies automatisch Verdrängung.

Beide Maßnahmen zusammen erreichen eine neue Wirkungsdimension, welche insbesondere unter dem erreichten Grad der Konzentration als ausgesprochen gefährlich betrachtet werden muss.

Fakt ist: Die Deregulierung des Ladenschlussgesetzes hat die enormen strukturellen Probleme im Einzelhandel zwar nicht verursacht, aber in massiver Weise beschleunigt. Jede weitere Deregulierung würde diesen Prozess weiter und zusätzlich verschärfen.

Politik für den Einzelhandel, die sich als Politik für Mittelstand, ausgewogene Handelsstrukturen, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen versteht, muss sich deshalb endlich gezielt um die eigentlichen Probleme der Branche kümmern, anstatt das Symbolthema Ladenschluss zu bedienen.

Schon bei der Änderung des Ladenschlussgesetzes 1996 wurde ignoriert, dass eine Mehrheit der Einzelhändler damals für Beibehaltung der Ladenschlusszeiten waren. Die Ergebnisse der aktuellen Studie bestätigen unsere

Vorhersagen, dass die Deregulierung der Öffnungszeiten den Verdrängungswettbewerb in massiver Weise anheizt. Mit einer weiteren Deregulierung würde sich die Politik wiederum für die Förderung der marktbeherrschenden Unternehmen entscheiden. Das lehnen wir ab!

#### 7. Das Ladenschlussgesetz und die Ausnahmeregelungen

Die Ausnahmeregelungen sind in den letzten Jahren systematisch missbraucht worden. In diesem Sommer haben eine Reihe von Kommunen, Bundesländern und Warenhaus-Unternehmen bewusst gesetzliche Regelungen unterlaufen, um das Gesetz insgesamt zu Fall zu bringen. Daraus haben das ifo-Institut und andere abgeleitet, das jetzige Ladenschlussgesetz sei nicht mehr zu halten. In der Diskussion ist eine Präzisierung der Ausnahmeregelungen, aber in Verbindung mit einer Ausweitung der allgemeinen Öffnungszeiten. Angeblich soll damit ein verändertes Ladenschlussgesetz mehr Bindekraft erhalten.

HBV und DAG lehnen diese Position ab. So wünschenswert eine Präzisierung der Ausnahmeregelungen wäre, so deutlich erklären wir gleichermaßen, dass der Erhalt des gesamten Ladenschlussgesetzes für uns im Vordergrund steht!

Darüber hinaus lehnen wir es nachdrücklich ab, dass der Missbrauch der Ausnahmeregelungen zum Anlass genommen wird, um die Öffnungszeiten generell zu verlängern. Genauso wenig wie die Zunahme des Ladendiebstahles dazu führen darf, dies zum Kavaliersdelikt zu machen, darf ein bewusstes Unterlaufen von Gesetzen damit „belohnt“ werden, dass Gesetzenormen immer mehr aufgeweicht werden.

Soweit Gerichte mit den Verstößen befasst waren, haben sie in vielen Fällen der rechtsmissbräuchlichen Anwendung von Ländern und Kommunen Grenzen gesetzt. Sie haben damit bewiesen, dass die gesetzlichen Definitionen – bei allen Schwierigkeiten – eine justitiable Grenze bilden. Die Aufgabe der Bundesregierung besteht also u. E. darin, für die Einhaltung des Gesetzes zu sorgen. Wir erwarten deshalb,

- dass das zuständige Bundesministerium von seinem gesetzlichen Recht zur Vorgabe von Regeln für die Anwendung von Ausnahmebestimmungen mehr Gebrauch macht, um Missbrauch zu verhindern (z. B. beim § 23),
- dass die Klagemöglichkeiten erleichtert werden,
- dass in den regelmäßigen Bund-Länder-Konsultationsrunden der Bund stärker auf Einhaltung der Normen drängt.

#### Exkurs:

Auswirkung einer evtl. verlängerten Samstagsöffnung auf den Sonntag

Das ifo-Institut und die Bundesregierung haben bisher – wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten – erklärt, dass sie an der Sonntagsruhe festhalten wollen. Das ifo fordert aber die volle Aufhebung des Ladenschlusses am

Samstag; andere Verbände fordern „zumindest“ eine Verlängerung der Samstagsöffnung.

Wir sehen einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Bewahrung der Sonntagsruhe und eingeschränkten Öffnungszeiten am Samstag:

1. Für die Beschäftigten kann der Sonntag als Tag der Ruhe und der Gemeinsamkeit nur dann entsprechend genutzt werden, wenn der Samstag zur Erledigung verschiedener Arbeiten verfügbar ist. Dies hat gerade bei der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und der Single-Haushalte wachsende Bedeutung. Der Samstagabend als Abend für Feiern und besondere Ereignisse kann auch dann nur seine Bedeutung entfalten, wenn zumindest der Samstagnachmittag frei ist.
2. Je mehr der Samstag zum normalen Werktag wird, desto mehr wird der Sonntag für Vor- und Nacharbeiten in Mitleidenschaft gezogen. Im Einzelhandel ist die Sonntagsruhe gefährdet für Lager/Fuhrpark, Reparaturarbeiten, Inventurtätigkeiten, Warenpflege/Aufräumarbeiten in den Filialen.
3. Große Innenstädte und Einkaufszentren versuchen überregionale Kundenströme durch „Events“ und die Verbindung von Einkauf, Tourismus und Freizeitangeboten an sich zu ziehen. Angebote werden auf das Wochenende konzentriert. Samstag und Sonntag werden dabei häufig verbunden, damit sich die Investitionen (Werbeaufwand, Freizeitangebote) lohnen. Diese Art von Wochenend-Events gefährdet nicht nur die Sonntagsruhe, sondern tragen auch zur Verödung kleinerer und mittlerer Innenstädte bei, die sich dies nicht „leisten“ können.

Wer die Sonntagsruhe erhalten will, muss die Öffnungszeiten am Samstag ebenfalls halten!

#### 8. Fazit von 3 Jahren Ladenschlussbilanz

- Weniger Arbeitsplätze, vor allem Vollzeitarbeitsplätze, aber auch Rückgang der Ausbildungsplätze, d. h.
  - noch weniger Chancen vor allem für Frauen, im Einzelhandel eine existenzsichernde Arbeit zu finden
  - noch weniger Bedienung/Beratung für die Kunden
  - noch mehr Leistungsdruck, graue Überstunden.
- Umsatzverlagerungen zu wenigen Großbetrieben und Zentren, d. h.
  - Einzelhandelsversorgung auf dem Land, in Kleinstädten, in Wohngebieten noch mehr gefährdet
  - Konzentrationsprozess wird beschleunigt
  - preisaggressive Massenanbieter verdrängen Vielfalt und Qualität im Einzelhandel.

- Die Arbeitszeiten im Einzelhandel werden immer belastender, d. h.
  - Beruf und Privatleben sind kaum noch vereinbar
  - Der Einzelhandel wird für Beschäftigte immer unattraktiver.

Wer angesichts dieser Bilanz für eine nochmalige Verschlechterung des Ladenschlussgesetzes plädiert, ist mit dafür verantwortlich, dass

- noch mehr Arbeitsplätze zerstört werden
- die Arbeits- und Lebensbedingungen von rd. 3 Mio. Beschäftigten noch mehr verschlechtert werden
- der Konzentrationsprozess zusätzlich angeheizt und
- die Vielfalt des Einzelhandels noch mehr gefährdet wird.

Eine weitere Deregulierung des Ladenschlusses hätte eindeutig negative Konsequenzen für die Beschäftigten und die Mehrheit der Einzelhändler.

Im Weiteren ginge diese Entwicklung auch zu Lasten der Verbraucher und Verbraucherinnen. Im Zuge einer sich verschärfenden Konzentrationsentwicklung wird sich die Einzelhandelsstruktur weiter nachhaltig verändern (Ladensterben, Versorgungsdichte, Stadtentwicklung, oligopolistische Preisbildung, Qualitätsdefizite usw.).

Die Gewerkschaften HBV und DAG weisen seit Jahren auf die problematische Entwicklung in dieser großen Dienstleistungsbranche hin.

Bislang fehlte es der Politik an der Bereitschaft, die wirklichen Probleme im Einzelhandel anzupacken.

Wir erwarten von der neuen Bundesregierung, dass sie die im Bündnis für Arbeit hervorgehobene Absicht, der „Förderung des Dienstleistungssektors“ konkrete Taten zum Erhalt und zur Förderung der Beschäftigung im Handel folgen lässt.

HBV und DAG fordern in diesem Zusammenhang von der Bundesregierung:

- Hände weg vom Ladenschluss!
- Wirksame Maßnahmen zur Begrenzung der Flächenexpansion/aktive Raumordnungspolitik
- Fusionskontrolle/Aktive Politik zum Schutz und zur Förderung der Klein- und Mittelbetriebe
- Aktive Maßnahmen gegen Preis- und Lohndumping
- Beschäftigungsförderung für Frauen/mehr Rechte und soziale Absicherung der Beschäftigten beim Wechsel zwischen Vollzeit, Teilzeit, Arbeitsunterbrechung.
- Verbesserung der betrieblichen Interessenvertretung – Novellierung des Betriebs- und Unternehmensbegriffes im Betriebsverfassungsgesetz.

Hamburg, Düsseldorf, den 10. November 1999

**Franziska Wiethold    Hubert Gartz**

## Anlage G-3

GEWERKSCHAFT NAHRUNG – GENUSS – GASTSTÄTTEN (NGG)  
HAUPTVERWALTUNG

Herrn  
Dr. Werner Tegtmeier  
Staatssekretär  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
11017 Berlin

Hamburg, 9. November 1999

*Stellungnahme zum Ladenschlußgesetz*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

beigefügt übersenden wir Ihnen die erbetene Stellungnahme zu dem Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des Instituts für Wirtschaftsforschung zum Ladenschlußgesetz.

Mit freundlichen Grüßen

**Klaus Jessolat**

Vorstandssekretär

Anlage

*Stellungnahme der Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten (NGG) zu den Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und des Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo) zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten*

Die Gewerkschaft NGG sieht keine Notwendigkeit das Ladenschlußgesetz erneut zu verändern oder gänzlich abzuschaffen.

Weder das Interesse der Verbraucher, Wirtschaftsinteressen noch arbeitsmarktpolitische Interessen sprechen dafür, den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Einzelhandel und in den Verkaufsstellen des Nahrungsmittelhandwerks vor familiärer und gesellschaftlicher Benachteiligung sowie gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen zu verringern oder ganz aufzuheben.

**1. Verbraucherverhalten – Verbraucherinteressen**

Das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gutachten des ifo-Instituts kommt zwar zu dem Ergebnis, daß die mit der Novellierung des Gesetzes geschaffenen Einkaufsmöglichkeiten in den Abendstunden und am Samstagnachmittag vor allem in Lebensmittelsupermärkten von 64 % der Verbraucher genutzt wird. Dies spricht unseres Erachtens allerdings nicht für eine weitere Verlängerung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten oder die völlige Freigabe und damit für den Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten.

Dem Bedürfnis des Verbrauchers, sich werktags ab 05.30 und am Sonntagmorgen bis zu drei Stunden mit frischen Backwaren in den Verkaufsstelle des Bäckerhandwerks zu versorgen ist mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen völlig genüge getan.

**2. Wirtschaftliche Vor- und Nachteile für den Einzelhandel und den Verkauf des Nahrungsmittelhandwerks**

Das ifo-Institut kommt zu dem Ergebnis, dass die maximal mögliche Nutzung der Ladenöffnungszeiten nach dem bisher geltenden Gesetz „nicht annähernd erreicht“ wird.

Erkenntnisse über die spezielle Situation im Bäcker- und Fleischerhandwerk liegen nicht vor. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass eine Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten in den Verkaufsstellen des Fleischerhandwerks so gut wie nicht erfolgt ist und hieran auch in der Zukunft kaum ein Interesse bestehen dürfte.

Das Bäckerhandwerk hat nach unseren Erkenntnissen einen Teil seiner Verkaufsstellen an Sonntagen für drei Stunden geöffnet. Der Anteil liegt nach unserer Einschätzung unter 50 %, – während die Nutzung der Frühöffnungszeiten bereits ab 05.30 Uhr noch erheblich geringer sein dürfte.

Verkaufsstellen des Bäckerhandwerks, die sich in den Kassenzonen von Supermärkten und SB Warenhäusern befinden, sind allerdings oftmals gegen ihr eigenes wirt-

schaftliches Interesse gezwungen, zu den Öffnungszeiten in den Abendstunden und am Samstag frische Backwaren anzubieten. Der Wunsch des Partners, frische Ware bis Ladenschluß vorzuhalten wirkt sich in diesen Fällen auf die Arbeitsorganisation in der Produktion aus und erhöht das Retourenrisiko.

Nennenswerte Umsätze, die den Aufwand rechtfertigen, werden nicht erzielt.

Die Untersuchungen des ifo-Instituts lassen sowohl für den Lebensmitteleinzelhandel als auch für das klein- und mittelbetrieblich strukturierte Nahrungsmittelhandwerk das Fazit zu, dass nach den bisherigen Erfahrungen die Ausweitung der Ladenöffnungszeiten keine Umsatzzuwächse zur Folge hatte, sondern durch Umsatzverlagerungen der seit Jahren vorhandene Verdrängungswettbewerb zugunsten der großen Unternehmen noch befördert wurde.

### 3. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Beide Forschungsinstitute bestätigen in ihren aktuellen Untersuchungen, daß es seit der Novellierung des Ladenschlußgesetzes im Jahre 1996 entgegen den Prognosen des ifo-Instituts seinerzeit keine positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gab.

Der Beschäftigungsrückgang im Einzelhandel – verursacht durch Arbeitsverdichtung und Konzentration infolge des Verdrängungswettbewerbs – konnte insgesamt nicht aufgehalten werden.

Zur Nutzung der Frühöffnungszeiten im Bäckerhandwerk wurden nach unseren Erkenntnissen eine große Anzahl von Vollzeitarbeitsplätzen in Teilzeitarbeits-

plätze umgewandelt, die zulässige Sonntagsöffnung wird fast ausschließlich durch Verkaufspersonal unterhalb der Geringverdienergrenze – häufig Schüler und Studenten – abgedeckt.

### 4. Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz

Die Arbeitsbedingungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den von verlängerten Ladenschlußzeiten betroffenen Betrieben haben sich insgesamt verschlechtert. Diese Erfahrungen werden durch die empirische Untersuchung des sfs bestätigt.

Einerseits werden von bestimmten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, insbesondere von Führungskräften regelmäßig Mehrarbeitsstunden – oftmals ohne Vergütung – abverlangt, andererseits kommt es durch die Umwandlung von Vollzeitarbeitsplätzen in Teilzeitarbeitsplätze zu Einkommensverlusten von denen in aller Regel Frauen betroffen sind.

Schichtarbeit in kurzem Wechsel – auch von Teilzeitkräften –, wechselnde Arbeitszeiten mit kurzer Ankündigungsfrist, Arbeit in den späten Abendstunden haben gesundheitliche Folgen und führen zu Schwierigkeiten im sozialen Umfeld.

Im überwiegend kleinbetrieblich strukturierten Bäckerhandwerk sind betriebliche Interessenvertretungen, die auf die Einhaltung von geltenden Gesetzen und Tarifverträgen achten oder betriebliche Gestaltungsspielräume für einen sozialen Ausgleich nutzen können, nach wie vor die Ausnahme. Verstöße gegen bestehende Vorschriften mehren sich nach unseren Erfahrungen seit der Veränderung des Ladenschlußgesetzes, geltende Tarifverträge werden oftmals nicht angewandt.

## Anlage G-4

CHRISTLICHER GEWERKSCHAFTSBUND DEUTSCHLANDS (CGB)  
BUNDESVORSTAND

Bundesministerium für  
Arbeit und Sozialordnung  
Rochusstr. 1  
53123 Bonn

Bonn, 10. November 1999

*Gutachten der sfs-Sozialforschungsstelle sowie des ifo-Wirtschaftsinstituts zu den Ladenschlußzeiten*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

im Nachgang zum Gespräch am 5. 11. 1999 in Berlin übermittle ich Ihnen als Anlage eine Stellungnahme des Christlichen Gewerkschaftsbunds Deutschlands (CGB) zu diesem Thema. Ich füge dieser Stellungnahme zwei Artikel aus der Deutschen Angestellten Zeitung bei, der Verbandszeitschrift unserer Mitgliedsgewerkschaft DHV.

Mit freundlichen Grüßen

**Jörg Hebsacker**

Stellv. Bundesvorsitzender

Anlage

*Stellungnahme des Christlichen Gewerkschaftsbundes Deutschlands (CGB) zu den Ladenschluß-Gutachten des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung sowie der sfs-Sozialforschungsstelle*

Die im Auftrag von Bundesarbeits- und Wirtschaftsministerium erstellten Gutachten enthalten in ihren Feststellungen wertvolle Beurteilungskriterien zur Frage, ob Entwicklungen der drei Jahre seit der letzten Änderung des Ladenschlußgesetzes eine weitere Ausweitung der Ladenöffnungszeiten oder gar eine Aufhebung des Ladenschlußgesetzes wünschenswert erscheinen lassen. Während sich das sfs-Gutachten auf die Feststellung von Tatsachen, Fakten und möglichen Trends beschränkt, zieht ifo aus den festgestellten Tatsachen bereits konkrete Schlüsse und empfiehlt aus seiner Sicht konkrete Maßnahmen.

#### Keine wirtschaftlichen Vorteile

Die politischen Empfehlungen des ifo-Instituts finden in den erhobenen Fakten keine Basis. Damit wiederholt sich, was bereits im Vorfeld der Gesetzesänderung 1996 zu beobachten war: festgestellte Fakten wurden in wirtschaftsliberalistischer Sicht in oftmals widersprüchliche Empfehlungen umgesetzt. Die seinerzeitigen Erwartungen – mehr Arbeitsplätze und höhere Einzelhandelsumsätze – haben sich in keiner Weise erfüllt. Im Gegenteil: die Umsätze stagnierten, stattdessen gingen Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren. Trotzdem empfiehlt ifo jetzt die völlige Aufhebung des Ladenschlußgesetzes

„aus wohlfahrtsökonomischen Gründen“, obwohl die zurückliegende Erweiterung nachgewiesenermaßen zum Verlust von Arbeits- und Ausbildungsplätzen führte und andere Nachteile mit sich brachte.

#### Kein kommunaler Wettbewerb

Besonders widersprüchlich ist die Forderung, nach der Aufhebung aller werktäglichen Ladenschlußzeiten ein neues Gesetz über die Sonn- und Feiertagsöffnung zu schaffen, das die Entscheidung über Sonn- und Feiertagsöffnung den Kommunen oder Landkreisen überlassen will zwecks stärkerer Berücksichtigung „regionspezifischer Gegebenheiten“. In Bezug auf die geforderten vier bundeseinheitlich geöffneten Adventssonntage wird demgegenüber festgestellt, daß die Bundeseinheitlichkeit erforderlich sei, um einen „Öffnungswettbewerb zwischen benachbarten Städten zu vermeiden“. Genau das aber würde gesetzlich bewirkt, wenn die Sonn- und Feiertagsöffnung tatsächlich den Kommunen überlassen würde. Die zurückliegenden Beispiele aus ostdeutschen Bundesländern weisen diesen (unsinnigen Wettbewerb) nach, bis hin zur Mißachtung grundlegender Regelungen.

#### Kein kartellrechtlicher Zwang zur Ladenöffnung

Gleich widersprüchlich ist die Anregung, kartellrechtliche Möglichkeiten zur Koordinierung gemeinsamer Ladenöffnungszeiten zu schaffen. Zuerst wird die Aufhe-

bung gesetzlicher Ladenschlußzeiten gefordert, damit Handel und Verbraucher sich frei entscheiden können, wann was gekauft wird. Dies wird damit begründet, daß jeder Händler ja nur dann öffnen müsse, wenn es sich rentiert.

Im zweiten Schritt wird dann angeregt, daß „gewachsene Einzelhandelsagglomerationen allmählich eine ähnliche Organisationsstruktur wie Einkaufszentren ... annehmen“. „Eine etwas intensivere Bindung an Empfehlungen ... könnte zu mehr Erfolg verhelfen als bisher“. Eine Liberalisierung der Öffnungsmöglichkeiten wird ergänzt durch einen unliberalen (und wirtschaftlich unsinnigen) Öffnungszwang. Außerdem enthält dieser Vorschlag die Einsicht, daß eine Erweiterung der Öffnungszeiten in den Abendstunden zur Einschränkung anderer Öffnungszeiten führt, was den Verbraucherinteressen zuwiderläuft.

#### Keine Öffnung an den Adventssonntagen

Durch die Öffnung an den Sonntagen werden erfahrungsgemäß keine Mehrumsätze erzielt. Es erfolgen nur zeitliche Umsatzverlagerungen, wahrscheinlich auch räumliche in die zentralen Lagen mit den bereits beschriebenen Nachteilen. Demgegenüber werden die Einzelhandelsangestellten über die Maßnahmen belastet. Für die Adventswochen könnte höchstens über eine Erweiterung der wochentäglichen Öffnungszeit nachgedacht werden.

#### Unbrauchbare Empfehlungen

Die ifo-Empfehlungen sind wegen ihrer Widersprüchlichkeit für eine Sachdiskussion über die Erfahrungen der drei letzten Jahre mit erweiterten Ladenöffnungszeiten nicht geeignet. Stattdessen bewerten wir die Gutachten von sfs und ifo nach 4 Kriterien:

- I. Wirtschaftlichkeit und Umsatz
- II. Wünsche der Handelsbetriebe
- III. Verbrauchervünsche
- IV. Auswirkung auf die Arbeitnehmer des Einzelhandels
- V. Marktwirtschaftliche Ordnung

#### I. Wirtschaftlichkeit und Umsatz

Die Einzelhandelsumsätze sind seit der zurückliegenden Erweiterung der Öffnungszeiten insgesamt nicht angestiegen. Es findet erwartungsgemäß kein Mehrumsatz statt. Es steht auch nicht zu erwarten, daß die Nachfrage der Verbraucher nach Gütern durch erweiterte Ladenöffnungszeiten vergrößert wird. Es wird also – wie in den zurückliegenden drei Jahren – zu keiner wirtschaftlichen Belebung im Handel kommen.

Bei gleichbleibendem Umsatz kann es auch nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze kommen.

Statt zu Mehrumsatz kam es im Berichtszeitraum zu erheblichen Umsatzverlagerungen. Profitiert haben dabei zentral gelegene Standorte sowie großflächige Un-

ternehmen. Der Mehrumsatz dieser Handelsbetriebe geht zu Lasten der Einzelhändler, die nicht über den Vorteil zentraler Lagen verfügen. Die Mieten in zentral gelegenen Lagen können nur noch von kapitalstarken Unternehmen finanziert werden: schon heute ist festzustellen, dass die 1a-Lagen der Innenstädte, fast ausschließlich von großen Handelskonzernen oder Filialunternehmen besetzt werden. Mittelständische Einzelhandelsbetriebe sind kaum noch zu finden.

Die Freigabe von Ladenöffnungszeiten multipliziert den Standortvorteil als Wettbewerbsparameter. Dezentrale Lagen können diesen Nachteil durch noch so intensive Werbe- oder Dienstleistungsanstrengungen nicht ausgleichen. Je umsatzstärker die Innenstädte werden, desto mehr werden Unterzentren, Randlagen und die Fläche benachteiligt. Betriebsaufgaben und der Verlust von Arbeits- und Ausbildungsplätzen wird die Folge sein. Zu denken geben muß die Tatsache, daß im Berichtszeitraum die Ausbildungsplätze um 2,5 % zurückgegangen sind. Eine weitere Liberalisierung müßte diese Entwicklung verstärken.

Seit vielen Jahren findet im Einzelhandel ein Konzentrationsprozeß statt. Dieser erreicht durch die Europäisierung und Globalisierung eine neue Dimension. Internationale Gesellschaften drängen mit enormem Kapitaleinsatz auf den deutschen Markt und verschärfen den Wettbewerb. Ein Weg ist die Besetzung der zentralen Innenstadtlagen. Der mittelständische Einzelhandel kann in diesem Wettbewerb nicht bestehen. Die bisher begrenzten Ladenöffnungszeiten bieten den dezentralen, noch mittelständischen geprägten Einzelhandelslagen einen relativen Schutz. Die Aufhebung der Ladenöffnungszeiten wären daher extrem mittelstandsfeindlich.

#### II. Wünsche der Handelsbetriebe

Nach ifo nutzen 23 % der Handelsbetriebe die gegenüber 1996 erweiterten Öffnungszeiten. Voraussetzung in der Erfassung war, daß mindestens 2 x wöchentlich die früheren Zeiten überschritten werden. Das bedeutet nicht, daß der jetzige Rahmen, der ja durch eine Liberalisierung überschritten werden soll, ausgeschöpft ist. Diese Zahl ist also rein quantitativ zu betrachten und besitzt keinerlei qualitative Aussagekraft darüber, ob eine Erweiterung sinnvoll ist.

Erweiterte Öffnungszeiten in den Abendstunden finden sich z.B. vor allem am Donnerstag und am Samstag – daraus muß geschlossen werden, daß es für die anderen Wochentage offenbar keine Nachfrage gibt. Die Entwicklung der tatsächlichen Öffnungszeiten zeigt ebenfalls, daß es für erweiterte Öffnungszeiten keine ausreichende Verbrauchernachfrage gibt:

Nach geltendem Recht könnten die Geschäfte insgesamt 80 Stunden je Woche geöffnet haben, von denen nach ifo jedoch nur durchschnittlich 50 Stunden genutzt werden. Selbst die „öffnungsaktiven“ Geschäfte waren nur 58 Stunden geöffnet. Aus welchen wirtschaftlichen Gründen sollten diese Geschäfte über das bisherige Maß hinaus öffnen?

Nur zentrale Standorte nützen in nennenswertem Umfang die erweiterten Öffnungszeiten. In dezentralen La-

gen fehlt schon für den bisherigen Öffnungsumfang die Nachfrage der Verbraucher. Fließt durch eine nochmals erweiterte Öffnungszeit weiterer Umsatz aus dezentralen Lagen ab, beschleunigt das den Konzentrationsprozeß im Einzelhandel. (siehe Ziffer I).

### III. Verbraucherwünsche

Bei der Bewertung des Umfrageergebnisses, nach dem 45 % der Verbraucher außerhalb der bisherigen Öffnungszeiten einkaufen wollen, ist zunächst festzustellen, daß 55 % – und damit eine deutliche Mehrheit, diesen Wunsch nicht haben. Wer zu den Befürwortern zählt, hat damit seine Absicht noch lange nicht in die Tat umgesetzt: er wird vielleicht gelegentlich einen Einkauf außerhalb der bisherigen Öffnungszeiten erledigen, z. B. am Donnerstag für den Lebensmittel-Wochenendeinkauf oder im Zusammenhang mit einem Theater- oder Kinobesuch. Daraus kann keine allgemeine Notwendigkeit für verlängerte Öffnungszeiten abgeleitet werden.

Ifo spricht von der „oft schwierigen Synchronisierung von beruflichen, privaten und sonstigen Tätigkeiten“. Es ist paradox, daß in Zeiten sinkender Wochenarbeitszeit und steigender zeitlicher Flexibilität der Arbeit das „Synchronisierungsproblem“ größer wird. Denkt man diesen Gedanken zu Ende, so müssen alle Dienstleister, Banken, Versicherungen, selbstverständlich der gesamte öffentliche Dienst, ihre Dienste zu jedem Zeitpunkt bereithalten, um die Synchronisierungsprobleme zu lösen. Warum müssen das ausgerechnet die Einzelhandelsangestellten leisten?

Wenn marktwirtschaftliche Strukturen die Nachfrage widerspiegeln, so gibt es für verlängerte Öffnungszeiten keine Notwendigkeit, auch nicht aus der Sicht der Mehrheit der Verbraucher.

Dazu kommt, daß es (bisher) keine Pflicht gibt, ein Geschäft zu öffnen. Viele der 23 % „öffnungsaktiven“ Betriebe haben ihre Öffnungszeiten an den Vormittagen gekürzt, und zwar in unterschiedlichem Maße. Das führt dazu, daß es für den Verbraucher keine transparenten gemeinsamen Öffnungszeiten mehr gibt. Das ist aus Verbrauchersicht von Nachteil.

Von Nachteil für den Verbraucher wäre es auch, würde in der Fläche, den Randlagen oder den Unterzentren die Einkaufsmöglichkeiten begrenzt, weil deren Umsätze in die zentralen Lagen abwandert.

### IV. Schutz der Arbeitnehmer

Das sfs-Gutachten weist eine eindeutige Verschlechterung der Arbeitsbedingungen nach. Dazu gehört neben größerer Arbeitsintensität vor allem der Abbau von Vollzeit-Arbeitsplätzen, die Umwandlung von Teilzeitarbeitsplätzen in geringfügige Beschäftigungen sowie deren Zunahme, die sozialpolitisch unerwünscht ist. Eine Aufhebung der Ladenöffnungszeiten würde dem Ziel der Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse diametral zuwiderlaufen.

Der Organisationsgrad der Gewerkschaften im Einzelhandel ist niedrig. Dies gilt auch für den Organisationsgrad der Einzelhandelsbetriebe in den Arbeitgeberver-

bänden. Um Tarifnormen durchzusetzen, sind nahezu alle regionalen Einzelhandelsstarife allgemeinverbindlich. Die meisten Manteltarifverträge sind durch die Arbeitgeberverbände bereits gekündigt mit dem Ziel einer Flexibilisierung (!) der Arbeitszeiten. Welche Regelungen tariflich aus der Sicht der Arbeitnehmer durchgesetzt werden können, ist derzeit nicht absehbar. Keinesfalls kann eine Aufhebung der werktäglichen Ladenschlußzeiten durch Tarifverträge ausgeglichen werden. Darüber hinaus sehen wir keine Chance mehr, eine Allgemeinverbindlichkeit zu erreichen.

Es gibt daher keine Möglichkeit, über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus durch Tarifverträge in die Gestaltung der Arbeitszeit im Einzelhandel einzugreifen. Derartige Gedanken finden sich im ifo-Gutachten ebenso wie in der Begründung des zwischenzeitlich zu Recht abgelehnten FDP-Gesetzesentwurfs.

Auch die angeführten gesetzlichen Arbeitszeitregelungen, einschließlich des grundgesetzlichen Sonntagsarbeitsverbots, vermögen das Schutzbedürfnis der Einzelhandelsangestellten nicht zu befriedigen. Die Rechtsstreitigkeiten in Berlin, Leipzig und Sachsen-Anhalt zeigen doch, daß weder bestimmte Einzelhandelsunternehmen noch die Bundesländer die Gesetzesnormen stringent einzuhalten bereit sind.

Als Schutzwall für die Interessen der Einzelhandelsangestellten werden noch die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte bei der Gestaltung der Arbeitszeit angeführt. Die meisten kleinen Betriebe verfügen über keinen Betriebsrat. Die großflächigen „öffnungsaktiven“ Betriebe haben zwar meist einen Betriebsrat, der sich jedoch „wettbewerbsbedingten“ Wünschen des Arbeitgebers kaum widersetzen kann. Gegen das Schlagwort „Wettbewerb“ und eine eventuelle Gefährdung von Arbeitsplätzen aus Konkurrenzgründen kann kaum ein Betriebsrat dem Verlangen eines Arbeitgebers nach erweitertem Arbeitseinsatz widersprechen.

Die aktuelle Gesetzeslage reicht nicht aus, die Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlußzeiten im Interesse der Arbeitnehmer auszugleichen.

### V. Wettbewerb

Als entschiedene Vertreter einer sozialen Marktwirtschaft betrachten die Christlichen Gewerkschaften den Wettbewerb als wichtiges Gestaltungselement der Gesellschaft, aber nicht als einziges. Absoluter Wettbewerb führt fast zwangsläufig zu Monopolen. Mit Recht wacht deshalb eine Kartellbehörde über die Einhaltung wettbewerblicher Spielregeln.

Als Steuerungselement funktioniert Wettbewerb nur, wenn Wettbewerber vergleichbare Startchancen haben. Das trifft in Bezug auf die Standorte des Einzelhandels nicht zu. Der Standortnachteil kann nicht aufgeholt werden. Ladenschlußzeiten helfen, diesen Standortnachteil nicht noch zu verstärken. Insoweit betrachten wir das Ladenschlußgesetz als eines der sozialen Korrektive unserer marktwirtschaftlichen Ordnung. Es darf nicht den wirtschaftlichen Interessen einiger internationalen Großkonzernen preisgegeben werden.

Fazit:

Ladenschlußzeiten haben sich im Grundsatz bewährt. Soweit sich mittel- oder langfristig Verbraucherwünsche tatsächlich ändern sollten, könnten Öffnungszeiten allmählich der Nachfrage angepaßt werden. Aus aktueller Sicht ist dafür aber ein hoher volkswirtschaftlicher Preis zu zahlen (Betriebsschließungen mit dem Verlust von Arbeits- und Ausbildungsplätzen).

Aktuelle Wettbewerbsprobleme ergeben sich aus der mangelhaften Überwachung der Ausnahmeregelungen (z. B. Tankstellen, Bahnhöfen, Flughäfen).

Das gilt auch für den systematischen Mißbrauch von örtlichen Ausnahmeregelungen, z. B. im Hinblick auf das Sonntagsarbeitsverbot.

Dem Gesetzgeber ist anzuraten, auf diesen Arbeitsfeldern durch geeignete Maßnahmen dem geltenden Recht den Respekt zu verschaffen, der in einer rechtsstaatlichen Ordnung unabdingbar ist.

**Jörg Hebsacker**

Stellv. CGB-Bundesvorsitzender  
DHV-Verbandsvorsitzender

Deutsche Angestellten Zeitung Nr. 5/99 Sept. 1999

#### *Popanz Ladenschluß*

Wer die täglichen Veröffentlichungen der Tageszeitungen aufmerksam studiert, kommt unweigerlich zu dem Schluß, daß sich mit der Abschaffung des Ladenschlußgesetzes die Dienstleistungsgesellschaft durchsetzt und sich damit die wirtschaftliche Dynamik der deutschen Volkswirtschaft ungehemmt entfalten kann. Würde man die schreibenden Journalisten/Innen und manche ihrer Meinungen nicht sehr schätzen, müßte man in dieser Sachfrage an ihrem wirtschaftlichen Sachverstand zweifeln:

Da wird gefolgert, daß die Bevölkerung bereits mit den Füßen abgestimmt habe – für die Abschaffung des Ladenschlußgesetzes. Als Beweis wird angeführt, daß in Berlin 50 000 Kunden das offene Kaufhaus gestürmt hätten. Na und? Von den über 3 Millionen Einwohnern Berlins hat die Mehrheit auch mitgestimmt, nicht mit den Füßen, sondern mit den Pobacken, sie blieben nämlich darauf sitzen, stürmten kein Kaufhaus und litten offensichtlich nicht unter dem scheinbaren Mangel, daß in Deutschland noch keine Dienstleistungsgesellschaft herrscht. Vielleicht haben die Journalisten – aus ihrer Arbeitswelt heraus auch verständlich – nach Abschluß ihrer Redaktionsarbeiten nachts um 23.00 Uhr noch das Bedürfnis, die Dienstleistungsangebote des Einzelhandels anzunehmen. Und wahrscheinlich prägt das auch die öffentliche Diskussion über eine Änderung des Ladenschlußgesetzes.

Die Gesetzesbrecher des Ladenschlusses sprechen von größeren Umsätzen an offenen Sonntagen als an den verkaufsoffenen Samstagen des Weihnachtsgeschäftes. Von dem Umsatzrückgang der Folgewoche sprechen sie nicht: oder kauft der sonntägliche Käufer am Dienstag vielleicht einen zweiten Kühlschrank? Schon von frühe-

ren Ausweitungen der Ladenöffnungszeiten wissen wir, daß sie keine Umsatzmehrung bewirken, sondern nur eine zeitliche Verlagerung. Das geöffnete Kaufhaus spricht auch nur von seiner Umsatzzahl, nicht aber von der Umsatzeinbuße der Einzelhändler, die auf einen Gesetzesverstoß verzichtet haben. Auch hier gilt: der Mehrumsatz eines zentral gelegenen Kaufhauses bringt anderswo einen Minderumsatz. Die großen Worte von der Dienstleistungsgesellschaft degenerieren schnell zu einem banalen Wettbewerbsvorteil, den ein Wettbewerber unter Mißachtung geltender Gesetze anstrebt.

Natürlich haben Wettbewerbsbestimmungen wirtschaftliche Auswirkungen. Das gilt für die umsatzprofitierenden Betriebe ebenso wie für die umsatzabgebenden, in der Regel die mittelständischen Betriebe am Rande der Wirtschaftszentren und auf dem flachen Land. Letztere verlieren mit dem Umsatz auch Erträge und damit ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage. Konsequenz: der ohnehin stattfindende Konzentrationsprozeß beschleunigt sich und damit der Niedergang des Einzelhandels in der Fläche, mit vielen negativen Folgen: 80 % des Einzelhandelnachwuchses werden z. B. im Mittelstand ausgebildet. Wer die Abschaffung des Ladenschlußgesetzes fordert, nimmt damit billigend die Vernichtung von Ausbildungsplätzen im Einzelhandel in Kauf.

Die Abschaffung des Ladenschlußgesetzes ist volkswirtschaftlicher Blödsinn. Betriebswirtschaftlich macht sie für vielleicht 5 % der Einzelhandelsgeschäfte Sinn: zentrale Lage, großes wirtschaftliches Einzugsgebiet. Der Rest des Einzelhandels zahlt deren Zeche. Jede Betriebsaufgabe kostet Arbeits- und Ausbildungsplätze. Die gesellschaftlichen Folgekosten übertreffen den betriebswirtschaftlichen Nutzen der wenigen Profiteure um ein Vielfaches. Der DHV hat daher Verständnis für die Zurückhaltung des zuständigen Bundesarbeitsministers: aus welchen Gründen sollte er für die Abschaffung des Ladenschlusses sein? Weder sind zusätzliche Arbeitslose sein Ziel noch weniger Ausbildungsplätze. Der DHV fordert daher: Die Ladenöffnungszeiten dürfen nicht ausgeweitet werden. Das macht der DHV auf die Gefahr hin, daß Journalisten weiterhin nach Feierabend am späten Abend auf die Annehmlichkeit eines Einkaufs verzichten müssen.

**Manfred Raible**

#### *Sonntagsarbeit*

Die Diskussion über das Ladenschlußgesetz in Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt beinhaltet grundsätzliche Aspekte unserer Gesellschaftsordnung:

Wenn man der Sonntagsöffnung des Einzelhandels eine gesellschaftliche Notwendigkeit zubilligt, kann diese nicht nur für den Einzelhandel gelten. Vielmehr müßten auch Banken und Versicherungen, Ärzte und Zahnärzte, die Krankenkassen, Rechtsanwältinnen, Gerichte usw. öffnen. Und natürlich müssen auch alle Behörden rund um die Uhr ihre Dienste anbieten. Die Dienstleistungsgesellschaft kann sich doch nicht nur auf Einkauf und Gastronomie reduzieren.

Wenn man Sonntagsöffnung nicht als gesellschaftliche Notwendigkeit betrachtet, sondern als wirtschaftlich

wünschenswert oder notwendig, so werden die Perspektiven noch düsterer: Werden Läden am Sonntag geöffnet, weil dies wirtschaftlich ist, dann muß der Vorrang der Wirtschaftlichkeit für alle Bereiche gelten.

Wenn Sonntagsarbeit in der Produktion zu Einsparungen führt (und wo ist das nicht der Fall), so muß sie eingeführt werden. Da die 24-stündige Maschinenlaufzeit immer am wirtschaftlichsten ist, muß sie logischerweise überall stattfinden. Wer Sonntagsarbeit aus Gründen der Wirtschaftlichkeit will, muß sich über die Konsequenzen im Klaren sein. Meinungsumfragen über die sonntägliche Ladenöffnung unter den Bürgern müßten dann mit der Frage abgeschlossen werden, ob sie bereit sind, selbst am Sonntag zu arbeiten oder ihre Dienste anzubieten.

Wirtschaft dient der Befriedigung von Bedürfnissen. Statt einer Zuteilungswirtschaft (wie in sozialistischen Staaten) setzen wir auf einen um soziale Komponenten ergänzenden Wettbewerb. Die soziale Marktwirtschaft hat sich bewährt. Zu ihren sozialen Komponenten gehört der arbeitsfreie Sonntag. Der DHV wehrt sich dagegen, daß Wirtschaftlichkeit und Profitstreben zum höchsten Prinzip unserer Gesellschaftsordnung werden. Daher: Hände weg von der Sonntagsarbeit!

#### **DHV-Hauptvorstand**

Deutsche Angestellten Zeitung Nr. 6/99 Nov. 1999

#### *Ja zum Ladenschlußgesetz – nein zur Sonntagsarbeit*

Seit es das Ladenschlußgesetz gibt, gibt es leider auch immer wieder die kontroversesten Auseinandersetzungen über die Ladenöffnungszeiten.

Die jüngst veröffentlichten Gutachten vom Münchner Ifo-Institut und von der Sozialforschungsstelle (SFS) Dortmund, werden daran auch nichts ändern.

Das Münchner ifo-Institut geht in seinem Gutachten in erster Linie auf das Verbraucherverhalten und die Auswirkungen auf den Einzelhandel ein.

Die ermittelten Zahlen zeigen, daß vor allem die wochenendnahen Tage von Donnerstag bis Samstag von gut 50 % der Verbraucher zum Kauf in den verlängerten Öffnungszeiten genutzt wurden.

Für eine völlige Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an den Wochentagen von Montag bis Samstag plädieren 45 % der Verbraucher und 26 % der Einzelhändler. Am Sonntag wollen 46 % der Verbraucher eine zum Teil auf wenige Stunden befristete Öffnung. 21 % der Einzelhändler sind für die völlige Aufhebung des Ladenschlussgesetzes an diesem Tag. Liest man die Zahlen richtig, kann man im Umkehrschluss feststellen, daß die derzeitigen Öffnungszeiten eigentlich völlig ausreichend sind.

Trotzdem empfiehlt das ifo-Institut der Bundesregierung folgende Neuregelungen:

Die völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Werktagen von Montag bis Samstag.

Eine bundeseinheitliche Öffnung an den vier Adventsonntagen.

Eine Übertragung der Entscheidung über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Vorgabe des Grundgesetzes.

Erweiterung der kartellrechtlichen Möglichkeiten zur Koordinierung gemeinsamer Öffnungszeiten.

Die Sozialforschungsstelle (SFS) Dortmund erstellte dagegen ein Gutachten zu den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel vor dem Hintergrund neuer Öffnungszeiten.

Das SFS fand heraus, daß es heute nicht mehr, sondern weniger Arbeitsplätze im Einzelhandel als vor der Erweiterung der Öffnungszeiten gibt – insgesamt ging die Zahl der Arbeitsplätze um 6 % zurück. Davon betroffen waren auch Betriebe mit längeren Öffnungszeiten.

Einerseits hat der Anteil der Teilzeit- und der geringfügigen Beschäftigung zugenommen. Andererseits ist damit das Arbeitsvolumen so weit „geteilt“ worden, dass noch weniger Beschäftigte als in der Vergangenheit die Möglichkeit haben, mit ihrer Erwerbsarbeit im Handel ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Aufgrund der zusätzlichen Kosten, die mit den längeren Öffnungszeiten verbunden sind, sind größere Unternehmen eher in der Lage, ihre Öffnungszeiten auszuweiten und damit Umsatzgewinne zu Lasten der kleineren Einzelhandelsunternehmen zu realisieren. Durch die neuen Öffnungsmöglichkeiten wird dadurch der Strukturwandel im Handel verstärkt. Dies hat auch negative Folgen für die quantitative Beschäftigungsentwicklung, für die Sicherung von Vollzeitbeschäftigten und für das Niveau der Qualifikationsanforderungen an den Arbeitsplätzen im Verkauf.

Da nur wenige Betriebe die Erweiterung der Öffnungszeiten zum Anlaß nahmen, neue Arbeitsplätze zu schaffen, hat sich die Arbeit tendenziell verdichtet. So leisten Vollzeitbeschäftigte durchschnittlich 18,9 Überstunden und geringfügig Beschäftigte immerhin noch 9,7 Überstunden im Monat. Nur für eine Minderheit der Beschäftigten wurde ein Ausgleich in Form günstigerer Arbeitszeitregelungen oder durch Gewährung von Zuschlägen ermöglicht.

Fast die Hälfte der Beschäftigten im Einzelhandel würde am liebsten an den früher geltenden Ladenschlusszeiten bis 18.30 Uhr festhalten. Nur 9 % der Beschäftigten möchten längere Öffnungszeiten als die heute geltenden.

Vor allem am Samstag sollte nach Meinung der Beschäftigten die Öffnungszeit nicht länger ausgeweitet werden. Dem Wochenende als zusammenhängendem Freizeitblock messen sie eine noch höhere Bedeutung zu als dem Feierabend während der Woche.

Muß also das Ladenschlußgesetz nur deshalb fallen, weil es in Zeiten von Internet-Shopping, Shopping in Bahnhöfen, diverse Möglichkeit von Sonderöffnungszeiten, etc. nicht mehr zeitgemäß ist, oder weil wir Deutschen, wenn es um unsere egoistischen Interessen

geht, die freie Marktwirtschaft der USA als unser großes Vorbild sehen, oder weil die großen Kaufhausriesen durch eine weitere Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten die Chance sehen, den kleineren Geschäften und Boutiquen in den Innenstädten noch mehr, als bisher schon geschehen, die Kunden abzuwerben und durch diese Umsatzverschiebung die Marktanteile unter sich aufzuteilen?

Man kann heute noch gar nicht abschätzen, in wie viele Bereiche die Abschaffung des Ladenschlußgesetzes hineinwirken wird.

Die Folgen für die Verbraucher, Einzelhandelsbeschäftigten und Einzelhandelsunternehmen werden aber gravierend sein.

So müssen weitere Dienstleistungen erbracht werden, z. B. der öffentliche Nahverkehr muß verstärkt werden,

die Öffnungszeiten der Kindergärten und Kindertagesstätten müssen neu geregelt werden, ... und bereits heute befaßt sich die EU-Kommission mit der europaweiten Abschaffung des Sonn- und Feiertagsfahrverbotes für Lastwagen.

Der DHV-Hauptvorstand erwartet von der Bundesregierung, daß sie sich bei einer evtl. Novellierung des Ladenschlußgesetzes nicht nur von den „Liberalisierungsfanatikern“ leiten läßt, sondern auch die möglichen Folgen und Konsequenzen einer evtl. Ausweitung bzw. Abschaffung des Ladenschlußgesetzes in die Überlegungen einer Gesetzesänderung miteinbeziehen muß.

Dazu gehört nach Meinung des DHV, dass die Sonn- und Feiertage auch weiterhin für Ruhe und Entspannung gesetzlich geschützt werden müssen.

## Anlage G-5

## KATHOLISCHE ARBEITNEHMER-BEWEGUNG SÜDDEUTSCHLANDS

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Rochusstraße 1  
53105 Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie  
Herrn Staatssekretär  
Dr. Alfred Tacke  
Villemombler Str. 76  
53123 Bonn

München, 10. November 1999

Informationsveranstaltung am 5. 11. 1999 in Berlin zu den Gutachten der Forschungsinstitute SFS und Ifo zum Thema Ladenschluß

Sehr geehrte Herren Staatssekretäre,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Bezug auf die Informationsveranstaltung in Berlin vom 5. 11. 99 übersende ich Ihnen nach Abstimmung mit der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Arbeitnehmerorganisationen (ACA) und im Auftrag des Bundesverbandes der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands die in Anlage beigefügte Stellungnahme des Bundesverbandes der KAB zu den im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums und Bundeswirtschaftsministeriums erstellten Gutachten der Forschungsinstitute SFS und Ifo zu den Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlußzeiten. Ich hoffe, daß unsere Stellungnahme in Ihre Beratungen für eine Vorlage der Bundesregierung einbezogen wird.

Mit freundlichen Grüßen

**Konrad Seidl**

Verbandspräsident

Anlage

*Stellungnahme des Bundesverbandes der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands (KAB) zum ifo-Gutachten und zum SFS-Gutachten: Thema Ladenschluss*

Bei der Betrachtung der Fragestellung der beiden Gutachten des ifo-Instituts und der Sozialforschungsstelle Dortmund fällt zunächst auf, dass es beim letztgenannten nicht Gegenstand des Auftrages war, Empfehlungen für die weitere Gestaltung der Ladenschlussregelung, abgeleitet aus den jeweiligen Ergebnissen abzugeben. Im ifo-Gutachten werden auf Grund der entsprechenden Fragestellung hingegen „Überlegungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelung des Ladenschlusses im Rahmen der rationalen Wirtschaftspolitik angestellt und ein Reformkonzept vorgeschlagen“.

Die Folge hiervon ist, dass im Rahmen der Berichterstattung in den öffentlichen Medien primär die Änderungsvorschläge des ifo-Institutes aufgegriffen werden

und somit in der öffentlichen Diskussion stehen. Die Ergebnisse des Gutachtens der Sozialforschungsstelle Dortmund, die für die Frage des Arbeitnehmerschutzes von großer Bedeutung sind und gegen eine Ausweitung der derzeitigen Ladenöffnungszeiten sprechen, werden nicht zur Diskussion gestellt und in den öffentlichen Medien nur beiläufig erwähnt.

Die bereits 1996 in einer Studie des ifo-Institutes prognostizierten Erwartungen bei Erweiterung der Ladenschlusszeiten sind nicht eingetreten, die Schaffung von Arbeitsplätzen im Einzelhandel ist nicht erfolgt, nach den Ergebnissen des SFS-Gutachtens ist seit der Neuregelung des Ladenschlussgesetzes 1996 eine Verringerung der Arbeitsplätze in Höhe von 6 % im Einzelhandel zu verzeichnen, wobei sich auch die Qualität und soziale Absicherung der Arbeitsplätze drastisch verschlechtert hat. Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze wurden den Ergebnissen des SFS-Gutachtens zufolge gezielt abgebaut, während die geringfügigen Beschäfti-

gungsverhältnisse innerhalb des 3-jährigen Zeitraumes zugenommen haben. So heißt es in der Zusammenfassung der Ergebnisse des SFS-Gutachtens: „Die beschäftigungspolitischen Hoffnungen, die mit der Lockerung des gesetzlichen Öffnungszeitenrahmens verbunden waren, haben sich nicht erfüllt. Die Arbeitsbedingungen haben sich für viele Beschäftigte durch die Arbeit zu sozial wertvollen Zeiten und durch den Druck auf die Personalkosten verschlechtert“.

Die vor 3 Jahren vom ifo-Institut prognostizierte Umsatzsteigerung infolge der Verlängerung der Ladenöffnungszeiten ist allenfalls bei den großen Handelsketten eingetreten, kleinere und mittlere Unternehmen im Handel haben hingegen erhebliche Umsatzeinbußen innerhalb der letzten 3 Jahre hinnehmen müssen.

Die im Jahre 1996 vom ifo-Institut vorgeschlagene Verlängerung der Ladenöffnungszeiten ist somit auf Erwartungen gestützt worden, die sich innerhalb der letzten 3 Jahre nicht bewahrheitet haben.

Zu den Vorschlägen des ifo-Institutes vom 12. 10. 1999 im Einzelnen:

#### I. Die völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Werktagen von Montag bis Samstag

##### 1. Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten von Montag bis Freitag

###### a) Arbeitsschutz

- Die Zweckrichtung des Ladenschlussgesetzes besteht nach Begründung des Gesetzgebers darin, die Angestellten im Einzelhandel in den Genuss eines arbeitsfreien Wochenendes und arbeitsfreier Abendstunden zu bringen. Entsprechende Regelungen gewährleisten daher den Arbeitsschutz für das Verkaufspersonal. Insoweit mutet das Ladenschlussgesetz den Verbraucherinnen und Verbrauchern und anderen Gruppen bewusst zu, dass sie nicht zu jeder gewünschten Zeit alle Waren kaufen können, auch wenn dies mit Unannehmlichkeiten verbunden ist.
- Die im ifo-Gutachten vertretene Auffassung, der Schutz der Arbeitnehmer/innen sei hinreichend durch die Regelungen im Arbeitszeitgesetz und tarifvertragliche Regelungen sowie Regelungen auf betrieblicher Ebene gewährleistet, ist unzutreffend.

Eine dem Regelungsinhalt des § 17 Ladenschlussgesetz entsprechende Vorschrift gibt es nicht mehr, sollte das jetzige Ladenschlussgesetz aufgehoben werden.

Zum einen sind tarifvertragliche Regelungen jederzeit veränderbar, zum anderen ist auch in dieser Branche eine Flucht aus dem Tarifvertrag zu beobachten, so dass bereits heute weite Teile der Branche gar nicht von Tarifverträgen erfasst werden. Was die betriebliche Regelung anbelangt, wird im Rahmen des SFS-Gutachtens festgestellt, dass ein Großteil der Betriebe im Einzelhandel nicht über eine Betriebsvertretung verfügt, die entsprechende Regelungen im Sinne der Beschäftigten mit dem Arbeitgeber aushandeln könnte.

- Darüber hinaus haben die Aussagen der Gewerkschaftsvertreter/innen im Rahmen der Informationsveranstaltung vom 5. 11. 1999 in Berlin anschaulich dokumentiert, dass sich der derzeit im Handel in Gang befindliche Strukturwandel und die zunehmende Unternehmenskonzentration negativ auf die Verhandlungsposition der Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter/innen niederschlägt. So wurde berichtet, dass der Manteltarifvertrag für den Einzelhandel zum 31. 12. 1999 seitens der Arbeitgeber gekündigt worden sei. Die Arbeitgeber hätten bereits angedroht, im Rahmen der nun anstehenden Tarifverhandlungen Leistungen wie Zeitzuschläge zu streichen und die Arbeitszeit weiter im Sinne des Unternehmens zu flexibilisieren.
- Im Rahmen des SFS-Gutachtens wird festgestellt, dass „auch diejenigen Betriebe, die ihre Öffnungszeiten ausgeweitet haben und mehr Umsatz realisieren konnten, also Gewinner der neuen Öffnungsmöglichkeiten sind, ihren Personalbestand dadurch flexibilisiert haben, dass sie Vollzeit Arbeitsplätze abgebaut und gleichzeitig geringfügige Beschäftigungsverhältnisse neu eingerichtet haben“. (Vergl. S. VI)

Die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten haben sich daher seit Ausdehnung der Ladenöffnungszeiten im Jahre 1996 erheblich verschlechtert. Es wird weiter festgestellt, dass die betriebliche Umsetzung der neuen Öffnungszeiten in der Arbeitszeitgestaltung und der Personaleinsatzplanung organisatorische Mängel erkennen lässt, die zum Teil zu zusätzlichen Belastungen der Beschäftigten führen. So klagt ein Großteil der Beschäftigten bereits jetzt über zusätzliche Belastungen durch die 1996 eingeführten Öffnungszeiten, insbesondere diejenigen Beschäftigungsgruppen, die besonders häufig zu den Spätöffnungszeiten tätig sind. Die größeren Belastungen werden dabei nur für eine Minderheit durch bessere Möglichkeiten zur Freizeitnutzung kompensiert. Auch finanziell lohnt sich die Arbeit zu Spätöffnungszeiten nur für eine Minderheit unter den Beschäftigten. (Vergl. SFS-Gutachten S. IX) Bei einer völligen Freigabe der Öffnungszeiten würden sich die Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer/innen im Einzelhandel weiter drastisch verschlechtern. Der Arbeitsschutz der Beschäftigten wäre nicht hinreichend gewährleistet.

###### b) Wünsche der Beschäftigten

Die Beschäftigten im Einzelhandel wünschen nahezu alle keinen späteren Ladenschluss als 20.00 Uhr. „Fast die Hälfte der Einzelhandelsbeschäftigten würde am liebsten an den früher geltenden Ladenschlusszeiten bis 18.30 Uhr festhalten. 16 % möchten die Geschäfte gerne um 19.00 Uhr geschlossen sehen, 26 % spätestens um 20.00 Uhr. Nur 9 % der Beschäftigten möchten längere Öffnungszeiten als die heute geltenden“. (Vergl. SFS-Gutachten S. XI)

Frauen, die im Einzelhandel ca. 2/3 der Beschäftigten ausmachen, sind dabei insgesamt für kürzere Öffnungszeiten als Männer. Sie sehen sich nach wie vor in der

Verantwortung, Erwerbsarbeit und Familienarbeit in Einklang bringen zu müssen. Von einer völligen Freigabe der Ladenschlusszeiten an Werktagen wären somit Frauen in überproportional hohem Maße betroffen.

Die Tendenz zur Verlängerung der Ladenschlußzeiten führt weiter dazu, daß Fort- und Weiterbildungsangebote von den Beschäftigten nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen werden können.

#### c) Beschäftigungswirkung

Bereits 1996 spielten im Rahmen der Diskussion um die Novellierung des Ladenschlussgesetzes beschäftigungspolitische Argumente eine entscheidende Rolle. So wurde erwartet, dass längere Ladenöffnungszeiten die Nachfrage nach Arbeitskräften im Handel erhöhen und dadurch mehr Arbeitsplätze entstehen würden. Das SFS-Gutachten kommt nunmehr nach 3 Jahren zu dem Ergebnis, dass die neuen Öffnungsmöglichkeiten den Rückgang der Beschäftigung im Einzelhandel insgesamt nicht halten können. „In den letzten 3 Jahren sind in den Verkaufsstellen des Einzelhandels ca. 6 % der Arbeitsplätze verloren gegangen. Das Volumen der Beschäftigung, also die Anzahl der im Verkauf geleisteten Arbeitsstunden verringerte sich um mehr als 8 %. Reduziert wurden vor allem Vollzeitarbeitsplätze aber auch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze wurden abgebaut. Demgegenüber wurde die Zahl der geringfügigen Beschäftigtenverhältnisse erhöht.“ (Vergl. SFS-Gutachten S. II, III) Dabei war der Beschäftigungsrückgang in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten deutlich größer als in denjenigen Betrieben, die ihre Öffnungszeiten nicht verlängert haben. (Vergl. SFS-Gutachten S. III) Selbst Verlängerer mit höheren Umsätzen und mit mehr Arbeitsplätzen haben Vollzeitarbeitsplätze gezielt abgebaut, wogegen die größten Beschäftigungsgewinne erfolgreiche Nichtverlängerer erzielten. (Vergl. SFS-Gutachten S. 44)

Eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten würde nach diesen Erkenntnissen nicht zu mehr Beschäftigung, sondern zu einem weiteren Abbau derselben führen.

#### d) Wettbewerbsschutz

Das Ladenschlussgesetz soll nach dem Willen des Gesetzgebers sicherstellen, dass diejenigen Verkaufsstellen ohne Arbeitnehmer/innen der gleichen Ladenschlussregelung unterworfen werden wie diejenigen, die Arbeitnehmer/innen beschäftigen, um die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zu garantieren.

Die Ergebnisse des SFS-Gutachtens haben ergeben, dass es vor allem die großen Betriebe der selbstbedienungsorientierten Betriebsformen (SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte) und die Kauf- und Warenhäuser sind, die ganz überwiegend, zu mehr als 80 %, länger öffnen. Die Fachgeschäfte des Einzelhandels beteiligen sich danach unterdurchschnittlich an den Spätöffnungszeiten. (Vergl. SFS-Gutachten S. IV)

Bei einer völligen Freigabe der Ladenschlusszeiten an Werktagen würden der derzeit in Gang befindliche gnadenlose Preiskrieg im Handel sowie die fortschreitende Unternehmenskonzentration drastisch verstärkt.

#### e) Verbraucherwünsche

- Nach dem ifo-Gutachten würden lediglich 16 % der Verbraucher Ladenöffnungszeiten über 20.00 Uhr hinaus von Montag bis Freitag begrüßen. Die praktische Erfahrung mit den verlängerten Ladenöffnungszeiten an Werktagen seit 1996 hat gezeigt, dass diese von den Verbrauchern/innen nicht in dem erwarteten Maß angenommen worden sind. Aus dem ifo-Gutachten ergibt sich, dass vor allem die Öffnungszeiten während der Abendstunden von Montag bis Mittwoch von den Kunden nicht genutzt werden. Dies dürfte um so mehr für über 20.00 Uhr hinausgehende Öffnungszeiten gelten. Hier ist die Schlussfolgerung zu ziehen, daß die Öffnungszeiten von Montag bis Mittwoch zum Schutz der Arbeitnehmer/innen auf den Stand vor 1996 zurückgefahren werden müßten.

- Angebliche Verbraucherwünsche werden in diesem Zusammenhang oft durch gezielte Werbung künstlich erzeugt und den Verbrauchern/innen suggeriert. Darüber hinaus rangiert für die meisten Konsumenten/innen in unserer Wohlstandsgesellschaft der Erlebniswert des Warenangebots vor seinem Gebrauchswert. So führt der Freizeitforscher Horst W. Opaschowski aus: „Die Einkaufswelt von morgen ist eine urbane Freizeitwelt. Gesucht wird der erlebnisbetonte Warenkontakt in ansprechender Atmosphäre, um verweilen und sich wohl fühlen zu können. Die Einkaufswelt von morgen verkörpert die Wunschvorstellung vom besseren Leben“. Die völlige Freigabe der Ladenschlusszeiten würde einen entscheidenden Schritt in eine sogenannte „Rund-um-die-Uhr-Gesellschaft“ bedeuten, der ein neues Gesellschaftsmodell zu Grunde liegt, wo Konsum und Umsatz zu Pseudowerten hochstilisiert werden.

Dies stellt nach unserer Ansicht keine tragfähige Basis für unsere zukünftige Gesellschaft dar.

- Darüber hinaus stellt das ifo-Gutachten fest, dass die gesetzliche Festlegung von Ladenöffnungszeiten für die meisten der Verbraucher/innen eine wichtige Orientierung für ihr Kaufverhalten bildet und viele Verbraucher/innen in ihren Meinungen zu den gewünschten Ladenöffnungszeiten indirekt auch Interessen des Verkaufspersonals berücksichtigen. (Vergl. ifo-Gutachten S. 56) So hat auch unsere praktische Erfahrung gezeigt, dass im Rahmen der Diskussion um verlängerte Ladenöffnungszeiten die Verbraucher/innen Verständnis für die Situation der Beschäftigten aufbringen. Die Tatsache, dass viele Verbraucher/innen noch nicht für die Situation der Beschäftigten im Einzelhandel sensibilisiert sind, ist darauf zurückzuführen, dass dieser Aspekt in der öffentlichen Diskussion entweder völlig fehlt oder an zu geringem Stellenwert leidet.

#### 2. Völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Samstagen

- Die Veränderung der täglichen Arbeitszeit ist eine unvermeidbare Folge der völligen Freigabe der Öffnungszeiten. Dem SFS-Gutachten zufolge bewertet „die ganz überwiegende Mehrheit der Beschäftigten

die Arbeitszeitlagen am frühen Abend und am Samstagnachmittag als ungünstig. Sie teilen damit den gesellschaftlichen Konsens, dass diese Zeiten „sozial wertvoll“ sind, weil sie im Durchschnitt der Bevölkerung gleichzeitig und – ermöglicht durch diese Synchronisierung – zum Teil auch gemeinsam mit anderen genutzt werden zu vorwiegend familiären und anderen privaten Zwecken“. (Vergl. SFS-Gutachten S. 146) Es heißt weiter: „Vor allem am Samstag möchten die Arbeitnehmer/innen die Öffnungszeiten nicht länger ausweiten. Dem Wochenende als zusammenhängendem Freizeitblock messen sie eine noch höhere Bedeutung zu als dem Feierabend während der Woche“. (Vergl. SFS-Gutachten S. XI)

- Den Ladenöffnungszeiten am Samstag kommt daher im Hinblick auf ein freies Wochenende, aber auch auf den Tag, der im Vorfeld zum Sonntag steht, eine besondere Bedeutung zu. Werden die Ladenöffnungszeiten an Samstagen völlig freigegeben, so müssen seitens der Beschäftigten im Handel Arbeiten im privaten und häuslichen Bereich, die bisher samstags erledigt wurden, vielfach auch Vorbereitungen für den Sonntag, auf den Sonntag verschoben werden. Die Gestalt des Sonntags als Tag der Ruhe und Erholung würde sich daher für die Betroffenen negativ verändern.
- Soweit im Rahmen des ifo-Gutachtens berücksichtigt wird, „dass ein Großteil der Verbraucher auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag das Wochenende als einen einheitlichen Freizeitblock ansieht, der möglichst nicht durch zum Teil recht zeitintensive Einkäufe unterbrochen werden sollte“, erscheint es angezeigt, auch den Beschäftigten im Handel einen einheitlichen Freizeitblock zuzugestehen, der derzeit bereits von Samstag 16.00 Uhr bis Sonntag 24.00 Uhr verkürzt ist und durch verstärkte Bestrebungen der Ausweitung der Ladenöffnungszeiten an Sonntagen weiter gefährdet wird.
- Beim Samstagnachmittag handelt es sich um sogenannte sozial wertvolle Zeiten, die im Durchschnitt der Bevölkerung gleichzeitig und vorwiegend auch gemeinsam mit anderen zu familiären und privaten Zwecken genutzt werden. So finden am Samstagabend viele Familienfeiern, Fest- und Vereinsveranstaltungen statt. Am Samstagabend wird häufig ein Theater-, Restaurant- oder Kinobesuch zusammen mit dem Partner/der Partnerin bzw. der Familie oder Freunden unternommen. Viele Christen nutzen die Gelegenheit, zusammen mit der Familie den Vorabendgottesdienst zu besuchen, der in der Regel um 18.00 Uhr bzw. 18.30 Uhr beginnt.

Einer Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an Samstagen ist somit aus Arbeitsschutzgründen und sozialpolitischen Erwägungen eine klare Absage zu erteilen.

## II. Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen

Die Sonn- und Feiertage sind durch das Grundgesetz, nahezu sämtliche Landesverfassungen sowie Staatskir-

chenverträge und die Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder umfassend geschützt. Dies unterscheidet die Bundesrepublik Deutschland von allen anderen Ländern Europas, die im Hinblick auf Ladenöffnungszeiten zum Vergleich herangezogen werden.

Die vom ifo-Institut in diesem Zusammenhang gemachten Vorschläge stehen nach unserer Ansicht nicht in Einklang mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Sonn- und Feiertage.

### 1) Bundeseinheitliche Öffnung an den 4 Adventssonntagen

- Aus den im ifo-Gutachten gemachten Erhebungen ergibt sich keinerlei Anlass, der die bundeseinheitliche Öffnung an den 4 Adventssonntagen begründen könnte. Die angeführte Begründung, „die Verbraucher haben ein großes Interesse daran, vor Weihnachten ihre Käufe bequem und in Ruhe tätigen zu können“ stellt keine neue Erkenntnis dar. Vielmehr ist zu fragen, wie dieses angeblich bestehende Problem für den Handel bisher bewältigt worden ist. Die Tatsache, dass die früher bestehende gesetzliche Regelung, die eine Öffnung an 2 Adventssonntagen vorsah, gestrichen worden ist, spricht im Gegenteil dafür, dass eine derartige Notwendigkeit vom Gesetzgeber nicht mehr gesehen wurde. Aus Sicht der Beschäftigten ist auf Grund der derzeitigen Regelung der Samstagsöffnung bis 18.00 Uhr im Dezember und der zusätzlichen Ladenöffnung an Sonntagen, eine drastische Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu befürchten. Einer derartigen Regelung ist daher bereits aus arbeitsschutzrechtlichen Gründen eine Absage zu erteilen.
- Ausgangspunkt für eine Regelung kann auch nicht „die gute Plattform für einen erfolgreichen Sonn- und Feiertagsverkauf“ bilden, sondern muss der in der Verfassung verankerte und in den Sonn- und Feiertagsgesetzen der Länder zum Ausdruck kommende Grundsatz sein, den Sonntag von werktäglichen Tätigkeiten freizuhalten.
- Die derzeitige Regelung des § 14 Absatz 3 Ladenschlussgesetz, die vorsieht, dass Sonn- und Feiertage im Dezember nicht für den Verkauf freigegeben werden dürfen, zeigt die entgegenstehende Intention des Gesetzgebers, die Adventszeit als Zeit der Besinnung und Vorbereitung auf das Weihnachtsfest, für Christen auf die Geburt Jesu, durch Freihaltung der Sonn- und Feiertage von jeglichem werktäglichen und geschäftigen Treiben zu gewährleisten. Auch hier sind Frauen, die zu 2/3 im Einzelhandel beschäftigt sind, die vorrangig Leidtragenden, da nach wie vor die Weihnachtsvorbereitungen größtenteils von Frauen erledigt werden.

Während für die ausnahmsweise zulässige Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen nach § 17 Ladenschlussgesetz Ersatzruhezeiten gewährleistet sind, ist dies wegen des starken vorweihnachtlichen Geschäftsbetriebs im Zusammenhang mit den 4 Adventssonntagen gerade nicht möglich.

2) Übertragung der Entscheidungen über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die kommunalen Gebietskörperschaften

- Diese vom ifo-Institut erhobene Forderung entbehrt einer wissenschaftlichen Grundlage innerhalb des Gutachtens. Die Aussagen hierzu sind diffus und widersprüchlich.

Die Forderung nach Übertragung der Entscheidung über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die kommunalen Gebietskörperschaften erscheint nach den Erfahrungen der letzten Monate geradezu widersinnig.

- Die Ausuferung der auf § 14 Ladenschlussgesetz gestützten verkaufsoffenen Sonntage hat in der Praxis gezeigt, dass ein effektiver Schutz der Sonn- und Feiertage bei einer Entscheidung durch die Kommunen nicht gewährleistet ist, da die Entscheidungen über eine Sonntagsöffnung nicht an den Erfordernissen unserer Verfassung zum Schutze des Sonntags, sondern an den Interessen örtlicher Gruppierungen ausgerichtet werden. Eine Erhebung in Baden-Württemberg hat ergeben, daß die Zahl der verkaufsoffenen Sonntage in den letzten drei Jahren um ca. 30 % zugenommen hat.

Wir regen an, entsprechende Erhebungen bundesweit zu erstellen.

Mit gezielten Werbeanzeigen in den öffentlichen Medien wird versucht, Besucher/innen zu verkaufsoffenen Sonntagen anzulocken. Ein eklatantes Beispiel stellt hier das Angebot von Speisen zu Niedrigstpreisen (z.B. Hirschgulasch zu DM 4,90, 1/2 Hummer zu DM 12,- und ein Getränk zu DM 0,50) durch Möbel- bzw. Warenhäuser dar, um das Kaufverhalten der Verbraucher/innen zu aktivieren.

- Es ist geradezu unverantwortlich, soweit das ifo-Institut vorschlägt, die Sonntagsöffnung völlig in die Verantwortung der Gebietskörperschaften zu stellen, wobei diejenigen in jedem Einzelfall die Vereinbarkeit mit dem Sonn- und Feiertagsschutz prüfen sollten.

Ein derartiges Ansinnen kommt nahezu der völligen Freigabe der Sonn- und Feiertage für den Verkauf gleich.

Die vielfach rechtswidrige Praxis im Bereich des § 14 Ladenschlußgesetz sowie die in den neuen Bundesländern erfolgte rechtswidrige Auslegung einzelner Vorschriften des Ladenschlussgesetzes zu Gunsten einer Sonntagsöffnung haben eindringlich gezeigt, dass eine derartige Lösung im Sinne des Schutzes der Sonn- und Feiertage unverantwortlich ist.

- Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, mit Hilfe von einfachgesetzlichen Regelungen den Schutz der Sonn- und Feiertage zu gewährleisten. Diesem Grundsatz widerspricht der im ifo-Gutachten gemachte Vorschlag in eklatanter Weise. So zeigte sich der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundesta-

ges bereits 1989 im Rahmen der Beratungen zur „Einführung eines Dienstleistungsabends“ über die großzügige Praxis in den Bundesländern besorgt, Verkaufssonntage aus Anlaß von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen zuzulassen. Im Protokoll heißt es: „Die Ausschlußmehrheit appellierte in diesem Zusammenhang an die Landesregierungen, künftig von der Delegation der Regelungsbefugnis an die Gemeinden und Kreise zurückhaltender Gebrauch zu machen, den Gemeinden und Kreisen einheitliche Richtlinien für die Handhabung der Ermächtigung zu geben und hierbei den Verfassungsauftrag in Art. 140 Grundgesetz i.V.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung zu beachten, Sonn- und Feiertage zu schützen.“ (Vergl. Btag Drucks 11/2973, 11/3004)

Bereits 1932 hatte der Reichsarbeitsminister durch Richtlinien versucht, eine einheitliche Regelung bzgl. Sonntagsarbeit herbeizuführen, um die den örtlichen Einflüssen in starkem Maße unterliegende Handhabung zu steuern.

- Soweit der Vorschlag mit einer angeblichen Entbürokratisierung der derzeitigen Genehmigungspraxis bei Sonn- und Feiertagsöffnungen im Einzelhandel begründet wird, geht dies fehl. Die Praxis bei Sonntagsöffnungen hat in den letzten Jahren gezeigt, dass diese in vielen Fällen trotz klar entgegenstehenden Vorschriften rechtswidrig durchgeführt worden sind. Von dieser Ausgangslage her auf die Idee zu kommen, die letzten noch bestehenden Hürden für Sonn- und Feiertagsarbeit weiter abzubauen, ist im Sinne des Schutzes der Sonn- und Feiertage geradezu widersinnig.
- Die Argumentation, es müsse den regionsspezifischen Eigenheiten besser Rechnung getragen werden können, ist in keiner Weise nachvollziehbar. Gründe für etwaige regionsspezifische Eigenheiten werden nicht genannt.
- Soweit das ifo-Institut davon ausgeht, viele Regelungen, die bisher als Rechtfertigung für Ausnahme genehmigungen dienen, würden „keinen ausreichend realen Aussagewert mehr besitzen und könnten daher sehr unterschiedlich und interessenbezogen interpretiert werden“, kann die Folgerung nur lauten, die Tatbestandsmerkmale konkreter und eindeutiger zu fassen.
- Es geht auch nicht darum, den örtlichen Handel stärker in das kommunale Geschehen an den Sonn- und Feiertagen einzubinden, sondern um den verfassungsrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertage, der durch derartige Regelungen nicht gewährleistet werden kann. Der Schutz der Sonn- und Feiertage hat Verfassungsrang und geht daher den Interessen einzelner Gruppen vor.
- Soweit das ifo-Institut den Erlass eines „Sonn- und Feiertags – Ladenschlussgesetzes“ vorschlägt, bleibt völlig offen, was darin im Einzelnen geregelt sein soll. Insbesondere ist bezüglich der Zahl der zum Verkauf freigegebenen Sonntage alles offen. Das ifo-Institut schlägt dabei über eine Verordnungser-

mächtigung an die kommunalen Gebietskörperschaften gerade das Verfahren vor, welches in den neuen Bundesländern zu den rechtswidrigen Öffnungen durch eine Überdehnung der §§ 10 und 23 Ladenschlussgesetz geführt hat.

- Weiter schlägt das ifo-Institut vor, die bisherigen Sonderregelungen für Touristik- und Erholungsgebiete sowie Kurorte zu erhalten, die sich als eines der großen Einfallstore für die Sonn- und Feiertagsöffnung in der Praxis herausgestellt haben. Die in diesem Zusammenhang vorwiegend rechtswidrig erfolgten Öffnungen an Sonn- und Feiertagen als „bewährte Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen“ zu bewerten, die nicht „gefährdet“ werden sollten, entbehrt jeglicher wissenschaftlicher Grundlage.
- Das ifo-Institut kommt im Rahmen des Gutachtens selbst zu dem Ergebnis, „dass in Folge der unterschiedlichen Entscheidungen über den Sonn- und Feiertagsverkauf zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften ein mehr oder weniger starker Öffnungswettbewerb entsteht, der in der Anfangszeit zu einem erheblichen Vagabundieren von Kaufkraftströmen führen kann“. (Vergl. ifo-Gutachten S. 257) Die seit Jahren gemachten Erfahrungen mit verkaufsoffenen Sonntagen haben eindrücklich gezeigt, dass sich der Einzelhandel in der Mehrzahl der Fälle gezwungen sieht, von der Möglichkeit der Sonntagsöffnung Gebrauch zu machen, so weit eine Kommune sonntags öffnet und somit ein Wettbewerbsdruck bei den umliegenden Kommunen entsteht.

Diejenigen Artikel, die sonntags in der einen Kommune gekauft werden, werden bei den Einzelhandelsgeschäften der umliegenden Kommunen an den darauffolgenden Werktagen nicht mehr erworben. Von Bedeutung ist hier auch, dass die Branche laut SFS-Gutachten insgesamt einen drastischen Umsatzrückgang verzeichnet.

- Die vom ifo-Institut angeregte Möglichkeit, zur Steuerung dieses Öffnungswettbewerbs Absprachen unter den Kommunen herbeizuführen und diesen Prozess der Koordination durch die relevanten Dienstaufsichtsbehörden moderierend begleiten zu lassen, erscheint rechtlich bedenklich und praktisch nicht durchführbar.

Vielmehr wird der zu erwartende Öffnungswettbewerb dazu führen, dass nahezu in allen Kommunen sonntags die Geschäfte geöffnet sind, soweit die Gebietskörperschaften über eine entsprechende Öffnung entscheiden können.

Die Übertragung der Verordnungsbefugnis auf die Kommunen aus Gesichtspunkten größerer Bürgernähe erweist sich in der Praxis als Fehleinschätzung. Da in den Beschlußgremien der Kommunen Arbeitnehmervertreter/innen in der Regel eine Minderheit darstellen und bei Bedarf immer überstimmt werden können, ist eine ausgewogene Interessensabwägung nicht gewährleistet.

Dies alles macht deutlich, dass aus Sicht des verfassungsrechtlichen Schutzes der Sonn- und Feiertage die vom ifo-Institut geforderte Regelung nicht in Betracht

kommen kann. Im Hinblick auf einen effektiven Schutz der Sonn- und Feiertage ist hier gerade nicht die Übertragung der Entscheidung über den Sonn- und Feiertagsverkauf auf die kommunale Ebene, sondern die Einschränkung und Konkretisierung der bestehenden Ausnahmenvorschriften sowie die Stärkung der aufsichtsrechtlichen Entscheidungsträger erforderlich.

### III. Änderungsvorschläge

Aus den beiden Gutachten ergeben sich für uns nachfolgende Forderungen:

1. Keine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag nach 20.00 Uhr und Beibehaltung der bisherigen Regelungen im Ladenschlussgesetz.
2. Keine Ausweitung über die bestehenden Regelungen der Ladenschlusszeiten hinaus an Samstagen.
3. Keine bundesweiten Öffnungen an den Adventssonntagen.
4. Keine Übertragung der Entscheidung über Sonn- und Feiertagsöffnung auf kommunale Gebietskörperschaften.
5. Die restriktive Fassung des § 10 Ladenschlussgesetz im Bezug auf Kur- und Erholungsorte, um den in der Praxis weit verbreiteten Missbrauch, indem Sonn- und Feiertagsöffnungen rechtswidriger Weise auf § 10 gestützt werden, zu verhindern.
6. Die Streichung des § 11 Ladenschlussgesetz. Die Vorschrift über den Verkauf in ländlichen Gebieten an Sonntagen ist heute nicht mehr in dieser Form erforderlich. Die Vorschrift stammt aus einer Zeit, als insbesondere Bauern und in der Landwirtschaft Beschäftigte von weiter entfernten Gehöften und kleineren Gemeinden mit Gespannen in größere Orte fuhren, um dort nach dem Kirchgang bestimmte Waren wie Schuhe, Kleidung und langlebigere Güter einzukaufen. Ein Bedürfnis zur Befriedigung dringender Kaufbedürfnisse der Landbevölkerung in diesem Sinne ist heute nicht mehr gegeben.
7. Die Streichung des § 14 Ladenschlussgesetz. Die Ausuferung im Bereich der verkaufsoffenen Sonntage hat gezeigt, dass diese Vorschrift ein Einfallstor für die Sonn- und Feiertagsöffnung im Ladenschlussgesetz darstellt. Als Ausnahme konzipiert, wird die Inanspruchnahme dieser Vorschrift immer mehr zur Regel. Märkte, Messen und ähnliche Veranstaltungen bilden nicht mehr den Anlaß, sondern werden durch Umkehr der Tatbestandsvoraussetzungen immer häufiger erst als formelle Voraussetzung und Begründung kurzfristig für die Zulassung von Ladenöffnungen an Sonntagen geschaffen. Den zugelassenen 5-stündigen Verkaufszeiten werden zunehmend sogenannte „Besichtigungszeiten ohne Verkauf“ vorgeschaltet. Es ist davon auszugehen, dass das Verkaufspersonal während dieser Zeiten nicht nur zur Bewachung zum Einsatz kommt, wobei eine behördliche Kontrolle in der Regel nicht erfolgt. Da die Voraussetzungen für die Durchführung von verkaufsoffenen Sonntagen nur schwer

konkretisiert werden können und die behördliche Überwachung der Vorschrift nicht in vollem Umfang zu gewährleisten ist, kann ein Missbrauch in der Praxis nur dadurch ausgeschlossen werden, dass die Vorschrift vollständig gestrichen wird. Die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands hat die Forderung nach einer Streichung des § 14 Ladenschlussgesetz bei ihrem Bundesverbandstag am 24. 10. 1999 in Regensburg mit einem einstimmigen Delegiertenvotum beschlossen.

8. Die restriktive Fassung und Konkretisierung des § 23 Ladenschlussgesetz zur Verhinderung von rechtswidrigen Ladenöffnungen an Sonntagen, so wie in Berlin und Teilen der neuen Bundesländer geschehen. So werden derzeit in Berlin über einen Zeitraum von sieben Wochen Ladenöffnungen am Sonntag und längere Öffnungszeiten am Samstag auf ein angeblich bestehendes öffentliches Interesse gestützt. Von der Durchführung der entsprechenden Verordnung konnten sich die Teilnehmer/innen der Informationsveranstaltung am 5. 11. 99 persönlich vor Ort überzeugen.
9. Stärkung und Konkretisierung der bundesaufsichtsrechtlichen Kompetenz und Verpflichtung der Ausführungsbehörden zum Tätigwerden, insbesondere schon vor der Durchführung bevorstehender rechtswidriger Ladenöffnungen.

Hier hat die Praxis in den letzten Monaten gezeigt, dass das Einschreiten der staatlichen Aufsichtsbehörden nicht konsequent und nur unzureichend erfolgte, so dass rechtswidrige Ladenöffnungen an Sonntagen durchgeführt wurden.

Die derzeit in Gang befindliche Ladenschlussdebatte scheint darauf abzuzielen, die Regelungen des Ladenschlussgesetzes als Ganzes zur Disposition zu stellen. Nachdem in den einzelnen Bundesländern Bedürfnis/Bedarfsgewerbeverordnungen erlassen wurden, die u. a. bei den Banken, im Dienstleistungsbereich sowie im Versandhandel grundsätzlich Arbeiten an Sonn- und Feiertagen gestatten und sich in der Praxis eine Ausufahrung verkaufsoffener Sonntage nach dem Ladenschlussgesetz vollzieht, verwundern die Bestrebungen, die Sonn- und Feiertage grundsätzlich für das Geschäftemachen im Handel zu vereinnahmen, nicht. Auf dem Weg in eine angeblich „heilsbringende Dienstleistungsgesellschaft“, wo sich jede/jeder jeden Wunsch zu jeder

Zeit erfüllen kann, ohne Rücksicht auf diejenigen, die zu dessen Erfüllung ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen müssen, bleibt das menschliche Recht auf Ruhe, sei es zu Feier des sonntäglichen Gottesdienstes, im Verein oder in der Familie auf der Strecke. Die dadurch entstehenden Folgen für unsere Gesellschaft sind verhängnisvoll. Eine „Rund-um-die-Uhr-Gesellschaft“ gefährdet die Menschen, unsere Familien und die vorhandenen Gemeinschaften. Gegen den Trend der Auflösung von gewachsenen Gemeinschaften, der Zersplitterung der Familien, der alleinigen Ausrichtung auf Produktion, Markt und Kapital setzt der rechtverständene Sonntag ein Zeichen. Nach einer Studie der University of Maryland (USA) hat sich beispielsweise die Scheidungsrate bei Ehepaaren, die flexiblen Arbeitszeiten unterliegen, drastisch erhöht.

Was den Schutz der Sonn- und Feiertage anbelangt, so sollte der Gesetzgeber nicht aus dem Blick verlieren, dass in den letzten Jahren eine stückweise Vereinnahmung der Sonn- und Feiertage für Arbeiten stattgefunden hat, ausgehend von der Neuregelung des Arbeitszeitrechts im Jahre 1994 über die Einführung der Öffnungsmöglichkeiten bei Bäckereien, in Gestalt der Regelungen der Bedarfsgewerbeverordnungen der Länder und der Beschäftigungsmöglichkeiten nach § 10 Absatz 4 Arbeitszeitgesetz für Banken, Börsen und andere finanzielle Dienstleister.

Diesem Trend muss endgültig ein Ende gesetzt werden.

Lassen Sie uns schließen mit einem Zitat aus dem gemeinsamen Wort der Katholischen und Evangelischen Kirche vom 16. 9. 1999 unter dem Titel „Menschen brauchen den Sonntag“: „Durch die ausgiebige Inanspruchnahme von Ausnahmegenehmigungen ist in den Bereichen von Handel und Dienstleistungen die Sonntagsarbeit innerhalb von nur 7 Jahren um die Hälfte angestiegen. Forderungen nach weiteren Ausnahmen, verbunden mit Gesetzesübertretungen lassen einen „Flächenbrand“ befürchten, der zu Lasten der Menschen und der Gesellschaft geht. Die Auswirkungen auf die betroffenen Arbeitnehmer sowie ihre Familien werden dabei in unverletzbarer Weise verharmlost“.

Freiburg, den 10. 11. 1999

**Dr. jur. Astrid Deusch**

Bildungs- und Rechtsreferentin

**Anlagen K**

**Stellungnahmen der Kirchen**

**Anlagen K-1 bis K-2**

**Anlage K-1**

EVANGELISCHE KIRCHE IN DEUTSCHLAND (EKD)

Der Bevollmächtigte des Rates bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
11017 Berlin

Berlin, 8. November 1999

*Gutachten zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten*

Ihr Schreiben vom 12. Oktober 1999

Sehr geehrter Herr Staatssekretär,

für die Übersendung der beiden Gutachten zu den Auswirkungen der im Jahre 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten danke ich Ihnen sehr. Ich finde vor allem die Feststellung der Sozialforschungsstelle Dortmund bemerkenswert, da sich die beschäftigungspolitischen Hoffnungen nicht erfüllt haben, die seinerzeit mit der Lockerung des gesetzlichen Öffnungszeitenrahmens verbunden wurden.

Für die Evangelische Kirche in Deutschland ist zentrales Anliegen in diesem Zusammenhang, daß einer weiteren Ausweitung der Sonntagsarbeit und einer schleichenden Aushöhlung des Sonntagschutzes Einhalt geboten wird. Wie die Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz vom 16. September d.J. betont, ist der Sonntag als Tag der Arbeitsruhe und der Besinnung „gerade in einer Zeit des gesellschaftlichen Wandels für die humane Qualität menschlichen Lebens und Zusammenlebens unentbehrlich“.

Die Evangelische Kirche in Deutschland spricht sich daher sowohl gegen eine bundeseinheitliche Öffnung der Geschäfte an den vier Adventsonntagen wie auch gegen eine Übertragung der Entscheidung über die Sonn- und Feiertagsöffnung auf die kommunalen Gebietskörperschaften aus. Aus diesem Grund würde ich mich freuen, wenn die Bundesregierung die in andere Richtung gehenden Empfehlungen des ifo-Instituts nicht aufgriffe.

Mit freundlichen Grüßen bleibe ich

Ihr

**Prälat Dr. Stephan Reimers**

## Anlage K-2

## KOMMISSARIAT DER DEUTSCHEN BISCHÖFE

Katholisches Büro Bonn  
Leiter: Prälat Paul Bocklet

Herrn Staatssekretär  
Dr. Werner Tegtmeier  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung  
Berlin

Bonn, 15. November 1999

*Betr.: Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund und des ifo-Instituts München zu den Auswirkungen der im Juni 1996 geänderten Ladenschluss-Zeiten*

*Bezug: Ihr Schreiben vom 12. Oktober 1999*

Sehr geehrter Herr Staatssekretär!

Für die Übersendung der o. a. Gutachten und das Gespräch am 5. ds. Ms. in Berlin danke ich Ihnen recht herzlich.

Beide Gutachten machen deutlich, dass die im Jahre 1996 mit der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten verbundenen Erwartungen sich im Wesentlichen nicht erfüllt haben. Der Rückgang der Beschäftigung konnte insgesamt – auch in öffnungsaktiven Verkaufsstellen des Einzelhandels – nicht aufgehalten werden; lediglich die Zahl der geringfügig Beschäftigten hat sich weiter erhöht. Von den gesetzlich erweiterten Öffnungszeiten machen mehrheitlich nur die umsatzstarken Betriebe Gebrauch; das abendliche Angebot konzentriert sich dabei vielfach auf wenige Innenstadtlagen.

Schon vor diesem Hintergrund ist die Anregung des ifo-Instituts nur schwer nachzuvollziehen, an den vier Adventssonntagen bundeseinheitlich eine Ladenöffnung zu erlauben und im Übrigen die Entscheidung über eine Sonn- und Feiertagsöffnung im Einzelhandel – durch ein „Sonn- und Feiertags-Ladenschlussgesetz“ – auf die kreisfreien Städte und Landkreise zu übertragen. Unabhängig davon verbietet sich jedoch ohnehin eine „rein ökonomische Bewertung der Sonn- und Feiertage als Verkaufstage“ (S. 254). In der gemeinsamen Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz vom 16. September ds. Js. wird darauf hingewiesen, dass der Sonntag nicht ohne unabsehbaren Schaden für die Menschen, die Gesellschaft und den Staat in einen Werktag umgewandelt werden kann und der Sonntag – über seine religiöse Bedeutung hinaus – als Tag der Arbeitsruhe und Besinnung „gerade in einer Zeit des gesellschaftlichen Wandels für die humane Qualität menschlichen Lebens und Zusammenlebens unentbehrlich“ ist.

Das Kommissariat der deutschen Bischöfe hält deshalb sowohl eine bundeseinheitliche Erlaubnis der Geschäftsöffnung an den vier Adventssonntagen als auch eine „Kommunalisierung“ der Entscheidung über eine Geschäftsöffnung an den übrigen Sonn- und Feiertagen für nicht vertretbar und lehnt die entsprechenden Empfehlungen des ifo-Instituts ab.

Darüber hinaus ist es schließlich geboten, vor einer weiteren Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten an den Werktagen sorgfältig die damit verbundenen Vor- und Nachteile insbesondere für die Familien, aber auch für die Entwicklung der Einzelhandelsstruktur und die Beschäftigungssituation gegeneinander abzuwägen.

Mit freundlichen Grüßen

**Prälat Paul Bocklet**





