

Ladenschlussgesetz – Ländersache?

Heiner Adamski

Wir leben in einer Konsumgesellschaft – und die Wirtschaft dieser Gesellschaft lebt wesentlich von unserem Konsum. Der Handel animiert deshalb mit strategisch angelegten kontinuierlichen und speziellen Werbungen allgemein und zielgruppenorientiert zu Einkäufen oder Einkaufserlebnissen bis hin zum „Kaufrausch“. Zugleich werden potentiellen Konsumenten wegen der oft fehlenden Geldmittel Angebote zur Kaufkreditfinanzierung gemacht. Vielen wird neben den Waren auch noch Geld verkauft – und es wird doppelt verdient: an den Waren und dem Geld. Kaufen und Haben wird in diesem System wichtiger als „Sein“ – und Geiz ist angeblich geil. Der Handel kann in dieser Gesellschaft – die auch eine „verrechtlichte Gesellschaft“ ist – die Öffnungs- bzw. Verkaufszeiten der Läden aber nicht nach eigenem Ermessen festsetzen. Ein Bundesgesetz – das „Gesetz über den Ladenschluss“ (Ladenschlussgesetz) – schreibt für Öffnungszeiten an Werktagen bundeseinheitlich verbindliche Vorgaben vor und schließt Sonn- und Feiertage als Verkaufstage aus.

Der Bund hat dieses Gesetz 1956 aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmungen zur Gesetzgebungszuständigkeit erlassen. Die Vorgaben waren aber immer umstritten. Dem Handel waren sie zu eng. Er hat im Blick auf die Möglichkeiten höherer Umsätze und Gewinne eine Ausweitung angestrebt. Den Konsumenten/Käufern waren sie ebenfalls zu restriktiv. Sie entsprachen nicht den Wandlungen ihres Einkaufsverhaltens. Zudem wurden die Regelungen in den letzten Jahren auch noch wegen „dynamischer“ Entwicklungen der Vertriebsformen, der Tendenz zur Erweiterung der „Spielräume“ der Unternehmer im internationalen Standortwettbewerb und der Tendenz zur Arbeitszeitflexibilisierung bei fortschreitender Entkopplung der betrieblichen und individuellen Arbeitszeit kritisiert. Gewerkschaften haben sich hingegen mit Rücksicht auf die Arbeitsbelastungen der im Handel beschäftigten Menschen eher für eine Begrenzung der Öffnungszeiten eingesetzt. Die Kirchen haben sich angesichts mancher Änderungswünsche besonders das Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen verteidigt: „Ohne Sonntage gibt es nur noch Werktage“. Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen sind Bestimmungen des Ladenschlussgesetzes mehrfach geändert worden.

Kritik gab es aber nicht nur an den Festlegungen der Öffnungszeiten. Kritisiert wurde auch die Zuständigkeit des Bundes und das ganze System: Müssen die Öffnungszeiten durch ein Bundesgesetz bundeseinheitlich geregelt werden? Warum sollen

die Ladenschlusszeiten in Berlin, München oder Saarbrücken gleich sein? Sollen statt des Bundes die Länder die Zuständigkeit haben und Regelungen unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede treffen? Fragen dieser Art haben im Verlauf der Jahre mehr und mehr zu Forderungen nach einer Verlagerung der Zuständigkeit vom Bund auf die Länder geführt. Mittlerweile gibt es dazu eine weit gehende Einigkeit. Eine Verlagerung ist rechtlich aber kompliziert. Bedeutung haben dabei eine Verfassungsänderung des Jahres 1994 und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über eine Verfassungsbeschwerde gegen eine Änderung des Ladenschlussgesetzes durch den Bund.

I. Die Gesetzgebung des Bundes und das Ladenschlussgesetz

1. Zuständigkeit

Das Grundgesetz enthielt ursprünglich für die Gesetzgebung (Abschnitt VII GG) in Art. 70 Abs. 1 diesen Grundsatz: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ In Art. 70 Abs. 2 wurde dann zwischen einer nur beim Bund liegenden (ausschließlichen) und einer sog. konkurrierenden Gesetzgebung unterschieden. Die Problematik „Ladenschluss“ unterlag der konkurrierenden Gesetzgebung. Zu ihr hieß es in Art. 72 Abs. 1 GG, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, „solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht“. Eine sog. Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG gab dem Bund das Gesetzgebungsrecht „soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil (1.) eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder (2.) die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder (3.) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.“

Durch diese Bestimmungen waren dem Bund praktisch die Entscheidungen über ein Bedürfnis nach bundesgesetzlichen Regelungen überlassen. Er hat sie 1956 zum Erlass und in späteren Jahren zu Änderungen des Ladenschlussgesetzes genutzt. Änderungen nach 1994 waren wegen der damaligen Verfassungsänderung mit Folgen für die gegenwärtige Diskussion über eine Zuständigkeitsverlagerung strittig (s. I.3 und II.)

2. Wandel der Öffnungszeiten

Das Ladenschlussgesetz sah ursprünglich die Öffnungszeiten Montag bis Freitag 7.00 bis 18.30 Uhr und an regulären Samstagen bis 14.00 Uhr vor. Dann wurde an „langen Samstagen“ – jeweils am ersten Samstag eines Monats – der Verkauf bis 18.00 Uhr erlaubt. 1989 wurde ein „langer Donnerstag“ bis 20.30 Uhr eingeführt. Der „lange Samstag“ wurde in den Sommermonaten um zwei Stunden verkürzt. 1996 wurden von Montag bis Freitag Öffnungszeiten zwischen 6.00 Uhr und 20.00 Uhr und am Samstag bis 16.00 Uhr erlaubt. Die „langen Samstage“ (bis 18.00 Uhr) entfielen. Nur an den vier Adventssamstagen durften die Öffnungszeiten bis 18.00 Uhr ausgedehnt werden. 2003 kam es zu einer noch weitergehenden Änderung. Als Öffnungszeiten wurde Montag bis Samstag der Zeitraum zwischen 6.00 und 20.00 Uhr bestimmt. Außerdem kam es zu

vielen Sonderregeln etwa für Bäcker (Verkauf an Sonntagen), Apotheken, Zeitungsläden, Floristen, Tankstellen und Geschäfte in Bahnhöfen und Flughäfen sowie für Kur-, Ausflugs-, Erholungs- und Wallfahrtsorte und anlässlich von Messen oder Märkten.

Nach der 2003 ergangenen und zur Zeit geltenden Regelung Montag bis Samstag 6.00 bis 20.00 Uhr erklärte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in einer Pressemitteilung „Endlich samstags länger einkaufen!“ die Position des zuständigen Ministers (Clement): „Jetzt ist der Weg frei für zeitgemäße und kundenfreundliche Öffnungszeiten im Einzelhandel. Der Samstag ist heute der einkaufsstärkste Tag der Woche. Dem kann der Handel jetzt durch eine längere Ladenöffnung Rechnung tragen. Ich wünsche mir, dass möglichst viele Geschäftsinhaber die neuen Chancen nutzen und hoffe, dass sich die Verbraucher nun ohne Zeitdruck immer mehr Wünsche erfüllen. Das wäre ein Impuls für die Wirtschaft, würde unsere Innenstädte beleben und damit auch den übrigen Gewerbetreibenden dienen.“ (Pressemitteilung vom 6.6.2003)

Mit diesen zuletzt festgelegten Öffnungszeiten war aber immer noch keine allseits akzeptierte Regelung erreicht. Wirtschaftskreise sowie die CDU/CSU und die FDP hielten noch weitere „Liberalisierungen“ für notwendig. Beispielsweise forderte der Vorstand der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag unter dem Titel „Von Stillstand zu Wachstum“ im März 2004 „mehr Flexibilität und weniger Bürokratielast für die Betriebe, insbesondere durch betriebliche Bündnisse für Arbeit, einen modernen Kündigungsschutz und weniger Regulierung bei befristeten Arbeitsverhältnissen, Teilzeitarbeit, Leiharbeit und Ladenschlussgesetz“. (Mitteilung 451 vom 29.03.2004) Die Fraktion der FDP legte einen Monat später einen Gesetzentwurf vor und beschrieb als Problem: „Das geltende Ladenschlussgesetz beschränkt sowohl den Handel, die Dienstleister als auch die Verbraucher in ihren Verkaufs- bzw. Einkaufsmöglichkeiten. Es berücksichtigt nur noch mangelhaft die veränderten Lebens- und Konsumgewohnheiten.“ Zum Gesetzentwurf hieß es: „Mit (ihm) soll Handel und Dienstleistern die Möglichkeit gegeben werden, in eigener Verantwortung den Wünschen und Bedürfnissen der Kunden gerecht zu werden. Das angestrebte Ziel wird durch die Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses an Werktagen erreicht. Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe verfassungsrechtlich geschützt ... Der Gesetzentwurf verzichtet auf eine bundeseinheitliche Regelung für Sonn- und Feiertage. Mit Blick auf regional unterschiedliche Anschauungen und Traditionen gelangt diese Frage in die Gestaltungshoheit der Länder, die unmittelbar nach der Aufhebung des Gesetzes eigene Gesetze beschließen, die die Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen regeln. Mit diesem Liberalisierungsschritt werden zudem Kompetenzen von der Bundes- auf die Länderebene zurückverlagert. ... Eine nur teilweise Freigabe der Ladenschlusszeiten verursacht weiterhin hohe Verwaltungs- und Kontrollkosten. Zudem würde sie den gewünschten Effekt nicht erreichen, Marktnischen, insbesondere für Existenzgründer, zu schaffen.“ (Deutscher Bundestag. Drucksache 15/0 vom 26. April 2004)

3. Grundgesetzänderung und Zuständigkeit

Die Umsetzung der Forderungen nach einer Verlagerung der Zuständigkeit für den Ladenschluss vom Bund zu den Ländern muss im Zusammenhang einer Verfassungsreform im Jahre 1994 gesehen werden. In diesem komplexen Prozess – in dem es um die Stärkung der Länder ging – wurden unter anderem Bestimmungen zur konkurrierenden Gesetzgebung verändert. Art. 72 GG Abs. 1 bekam diese Fassung: „Im Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz

Gebrauch gemacht hat.“ Statt „... von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht“ gilt seitdem „... von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Die Bedürfnisklausel des Art. 72 Abs. 2 GG wurde neu formuliert. Die bisherige rein politische Ermessensentscheidung wurde kompromisshaft eingeschränkt: „Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ In einem weiteren Abs. 3 wurde geregelt: „Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne von Absatz 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.“ Die Landesparlamente erhielten die Möglichkeit zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG).

Für den Ladenschluss ist dabei wichtig: Seit der Verfassungsänderung von 1994 hat der Bund nicht mehr seine früheren Kompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. War er gleichwohl 1996 und später zur Änderung des Ladenschlussgesetzes befugt? Er hat ja kein neues Gesetz „gemacht“, sondern nur ein Gesetz geändert, das nach den alten Bestimmungen in seiner Zuständigkeit lag. Durfte er das? – Diese Frage ist aufgrund einer Verfassungsbeschwerde geklärt worden (Beschwerdeführer war die Metro-Tochter Galeria Kaufhof). Das eigentliche Ziel der Beschwerde war erkennbar. Auf dem Rechtsweg sollte das System gekippt und eine künftig andere Regelungsmöglichkeit erreicht werden.

II. Grünes Licht vom Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde verworfen. Es hat dem Bund die Berechtigung zur Änderung des Ladenschlussgesetzes nach der Verfassungsänderung von 1994 bescheinigt und die bestehende Regelung als verfassungsgemäß erkannt. Die Entscheidung ist teilweise einstimmig und teilweise mit vier gegen vier Stimmen ergangen (bei Stimmgleichheit müssen Klagen gegen geltende Gesetze zurückgewiesen werden). Zugleich hat das Gericht aber Möglichkeiten einer Reform der Ladenschlussregelungen gezeigt:

Es hat aufgrund der neuen Verfassungslage eine Befugnis der Länder zu einer grundlegenden Neukonzeption unter der Voraussetzung einer Ermächtigung durch den Bund festgestellt. Der Bund ist verpflichtet zu prüfen, ob eine bundeseinheitliche Regelung weiterhin sachgemäß ist. Bei einer künftigen Neugestaltung der Ladenöffnungszeiten durch die Länder müssen unter anderem diese „Gerichtserkenntnisse“ beachtet werden:

Die Bestimmungen zu den Öffnungszeiten an Samstagen und an Sonn- und Feiertagen dienen nach Auffassung aller acht Richter dem Schutz der Beschäftigten. Sie sind als „Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung“ verfassungsrechtlich geschützt. Vier Richter sehen im Ladenschlussgesetz auch einen Schutz der Beschäftigten vor Nacharbeit. Zur Begründung wird auf den menschlichen Biorhythmus verwiesen – er laufe der Nacharbeit zuwider. Sozialverträgliche Arbeitszeiten haben nach An- oder Einsicht dieser Richter eine hervorragende Bedeutung für die rund zwei Millionen im Einzelhandel beschäftigten Frauen. Sie trügen nach wie vor die Hauptlast bei der Familienarbeit und müssen deshalb vor unzumutbaren Arbeitszeiten geschützt bleiben. Nach ihrer Ansicht haben auch die Erwartungen der Händler auf mehr Gewinn durch längere

Öffnungszeiten keinen verfassungsrechtlichen Vorrang vor dem Arbeitnehmerschutz. Der Gesetzgeber durfte auch davon ausgehen, dass die Ladenschlussregelung kleine Geschäfte vor Verdrängungswettbewerb schützt. Zur Begründung wird die relativ leichte Einrichtung von Schichtbetriebsregelungen durch große Kaufhäuser genannt. Vier andere Richter (zu ihnen gehört der Präsident des Bundesverfassungsgerichts) halten hingegen das Ladenschlussgesetz nicht mehr für verfassungsgemäß. Sie können sich flexible Arbeitszeiten für Frauen im Einzelhandel etwa mit dem Ziel größerer Freiräume für die Kindererziehung am Tag vorstellen. Eine Überbeanspruchung sehen sie nicht. Ein Ladenschluss an Werktagen um 20 Uhr kann nach ihrer Ansicht auch nicht mit dem Schutz der Nachtruhe begründet werden. Sie beziehen sich dabei auf den arbeitszeitrechtlichen Nachtarbeiterschutz erst ab 23 Uhr.

Die Vereinbarkeit künftig möglicher Öffnungszeiten bis in die Nacht – die die Länder beschließen könnten – muss das Gericht gegebenenfalls bei einer neuen Verfassungsbeschwerde prüfen. (Az: 1 BvR 636/02)

III. Ländersache – Perspektiven einer Neuregelung

Was will der Bund angesichts dieser Rechtslage tun? Was wollen die Länder? Sie sind ja unter der Voraussetzung einer Auftragserteilung durch den Bund für eine Neufassung des Ladenschlussgesetzes – nicht aber für Änderungen dieses Gesetzes! – zuständig.

Die Bundesregierung sieht die Möglichkeit zu Länderregelungen als Chance für eine möglichst flexible, unbürokratische und den Verhältnissen vor Ort angepasste Handhabung des Ladenschlusses im Interesse der Arbeitnehmer und auch der Verbraucher. Sie will aber nicht die Länder mit einer Neufassung des Gesetzes beauftragen. Das Problem soll in der Föderalismuskommission von Bund und Ländern geklärt werden. Die meisten Bundesländer wollen die Vorschriften für den Ladenschluss lockern. Das Spektrum der zurzeit erkennbaren Ländervorstellungen reicht von „kein Handlungsbedarf“ bis zu einer völligen Freigabe der Öffnungszeiten an Werktagen und – trotz des verfassungsgerichtlichen Verkaufsverbots an Sonn- und Feiertagen – auch zur Freigabe dieser Tage.

Gewerkschaften haben gegen weitere Lockerungen Widerstand angekündigt. Sie verweisen darauf, dass es keine Verpflichtung zur Übertragung der Zuständigkeiten vom Bund auf die Länder gibt und dass die Länder eine solche Ermächtigung beim Bund auch nicht durchsetzen können. Außerdem erinnern sie daran, dass das Bundesverfassungsgericht den Arbeitnehmerschutz für wichtiger hält als die Gewinninteressen der Arbeitnehmer.

Konsumforscher plädieren für längere Öffnungszeiten. Sie sehen hier Möglichkeiten für eine „Ankurbelung des Konsums“ und erwarten Wettbewerbsvorteile. Unbeantwortet bleibt vorläufig die Frage, wer welche Vorteile von Konsumankurbelung und Wettbewerb hat. Wahrscheinlich werden sich massive Vorteile besonders bei denen realisieren, die viel konsumieren und investieren und die selten fragen, ob sie das verdienen, was sie verdienen oder haben. Gewiss scheint zu sein, dass besonders auf dem Markt der Nahrungsmittel die Zahl der Konsumenten größer wird, die Niedrigpreise – diese Kampfmittel im Wettbewerb um den Verkauf von Lebensmitteln – nutzen müssen. Vielleicht erhöht beides die Lebensqualität im Horizont der sozialwissenschaftlichen Diskurse über die gute und gerechte Ordnung einer Gesellschaft.

