

Deutscher Bundestag
Rechtsausschuss
Platz der Republik 1

11011 Berlin

21.03.2006

- per E-Mail an: rechtsausschuss@bundestag.de -

Stellungnahme zur Föderalismusreform

Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügt erhalten Sie eine Stellungnahme des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels zur Bundestags-Drucksache 16/813. Sie befasst sich inhaltlich mit der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 Grundgesetz.

Für weitere Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



RA Heribert Jöris
Geschäftsführer

Anlage



Stellungnahme
des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels e. V. (HDE)
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Bundestags-Drucksache 16/813

Thema:
Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss
gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 GG (neue Fassung)

vom 21. März 2006

I. Die Position des HDE

Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V. (HDE) vertritt als Spitzenverband die Interessen von Einzelhandelsunternehmen aller Größenordnungen, Standorte und Branchen. Die Einzelhandelsbranche umfasst etwa 430.000 Unternehmen mit 2,8 Millionen Beschäftigten und einen Jahresumsatz von über 500 Milliarden Euro.

Die Delegiertenversammlung des HDE hat im Jahr 1999 zum Ladenschlussgesetz folgende Forderungen erhoben:

- Schaffung einer bundesweit einheitlichen Ladenschlussregelung;
- Vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Werktagen;
- Beibehaltung von vier verkaufsoffenen Sonntagen im Jahr ohne besonderen Anlass.

Der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels sieht in dem von der Regierungskoalition vorgelegten Gesetzesvorschlag, die Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss vom Bund auf die Länder zu verlagern, einen ersten und wichtigen Schritt in Richtung auf die Verwirklichung dieser Ziele. Wir weisen dabei insbesondere darauf hin, dass es der Gesetzesentwurf ausweislich seiner Begründung zu Artikel 125 a Absatz 1 Grundgesetz (neue Fassung) ausdrücklich zulässt, dass der Bundesgesetzgeber das bisherige Ladenschlussgesetz vollständig aufhebt und die Länder sich ihrerseits bei ihrer Gesetzgebung auf die unbedingt notwendigen Regelungen beschränken. Vor diesem Hintergrund unterstützen wir grundsätzlich den vorgelegten Gesetzesentwurf.

Der HDE ist der Auffassung, dass die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss auf die Bundesländer dadurch flankiert werden muss, dass die im Ladenschlussgesetz vorhandenen Arbeitszeitschutzvorschriften zur Regelung der Sonn- und Feiertagsarbeit in den Verkaufsstellen des Einzelhandels in das Arbeitszeitgesetz integriert werden und so eine Basisregelung des Verbots der Arbeit an Sonn- und Feiertagen in den Verkaufsstellen des Einzelhandels inklusive der für den Einzelhandel notwendigen Ausnahmen gewährleistet wird.

Diese Auffassung begründet sich folgendermaßen:

II. Sinn und Zweck des Ladenschlussgesetzes

Das Ladenschlussgesetz dient ausweislich der einschlägigen Gesetzesbegründungen mehreren Zwecken.

In seiner heutigen Ausgestaltung dient es der Sicherstellung eines zusammenhängenden freien Wochenendes für das Verkaufspersonal und der Begrenzung der Arbeitszeit an Sonn- und Feiertagen (so u. a. Rudolf Anzinger, Das neue Ladenschlussrecht, 1996, Seite 5). Beschäftigte des Einzelhandels, die nicht in den Verkaufsstellen des Einzelhandels beschäftigt sind – beispielsweise in Zentrallagern oder Verwaltungen -, fallen also nicht unter den Schutzbereich dieses Gesetzes. Für sie ist insoweit lediglich das Arbeitszeitgesetz einschlägig. Dass das Ladenschlussgesetz gegenüber dem Arbeitszeitgesetz ergänzende und speziellere Regelungen des Arbeitszeitschutzes enthält, macht bereits die Überschrift von § 17 Ladenschlussgesetz – „Arbeitszeitschutz der Arbeitnehmer“ - klar. Dort ist als Abweichung vom grundsätzlichen Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit geregelt, dass Arbeitnehmer in den Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen während der ausnahmsweise zugelassenen Öffnungszeiten beschäftigt werden dürfen. Das Ladenschlussgesetz ist daher zum einen sicherlich ein Arbeitszeitschutzgesetz (so u. a. Rudolf Anzinger, Das neue Ladenschlussrecht, 1996, Seite 5).

Daneben dient es aber auch der Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen. Denn das Ladenschlussgesetz regelt die Ladenöffnungszeiten auch für solche Verkaufsstellen, in denen keine Arbeitnehmer beschäftigt sind (Bundesverfassungsgerichts-Entscheidung vom 29.11.1961), für die also der Aspekt des Arbeitszeitschutzes nicht einschlägig ist. Das Ladenschlussgesetz ist damit aufgrund dieser wettbewerblichen Aspekte auch dem Wirtschaftsrecht zuzuordnen.

Das Ladenschlussgesetz beinhaltet daher sowohl Regelungen zum Arbeits- wie auch zum Wirtschaftsrecht.

Den Anknüpfungs- und Schwerpunkt bildet bei der Vorgängerregelung des Ladenschlussgesetzes, der Gewerbeordnung von 1891, der Arbeitszeitschutz der Beschäftigten an Sonn- und Feiertagen, der dort in den §§ 105 b bis 105 h geregelt war. Aus Gründen des Wettbewerbsschutzes wurde dort zusätzlich durch § 41 a geregelt, dass an beschäftigungsfreien Tagen in allen offenen Verkaufsstellen – also auch in solchen, in denen kein Arbeitnehmer beschäftigt ist - ein Gewerbebetrieb nicht stattfinden darf (Neumann-Biebl, Arbeitszeitgesetz, Kommentar, Einleitung, Rdnr. 27). Dieser Regelungsmechanismus wurde im Ladenschlussgesetz später dadurch wieder aufgegriffen, dass sich dort umfangreiche Regelungen über die Ladenöffnung sowohl an Werktagen wie auch an Sonn- und Feiertagen finden, die auf alle Einzelhandelsunternehmen – also sowohl solche mit als auch ohne Arbeitnehmer – Anwendung finden – und in § 17 Ladenschlussgesetz als Spezialvorschrift zu den §§ 9 ff Arbeitszeitgesetz geregelt ist, dass an Sonn- und Feiertagen nur während der ausnahmsweise zugelassenen Öffnungszeiten eine Beschäftigung von Arbeitnehmern in den Verkaufsstellen zulässig ist.

Dieses Nebeneinander konnte funktionieren, da bislang die Gesetzgebung für beide Aspekte – Wirtschaftsrecht und Arbeitsschutzrecht – in einer Hand, nämlich beim Bund lag. So konnte sich auch das Arbeitszeitgesetz jeglicher Formulierungen von Ausnahmetatbeständen für die Sonn- und Feiertagsarbeit in den Verkaufsstellen des Einzelhandels enthalten, da diese Frage durch ein anderes Bundesgesetz – das Ladenschlussgesetz – geregelt wurde (Neumann-Biebl, Arbeitszeitgesetz, Kommentar, § ArbZG § 13 Rdnr. 14).

III. Konsequenz der Neuregelung der Gesetzgebungszuständigkeit

Das Grundgesetz sieht in der Frage der Gesetzgebungskompetenz eine Trennung zwischen Wirtschaftsrecht und Arbeitsrecht vor. Klar ersichtlich wird dies an Artikel 74 Absatz 1 des Grundgesetzes (neue Fassung), der in Nr. 11 das Recht der Wirtschaft vom Arbeitsrecht, welches in Nr. 12 geregelt ist, abgrenzt. Bislang unterfallen sowohl das Wirtschafts- als auch das Arbeitsrecht der konkurrierenden Gesetzgebung. Insbesondere das Beschäftigungsverbot an Sonn- und Feiertagen im Handelsgewerbe ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (so das Bundesverwaltungsgericht, NJW 1986, S. 2003).

Durch die so genannte Föderalismusreform wird nun die Gesetzgebungskompetenz für den „Ladenschluss“ den Ländern zugeordnet, während das Arbeitsschutzrecht und das übrige Wirtschaftsrecht nach wie vor in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz fallen. Von dieser konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber im Bereich des Arbeitszeitschutzes durch das Arbeitszeitgesetz Gebrauch gemacht.

Die geplante Änderung im Wortlaut des Artikel 74 Absatz 1 Nr. 11 Grundgesetz (neue Fassung) verdeutlicht klar, dass im Bereich des Ladenschlussrechts lediglich die wirtschaftsrechtliche Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss auf die Länder übergehen soll. Denn in seiner geplanten Neufassung lautet Artikel 74 Absatz 1 Nr. 1 Grundgesetz, der die Tatbestände der konkurrierenden Gesetzgebung beschreibt, dann wie folgt: „das Recht der Wirtschaft (...), ohne das Recht des Ladenschlusses, ...“. Da also nur der wirtschaftsrechtliche Teil der Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss – genauer gesagt die Kompetenz für die Regelung der Betriebsausübung - auf den Landesgesetzgeber übergeht, verbleibt es dabei, dass die arbeitsschutzrechtlichen Aspekte des Ladenschlussgesetzes nach wie vor der konkurrierenden Gesetzgebung unterfallen.

Festzuhalten ist daher, dass durch die Föderalismusreform die wirtschaftsrechtlichen Aspekte des Ladenschlussrechts in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergehen, die arbeitsschutzrechtlichen Aspekte des Ladenschlussrechts nach wie vor Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung sind.

Diese Zweiteilung ist keinesfalls ungewöhnlich, sondern in Deutschland der Regelfall. Betriebs- und Beschäftigungsverbote müssen differenziert werden. Dies ergibt sich auch aus den bereits bestehenden generellen Regelungen. Beschäftigungsverbote sind bundeseinheitlich im Arbeitszeitgesetz geregelt, während sich Einschränkungen des Betriebs aus dem landesspezifischen Immissionsrecht und den Sonn- und Feiertagsgesetzen ergeben. Eine differenzierte Regelung der Ladenöffnungs- und Beschäftigungszeiten wäre daher in der deutschen Rechtsordnung nicht die Ausnahme,

sondern wegen der bereits bestehenden gesetzlichen Regeln konsequent und damit geradezu zwingend. Tatsächlich ist bisher lediglich das Ladenschlussgesetz ein Ausnahmefall, da es das einzige Gesetz in Deutschland ist, das einer Branche an Werktagen die Ausübung der Kerngeschäftstätigkeit – den Kaufabschluss mit Verbrauchern - zeitlich nur eingeschränkt erlaubt. Für alle anderen Branchen bestehen derartige Einschränkungen nur durch das Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen gemäß dem Arbeitszeitgesetz, allenfalls noch durch immisionsrechtliche Vorschriften.

IV. Klarstellungs- und Regelungsnotwendigkeit durch das Arbeitszeitgesetz

Gemäß den Vorschlägen der Föderalismusreform soll das Arbeitsrecht in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 12 Grundgesetz (neue Fassung) künftig nicht mehr vom Erforderlichkeitskriterium nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz erfasst werden. Das bedeutet, dass der Bund im Arbeitsrecht – und dazu gehört auch das Arbeitszeitschutzrecht – ohne weiteres das Gesetzgebungsrecht haben soll, ohne dass es wie bisher darauf ankommt, ob und soweit „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz). Weil die Arbeitszeitgesetzgebung Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist und bleibt, haben die Länder die Befugnis zu nur Gesetzgebung, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht bzw. gemacht hat (Artikel 72 Absatz 1 Grundgesetz).

Von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Arbeitsschutz hat der Bundesgesetzgeber bislang durch den Erlass des Arbeitszeitgesetzes Gebrauch gemacht. Da er dabei bis heute aufgrund des Ladenschlussgesetzes die besonderen Aspekte der Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen in den Verkaufsstellen des Einzelhandels nicht berücksichtigen musste, ist es nun notwendig, zweckmäßig und erforderlich, die entsprechenden Verbots- und Ausnahmetatbestände für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen in den Verkaufsstellen des Einzelhandels in das Arbeitszeitgesetz aufzunehmen.

Dies aus mehreren Gründen:

- 1. Aufgrund in der Presse veröffentlichter Stellungnahmen seitens einiger Landesregierung lässt sich der Schluss ziehen, dass Landesregierungen vereinzelt fälschlicherweise davon ausgehen, dass neben der Gesetzgebungskompetenz für die Ladenöffnungszeiten auch die Gesetzgebungskompetenz für damit im Zusammenhang stehende Aspekte des Arbeitszeitschutzes an Sonn- und Feiertagen zu haben.**

So stellt der Berliner Senat nach einem Bericht der Berliner Morgenpost vom 18. März 2006 Überlegungen an, die Zahl der verkaufsoffenen Sonntage über das bisherige Maß hinaus auszuweiten. Das Land Mecklenburg-Vorpommern plant nach Hamburger Abendblatts vom 20. März 2006 eine umfangreiche Sonntagsöffnung. Es bedarf daher unbedingt der **Klarstellung, dass die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer im Bereich des Ladenschlussrechts den Bereich des Arbeitszeitschutzes nicht umfasst.** Ohne diese Klarstellung besteht die Gefahr, dass es schon in Kürze zu verfassungswidrigen Länderregelungen im Bereich des Ladenschlussrechts kommt,

sofern einzelne Bundesländer weitgehende Ausnahmen vom Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit in den Verkaufsstellen des Einzelhandels regeln.

- 2. Ohne eine flankierende Gesetzgebung im Bereich Arbeitszeitgesetz drohen durch die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss Regelungslücken im Bereich des Arbeitszeitschutzes zu entstehen. Dabei kann dies auch in Teilbereichen zu Versorgungsschwierigkeiten in wichtigen Lebensbereichen führen.**

So erlaubt das Ladenschlussgesetz bislang in § 17 die nach dem Arbeitszeitgesetz grundsätzlich verbotene Sonn- und Feiertagsbeschäftigung von Mitarbeitern in den Verkaufsstellen des Einzelhandels. Nur aufgrund dieses § 17 Absatz 1 Ladenschlussgesetz ist daher an Sonn- und Feiertagen die Beschäftigung von Arbeitnehmern beispielsweise in Tankstellen, Kiosken, Bäckereien und Konditoreien (zum Verkauf von Backwaren) Apotheken, Geschäften in Bahnhöfen und Flughäfen an Sonn- und Feiertagen zulässig.

Da dem Landesgesetzgeber jedoch durch die geplante Grundgesetzänderung lediglich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich Wirtschaftsrecht eingeräumt wird, ist ihm eine Regelung der Sonn- und Feiertagsarbeit im Einzelhandel verwehrt. Konkret gesagt könnte daher der Landesgesetzgeber nach seiner neuen Gesetzgebungskompetenz zwar unzweifelhaft die Ladenöffnungszeiten beispielsweise für Tankstellen, Kioske, Bäckereien und Konditoreien (zum Verkauf von Backwaren) Apotheken, Geschäften in Bahnhöfen und Flughäfen an Sonn- und Feiertagen regeln. Die Frage, ob dabei auch Arbeitnehmer eingesetzt werden dürfen, fällt aber in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich Arbeitsschutz. Da die Bundesländer im Bereich des Arbeitszeitschutzes aufgrund des bereits erlassenen Arbeitszeitgesetzes von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch machen können und dürfen, drohen also landesrechtliche Regelungen über Ladenöffnungen an Sonntag- und Feiertagen ohne eine Flankierung durch eine Änderung des Arbeitszeitgesetzes ins Leere zu laufen – zumindest für die Unternehmen, die bei der Sonn-/Feiertagsöffnung Arbeitnehmer einsetzen möchten bzw. müssen.

3. Die Rechtsvorschriften des Arbeitszeitschutzes in Deutschland werden durch die Konzentration auf ein für alle Arbeitnehmer abschließend anwendbares Gesetz überschaubarer. Dies ist ein wichtiger Beitrag zum Bürokratieabbau. Vor allen Dingen die im Einzelhandel überwiegenden kleinen und mittleren Unternehmen aber auch überregional agierende Unternehmen würden durch eine unüberschaubare, regional unterschiedliche Rechtslage bei der Rechtsanwendung vor erhebliche Probleme gestellt.
4. Es ermöglicht insbesondere eine Regelung der Arbeitszeit aller Beschäftigten des Einzelhandels – also nicht nur der in den Verkaufsstellen beschäftigten – in einem Gesetz. So sind im deutschen Einzelhandel etwa 2,4 Mio. Arbeitnehmer beschäftigt. Groben Schätzungen zufolge kann davon ausgegangen werden, dass etwa 80 % dieser Beschäftigten tatsächlich in den Verkaufsstellen tätig sind. Etwa 20 % des Personals sind jedoch nicht mit Verkaufs- bzw. Beratungstätigkeiten im Verkaufsraum befasst, sondern im so genannten Back-Office-Bereich (Lager, Büro, etc.) tätig. Dieser Back-Office-Bereich wird jedoch nicht vom Ladenschlussgesetz erfasst, da das Ladenschlussgesetz le-

diglich eine Verkaufstätigkeit bzw. Beratungstätigkeit in den Verkaufsstellen außerhalb der Ladenöffnungszeiten untersagt, nicht jedoch andere Arbeiten in Zentrallagern oder Verwaltungen. So kann beispielsweise schon nach derzeitigem Recht eine Regalverräumung – also das Einräumen der Regale in den Verkaufsstellen – auch außerhalb der Ladenöffnungszeiten stattfinden. Damit findet also bislang bereits eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Arbeitnehmern eines Betriebes statt – je nachdem, ob sie im Verkauf tätig sind oder nicht.

5. Es wird eine Ungleichbehandlung mit anderen Branchen vermieden. Hinzuweisen ist insbesondere die nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung zwischen dem Verkaufspersonal des Einzelhandels und des Großhandels. So ist in den so genannten Cash & Carry-Märkten die Tätigkeit auf der Verkaufsfläche (Kassenarbeitsplätze, Kundenberatung) identisch mit der Tätigkeit in einem Supermarkt. Hier findet also eine unterschiedliche Behandlung von Angestellten des Handels statt, die ihre Ursache alleine darin hat, dass das Einzelhandelsgeschäft dem Ladenschlussgesetz unterliegt, nicht jedoch der Großhandelsbetrieb. Ebenso findet eine Ungleichbehandlung mit Personal anderer Geschäftsbetriebe statt, die eine mit dem Verkauf vergleichbare Tätigkeit im Dienstleistungsbereich ausüben (bspw. Kassiertätigkeiten in Videotheken, Sonnenstudios, Banken, etc.).
6. Eine Regelung von Ausnahmetatbeständen für die Sonn- und Feiertagsarbeit durch das Arbeitszeitgesetz ist unverzichtbar. Das bisherige Ladenschlussgesetz weist eine Reihe von Tatbeständen auf, bei denen an Sonn- und Feiertagen ein Versorgungsbedarf der Bevölkerung befriedigt werden muss, so dass eine Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen möglich sein muss. Hierzu gehört beispielsweise die Arbeit in den Tankstellen, Apotheken und der Verkauf von Reisebedarf in Bahnhöfen und Flughäfen, in Kur- und Erholungsorten und an verkaufsoffenen Sonntagen, insbesondere im Zusammenhang mit besonderen Anlässen (verkaufsoffene Sonntage zur Fußball-WM). Der Gesetzgeber kann sich dabei an den vorhandenen Ausnahmeverordnungen orientieren.

Das Arbeitszeitgesetz bedarf daher nur insoweit einer Ergänzung, wie die besonderen Aspekte der Beschäftigung von Arbeitnehmern in den Verkaufsstellen des Einzelhandels an Sonn- und Feiertagen im Rahmen eines Verbots- bzw. Ausnahmekatalogs zu regeln sind.

Aus Gründen der Rechtsklarheit, der Optimierung der Gesetzesgebungsarbeit und der besseren Übersichtlichkeit sollte der Bundesgesetzgeber das Ladenschlussgesetz außer Kraft setzen, durch das Arbeitszeitgesetz die Ausnahmen vom Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit in den Verkaufsstellen des Einzelhandels im Arbeitszeitgesetz regeln und weitergehende wirtschaftsrechtliche Aspekte der Ladenöffnung dem Landesgesetzgeber überlassen. Damit wird zudem klargestellt, dass der Sonn- und Feiertagsarbeitsschutz der Arbeitnehmer in den Verkaufsstellen des Einzelhandels nicht zur Disposition der Länder steht.

V. Regelungsnotwendigkeit durch den Landesgesetzgeber

Die Landesgesetzgeber haben durch diese Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz die Möglichkeit, sich auf die wirtschaftsrechtlichen und wettbewerblichen Aspekte des Ladenschlusses zu konzentrieren.

Dazu gehört in erster Linie die Frage, ob sie durch eine entsprechende Einschränkung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen Einzelhandelsunternehmen, die keine Arbeitnehmer beschäftigen, in den Öffnungsmöglichkeiten faktisch mit Unternehmen gleichstellen, die Arbeitnehmern beschäftigen. Wir gehen nach unseren Erfahrungen davon aus, dass eine Ladenöffnung im Regelfall für diese kleinen Unternehmen unattraktiv ist, wenn nicht auch der im Regelfall größere „Frequenzbringer“ in der Nähe für Publikumsverkehr sorgt. Mit einer Nutzung der Öffnungsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen durch Familienbetriebe ist daher nicht in einem wesentlichen Umfang zu rechnen. Da, wo dies von den Landesregierungen ausdrücklich nicht erwünscht ist, können sie dies durch entsprechende Vorschriften zur Ladenöffnung unterbinden.

Ausgehend von den öffentlichen Ankündigungen der meisten Landesregierungen gehen wir davon aus, dass diese von einer Regulierung der Ladenöffnungszeiten an Werktagen nahezu ausnahmslos absehen werden, sich also im wesentlichen auf eine Einschränkung der Sonn- und Feiertagsöffnung beschränken werden. Durch die hier vorgeschlagene gesetzliche Konstruktion kann dies mit einem Minimalaufwand an Gesetzgebung bewerkstelligt werden und so auch zum Bürokratieabbau beitragen.