

Handelsverband Niedersachsen-Bremen e.V.  
Hinüberstraße 16-18, 30175 Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Soziales,  
Gesundheit und Gleichstellung  
Hannah-Arendt-Platz 2  
30159 Hannover

Hannover, 11.01.2017

## Ihr Zeichen 103.42-40013/0-1 Ihr Schreiben vom 30.11.2016

### Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG)

Sehr geehrte Frau Hildebrand,  
sehr geehrter Herr Pemp,

herzlichen Dank für die Aufforderung im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zur Novellierung des NLöffGes die Position des Einzelhandels darzustellen.

Der Handelsverband Niedersachsen-Bremen e.V. vertritt zusammen mit seinen, regional agierenden Handelsverbänden die Interessen von über 4.000 Mitgliedsunternehmen, die in ca. 10.000 Betriebsstellen und mit mehr als 250.000 Mitarbeitern die Versorgung mit Konsumgütern und Waren des täglichen Bedarfes in Niedersachsen sicherstellen.

Die Diskussionen der vergangenen Monate und Jahre spiegeln die unterschiedlichen Auffassungen zur Sonntagsöffnung wieder. Eine sich permanent verändernde Gesellschaft muss auch stets die gesetzten Rahmenbedingungen prüfen und gesetzliche Regelungen anpassen.

Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichtes Hannover vom Oktober 2015 wurde deutlich, dass eine Überarbeitung des NLöffGes angezeigt ist.

Bundesweit wurden in den letzten Jahren Sonntagsöffnungen und Auslegungen der Ladenöffnungsgesetze in gerichtlichen Auseinandersetzungen erstritten oder verhindert.

- Große Handelsunternehmen forderten in der Vergangenheit mehrfach eine völlige Freigabe des Sonntags, zumindest aber eine weitergehende Liberalisierung.
- Für die Kirchen ist der Sonntag ein zentrales Element der Ordnung unserer Gesellschaft: *„Der Sonntag ist eine lebensnotwendige Atempause. Dieser freie Tag ist ein Segen, weil er den Menschen in den Mittelpunkt stellt. ... Der Sonntag begrenzt die Verzweckung unseres Lebens. ... Es geht zugleich um die gemeinsame Unterbrechung der Arbeit und des Arbeitszwangs für möglichst viele Menschen.“* (Bischof Wolfgang Huber in „Die Welt“, 7.12.2007)

Handelsverband  
Niedersachsen-Bremen e.V.

Hinüberstraße 16-18  
30175 Hannover

Telefon: 0511 / 3 37 08 26  
Telefax: 0511 / 3 37 08 31

rambow@handelsverband-nb.de  
www.handelsverband-nb.de

Hauptgeschäftsführerin  
Monika Dürrer

Geschäftsführer  
Hans-Joachim Rambow

IBAN DE75 2505 0180 0000 3244 77  
BIC SPKHDE2HXXX

STN 25/276/00578

VR 2926

Gerichtsstand Hannover

- Für die Gewerkschaften ist der Erhalt des freien Sonntags ein zentrales Element der Humanität unserer Gesellschaft: *„Die Sonn- und Feiertage sind ein zentrales Moment in der Zeitorganisation von Staat und Gesellschaft und schaffen einen verbindlichen Ordnungsrahmen für den kollektiven Zeitrhythmus in allen Lebensbereichen.“ (Beschluss des ver.di-Bundeskongresses 2007)*
- Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom Dezember 2009 wichtige Grundsätze festgestellt und neben der religiösen Funktion explizit die gesellschaftliche und soziale Bedeutung des Sonntags und der damit verbundenen Taktung des sozialen Lebens dargestellt: *„Die soziale Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes und mithin der generellen Arbeitsruhe im weltlichen Bereich resultiert wesentlich aus der – namentlich durch den Wochenrhythmus bedingten – synchronen Taktung des sozialen Lebens. Während die Arbeitszeit- und Arbeitsschutzregelungen jeweils für den Einzelnen Schutzwirkung entfalten, ist der zeitliche Gleichklang einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe ein grundlegendes Element für die Wahrnehmung der verschiedenen Formen sozialen Lebens.“ (vergl. Bundesverfassungsgericht: 1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07)*

Nachfolgend erläutern wir die aus unserer Sicht kritischen Änderungen des § 5 NLöffVZG und regen entsprechende Alternativen an.

### **1. Absatz 1, Satz 1: „...bis zu vier Sonntagsöffnungen je Gemeinde...“**

Aus mehreren Gründen erachten wir es als problematisch, dass bis zu vier Sonntagsöffnungen „je Gemeinde“ bzw. entsprechend der Gesetzesbegründung "je Stadtbezirk" möglich sein sollen, wobei auch eine auf einen Stadtbezirk bezogene Genehmigung zur Sonntagsöffnung einen Termin für die gesamte Gemeinde "verbraucht".

a. Städte bzw. die einzelnen Stadtbezirke und Stadtteile können zwar gemeinsame verkaufsoffene Sonntage koordinieren, die durch die Rechtsprechung herausgebildete erforderliche Anlassbezogenheit stellt jedoch eine so hohe Hürde dar, dass gemeinsame Anlässe „je Gemeinde“ oft nicht vorstellbar sind. Denn eine Sonntagsöffnung darf nur aus Anlass von fremdgesetzten äußeren Anlässen (Messen, Märkte oder ähnliche Veranstaltungen), bei denen ein Zustrom großer Menschenmengen zu erwarten ist, erfolgen. Die Sonntagsöffnung als solche darf dabei nicht berücksichtigt werden. Die bundesweite Genehmigungspraxis zeigt, dass der Anlassbezug eine sehr hohe Hürde ist und bestehende Möglichkeiten der Sonntagsöffnung selbst in größeren Städten nicht genutzt werden (können). Die Gesetzesbegründung erläutert auf Seite 4 und konkreter auf Seite 7, dass als Grundvoraussetzung für jede Öffnungsmöglichkeit ein für den jeweiligen räumlichen oder zeitlichen oder für die Anzahl der betroffenen Verkaufsstellen festzulegender Öffnungsumfang angemessener Anlass vorliegen muss und nennt dabei als Beispiele für die Öffnung einer einzelnen Verkaufsstelle ein „Firmenjubiläum“, für Orte oder Stadtbezirke „Straßenfeste“ sowie für die Öffnung in der gesamten politischen Gemeinde „Großveranstaltungen“. Nach Gesetz und Gesetzesbegründung bleibt offen, ab wann ein Firmenjubiläum oder eine Großveranstaltung angemessen bzw. ausreichend ist.

Fest dürfte allerdings stehen, dass entsprechende Großveranstaltungen, die dem insbesondere durch die Rechtsprechung vorgegebenen Anlassbezug genügen müssen, aus finanziellen und logistischen Gründen von kaum einer Gemeinde in Niedersachsen vier Mal im Jahr durchgeführt werden könnten.

b. Entsprechend der *Begründung* auf Seite 6 unter B. zu § 5 Abs. 1, Satz 1 kann eine Genehmigung „für das gesamte Gemeindegebiet oder für Stadtbezirke erteilt werden“. § 5 Absatz 1, Satz 4 sieht zwar die Möglichkeit vor, dass einzelne *Verkaufsstellen* einmal im Jahr eine Sonntagsöffnung durchführen können. Eine Genehmigungsmöglichkeit z.B. für Stadt- oder Ortsteile ist allerdings nicht vorgesehen. Voraussetzung für eine „regionale“ Sonntagsöffnung könnten in Niedersachsen dem vorliegenden Gesetzentwurf entsprechend konsequenterweise nur noch gemeindeweite Großveranstaltungen (so die beispielhafte Voraussetzung in der Gesetzesbegründung auf Seite 7) sein – außer in den Städten Hannover und Braunschweig, in denen Stadtbezirke eingerichtet worden sind. Oder anders gesagt: für den Fall, dass keine Großveranstaltung als gemeinsamer, „gemeindeweiter“ Anlass vorhanden ist, steht als Alternative nur die Sonntagsöffnung in einem Stadtbezirk, der dann einen entsprechend „kleineren“ Anlass vorzuweisen hätte (vage mit „Straßenfest“ umschrieben, Seite 7 der Gesetzesbegründung), zur Verfügung. Stadtteilveranstaltungen in anderen Städten z.B., die an sich einen ausreichenden Anlass für eine Öffnung der Verkaufsstellen eines Stadtteiles darstellen würden, wären für eine Sonntagsöffnung nutzlos, da Genehmigungen nur für das gesamte Gemeindegebiet oder für Stadtbezirke erteilt werden könnten, nicht jedoch für einzelne Stadtteile.

Selbst in den größeren Städten Niedersachsens (Hannover und Braunschweig ausgenommen) besteht deshalb die Gefahr, dass vor dem Hintergrund des unter 1. a. Gesagten die Sonntagsöffnung kaum noch genutzt werden könnte. Vier entsprechende Großveranstaltungen als erforderlicher, angemessener Anlass für eine gemeindeweite Sonntagsöffnung wird kaum eine Stadt vorweisen können und Stadtteile, die einen entsprechend „kleineren“ angemessenen Anlass zur Verfügung hätten, sieht der Gesetzesentwurf als Alternativen nicht vor.

Dies halten wir für grundsätzlich falsch. Neben der Gemeinde als Ganzes muss es auch einzelnen oder mehreren Stadtteilen gemeinsam möglich sein, Sonntagsöffnungen durchzuführen, wenn ein entsprechender Anlass vorliegt. Das gleiche gilt für Ortsteile.

Die Genehmigungsmöglichkeit für Stadtbezirke käme alleine den Städten Hannover und Braunschweig zugute. Dies stellt aus unserer Sicht eine nicht nachvollziehbare Bevorzugung zum Nachteil aller anderen niedersächsischen Städte und Gemeinden dar. Zudem erfüllen z.B. die Städte Oldenburg, Osnabrück, Delmenhorst und Wilhelmshaven die Voraussetzungen des § 90 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG). Hier wurden jedoch keine Stadtbezirke eingerichtet. Der Sinn, eine Sonntagsöffnung von der Einrichtung von Stadtbezirken abhängig zu machen, erschließt sich uns nicht. Wir bitten deshalb um Klarstellung, ob mit dem Begriff „Stadtbezirk“ tatsächlich der des § 90 Abs. 2 NKomVG gemeint ist, oder ob damit eventuell auch Stadtteile gemeint sein könnten, zumal wir die Bezugnahme auf Stadtbezirke auch an anderer Stelle für falsch halten (s.u. 2.a.).

c. Aus unserer Sicht stellt sich jedoch auch noch ein weiteres praktisches Problem. Sollten gemeindeweite Großveranstaltungen vorhanden sein, dürfte ein verkaufsoffener Sonntag, der an den Haupteinkaufsstandorten einer Gemeinde und gleichzeitig in deren übrigen Stadt- bzw. Ortsteilen stattfindet, in der Regel zum Nachteil der weniger attraktiven Standorte derselben Gemeinde gehen und die Entwicklungsmöglichkeiten dort einschränken. Solche Stadtteile bzw. die dort ansässigen Händler werden sich je nach Ausprägung möglicherweise vor dem Hintergrund des innerörtlichen Wettbewerbs an einem verkaufsoffenen Sonntag insbesondere aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht beteiligen wollen oder können. Denn die Besucher bzw. Kunden würden zum Einkaufen auch an einem Sonntag in der Regel die bestehenden Haupteinkaufsstandorte – die nicht (mehr) automatisch mit den Innenstädten gleichzusetzen sind – aufsuchen. Auch aus diesem Grunde sollten einzelne Stadt- bzw. Ortsteile die Möglichkeit haben, eigene Sonntagsöffnungen durchzuführen.

d. Sinnvoller wäre es aufgrund der bisher genannten Punkte, mehrere, z.B. bis zu vier, verkaufsoffene Sonntage je Stadt- oder Ortsteil bzw. Teilkommune gleichermaßen zu ermöglichen. Je Gemeinde wären dann im Ergebnis zwar u.U. mehr als vier Sonntage genehmigungsfähig, damit wäre jedoch gewährleistet, dass diese genannten Standorte gleiche Ausgangsbedingungen zur weiteren Entwicklung und Profilierung als Handelsstandorte haben.

Vor dem Hintergrund des grundgesetzlich verankerten Regel-Ausnahme-Prinzips bei der Sonntagsöffnung ist allerdings sicherzustellen, dass die Sonntagsöffnungen die Ausnahme bleiben. Das Bundesverfassungsgericht hatte vor diesem Hintergrund im Jahre 2009 hinsichtlich der 10 Sonntagsöffnungen in Berlin keine Bedenken (Urteil vom 01. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07). Je Gemeinde sollten deshalb mindestens bis zu 10 verkaufsoffene Sonntage zur Verfügung stehen, die mit jeweils bis zu höchstens vier Sonntagen auf die Stadt- oder Ortsteile und Teilkommunen bzw. Verkaufsstellen verteilt werden können. Pro Verkaufsstellen regen wir an, wie bisher eine weitere Sonntagsöffnung aufgrund eines besonderen Anlasses, wie z.B. eines Firmenjubiläums, zuzulassen.

## **2. Absatz 1, Satz 3: „...eine Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen je Stadtbezirk und Jahr, wenn dies kommunalen Entwicklungszielen dient...“**

a. Stadtbezirke gibt es in Niedersachsen derzeit lediglich in Hannover und Braunschweig. In Hannover könnten nach dem Entwurf des § 5 Absatz 1, Satz 3 an bis zu 13 weiteren Sonntagen und in Braunschweig an bis zu 19 Sonntagen die Geschäfte in einzelnen Stadtbezirken öffnen. Diese zusätzlichen Öffnungsmöglichkeiten bevorzugen allein diese beiden Großstädte und stellen ebenfalls eine nicht nachvollziehbare Benachteiligung aller anderen niedersächsischen Städte und Gemeinden dar. Wie bereits ausgeführt, erfüllen andere niedersächsische Städte grundsätzlich die Voraussetzungen des § 90 Abs. 2 NKomVG, haben aber keine Stadtbezirke eingerichtet. Warum deshalb in diesen Städten keine zusätzlichen Sonntagsöffnungen zur Erreichung kommunaler Entwicklungsziele möglich sein sollen, erschließt sich uns nicht. Natürlich lassen sich auch in Stadtteilen kommunale Entwicklungsziele erreichen.

Auch halten wir vor dem Hintergrund des kommunalen Wettbewerbs um die besten Einkaufsstandorte bzw. um die Kaufkraft der Kunden gerade eine Chancen- und Wettbewerbsgleichheit für die Städte und Gemeinden für dringend geboten. Wenn jedoch im interkommunalen Wettbewerb und im Wettbewerb der Vertriebskanäle (Stichwort Onlinehandel) jemand einer besonderen Unterstützung bedarf, dann sind es insbesondere kleinere und mittelgroße Städte in der Fläche.

Eine zusätzliche Sonntagsöffnung aufgrund „kommunaler Entwicklungsziele“ für faktisch nur zwei Großstädte verzerrt den Wettbewerb und lehnen wir deshalb ab.

b. Im Übrigen ist jedoch auch unklar, was „kommunale Entwicklungsziele“ im Sinne des Gesetzentwurfes sein sollen. Wir bitten Sie deshalb um eine konkrete Erläuterung, was mit dem Begriff „kommunale Entwicklungsziele“ gemeint ist. Aus unserer Sicht ist selbstverständlich und per se *jeder* einzelne verkaufsoffene Sonntag grundsätzlich geeignet, die kommunale Entwicklung zu fördern, zudem dient er dem Erhalt und der Schaffung von Arbeitsplätzen. Die genaue Bedeutung und der Umfang der „kommunalen Entwicklungsziele“ dürfte im Zweifel jedoch von den verschiedenen Interessengruppen unterschiedlich interpretiert werden. Auslegungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten dürften neben der Bedeutung des „Anlassbezugs“ (s.u.) zusätzlich erhebliche Rechtsunsicherheit mit sich bringen.

c. Im Sinne von Chancengleichheit und Rechtssicherheit schlagen wir deshalb vor, auf eine Sonntagsöffnung, die lediglich in den Stadtbezirken der Großstädte Braunschweig und Hannover zur Erreichung „kommunaler Entwicklungsziele“, möglich wäre, zu verzichten. Vielmehr sollten unabhängig von der Stadt- bzw. Ortsgröße insgesamt pro Stadtteil bzw. Teilkommune mehrere Sonntagsöffnungen pro Jahr zugelassen werden, insgesamt je Gemeinde bis zu 10 (s.o. zu 1.d.).

### **3. Absatz 1, Satz 5: „angemessener Anlass“**

Die Wiedereinführung der „Anlassbezogenheit“ schränkt die Möglichkeiten einer Sonntagsöffnung in Niedersachsen deutlich ein und sorgt aus unserer Sicht für unnötige Bürokratie. Entgegen der Gesetzesbegründung sind wir der Überzeugung, dass dieser Begriff gerade *keine* Rechtssicherheit schafft, sondern im Gegenteil. Gerade aus Gründen der Rechtssicherheit wäre es vielmehr sinnvoll, auf einen Anlassbezug weiterhin zu verzichten, denn dieser unbestimmte Rechtsbegriff führt aufgrund der Anforderungen an den Anlass regelmäßig am Ende auch zu gerichtlichen Auseinandersetzungen.

Bei der Prüfung des jedoch grundgesetzlich erforderlichen Anlasses sind aus unserer Sicht allein die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze als Maßstab bzw. Grundlage heranzuziehen, aber nicht noch weiter auszuweiten. Aus diesem Grund sollte auch bei der Prüfung der Angemessenheit des Anlasses entgegen der Gesetzesbegründung weder der zeitliche Umfang noch der Warenkatalog eine Rolle spielen.

Auch hier entstünde eine große Bürokratie und vor allem Rechtsunsicherheit, z. B. bei der Frage zu welchen Anlässen Warenhäuser an einer Sonntagsöffnung teilnehmen könnten bzw. welche Geschäfte aus Anlass eines Jahrmarktes tatsächlich noch öffnen dürften.

#### **4. Absatz 1, Nr. 8: Gesperrte Sonntage**

Die staatlich anerkannten Feiertage für eine Sonntagsöffnung zu sperren, halten wir für systematisch. Eine Einbeziehung des 27. Dezembers (wenn er auf einen Sonntag fällt) ist dabei jedoch systemwidrig. Dieser Tag sollte deshalb nicht in den Katalog der gesperrten Sonntage aufgenommen werden. Auch fordern wir, wie in anderen Bundesländern, Adventssonntage für eine Ausnahmeregelung freizugeben.

#### **5. Zusammenfassung**

Es kann nicht sein, dass in Niedersachsen in der Regel künftig nur noch gemeindeweite Großveranstaltungen als ausreichender Anlass für eine Sonntagöffnung herangezogen werden können. Nicht nur ganze Gemeinden oder Stadtbezirke, die es lediglich in zwei Städten in Niedersachsen gibt, sondern auch Stadt- und Ortsteile sowie Teilkommunen müssen Sonntagsöffnungen durchführen können. Der im Gesetzesentwurf und in der Begründung verwendete Begriff „Stadtbezirk“ sollte dementsprechend erweitert bzw. gestrichen und entsprechend ersetzt werden.

Neben dem Anlassbezug, der alleine an den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen zu messen ist, brächte der Begriff „kommunale Entwicklungsziele“ eine zusätzliche erhebliche neue Rechtsunsicherheit mit sich. Aus unserer Sicht erfüllt jeder einzelne verkaufsoffene Sonntag „kommunale Entwicklungsziele“. Der Begriff ist deshalb auch überflüssig und sollte gestrichen werden.

Im Ergebnis sollte die Anzahl der Sonntagsöffnungen im Einklang mit dem Bundesverfassungsgericht bei zehn je Gemeinde liegen. Stadt- bzw. Ortsteile und Teilkommunen sollten dabei pro Jahr bis zu vier verkaufsoffene Sonntage durchführen können und Verkaufsstellen weiterhin eine zusätzliche Möglichkeit aus besonderen Anlässen, z. B. Firmenjubiläen, erhalten.

Im Interesse des Niedersächsischen Handels fordern wir eine zukunftsweisende Weiterentwicklung der Ladenöffnung. Unter Berücksichtigung der sozialen, aber auch wirtschaftlichen Interessen einer positiven Stadtentwicklung und unter Beibehaltung einer möglichst attraktiven Handels- und Dienstleistungsorientierung sehen wir in unseren Vorschlägen zur Anpassung des vorgelegten Entwurfes zur Änderung des NLöffGes die Grundlage für die weitere inhaltliche Diskussion. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Handelsverband Niedersachsen-Bremen e.V., Hinüberstraße 16, 30175 Hannover, handelnd für:

Einzelhandelsverband Harz-Heide e. V.  
Einzelhandelsverband Ostfriesland e. V.  
Handelsverband Hannover e. V.  
Handelsverband Nordwest e.V.  
Handels- und Dienstleistungsverband Osnabrück-Emsland e. V.

Mit freundlichen Grüßen

Monika Dürrer  
Hauptgeschäftsführerin

Hans-Joachim Rambow  
Geschäftsführer