



Gutes Recht – schlechte Praxis

Stellungnahme zur aktuellen Lage von Sonntagsschutz und Ladenschluss in Bayern

Der Sonn- und Feiertagsschutz hat einen hohen Stellenwert in Bayern. In fast allen politischen Lagern erfährt der arbeitsfreie Sonntag eine hohe Wertschätzung. Es besteht ein breiter gesellschaftlicher Konsens, die Sonntagsarbeit aus kulturellen, religiösen und sozialen Gründen auf das gesellschaftlich notwendige Maß zu begrenzen. Bayern hat als einziges Bundesland 2006 im Zuge der Föderalismusreform dem Trend widerstanden, den Ladenschluss sonn- und werktags weiter zu liberalisieren. Der Freistaat ist damit zu einem Vorbild für andere Bundesländer geworden, die vereinzelt beginnen, die Uhren beim Ladenschluss wieder zurückzudrehen.

Rechtlich steht der bayerische Sonntagsschutz im Einklang mit dem wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1.12.2009, das den arbeitsfreien Sonntag als Grundrecht in aller Deutlichkeit gestärkt hat. Die staatliche Sonntagsgarantie schützt Ehe und Familie, die Religionsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit und andere Grundrechte. Verkaufsoffene Sonntage im Einzelhandel sind laut Bundesverfassungsgericht nur ausnahmsweise mit einem außerordentlichen öffentlichen Interesse, nicht aber mit kommerziellen Interessen begründbar.

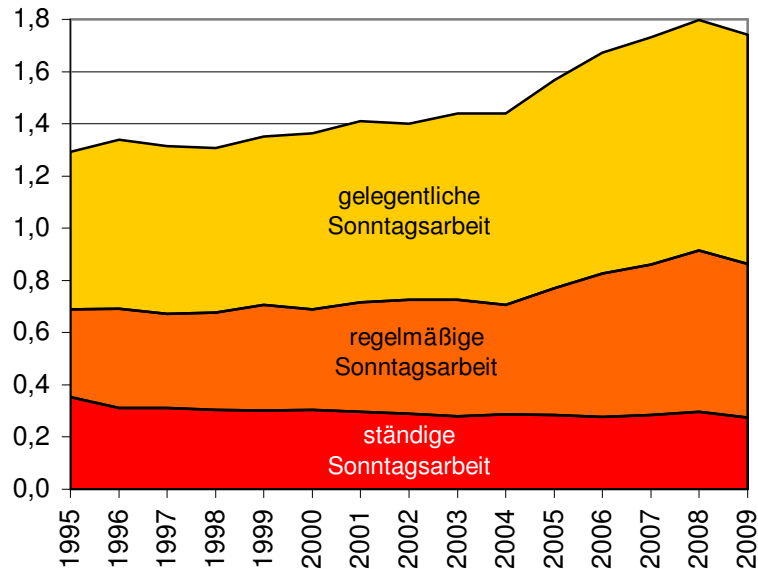
Erosion der Regeln durch die Ausnahmen

Trotz dieser Rechtslage verliert der Sonntagsschutz in der Praxis an Verbindlichkeit. Er erodiert durch immer neue Ausnahmen. Dies spiegelt sich in der branchenübergreifenden Entwicklung der Sonntagsarbeit. So stieg die Zahl der Erwerbstätigen, die in Bayern gelegentlich, regelmäßig oder ständig an Sonn- und Feiertagen arbeiten müssen, branchenübergreifend zwischen 1995 und 2008 von 1,3 auf 1,8 Millionen an. 2009 sank sie im Zuge der Wirtschaftskrise leicht (Schaubild 1).

Die Erosion der Sonntagsgarantie zeigt sich auch an der Zunahme verkaufsoffener Sonntage nach § 14 Ladenschlussgesetz. Fanden Anfang der 90er Jahre in allen Landkreisen und kreisfreien Städten zusammen noch etwa 1200 solcher Veranstaltungen statt sind es heute über 2000 (Schaubild 2). In immer mehr Regionen Bayerns sind an fast jedem Sonntag im Jahr irgendwo offene Geschäfte zu finden. Die betroffenen Erwerbstätigen und ihre Familien verlieren eine besonders wertvolle Sozialzeit. Der öffentliche Charakter des Tages ändert sich empfindlich.

Schaubild 1: Sonntagsarbeit in Bayern 1995-2009, alle Branchen

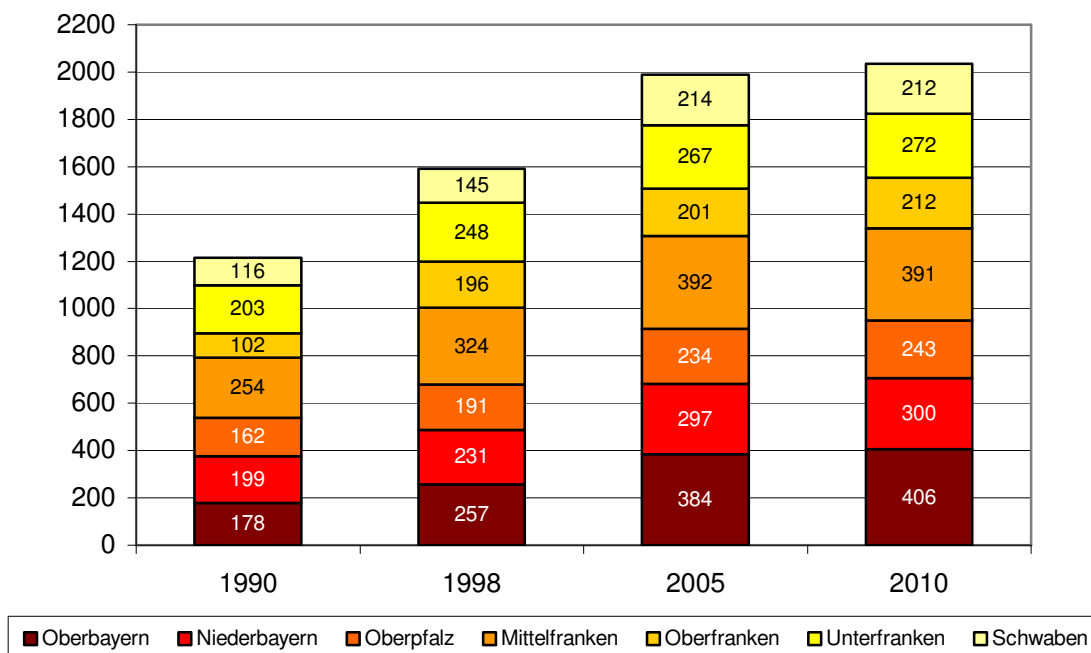
Anzahl der Erwerbstätigen, die an Sonn- und Feiertagen arbeiten müssen, in Millionen



Datenquelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen: Sonntagsallianz

Schaubild 2: Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage in Bayern

Anzahl der Öffnungen nach § 14 LadSchlG in den Bezirken 1990, 1998, 2005 und 2010



Datenquellen: Bayerischer Landtag (1999 und 1998) und Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (2005 und 2010); Berechnungen: Sonntagsallianz



Misstände in der Genehmigungspraxis

Die Ausbreitung verkaufsoffener Sonn- und Feiertage ist auf verschiedene Fehlentwicklungen zurückzuführen. Die geltenden Umsetzungsvorschriften des bayerischen Arbeitsministeriums, die den Kommunen bei der Genehmigung solcher Verkaufsevents enge Grenzen setzen, werden vielerorts ignoriert.

Insbesondere sind in der Praxis folgende Misstände bei Verordnungen nach § 14 LadSchlG zu beobachten:

- 1. Anlässe für Sonntagsöffnungen werden erfunden.** Laut Vorschrift muss ein Anlass wie ein Markt, eine Messe oder ein Fest und nicht die Ladenöffnung im Vordergrund stehen. In der Praxis werden Märkte oft von Einzelhändlern, Werbevereinen oder eigens darauf spezialisierten Agenturen konstruiert mit dem bloßen Ziel, an bestimmten Sonntagen die Geschäfte zu öffnen. Seit dem 1. Juli 2010 ist das Erfinden von Anlässen noch leichter geworden, da die Zuständigkeit für Marktfestsetzungen an die Kommunen selbst gegeben wurde. Es wimmelt im Freistaat von Frühlingsfesten, Herbstmärkten und Autoschauen, die es früher nicht gegeben hat. Mitunter werden auch bestehende Anlässe auf kommerziell günstigere Termine verlegt. *Beispiel Senden:* Der „Josefsmarkt“ wurde 2010 vom traditionellen Samstag auf den nachfolgenden Sonntag ausgedehnt zum einzigen Zweck einer Öffnung nach §14 LadschlG.
- 2. Die Zugkraft des eigentlichen Anlasses wird nicht untersucht.** Laut Vorschrift muss der Markt, nicht die Ladenöffnung, einen beträchtlichen auswärtigen Besucherstrom anziehen. Dies muss die Kommune bei der Verordnung mit strengem Maßstab sachgerecht prüfen. In der Praxis ist dies kaum je erkennbar der Fall. *Beispiel Aschheim:* Eine seltene Kontrollbefragung durch das Landratsamt von 1000 Besuchern eines verkaufsoffenen Sonntags des Möbelhändlers XXXLutz ergab, dass nur 13 Prozent der Kunden überhaupt Interesse an dem Anlass gebenden „traditionellen“ Markt auf dem Parkplatz des Möbelhauses hatten. Die verkaufsoffenen Sonntage in Aschheim wurden daraufhin vom Landratsamt untersagt, das Münchner Verwaltungsgericht bestätigte 2010 dieses Verbot.
- 3. Die Ladenöffnung wird nicht beschränkt.** Laut Vorschrift sind Kommunen gehalten, die sonntägliche Ladenöffnung anlässlich eines Marktes auf die angrenzenden Verkaufsstellen oder auf bestimmte, zum Anlass passende Handelszweige zu beschränken. In der Praxis werden jedoch in der Regel alle Geschäfte einbezogen, häufig auch in fernab liegende Stadtteilen oder Gewerbegebieten. *Beispiel Eching:* Bei den vier verkaufsoffenen Sonntagen, anlässlich eines „Kartoffelfestes“ und weiterer Veranstaltungen, darf auch der IKEA jenseits der Autobahn seine Pforten öffnen.

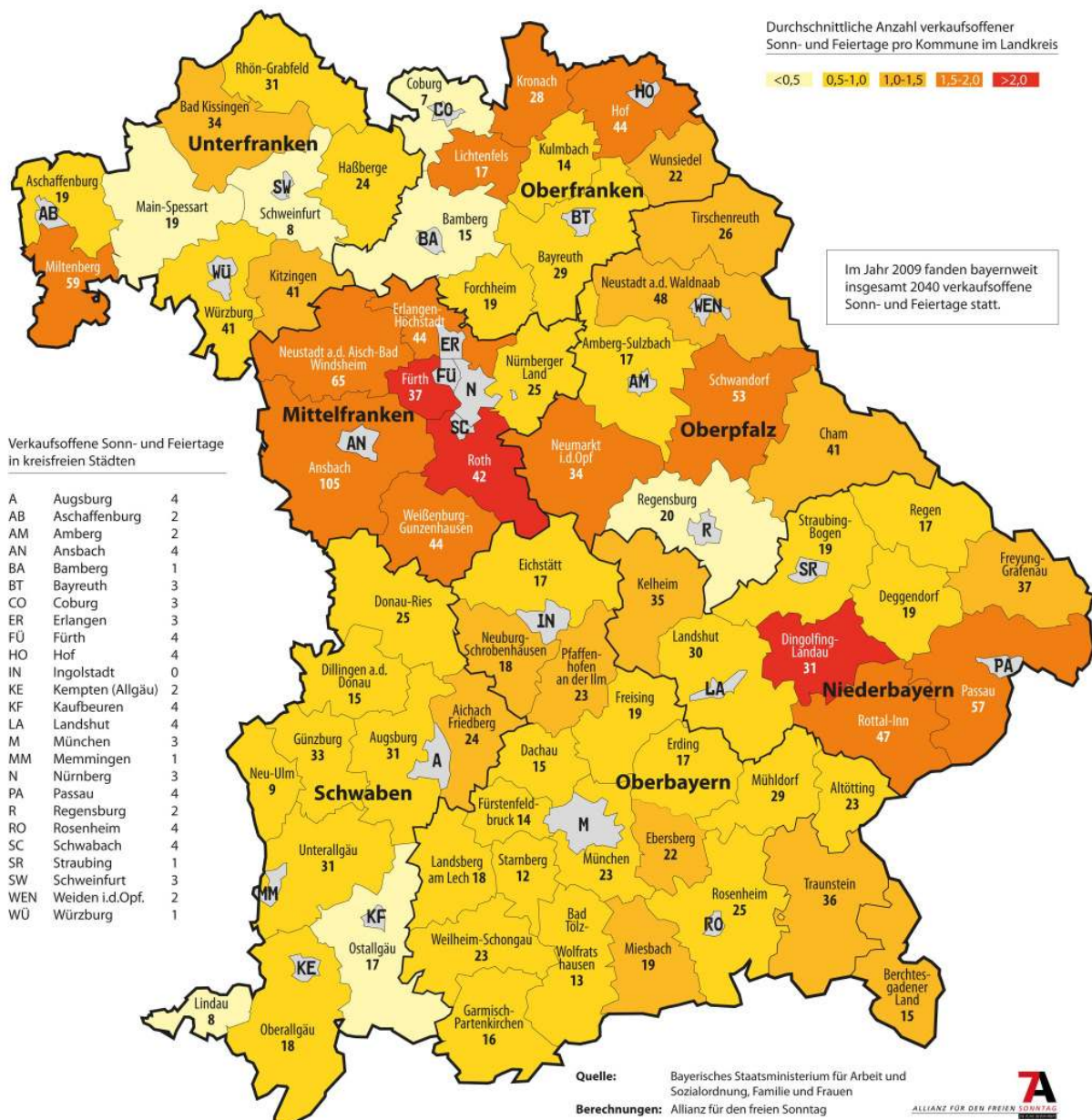


4. **Es werden Pauschalgenehmigungen erteilt.** Laut Vorschrift hat die Kommune die besondere Zugkraft eines Marktes in jedem Einzelfall streng und sachgerecht zu prüfen. In der Praxis werden aber Verordnungen für ein ganzes Paket verkaufsoffener Sonntage oder gleich ganz unbefristet erlassen. *Beispiel Bayreuth:* Die Stadt gab der „Bayreuth Marketing und Tourismus GmbH“ die Erlaubnis, einmal jährlich ohne Terminvorgaben eine Autopräsentation und einen verkaufsoffenen Sonntag zu veranstalten.
5. **Kirchen und Gewerkschaften werden nicht angehört.** Laut Vorschrift sind Kommunen gehalten, vor Erlass einer Rechtsverordnung auch die Gewerkschaften und die örtlichen Kirchen um eine Stellungnahme zu bitten. In der Praxis findet dies oft sehr kurzfristig, ohne nähere Angaben zu dem Anlass und den erwarteten Besucherströmen statt – oder auch gar nicht. *Beispiel Cham:* Der DGB erfuhr nur auf eigene Anfrage bei der Stadt von einem geplanten verkaufsoffenen Sonntag, der ohne nähere Nennung eines Anlasses ausgerechnet am 1. Mai 2011, dem Tag der Arbeit, stattfinden sollte. Nach Beschwerden wurde dieser verkaufsoffene Sonntag wiederum beliebig auf einen neuen Termin verschoben.
6. **Wichtige Feiertage werden nicht geschont.** Laut Bundesverfassungsgericht schützt der arbeitsfreie Sonntag die Religionsfreiheit und die Vereinigungsfreiheit. In der Praxis wird Sonntagsshopping allerdings nicht selten mit einer gewissen Achtlosigkeit gegenüber Kirchen und Gewerkschaften auf wichtige Feiertage gelegt. Hierzu gehören in diesem Jahr eine ganze Reihe von geplanten verkaufsoffenen Sonntagen am 1. Mai (z.B. in Waldkraiburg, Fürstenfeldbruck, Simbach, Sulzbach-Rosenberg). Hierzu gehören auch Sonntagsöffnungen an Ostern, Pfingsten oder selbst an durch das Feiertagsgesetz besonders geschützten „stillen Tagen“ wie dem Totensonntag. *Beispiel Mainburg:* Da der verkaufsoffene Sonntag zum traditionellen Hopfenfest im Sommer wenig Besucher anzieht, plant die Kommune, ihn 2011 auf den Totensonntag zu legen, kurz vor der umsatzstarken Weihnachtszeit. Als Attraktion soll an diesem Feiertag, an dem evangelische Christen der Verstorbenen gedenken, eine „Bimmelbahn“ von Geschäft zu Geschäft fahren.

In vielen Stadt- und Gemeinderäten herrscht die Vorstellung, die vier maximal möglichen Verkaufssonntage im Jahr seien frei verfügbar. Manche sind geradezu erstaunt, dass es hierfür Vorschriften gibt. Nicht selten wird die Forderung laut, die Anlassbezogenheit müsse wegfallen. So äußerte sich auch der Bayerische Städtetag. Dies wäre jedoch verfassungswidrig. Eine Wahrnehmung der hohen Hürden, die das Bundesverfassungsgericht den Sonntagsöffnungen gesetzt hat, ist in den Kommunen augenscheinlich oft nicht gegeben.

In der Praxis führt die Überstrapazierung des § 14 LadSchlG und der oft nicht vorhandene Durchgriff zuständiger Aufsichtsbehörden zu einer sehr unterschiedlichen kommunalen Praxis. In den Landkreisen variiert die Handhabung stark. In manchen kommt im Durchschnitt nicht einmal ein Verkaufssonntag auf zwei Kommunen, in anderen finden pro Kommune mehr als zwei statt (Schaubild 3). Sehr kleine Gemeinden, die kaum Einzelhandel haben und damit auch kaum Sonntagsöffnungen veranstalten, gehen hier mit in die Rechnung ein.

Schaubild 3: Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage in Bayern
Anzahl der Öffnungen nach § 14 LadSchlG in Landkreisen und kreisfreien Städten 2009





Aufsichtsbehörden stoppen den Wettlauf nicht

Mit Blick auf diese Landkarte der Sonntagsöffnungen drängt sich manche kritische Anfrage an Landratsämter und Bezirksregierungen auf. Insbesondere in Mittelfranken ist Sonntagsshopping extrem verbreitet. Es ist ein offenes Geheimnis, dass in manchen Regionen ein kommunaler Wettlauf um die häufigsten Sonntagsöffnungen stattfindet, dem die zuständigen Behörden nicht wirksam Einhalt gebieten. Im Landkreis Roth veranstalten 16 Kommunen 42 verkaufsoffene Sonntage. All diese Veranstaltungen sollen per Definition starke überregionale Publikumsströme anziehen. Zum Vergleich: Im Landkreis Coburg begnügt sich eine ähnliche Anzahl von Kommunen (17) mit 7 solcher Veranstaltungen.

Die Ungleichheit geht zu Lasten des Sonntagsschutzes aber auch zu Lasten von Einzelhändlern, die durch die uneinheitliche Umsetzung geltender Regeln Wettbewerbsnachteile erfahren. So wurden die unrechtmäßigen Verkaufssonntage des Möbelhändlers XXXLutz in Aschheim durch das Landratsamt München verboten, während einige Kilometer weiter ganz ähnliche Veranstaltungen des Möbelhauses Segmüller vom dort zuständigen Landratsamt Ebersberg nicht beanstandet werden. Bei einer Diskussion der Allianz für den freien Sonntag mit Bürgermeistern und Unternehmensvertretern aus der Region München zu diesem Thema wurde deutlich, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen wichtiger wären als die maximale Ausschöpfung möglicher Verkaufssonntage. Blieben alle Geschäfte sonntags geschlossen, hätte kein Händler Nachteile.

Notfallparagraf muss für Shoppingnächte erhalten

Die Landkarte zu § 14 LadSchlG enthält längst nicht alle Sonntagsöffnungen im Einzelhandel. Hinzu kommen Sondergenehmigungen durch das Bayerische Arbeitsministerium. Etwa 500 Kommunen im Freistaat haben als anerkannte Kur-, Wallfahrts- oder Ausflugsorte nach § 10 LadSchlG die Möglichkeit, für bestimmte Warensortimente ihre Läden bis zu 40 Sonntage im Jahr offen zu halten. Etwa 100 Kommunen erhalten nach § 23 LadSchlG Genehmigungen für einzelne Sonderöffnungen aus dringendem öffentlichen Interesse.

Die Öffnungen nach § 23 LadSchlG wurden in den letzten Jahren immer häufiger für Shoppingnächte an Werktagen, aber nur in besonderen Einzelfällen für Sonntagsöffnungen erteilt. Durch die Delegation der Zuständigkeit vom Staatsministerium an die Bezirksregierungen seit Anfang 2011 geht wieder ein Stück Einheitlichkeit verloren, wird der Wettbewerb befeuert. Es steht zu befürchten, dass die Genehmigungen nach § 23 LadSchlG Schule machen. Dieser Paragraph, der einmal für die Versorgung der Bevölkerung in Notlagen gedacht war, könnte zu einem Einfallstor für Sonderöffnungen aller Art zu jeder Zeit werden.



Sonntagsschutz und Ladenschluss – bayerische Markenzeichen!

Sonntagsschutz und Ladenschluss sind Errungenschaften, die modern bleiben, weil sie die Gesellschaft aufatmen lassen. Für 330.000 Beschäftigte im bayerischen Einzelhandel und ihre Familien sind sie unverzichtbar. Auch Kirchengemeinden, Vereine und andere Gemeinschaftsformen brauchen verlässliche gemeinsame Zeitinseln. Nicht zuletzt familiengeprägte Betriebe profitieren davon. Das bayerische Handwerk wehrt sich seit langem gegen Aufweichungen bei Ladenschluss und Sonntagsschutz. Der Ladenschluss ist auch Mittelstandsförderung.

Die bayerische Allianz für den freien Sonntag begrüßt das Bekenntnis vieler politisch Verantwortlicher in Bayern zur Bewahrung von Sonntagsschutz und Ladenschluss. Es könnte zu einem positiven Markenzeichen Bayerns werden. Unter dem Motto „Laptop, Lederhose, Ladenschluss“ werden die regionalen Sonntagsallianzen in diesem Jahr zusammen mit Landtagsabgeordneten aller Fraktionen an verschiedenen Orten im Freistaat fünf Jahre Bewahrung des Ladenschlussgesetzes feiern.

Umso mehr setzt sich die Allianz entschieden dafür ein, den freien Sonntag, nicht nur in Sonntagsreden, sondern auch wieder mit Konsequenz in der Praxis zu schützen.

Unsere Forderungen:

1. **Alle bisherigen Sonntagsöffnungen auf den Prüfstand stellen!** Die Genehmigungspraxis für §§ 10, 14 und 23 LadSchlG muss evaluiert, geltende Schutzvorschriften müssen endlich wieder durchgesetzt werden.
2. **Sonntagsschutz auf höhere Ebenen rückverlagern!** Die staatliche Schutzgarantie darf nicht durch falsch verstandene Subsidiarität ausgehebelt und im Wettbewerb der Kommunen zerrieben werden.
3. **Sonderöffnungen nach § 23 LadSchlG auf ein Minimum reduzieren!** Nur bei sehr seltenen Versorgungsnotständen in der Bevölkerung ist die Anwendung dieses Paragraphen sinnvoll zu begründen.

Trägerorganisationen der bayerischen Sonntagsallianz



„Laptop,
Lederhose,
Ladenschluss“

