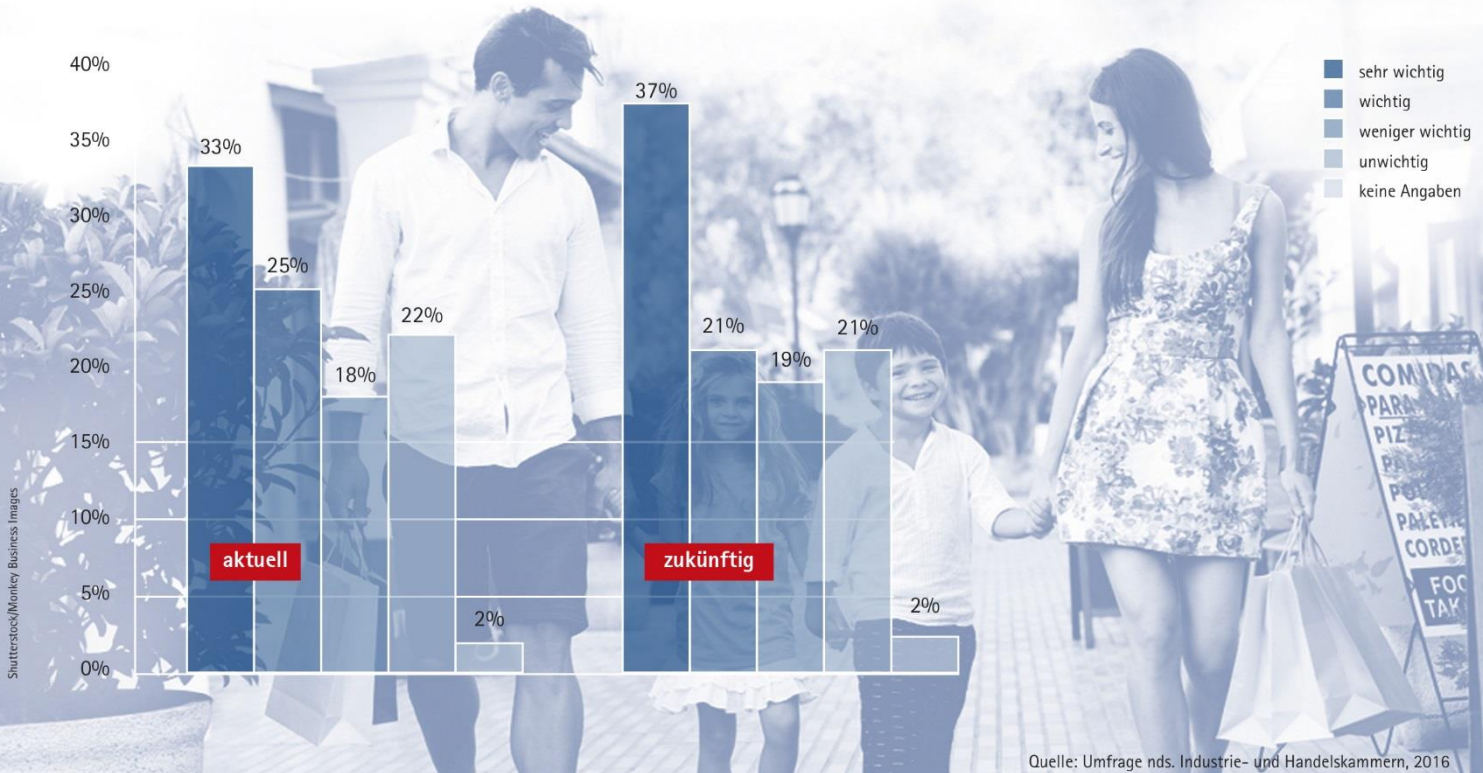


## Verkaufsoffene Sonntage bürokratiearm und rechtssicher ermöglichen

Bedeutung von Sonntagsöffnungen für den niedersächsischen Einzelhandel



### Standortfaktor „Verkaufsoffener Sonntag“

Immer mehr Geschäfte in Innenstädten und Ortskernen bangen angesichts des Strukturwandels und des wachsenden Onlinehandels um die Attraktivität des Standorts und damit um Kunden. Verkaufsoffene Sonntage wirken sich signifikant auf das Standortmarketing der Kommunen und die Vitalität ihrer Zentren aus und fördern damit den Erhalt der stationären Verkaufsstätten. An verkaufsoffenen Sonntagen kann der Handel dem geänderten, flexibleren und anspruchsvolleren Freizeit- und Einkaufsverhalten der Konsumenten entsprechen. Zugleich beinhalten sie ein Stück weit Gleichbehandlung des stationären Handels mit dem verkaufszeitenunabhängigen Onlinehandel. Es gibt also viele gewichtige Gründe dafür, verkaufsoffene Sonntage ohne überbordende Regelungen zu ermöglichen.

In den vergangenen Monaten hat es landesweit kontroverse Diskussionen um die Sonntagsöffnungen gegeben. Gegenstand der Diskussionen ist vor allem die Frage, ob zur Rechtfertigung einer Sonntagsöffnung ein „Anlassbezug“ erforderlich ist. Wäre dies zwingend der Fall, dürfte die Öffnung nur in Verbindung mit besonderen Ereignissen wie Festen, Messen oder Märkten genehmigt werden. Zudem stellt sich die Frage nach Umfang und konkreter Ausgestaltung dieses besonderen Anlasses. Klar ist: Das Grundgesetz schützt die Sonn- und Feiertagsruhe. Arbeit an Sonntagen ist eine Ausnahme von dieser Regel. Die jüngste Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Sonntagsöffnungen ist uneinheitlich und bewirkt bei Händlern, Kommunen und Standortgemeinschaften eine erhebliche Verunsicherung. Vor diesem Hintergrund ist die Präzisierung der niedersächsischen Gesetzeslage geplant und wünschenswert. Ein Rechtsgutachten des Düsseldorfer Staatsrechtslehrers Prof. Dr. Johannes Dietlein zeigt die Handlungsspielräume für den Landesgesetzgeber auf.

Lesen Sie mehr zum Thema und zu den Handlungsempfehlungen auf den folgenden Seiten im aktuellen „Fokus Niedersachsen“ der IHK Niedersachsen (IHKN).

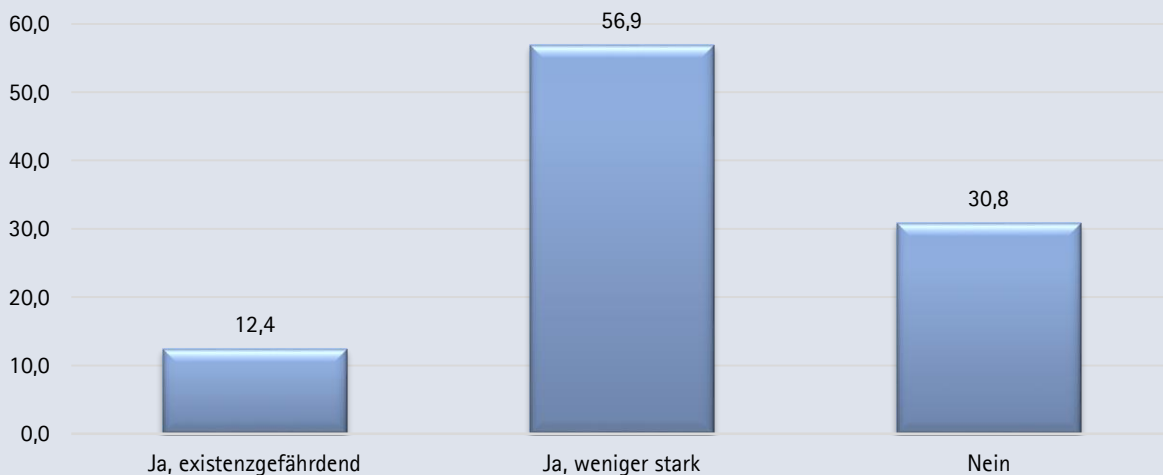
### Der Handel im Wandel braucht verkaufsoffene Sonntage

Der Einzelhandel in Niedersachsens Städten und Gemeinden steht mehr denn je vor der Herausforderung, auch durch attraktive Öffnungszeiten Kunden zu gewinnen. Mehr als die Hälfte aller Einzelhändler in Niedersachsen spüren den Konkurrenzdruck des Onlinehandels, für knapp 12 Prozent der Betriebe ist er existenzgefährdend. Dies ist das Ergebnis einer Umfrage der

niedersächsischen Industrie- und Handelskammern im Juni 2016. Die Durchführung von verkaufsoffenen Sonntagen ist für Händler ein wichtiges Instrument, um potentiellen Kunden die Attraktivität und Besonderheiten des Sortiments vorzustellen und gleichzeitig der Stammkundschaft das Einkaufen außerhalb der üblichen Öffnungszeiten zu ermöglichen

- Verkaufsoffene Sonntage bieten einer Stadt, einer Gemeinde, aber auch einem Stadtteil oder Quartier die Möglichkeit den Einzelhandel vor Ort attraktiv zu präsentieren, gezielt Impulse dafür zu setzen und Kunden zu binden.
- Für die Unternehmen dienen Sonntagsöffnungen in erster Linie der Frequenzsteigerung und als Marketinginstrument. Ein rein betriebswirtschaftliches Interesse ist vielfach nachrangig.
- Für die Kommunen und Wirtschaftsförderungen sind sie identitäts- und imagestiftend und sollen die Bekanntheit des eigenen Ortes steigern.
- Der Kunde bekommt die Gelegenheit, auch außerhalb der sonst üblichen Geschäftszeiten einzukaufen. Touristen und Auswärtigen wird die Möglichkeit geboten, Stadt und Geschäfte gleichermaßen zu erkunden.
- Der Mitarbeiter profitiert von Zuschlägen oder von einem Freizeitausgleich an einem der folgenden Werkstage.

### Konkurrenzdruck im niedersächsischen Einzelhandel durch den Onlinehandel



Frage: Spüren Sie den Konkurrenzdruck durch den Onlinehandel?  
 Quelle: IHK-Konjunkturumfrage unter 500 Unternehmen, II. Quartal 2016, n=207

Verschärfend kommt die Konkurrenzsituation für den Einzelhandel in den Grenzregionen der niedersächsischen IHK-Bezirke hinzu. So wurden die Ladenöffnungszeiten in den Niederlanden im Jahr 2013 umfassend liberalisiert und das Angebot zieht auch viele deutsche Kunden an. Grenznahe Outlet-Center, etwa

im niederländischen Roermond, machen laut aktuellen Meldungen 60 Prozent ihrer Umsätze am Wochenende; 75 Prozent der Kunden kämen dabei aus Deutschland (Quelle: Die Welt, 29.5.2017).

## Die aktuellen Bestimmungen des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG)

Die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen ist durch das Grundgesetz geschützt, so dass der Einzelhandel normalerweise nicht öffnen darf. Auf Basis des seit 2007 geltenden Ladenöffnungsgesetzes konnte davon in Niedersachsen bisher je Verkaufsstelle vier Mal im Jahr eine Ausnahme gemacht werden, ohne dass ein

Mit dem Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover (Az. 11 A 2676/15) vom 15. Oktober 2015 wurde die bisherige Genehmigungs- und Durchführungspraxis von verkaufsoffenen Sonntagen auf den Prüfstand gestellt. Das Gericht stellte nicht nur fest, dass insgesamt maximal vier Sonntage je Stadt/Gemeinde stattfinden dürfen (bisher war dies auch auf der Ebene einer „Verkaufsstelle“ in einem „Ortsbereich“, also eines Stadtteils oder Quartiers

Zusätzlich hatte ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11. November 2015 (BVerwG, Az. 8 CN 2.14) die Anforderungen an die Genehmigung verkaufsoffener Sonntage nach dem in Bayern geltenden Ladenöffnungsgesetz konkretisiert und damit bundesweit bei Kommunen und Handel für große Verunsicherung gesorgt - so auch in Niedersachsen. Das Urteil stellte fest, dass der vom Grundgesetz garantierte Sonn- und Feiertagsschutz ein so hohes Schutzgut sei, dass zur Begründung einer Ausnahme gewichtige Sachgründe angeführt werden müssten. Zu diesen zähle weder das „Umsatzinteresse der Ladeninhaber noch das Shopping-Interesse der Kunden“. Angeregt durch die im Hinblick auf die bayerische Gesetzeslage ergangene Entscheidung des

Aufgrund der Klagewelle, der zahlreichen Absagen von Sonntagsöffnungen im Vorwege und der jüngsten höchstrichterlichen Rechtsprechung hat die niedersächsische Landesregierung das NLöffVZG Anfang 2017 überarbeitet und die Verbandsanhörung

Anlass erforderlich war. Die damalige Landesregierung hatte 2007 den bis dahin geltenden Anlassbezug mit dem erklärten Ziel gestrichen, das Gesetz bürokratieärmer zu gestalten.

möglich), sondern hielt auch die Durchführung ohne konkreten Anlass für fraglich. Dabei stützte sich das Verwaltungsgericht vermeintlich auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 1. Dezember 2009, das bestimmte Voraussetzungen für Ausnahmen vom Sonn- und Feiertagsschutz formuliert (Az. 1 BvR 2857/07).

BVerwG gingen in der Folge Kirchen und insbesondere Gewerkschaften auch in Niedersachsen und anderen Bundesländern verstärkt gerichtlich gegen verkaufsoffene Sonntage vor. Nach Aussage der Lebensmittel-Zeitung wurden in den letzten Jahren allein durch die Gewerkschaft ver.di bundesweit rund 110 Gerichtsverfahren angestrengt, um verkaufsoffene Sonntage zu verhindern. Dies geschah zumeist erfolgreich und oft in letzter Minute, so dass die Veranstalter häufig erhebliche organisatorische Aufwendungen und finanzielle Einbußen tragen mussten. In Niedersachsen waren insbesondere die Regionen rund um Osnabrück und Hannover betroffen.

eingeleitet. Mit der Neufassung soll ein neues Genehmigungssystem für verkaufsoffene Sonntage eingeführt werden.

## Vergleich der „Allgemeinen Ausnahmen der Sonn- und Feiertagsregelung“

	NLöffVZG, 2007	NLöffVZG, Entwurf 2017
Anzahl verkaufsoffener Sonntage (jährlich) und Wirkungskreis	4  „Verkaufsstellen eines Ortsbereiches“, also auch Quartiere, Stadtteile,...(d.h. mehr als 4 Sonntagsöffnungen pro Gesamtgemeinde/Stadt möglich)	4  Gesamte Gemeinde/Stadt (politisches Gemeindegebiet)  + 1 je Stadtbezirk, „wenn dies kommunalen Entwicklungszielen dient“  + 1 je einzelner Verkaufsstelle
Anlasspflicht	Nein	Ja  „(...)wenn ein im Verhältnis zum beabsichtigten Öffnungsumfang angemessener Anlass vorliegt (...) Angemessene Anlässe können beispielsweise sein: - Firmenjubiläen für einzelne Verkaufsstellen, - Straßenfeste für Ortsbereiche, - Großveranstaltungen für die Öffnung in der gesamten politischen Gemeinde.  Dabei kann die Anzahl der zu erwartenden Besucher ein Kriterium zur Beurteilung der Angemessenheit eines Anlasses sein.“
Verbot der Sonntagsöffnung	Karfreitag Ostersonntag Ostermontag Himmelfahrt Pfingstsonntag Pfingstmontag Volkstrauertag Totensonntag Adventssonntage 1. + 2. Weihnachtsfeiertag	Staatlich anerkannte Feiertage (Neujahr, Karfreitag, Ostermontag, 1. Mai, Himmelfahrt, Pfingstmontag, 3. Oktober, 1.+2.Weihnachtstag) Ostersonntag Pfingstsonntag Totensonntag Volkstrauertag Adventssonntage Sonntage, die auf den 27. Dezember fallen

Quelle: IHKN 2017

### Forderungen der Wirtschaft

Für die IHK Niedersachsen und die niedersächsischen IHKs steht außer Frage, dass Sonn- und Feiertage auch in Zukunft grundsätzlich geschützt sein sollen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis, das in Artikel 140 GG verankert ist, soll auch weiterhin Bestand haben. Der verkaufsoffene Sonntag bewahrt auch nur dann seine Wirkung, wenn er etwas Besonderes bleibt. Die IHK Niedersachsen fordert daher keine Ausweitung der Sonntagsöffnungen, sondern eine Präzisierung zur rechtssicheren und unbürokratischen

Anwendbarkeit des Gesetzes in der Praxis. Kurzum: Es geht um Planungs- und Rechtssicherheit sowie ein bürokratiearme Ausgestaltung für die betroffenen Akteure.

Aus Sicht der niedersächsischen Wirtschaft sind dafür folgende Punkte bei der Überarbeitung des Gesetzes zu berücksichtigen:

Die derzeitige **Anzahl** von vier verkaufsoffenen Sonntagen im Jahr soll mindestens beibehalten werden. Sie ist ein in jahrelanger Praxis bewährter Kompromiss, der den grundgesetzlichen

Der **Wirkungskreis** für verkaufsoffene Sonntage sollte präzisiert werden. Die Ausnahmen für Sonntagsöffnungen sollten für Ortschaften, Stadtbezirke, Stadtteile und Mitgliedsgemeinden (z.B. innerhalb einer Samtgemeinde) gelten und somit auch kleinräumige bzw. quartiersbezogene Sonntagsöffnungen ermöglichen. Mit der Beschränkung des Wirkungskreises der vier verkaufsoffenen Sonntage auf die politische Gemeinde würden größere Gemeinden und Städte die Möglichkeit verlieren, gezielt Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung in ihren Stadt- und Ortsteilen

Ein **Verbot von Sonntagsöffnungen** sollte einer stringenten Systematik unterliegen und sich nur auf die gemäß Niedersächsischem Feiertagsgesetz anerkannten Feiertage beschränken, um eine praktikable und nachvollziehbare Regelung für alle Beteiligten zu gewährleisten. Das generelle Öffnungsverbot an allen vier Adventssonntagen sollte neu diskutiert werden.

Verkaufsoffene Sonntage sollen weiterhin unabhängig von **Anlässen** wie Veranstaltungen, Märkten, Messen etc. möglich bleiben. Die Möglichkeit einer Sonntagsöffnung würde mit einer Anlassanforderung deutlich eingeschränkt und gleichzeitig mit mehr Aufwand und Bürokratie in der Genehmigungspraxis verbunden sein. Zu komplizierte, unklare Regelungen und die

## Die Frage nach dem Anlass

Um die Notwendigkeit und die Ausgestaltung eines Anlassbezugs zu überprüfen, hat die IHKN gemeinsam mit sieben weiteren IHK-Landesverbänden ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Ziel war es, die grundgesetzlichen Anforderungen an die Rechtfertigung von Sonntagsöffnungen aufzuzeigen. Das Gutachten des Düsseldorfer Staatsrechtlers Prof. Dr. Johannes Dietlein, das im

Konkret: Einen „Anlass“, wie er im Entwurf der Landesregierung über Ladenöffnungszeiten in Verbindung mit „Straßenfesten für Ortsbereiche oder Großveranstaltungen für die Öffnung der gesamten politischen Gemeinde“ geplant ist, ist nach unserem Grundgesetz nicht zwingend erforderlich. Gleichwohl muss die Freigabe von Sonntagsöffnungen sachlich begründet sein und bedarf einer Rechtfertigung. Dieser Sachgrund kann vom Landesgesetzgeber selbst vorgegeben werden und beschränkt sich bei weitem nicht auf Anlässe durch Märkte, Feste oder Messen.

Schutz der Sonn- und Feiertage nicht in Frage stellt, zugleich aber den Bedürfnissen von Kunden und Handel gerecht wird.

setzen zu können. Auch würde den Quartieren das Instrument aus der Hand genommen werden, die verkaufsoffenen Sonntage zur Profilierung und Identitätsbildung zu nutzen. Würden einzelne Sonntage nur für einzelne „Stadtbezirke“ freigegeben, so erhielten die Betriebe in den übrigen Stadtbezirken weniger als vier Sonntagsöffnungen pro Jahr. Nicht auszuschließen wäre ein „Windhundrennen“ um die vier verfügbaren verkaufsoffenen Sonntage.

Ein Öffnungsverbot am 27. Dezember, sofern er auf einen Sonntag fällt, ist weder schlüssig noch begründet. Hinzu kommt, dass diese Fallkonstellation in den nächsten 26 Jahren nur vier Mal stattfindet (2020, 2026, 2037, 2043). Ein solch seltenes Ereignis gesetzlich regeln zu wollen, erscheint bürokratisch überreguliert. Hierauf sollte verzichtet werden.

Rechtsunsicherheit, wie ein Anlass überhaupt sachlich zu begründen ist, stellen insbesondere für kleinere Orte und schwächer aufgestellte Standortgemeinschaften große Hürden dar und provozieren Rechtsstreitigkeiten.

Juli 2017 präsentiert wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass die Handlungsmöglichkeiten des Gesetzgebers bisher keineswegs ausgeschöpft wurden und der gegenwärtig geforderte Anlassbezug keine zwingende Vorgabe für eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen ist.

Auch städtebauliche Ziele, wie die Sicherung und Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die im Baugesetzbuch oder in der Raumordnung zum Tragen kommen, oder der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des stationären Handels gegenüber dem Onlinehandel kommen als legitime Gemeinwohlgründe für Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen in Betracht.

In diesem Zusammenhang hatte die IHKN bereits in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Land zum neuen Gesetzentwurf darauf hingewiesen, dass auch das aktuelle Landesraumordnungsprogramm (vgl. FOKUS 07/2017) einen ausreichenden Sachgrund für verkaufsoffene Sonntage liefert:

„Die Raumordnung unterstützt städtebauliche Programme und Aktivitäten zur Vitalisierung der zentralen Versorgungsbereiche in Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen und fordert die Bereitschaft der Kommunen ein, die Innenstädte in ihrer Vielfalt, Lebendigkeit und Attraktivität – insbesondere auch für den Einzelhandel – zu erhalten und weiterzuentwickeln“  
(LROP 2017, Begründung, S. 27).

Diese Aussage wird durch die Ergebnisse des Rechtsgutachtens gestützt und bestätigt.

Zusammenfassend sieht der Gutachter weitaus mehr Spielräume für die Zulässigkeit von Sonntagsöffnungen als durch die Landesgesetzgeber bisher vorgesehen. Diese Ergebnisse wird die IHKN in ihre weiteren Gesprächen mit der Landesregierung zu dem Thema Sonntagsöffnungen einbringen und auf eine erneute Überarbeitung des NLöffVZG im Sinne der niedersächsischen Wirtschaft und der Einkaufsstandorte hinwirken.

Das „Rechtsgutachten zu den gesetzgeberischen Spielräumen bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen“ steht auf der Website der IHK Niedersachsen ([www.ihk-n.de](http://www.ihk-n.de)) zum Download bereit.

## Ansprechpartner für den Fokus Niedersachsen

IHKN-Sprecher für Handel:

Martin Bockler, Tel. 04141 524-119, E-Mail: [bockler@stade.ihk.de](mailto:bockler@stade.ihk.de)

IHK Niedersachsen (IHKN)

Hinüberstr. 16-18, 30175 Hannover

Tel. 0511 33708-75

E-Mail: [n-ihk@n-ihk.de](mailto:n-ihk@n-ihk.de)

Die IHK Niedersachsen ist die Landesarbeitsgemeinschaft der IHK Braunschweig, IHK Hannover, IHK Lüneburg-Wolfsburg, Oldenburgischen IHK, IHK Osnabrück - Emsland - Grafschaft Bentheim, IHK für Ostfriesland und Papenburg sowie IHK Stade für den Elbe-Weser-Raum. Sie vertritt rund 460.000 gewerbliche Unternehmen gegenüber Politik und Verwaltung.

Der Fokus Niedersachsen erscheint in regelmäßigen Abständen zu aktuellen Themen aus Wirtschaft und Politik und steht unter [www.ihk-n.de](http://www.ihk-n.de)/Publikationen auch zum Download zur Verfügung.