

DGB Bezirk Bayern · Neumarkter Str. 22 · 81673 München  
Bayerisches Staatsministerium für  
Familie, Arbeit und Soziales  
80792 München

**Bayerisches Ladenschlussgesetz; Stellungnahme des DGB Bayern;  
StMAS-I5/6131-1/463**

16. Januar 2025

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Debatte um die Verlängerung der Ladenschlusszeiten in die Nacht hinein und auf Sonn- und Feiertage treffen sehr unterschiedliche Interessen aufeinander. Ladenschlussregelungen stellen nicht nur einen Ausgleich von unterschiedlichen Interessen, also von Beschäftigten, klein- und mittelständischen Betrieben, Konzernen, Kund\*innen, Anwohner\*innen etc. her, sie sind ein wesentlicher Faktor von Strukturpolitik. Ladenschlussregelungen beeinflussen aber ebenso in erheblichem Ausmaß Gesundheit und die Lebenssituation der über 500.000 Beschäftigten im bayerischen Einzelhandel und deren Familien. Diese haben ein Interesse an existenzsichernden Arbeitsbedingungen, die ihr Recht auf körperliche Unversehrtheit gewährleisten, ein sozialverträgliches Familienleben ermöglichen und die Teilnahme am sozio-kulturellen Leben nicht ausschließen. Das Ladenschlussgesetz regelt weit mehr als den Rahmen für das Öffnen und Schließen der Läden. Es hat Einfluss auf die Steuerung von Umsätzen und damit auf Wirtschaftsströme ebenso wie auf Lebensrealitäten von allen, die damit direkt und indirekt betroffen sind.

**Verdrängungswettbewerb der Handelskonzerne**

Die Neuregelung von Ladenschlusszeiten in Bayern greift in eine Branche ein, die durch einen massiven Verdrängungswettbewerb der großen Handelskonzerne gekennzeichnet ist. Preiskriege auf dem Rücken der Beschäftigten und der Erzeuger\*innen sind dabei die eine Seite der Medaille. Massiver Druck auf die Personalkosten, dramatisch sinkende Tarifbindung, Existenznöte bei den Erzeuger\*innen, Bauern und Bäuerinnen, Hersteller\*innen die andere Seite. Die Forderung nach einer Ausweitung der Öffnungszeiten ist dabei nur ein weiteres Instrument in dieser zerstörerischen Form des Wettbewerbs: Große Konzerne wollen öffnen, wenn es sich der Mitbewerber nicht leisten kann, z.B. weil dieser mehr Personal vorhält oder fairere Erzeugerpreise zahlt. Das zeigt sich auch schon bisher bei den, aus unserer Sicht, sinnfreien Sonntagsöffnungen, die

Kontaktperson:

**Ludwig Maier**  
Abteilungsleiter  
Wirtschaft/Handwerk

**Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bezirk Bayern**  
Neumarkter Str. 22  
81673 München  
Telefon: 089 51700-217  
Telefax: 089 51700-244  
Mobil: 0170 3333525

ludwig.maier@dgb.de  
www.bayern.dgb.de

erheblich dazu beitragen, Umsätze zu verlagern: Von Werktagen auf den Sonntag, vom Land in die Städte, vom kleineren Mitbewerber in die Kassen der großen Konzerne, die sich die Mehrkosten für Sonntagsöffnungen leisten können, auch wenn der Umsatz insgesamt nicht gesteigert wird. Vor diesem Hintergrund stehen wir einer Ausweitung der Ladenöffnungszeiten äußerst kritisch gegenüber. Die enormen Belastungen der Beschäftigten durch die Ausdünnung der Personaldecke, die Bauernproteste gegen ruinöses Preisdumping, aber auch die Existenznöte vieler Klein- und Mittelständler sind nur Ausdruck für die Probleme, die diese Form des Wettbewerbs mit sich bringt.

Es ist aus unserer Sicht bedeutsam sich zu vergegenwärtigen, dass die Rahmenseetzungen durch das bayerische Ladenschlussgesetz in einem Marktumfeld getroffen werden, in dem finanzstarke Handelskonzerne über 85 Prozent des Marktes dominieren. Sie sind finanziell in der Lage, eine kostenintensive Ausweitung der Öffnungszeiten voranzutreiben, die ihnen zunächst keine zusätzlichen Umsätze einbringt. Warum sollten Konzerne auf den ersten Blick derart unsinnig agieren? Um die Insolvenz oder anderweitige Verdrängung eines Wettbewerbers abzuwarten, die schließlich zu einer weiteren Umsatzverschiebung bzw. Konzentration im Handel beiträgt.

Deshalb fordern wir zu Beginn vor Eingriffen und kurzatmigen Veränderungen in das Gefüge einer komplexen und eine der größten Branchen mit ihren über 500.000 Beschäftigten, davon 70 % Frauen, eine fundierte Analyse und ein sorgsames Abwägen von Wirkungen.

### **Längere Ladenöffnungszeiten schaffen nicht mehr Umsatz, steuern aber Umsatzströme, Wirtschaftskraft, Personal und Nahversorgung**

Ladenöffnungszeiten waren schon immer ein starkes Instrument im Verdrängungswettbewerb der Handelskonzerne. Die Analysen der bisherigen Veränderungen von Ladenöffnungszeiten zeigen, dass volkswirtschaftlich betrachtet längere Ladenöffnungszeiten nicht zu mehr Umsatz führen. Sie steuern lediglich Umsatzströme von Betrieben, die sich längere Öffnungszeiten nicht leisten können, zu Unternehmen und Konzernen, die sich die höheren Energie- und Personalkosten für längere Öffnungszeiten leisten können, selbst wenn die Umsätze nicht im gleichen Maße steigen. Somit geht es den Konzernen nicht nur um die veränderten Umsatzströme, sondern um Marktbereinigung, wenn die Betriebe mit reduzierten Ladenöffnungszeiten für immer schließen müssen. Dieser Konzentrationsprozess hat schon in der Vergangenheit Umsätze aus ländlichen Regionen zu den Städten, von den Klein- und Mittelzentren zu den Großstädten und innerhalb der Großstädte von den Stadtteilen zu den Einkaufszentren, Gewerbegebieten und 1A-Lagen gelenkt. In der Folge nahm das Sterben des klein- und mittelständischen Einzelhandels Fahrt auf und die Nahversorgung der Menschen verschlechterte sich enorm.

### **Nahversorgung Bayern**

Schon heute ist die Nahversorgung in Bayern nicht nur in den ländlichen Regionen unzureichend. Aktuelle Untersuchungen zur Nahversorgung in Bayern

fehlen. Die letzte repräsentative Untersuchung aus dem Jahre 2014 kam zu dem Ergebnis, dass 43% der bayerischen Kommunen mit rund 13% der Bevölkerung über keinen klassischen Nahversorger mehr verfügen, also weder über einen Supermarkt noch über einen Lebensmitteldiscounter. Als mögliche Gründe wurden in der Untersuchung des bayerischen Wirtschaftsministeriums veränderte Lebensstile, die gesteigerte Mobilität der Bürger\*innen, aber auch der Strukturwandel im Handel genannt. Als Ziele der Nahversorgung wurden von der Ministerin angeführt, „dass Nahversorgung mehr als nur bequemes Einkaufen bedeute: Ohne Nahversorgung verliert ein Ort schnell an Attraktivität gerade für junge Familien, für Zuwanderer und auch für Gewerbebetriebe. Ältere und Menschen ohne Auto verlieren die Möglichkeit, sich selbst zu versorgen. Der Gemeinde und dem Gemeindeleben fehlen der tägliche Mittel- und Bezugspunkt, der Menschen auch ohne konkreten Anlass zwanglos zueinander bringt.“

Der aktuell amtierende Wirtschaftsminister bleibt eine Analyse, wie es um die aktuelle Nahversorgung in Bayern steht, schuldig. Es fehlt folglich auch ein tragfähiges Konzept, das die aktuellen Probleme der Nahversorgung in den Blick nimmt und sich den Herausforderungen des demografischen Wandels, der Abwanderung und der Entwicklung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in Bayern stellt.

Dass nun ausgerechnet digitale Kleinstsupermärkte mit Öffnungszeiten rund um die Uhr und auch an Sonntagen die Nahversorgung retten sollen, zeigt die Kurzsichtigkeit dieses Vorschlags. Digitale Kleinstsupermärkte werden in Zukunft vor allem von den Handelskonzernen eingesetzt, als neues aggressives Betriebsformat in umsatzstarken Gebieten. Damit werden sie den wenigen vorhandenen Alternativen einer echten personalintensiven Nahversorgung das Leben noch schwerer machen. Digitale Kleinstsupermärkte sind nicht die Rettung der Nahversorgung, sondern ein neues, mächtiges Schwert für die Konzerne im Verdrängungswettbewerb. Besonders schwierig ist, dass ein personalarmes Betriebsformat, welches für Zentren und Verkehrsknotenpunkte entwickelt wurde, nun durch Rund-um-die-Uhr Öffnung begünstigt werden soll. Die Auswirkungen der Altersentwicklung in Bayern, die zunehmenden Schwierigkeiten durch Onlinehandel und Digitalisierung und die demografischen Herausforderungen werden so verschärft.

### **Nacharbeit in einer Branche, die um qualifiziertes Personal kämpft**

Sogenannte lange Einkaufsnächte bedeuten nichts anderes als mehr Nacharbeit für die Beschäftigten im Handel. In der Arbeitsmedizin ist die gesundheitsschädliche Wirkung von Nacht- und Abendarbeit beschrieben. Nun soll Beschäftigten ohne Not gesundheitsschädliche Nacharbeit zugemutet werden. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die ohnehin hoch flexibilisierten Arbeitszeiten bei jeder Ausweitung von Ladenöffnungszeiten weiter flexibilisiert werden. Zudem stellen die Beschäftigten bereits heute einen folgenreichen Ausschluss vom sozio-kulturellen Leben unserer Gesellschaft fest.

So hat das Bundesverfassungsgericht schon in seinem Urteil vom 29.01.1992 die Schädlichkeit von Nacharbeit festgestellt, weil sie zu „Schlaflosigkeit, Appetitstörungen, Störungen des Magen-Darm-Traktes, erhöhter Nervosität und Reizbarkeit sowie zu einer Herabsetzung der Leistungsfähigkeit“ führt. Berichte von Beschäftigten aus Handelsbetrieben in anderen Bundesländern, in denen die Ladenöffnungszeiten bis 22.00 bzw. 24.00 Uhr ausgeweitet wurden, bestätigten dies. Die wissenschaftlichen Untersuchungen zeigen, dass die Arbeit in rotierenden Schichtsystemen und vor allem zur Nachtzeit mit einem erhöhten Krebsrisiko einhergeht. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass gesetzlich vorgeschriebene und gesundheitlich enorm wichtige Höchstarbeitszeitgrenzen in Folge der Ladenschlussverlängerungen häufig missachtet werden: So stellt der offizielle Erfahrungsbericht der hessischen Landesregierung zwei Jahre nach der Verlängerung der Öffnungszeiten fest, dass es in 79% der untersuchten Betriebe zu Regelverstößen bei der Arbeitszeit kam. In 55% der Fälle wurde gegen die Einhaltung der gesetzlichen Höchstarbeitszeitgrenze von 10 Stunden verstoßen. In 53% der Fälle wurden Beschäftigten bis zu 9 Stunden ohne ausreichende Pause beschäftigt. In 34% der Fälle wurde die zwingend notwendige Mindestruhezeit von 11 Stunden nicht eingehalten. Die propagierten Hoffnungen, die mit den Einkaufsnächten verbunden werden, haben sich schon in der Vergangenheit nicht erfüllt.

Die Belastungssituation der Beschäftigten wird weiter verschärft, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert und der Einzelhandel wird eine weitere Abwanderung von Beschäftigten erleben. Jungen Menschen, die man eigentlich für die Branche gewinnen und begeistern will, wird das Signal gegeben, dass im Einzelhandel Rund-um-die-Uhr-Flexibilität und Abrufbereitschaft erwartet wird, Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit zur Normalität gehören, einzelne Beschäftigte allein für komplette Läden zuständig sind, dass Schutz vor Übergriffen und Überfällen keinesfalls garantiert werden kann, ebenso wenig ein angemessener Belastungsschutz. Die Probleme der Innenstädte müssen mittelfristig strukturpolitisch, beteiligungsorientiert und menschnah angegangen werden. Wir wollen dringend auf die Erfahrung aus anderen Branchen, wie etwa der Gastronomie verweisen: In hoch flexibilisierten und belastungsintensiven Branchen bedarf es oft nur einen weiteren Tropfen, der das Fass zum Überlaufen und die Beschäftigten zum Abwandern bringt.

### **Personal- und Fachkräftemangel**

Der Einzelhandel kämpft massiv mit Personal- und Fachkräftemangel. Die demografischen Herausforderungen werden weder konzeptionell noch strukturell angegangen. Angebote, diese Herausforderungen mit wissenschaftlicher und externer Begleitung anzugehen, wurden von den Arbeitgeberverbänden nicht aufgegriffen. Die jetzige Debatte sowie die damit verbundenen Ziele werden weitere Menschen aus dem Einzelhandel treiben und die damit verbundenen Probleme verschärfen. Einzelhandelsbeschäftigte empfinden die Versprechungen der Politik zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht selten als Hohn angesichts ihrer Lebenswirklichkeit: In Folge der vergangenen

Ladenschlussverlängerungen wurden die Arbeitsverträge und die Arbeitszeiten flexibilisiert, ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Beschäftigten.

Betriebliche Regelungen, die Betriebsrät\*innen mit viel Aufwand und Energie in Einigungsstellen zum Schutz des Familienlebens durchgesetzt haben, werden permanent in Frage gestellt. Entweder durch Kündigung dieser Vereinbarungen, durch Nichteinhalten der Schutzregelungen oder durch zu wenig Personal und damit mit der Macht des Faktischen.

Frauen, (diese betrifft es fast ausnahmslos) wird nach der Rückkehr aus Erziehungs- oder Elternurlaub keine planbare und verlässliche Arbeitszeit angeboten, sondern Stundenkürzungen bei erweiterten und voll flexibilisierten Verfügbarkeiten. (10 Stunden bezahlte Arbeitszeit bei 84 Stunden Verfügbarkeit pro Woche). Berichte in den Medien von Textilunternehmen, die Mütter mit Kindern aus dem Betrieb drängen, sind nur die Spitze des Eisberges.

### **Rechtliche Ausgangslage und Herausforderungen**

Das Bundesverfassungsgericht, das Bundesverwaltungsgericht, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof und viele weitere Gerichte haben in den letzten Jahren dem Schutz des Sonntags Nachdruck verliehen und an vielen Stellen Klarheit geschaffen. Bekräftigt wurde damit, dass sich auch die Ländergesetzgebungen nicht über den im Grundgesetz definierten Schutz des freien Sonntags hinwegsetzen können. Trotz der richterlichen Stärkung des freien Sonntags erleben wir in Bayern immer wieder rechtswidrige Verordnungen, welche die Normen, die sich aus dem Grundgesetz und der dazu ergangenen Rechtsprechung ergeben, ignorieren. Klare rechtliche Vorgaben werden von Kommunen ignoriert, von einigen Bezirksregierungen nicht kontrolliert, geschweige denn engagiert unterbunden.

Besonders problematisch empfinden wir den Umstand, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. November 2014 (Urteil des 6. Senats vom 26. November 2014 - BVerwG 6 CN 1.13) zur klaren Einschränkung von Sonntagsarbeit, das auch durch die bayerische Bedürfnisgewerbeverordnung verletzt wird, auch nach über 10 Jahren nicht umgesetzt ist. Vor diesem Hintergrund sehen wir den vorgelegten Gesetzentwurf besonders kritisch, da die Verfasser eben keine juristisch klare, den Erfordernissen der Rechtsprechung Rechnung tragende Neuregelung, die die Kompetenzen der Kontrollinstanzen klar regelt und auch handlungsleitende Sanktionen beinhaltet, vorgelegt haben.

### **Gesetzentwurf greift massiv den Schutz des freien Sonntags in Bayern an**

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird der verfassungsrechtliche Sonntag- und Feiertagsschutzes im Rahmen einer wettbewerbsneutralen Regelung zwar als Ziel formuliert, in der Ausgestaltung erfolgt aber genau das Gegenteil: Es finden sich Regelungen, Ausnahmen, unbestimmte Rechtsbegriffe, die Einschränkung und Fragmentierung von Prüfinstanzen sowie der Versuch, mögliche Klageverfahren gegen rechtswidrige Sonntagsöffnungen und Sonntagsarbeit zu erschweren. So soll hier an einigen Beispielen dargestellt werden, wie auch der

von den beiden federführenden Minister\*innen öffentliche erklärte Wille zum Schutz des freien Sonntags durch zahlreiche Ausnahmen derart unterlaufen wird, dass von der Substanz proklamierten Schutzziels nicht mehr viel übrig bleibt.

In Artikel 2 wird der klare Grundsatz geregelt, dass Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen geschlossen sein müssen. Danach folgen aber zahlreiche Ausnahmen. Manche davon sind sofort erkennbar, manche erst bei näherer Betrachtung.

### **Erste „Ausnahme“: Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage**

Die alte Regelung der sogenannten Marktsonntage wird im Gesetz durch „vier generelle Sonntagsöffnungen“ ersetzt. Diese können durch die Gemeinden durch Rechtsverordnung freigegeben werden. Dabei wird im Artikel 6 versucht, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte durch rechtlich unbestimmte Begriffe zu ersetzen. Dabei schrecken die Verfasser des Gesetzesentwurfs auch nicht davor zurück, in das Gesetz eine Vermutung der Rechtskonformität der kommunalen Rechtsverordnungen mit der Formulierung aufzunehmen: „Der Zusammenhang zwischen Anlass und Ladenöffnung wird vermutet,...“. Dies vor dem Hintergrund, dass die heute bestehenden Verordnungen zu Marktsonntagen mehrheitlich rechtswidrig sind. Da nach der neuen Gesetzesformulierung nun ein nicht näher beschriebener besonderer Anlass notwendig ist, befürchten wir eine massive rechtswidrige Ausweitung von Sonntagsöffnungen allein über diesen Passus.

### **Zweite „Ausnahme“: Personallos betriebene Kleinstsupermärkte**

Sogenannte personallos betriebene Kleinstsupermärkte bis 150 qm Verkaufsfläche sind von den Ladenschlusszeiten vollständig ausgenommen. Gemeinden könnten die Öffnungszeiten einschränken, werden dies aber aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen nicht tun. Das bedeutet, dass diese Verkaufsstellen rund um die Uhr und an allen Sonntagen öffnen können. Da dieses neue Betriebsformat mit seinen vielfältigen Konzepten gerade erst entsteht, ist die Tragweite dieser Ausnahme erst im Ansatz erkennbar. Dass damit Umsätze vom beratungsintensiven Einzelhandel abgezogen werden und zu Verkaufsstellen mit wenig Personal beschränkten und standardisierten Sortiment umgeleitet werden, hat aber weitreichende Folgen. Auch hier steckt der bekannte Teufel im Detail. So wird in Artikel 2 Absatz 2 der Anschein erweckt, als dürften nur personallos betriebene Formate öffnen. Gestützt wird dies durch die weiteren Formulierungen im Artikel 9 Absatz 5, nach dem die Beschäftigung von Arbeitnehmer\*innen zum Verkauf, zur Wartung, zum Befüllen, zum Reinigen oder ähnlichen regelmäßig anfallenden Tätigkeiten untersagt wird. Im folgenden Satz wird dieser Grundsatz aber ebenfalls aufgehoben durch die Regelung: „Sofern die Arbeiten nicht außerhalb der allgemeinen Ladenschlusszeiten vorgenommen werden können, gelten die Ausnahmen des § 10 des Arbeitszeitgesetzes entsprechend.“

In § 10 ArbZG sind nun doch Arbeiten an Sonntagen erlaubt gemäß § 10 Ziff. 10 ArbZG zum Kommissionieren von leichtverderblichen Waren, gem. § 10 Ziff. 13 ArbZG bei der Bewachung und § 10 Ziff. 14 ArbZG bei der Reinigung, .... Der Vorbereitung der Wiederaufnahme des vollen werktäglichen Betriebes. Damit können durch die Hintertür dieser Ausnahmen wieder die Mehrzahl der Beschäftigten an Sonntagen eingesetzt werden.

Die bisherige bayerische Begrenzung der Verkaufsfläche auf 100 qm wurde um 50% auf 150 qm erhöht und gibt damit vor allem den Handelskonzernen viele technische Möglichkeiten für dieses neue Betriebsformat. Wird im Gesetz noch der Eindruck erweckt, dass ausnahmslos digitale Kleinstsupermärkte unter die Regelung fallen, macht die Begründung zum Gesetz auf Seite 14 deutlich, dass auch hybride Formate, also Supermärkte, die größer sind, grenzenlos öffnen können. Es müssen nur laut Begründung „durch von dem Kunden nicht zu überwindende Einrichtungen sichergestellt ..... Möglich ist demnach auch ein hybrider Betrieb, etwa bei einer Abtrennung der über 150 m<sup>2</sup> liegenden Verkaufsfläche mittels automatischer Türen.“

Dies bedeutet, dass also alle bestehenden Verkaufsstellen mit wenigen Umbaumaßnahmen sich unter die Ausnahme dieser Regelung stellen können und 150 qm ihrer Verkaufsflächen Rund-um-die-Uhr öffnen können sollen. Da es in dieser Regelung keine Sortimentsbeschränkung gibt, betrifft sie tatsächlich den gesamten stationären Einzelhandel. Da dieses Gesetz mindestens die nächsten 20 Jahre Gültigkeit besitzt und die technischen Innovationen sowie die Digitalisierung im Einzelhandel rasante Entwicklungen möglich machen, werden die Mehrzahl der Neueröffnungen und Umbauten auch der großen Supermärkte die technischen Voraussetzungen schaffen, um unter diesen „Ausnahme“-Tatbestand zu fallen.

Das in der Begründung des Gesetzes formulierte Ziel der Wettbewerbsneutralität wird durch diese Neuregelung ausgehebelt. Die Großkonzerne im Handel experimentieren schon heute und werden das neue Betriebsformat der digitalen bzw. hybriden Supermärkte massiv nutzen, um den dramatischen Verdrängungswettbewerb weiter anzuhetzen. Neben den Beschäftigten wird gerade die ohnehin schlechte Nahversorgung im ländlichen Raum angegriffen und weiter verschlechtert. Denn diese Betriebsformate entstehen dort, wo gute Umsätze zu erwarten sind, also an Verkehrsknotenpunkten, zentralen Lagen und in Städten. Denn ihr Vorteil ist eben nicht die dezentrale Lage, sondern die Privilegierung bei den Öffnungszeiten vor allem am Sonntag und in der Nacht. Damit ziehen sie aber notwendige Umsätze von Dorfläden und Nahversorgern ab und gefährden diese zusätzlich.

Im Ergebnis wird es zu einer massiven Zunahme dieser Verkaufsstellen und der sogenannten hybriden Formate in Bayern kommen. Die Mehrzahl dieser Verkaufsstellen wird aber wegen der Möglichkeit der Sonntagsöffnung entstehen. Die Öffnung dieser Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen stellt eine klare Beeinträchtigung der im Grundgesetz geschützten Sonn- und Feiertagsruhe dar.

### **Dritte „Ausnahme“: Verkauf in Kur-, Erholungs-, Wallfahrts- und Ausflugsorten**

40 Sonntagsöffnungen pro Jahr werden durch die Neuregelung des Verkaufs in Ausflugsorten möglich. Schon in der Vergangenheit gab es eine ähnlich formulierte Ausnahmeregelung. Aber in der Ausgestaltung dieser Regelung im neuen Gesetzentwurf droht auch hier eine massive Ausweitung der Sonntagsöffnungen in Bayern. In der bisher existierenden Regelung wurde versucht, dem im Grundgesetz verankerten Sonntagschutz durch eine zentral angesiedelte und einer eng an der rechtlichen Vorgabe orientierten Umsetzung im bayerischen Arbeitsministerium gerecht zu werden. Diese massive Freigabe von Sonntagsöffnungen soll in Zukunft bereits durch eine Rechtsverordnung der Gemeinden möglich werden. Die Genehmigung durch das bayerische Arbeitsministerium entfällt. Viele Anträge von Kommunen wurden in der Vergangenheit durch eine rechtskonformere Auslegung der alten Regelung abgelehnt. Hier besteht die Befürchtung einer ebenfalls massiven Ausweitung von Sonntagsöffnungen durch leichtfertige und rechtswidrige Rechtsverordnungen der Kommunen.

Bürgermeister und Gemeinde- bzw. Stadträte wollen wieder gewählt werden. Vielfach mussten wir erleben, dass sie sich in der Entscheidung zwischen Sonntagschutz und dem Wunsch von Handelsbetrieben auf mehr Sonntagsöffnungen, nicht für den Sonntagschutz entschieden haben. Zusätzlichen Druck übte der Wettbewerb der Kommunen untereinander aus. Ein besonderes Einfallstor stellt die Regelung zu den Ausflugsorten dar. Wird im ersten Teil der Regelung noch eine klar abgrenzbare Formulierung verwendet: „Ausflugsorte sind Orte oder Ortsteile mit besonders ausgeprägtem Tourismus, in denen entweder die Zahl der Gästeübernachtungen das Siebenfache der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde in der Regel übersteigt...“ wird dies im nächsten Satz schon wieder ausgehebelt und in die Beliebigkeit gestellt: Hier reicht es dann, wenn die Orte „über besondere Sport-, Kultur- oder Freizeitangebote oder über vergleichbare den Tourismus fördernde Einrichtungen verfügen“ um die Voraussetzung zu erfüllen. Hier verbirgt sich ein weiteres großes Einfallstor für die massive Ausweitung von grundgesetzwidrigen Sonntagsöffnungen.

### **Weitere „Ausnahmen im öffentlichen Interesse“**

In Artikel 8 verbirgt sich eine Generalklausel für weitere, aus unserer Sicht rechtswidrige Sonntagsöffnungen. Sie fußt auf der bisher gültigen Regelung der „Öffnung im öffentlichen Interesse“, z.B. wenn die Versorgung einer größeren Menschenmenge mit Nahrungsmitteln in Notstandsfällen oder bei überregionalen Großveranstaltungen mit außergewöhnlichem Besucheraufkommen erforderlich wurde. Nun können nach Art. 8 Abs. 2 Bezirksregierungen Öffnungen zulassen, wenn „dies die Befriedigung an einzelnen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse in der Bevölkerung im öffentlichen Interesse erfordert;“ und aus der Öffnung wird dann im folgendem Satz eine Verpflichtung zur Verordnung, wenn: „im Fall überregionaler Großereignisse kultureller, religiöser, traditioneller, historischer oder sportlicher Art sollen sie die Ausnahme bewilligen.“

## **Und nochmal: Weitere „Ausnahmen“ vom Sonntagsschutz**

Ebenfalls ausgenommen von dem grundsätzlichen Verkaufsverbot an Sonn- und Feiertagen sind ganz oder stundenweise Tankstellen, Flughäfen, Personenbahnhöfe des Schienenfern- und Fernbusverkehrs, Apotheken, Volksfeste, Museen, Theatern oder Kinos sowie von Sport- und Freizeiteinrichtungen, Verkaufsstellen zur Abgabe von Zeitungen und Zeitschriften, Bäckereien, Verkaufsstellen zur Abgabe frischer Milch oder von Milcherzeugnissen. Ebenso Lebensmittelläden an Heiligabend, wenn dieser auf einen Sonntag fällt.

## **Angriff auf die Gesundheit der Beschäftigten durch Nachtöffnungen**

Einen deutlichen Angriff auf die Gesundheit der Beschäftigten stellen die im Gesetzesentwurf formulierte Ausweitung der Nachtöffnungen dar. Ohne nähere Vorgaben können die Gemeinden acht Werktage bis 24.00 Uhr freigeben. Weitere vier Nachtöffnungen können willkürlich von den Betrieben durchgeführt werden, diese müssen lediglich zwei Wochen vorher angezeigt werden. Dies ist ein massiver Angriff auf die Gesundheit der Beschäftigten. Dabei sind die Beeinträchtigungen durch Nacharbeit auf die Gesundheit der Betroffenen hinlänglich untersucht und bekannt. Die Störung des Schlafrhythmus, das erhöhte Risiko für kardiovaskuläre Erkrankungen, die Störungen des Hormonhaushalts, die psychischen Auswirkungen wie Stress, Depressionen und Angstzuständen, das erhöhte Risiko für metabolische Erkrankungen bis hin zur Beeinträchtigung der Immunfunktionen. Aber auch auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und es wird im Ergebnis die Personalbindung im Einzelhandel verschlechtern sowie die Personalgewinnung weiter erschweren. Diese massiven Auswirkungen erfolgen ohne zwingenden Grund und als Reflex auf die Versäumnisse in der Strukturpolitik des Landes und der Kommunen, die fehlende Innovationsfähigkeit vieler Entscheider\*innen im Handel und dem Fehlen einer konzeptionellen Entwicklung der Innenstädte.

## **Löchriger Schutz der Arbeitnehmer\*innen**

Der in Artikel 9 beschriebene Schutz der Arbeitnehmer\*innen entspricht in weiten Teilen den im alten Gesetz geltenden Schutzvorschriften. Während die Staatsregierung einen Reformbedarf bei den Regelungen zum 70 Jahre alten Ladenschlussgesetz sah, sieht sie dies beim Arbeitnehmerschutz nicht. Neuere Erkenntnisse zur Schädlichkeit von Sonntags- und Nacharbeit für die Beschäftigten und ihrer Familien ignoriert sie. Auch die Erfahrungen, dass Schutzvorschriften nicht greifen, wenn sie nur auf Verlangen der Beschäftigten Geltung bekommen, werden ignoriert. Dass sich dies bei zunehmender Personalknappheit noch deutlich verschärft hat, wird ebenfalls nicht berücksichtigt. Besonders bitter ist die Sichtweise der Staatsregierung für Beschäftigte, die zusätzlich pflegebedürftige Angehörige betreuen. Sie werden nicht von der Verpflichtung zur Nacharbeit in den neu geschaffenen Nachtöffnungen ausgenommen, wenn eine im Haushalt lebende Person die Pflege für die einzelne Nachtöffnung übernehmen kann. Deutlicher kann die unsoziale weitreichende Auswirkung des neuen Ladenschlussgesetzes auf die Familie nicht werden.

Längere Öffnungszeiten durch Nacht- und Sonntagsöffnungen führen zu einer weiteren Flexibilisierung der Öffnungs- und damit verbundenen Arbeitszeiten. Dies führt zu einer Verdichtung der Arbeitszeiten und Arbeitsbelastungen. Ohne klare Regeln zur maximalen Arbeitszeit oder zur Sicherstellung von Pausen führt dies zu Überlastung und Erschöpfung. Die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes reichen hier an keiner Stelle aus. Eine Neudefinition auf dem wissenschaftlichen Stand der heutigen Arbeitsforschung, welche gesetzlich festgelegte Pausen, Höchstarbeitszeiten und eine angemessene Anzahl an freien Tagen für die betroffenen Beschäftigten regelt, wäre dringend.

Die Tariffucht vieler Unternehmen und Konzerne im Handel lässt die in den Tarifverträgen gestaltete Schutz- und Steuerungswirkung über existenzsichernde Bezahlung, Zeitzuschlägen, Vorgaben für planbare und systematische Arbeitszeiten, etc. ins Leere laufen. Die Verweigerungshaltung der bayerischen Staatsregierung gegen ein bayerisches Tariftreuegesetz verschärft die Situation der Beschäftigten zusätzlich. Den Beschäftigten mehr Rechte bei der Gestaltung ihrer Arbeitszeiten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf einzuräumen, sehen wir bei einem Gesetz im Jahre 2025, welche die Realität der Beschäftigten von heute und morgen regeln will, als zwingend an. Die Erkenntnisse, dass eine Ausweitung der Arbeitszeiten in die Nacht hinein auch immer die Gefahr für die überwiegend weiblichen Beschäftigten von Übergriffen und Überfällen erhöht, findet im Gesetzentwurf keinerlei Berücksichtigung.

Die Einführung einer neuen Ladenschlussregelung muss die Bedürfnisse der Arbeitnehmer genauso berücksichtigen wie die Interessen der Konzerne und Unternehmen. Ein angemessener Schutz der Arbeitsbedingungen und eine existenzsichernde Entlohnung sind notwendig, um die negativen Auswirkungen auf Gesundheit, Sicherheit und Lebensqualität zu minimieren

### **Weitere Auswirkungen auf Staat und Gesellschaft**

An zwei weiteren Beispielen wollen wir auf die wenig bedachten Auswirkungen der geplanten Neuregelungen eingehen. Neuregelungen, die nicht durch Ist-Analysen, wissenschaftliche Zukunftsprognosen oder Szenarios fundiert werden.

### **Abwälzen von Betriebsausgaben auf staatliche Organe**

Bei lediglich zwei teilautomatisierten „teo-Märkten“ in Darmstadt kam es in nur einem Jahr zu 283 Ladendiebstählen. Nach Aussage der zuständigen Polizeibehörde war dies trotz des „überschaubaren Angebots im Vergleich zu anderen Geschäften schon signifikant.“ 14% aller Ladendiebstähle in der Stadt entfielen auf diese beiden kleinflächigen Filialen. Dieses bisher nicht untersuchte Phänomen gibt einen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen, wenn das Betriebsformat - wie befürchtet - expandiert. Auswirkungen, die durch vielfältige Erfahrungen aus dem Handel vorhersehbar sind. Denn es gibt bereits heute einen plausiblen Zusammenhang zwischen Personalabbau und der Zunahme von Ladendiebstählen bzw. Inventurverlusten. So stellte der Leiter der Regionalen Kriminalinspektion Darmstadt-Dieburg, Christian Resch, 2024 in einem Interview

den deutlichen Zusammenhang zwischen Öffnungszeiten und Ladendiebstählen dar: „Weniger Öffnungszeiten heißt weniger Tatmöglichkeiten.“ Im Ergebnis werden aber Sicherungsmaßnahmen der Unternehmen und bisher nicht absehbare Folgekosten dieser scheinbar personallos betriebenen Formate auf den Staat und damit auf die Gesellschaft abgewälzt.

### **Belastungen für Anwohner von digitalen Kleinstsupermärkten**

Schon jetzt mehren sich Berichte über Anwohnerbeschwerden von digitalen Kleinstsupermärkten durch Störungen der Sonn- und Feiertagsruhe, obwohl es noch wenige Verkaufsstellen dieses Betriebsformats gibt. Bilder kursieren in den sozialen Netzwerken von Kunden, welche auf den Parkplätzen von digitalen Kleinstsupermärkten Grillfeste, mehr oder minder gesellige Zusammenkünfte, etc. wegen dem unmittelbaren Zugang zur Versorgung veranstalten. Auf genau diesen wichtigen Aspekt des in der Verfassung garantierten Schutzes des freien Sonntags nicht nur für Arbeitnehmer\*innen sondern für die gesamte Gesellschaft hat der Verwaltungsgerichtshof in Hessen in seiner Entscheidung aus 2024 verwiesen.

### **Mangelnde Aufsicht und Kontrolle**

Die Aufsicht über die rechtskonforme Anwendung des Gesetzes durch die Kommunen und Betriebe sollen nun ausgerechnet weitestgehend die Kommunen selbst erfüllen. Ebenjene Kommunen, welche schon in der Vergangenheit nahezu flächendeckend durch rechtswidrige Verordnungen bei Sonntagsöffnungen aufgefallen sind. Dies kommt einem Aufruf zum Rechtsbruch gleich. Zwar gilt das Prinzip der Selbstverwaltung für Kommunen, innerhalb des Rahmens des Rechts und der gesetzlichen Vorschriften ihre Angelegenheiten zu regeln und zu kontrollieren. Trotzdem muss die Kommunalaufsicht durch staatliche Stellen sicherstellen, dass Kommunen ihre Aufgaben im Einklang mit der Verfassung und den Gesetzen wahrnehmen. Dies ist im vorliegenden Gesetzentwurf nicht gewährleistet.

### **Rechtliche und gerichtliche Kontrolle massiv erschwert oder ausgehebelt**

Durch die weitgehende Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die Kommunen werden auch die rechtlichen Kontrollmöglichkeiten durch Gerichte massiv erschwert. Konnte in der Vergangenheit gegen eine einzige Ladenschlussverordnung geklagt werden, wenn Zweifel an der verfassungskonformen Genehmigung von Sonntagsöffnungen durch die Kur- und Bäderorteregelung bestand, muss in dem von Gesetzentwurf entwickelten Konstrukt gegen viele hundert Einzelgenehmigungen geklagt werden. Dies ist für Betroffene finanziell nicht leistbar. Eine solche rechtliche Kontrolle muss auch primär Aufgabe der zuständigen Aufsichtsorgane auf Landesebene sein. Dies muss im rechtsstaatlichen Verfahren durch entsprechende Aufsichtsbehörden gewährleistet sein. Im vorliegenden Gesetzentwurf wurden diese

Kontrollmechanismen aber regionalisiert und damit dem regionalen Wettbewerb und Druck unterworfen.

### **Anforderungen an ein neues Ladenschlussgesetz in Bayern**

- Fundierte, wissenschaftlich interdisziplinär begleitete Analyse der Erfahrungen aus anderen Bundesländern, der aktuellen Marktentwicklung und der Herausforderungen der Zukunft für die Gestaltung von Ladenschlusszeiten und wesentlichen Zeitankern unserer Gesellschaft;
- Keine Ausweitung von Sonn- und Feiertagsöffnungen im Handel in Bayern;
- Keine Ausweitung von gesundheitsschädlicher Nachtarbeit für die Beschäftigten im Handel;
- Keine weitere Verschärfung des ruinösen Verdrängungswettbewerbs im Handel durch weitere Ausweitung von Öffnungs- und Arbeitszeiten in besonders sensible Zeiten wie Nacht sowie Sonn- und Feiertage oder der Privilegierung von Betriebsformaten wie den sogenannten digitalen Kleinstsupermärkten;
- Einen gesetzlich formulierten Schutz der Arbeitnehmer\*innen im Handel, welcher die aktuellen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse, die veränderten Lebens- und Familiensituationen und veränderten Herausforderungen in den Konzernen und Unternehmen berücksichtigt;
- Einen Gesetzentwurf mit juristisch klaren, den Erfordernissen der Rechtsprechung Rechnung tragenden Neuregelung, welcher die Kompetenzen der Kontrollinstanzen eindeutig regelt und auch handlungsleitende Sanktionen beinhaltet;

Mit freundlichem Gruß



Ludwig Maier