

Wege zur Ermöglichung von sonntäglichen Ladenöffnungen nach dem Niedersächsischen Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG) für das Jahr 2020

Gemeinsames Arbeitspapier von MS und MW

Präambel

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen den Einzelhandel in Niedersachsen vor existenzielle Herausforderungen. Durch die infektionsschützenden Maßnahmen, die gegen die Ausbreitung des Corona-Virus in Niedersachsen ab März dieses Jahres von der Landesregierung getroffen werden mussten, wurde der stationäre Einzelhandel für mehrere Wochen stark eingeschränkt. Zudem hat sich das Kaufverhalten der Bevölkerung verändert, der Strukturwandel wurde durch die Pandemie maßgeblich beschleunigt. Insgesamt ist die Konsumstimmung getrübt und die Kundenfrequenzen in den Innenstädten sind gering.

Zur Unterstützung des stationären Handels und um der Verödung der Innenstädte entgegen zu wirken, könnte die im Rahmen des NLöffVZG vorgesehene Sonntagsöffnung ein mögliches Instrument sein. Darüber hinaus sind weitere Maßnahmen zu entwickeln, die den stationären Einzelhandel vor Ort stärken, da sonntägliche Öffnungen den Strukturwandel allein nicht aufhalten können.

Die derzeitigen Wettbewerbsnachteile des lokalen Einzelhandelns gegenüber dem Onlinehandel sind zum Teil mit der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung oder den Abstandsregeln verbunden. Möglicherweise gibt es auch viele Ängste vor der eigenen wirtschaftlichen Zukunft oder auch ganz konkret einer Corona-Infektion bei zu großer Nähe zu anderen Personen. Deshalb ist bei Ladenöffnungen im Hinblick auf die noch nicht vollständig überwundene Corona-Pandemie darauf zu achten, dass eine Entzerrung der Kundenströme stattfindet.

Die derzeitige Pandemielage ist neu in der jüngeren Geschichte und hat Grundrechtseinschränkungen erforderlich gemacht, die ihre Wirkung gezeigt haben. Die Neuinfektionsrate hat sich auf einem niedrigen Niveau eingependelt, das Infektionsgeschehen konnte eingedämmt werden. Diese positive Seite des Shutdowns erlaubt es, sich nun mit den wirtschaftlichen und sozialen Folgen zu befassen und das Ziel darauf auszurichten, das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben zu normalisieren.

Die Auswirkungen der Pandemie gehen weit über ökonomische Verluste für Unternehmen hinaus, sie haben aufgrund ihres Ausmaßes soziale, gesellschaftliche, volkswirtschaftliche und fiskalische Folgen.

Eine wichtige Aufgabe ist, den stationären Einzelhandel zu stärken und somit zur Beschäftigungssicherung und zur Belebung der Innenstädte beizutragen. In Niedersachsen sind etwa 235.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in rund 39.000 Betrieben im Einzelhandel tätig¹, davon sind derzeit 88.800 Beschäftigte in Kurzarbeit². Der Erhalt dieser Arbeitsplätze ist von hoher gesellschaftlicher Bedeutung. Von ebenso großer gesellschaftlicher Bedeutung für die Innenstädte ist ein funktionierender stationärer Einzelhandel, denn dieser ist wesentliche Voraussetzung zur wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung mit Gütern. Der Einzelhandel ist derzeit eine der am stärksten von Kurzarbeit betroffenen Branchen. Daher gilt es die wohnortnahen Angebote und Arbeitsplätze zu erhalten.

Ein ebenso hohes gesellschaftliches Gewicht nimmt der Schutz des arbeitsfreien Sonntags ein. Dieser ist im Grundgesetz unter Artikel 140 verankert und somit verfassungsrechtlich ein hohes Gut. Das NLöffVZG bietet an Werktagen umfangreiche Zeiten für die Ladenöffnung ohne zeitliche Beschränkung. Hinzu kommt entsprechend des NLöffVZG die Möglichkeit, sonntägliche Ladenöffnungen an vier Sonntagen im Jahr durchzuführen.³ Über diese Öffnungsmöglichkeiten bestand und besteht politischer und gesellschaftlicher Konsens.

Die sonntäglichen Ladenöffnungen, die im Jahr 2020 noch möglich sein werden, sollten zur Belebung der Innenstädte genutzt werden können. Da der Handel in der derzeitigen Lage auf Planbarkeit und Verlässlichkeit angewiesen ist, ist das Ziel der Landesregierung, bezogen auf das Jahr 2020, einen breiten gesellschaftlichen Konsens aller Beteiligten über die Möglichkeit zur Öffnung an vier Sonntagen zu erreichen, um eine größtmögliche Rechtssicherheit bei der Planung von Sonntagsöffnungen zu erzielen.

Wege der Umsetzung

A.) Bisher erfolgte die Beantragung einer Sonntagsöffnung in der Regel nach § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NLöffVZG unter Bezugnahme auf einen besonderen Anlass (beispielsweise Märkte, Messen etc.),

¹ Vgl. Daten des Landesamtes für Statistik - Beschäftigungszahlen Einzelhandel

² Vgl. IHKN- Auswirkungen des Corona-Virus auf den Einzelhandel in Niedersachsen vom 26.05.2020

³ Ausgenommen sind nach § 5 Abs. 2 S. 1 NLöffVZG die „Öffnungen für Palmsonntag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Volkstrauertag, Totensonntag, die Adventssonntage sowie den 27.12., wenn er auf einen Sonntag fällt“.

jedoch ist bereits jetzt ersichtlich, dass es solche besonderen Anlässe voraussichtlich in diesem Jahr aufgrund der Corona-Pandemie nicht in dem gewohnten Maße geben wird.

Da zurzeit aufgrund der Niedersächsischen Verordnung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Corona-Virus ausdrücklich

- Veranstaltungen, Zusammenkünften und ähnlichen Ansammlungen von Menschen mit 1.000 Teilnehmenden oder mehr im Sinne des § 1 Abs. 6 (z. B. Schützenfeste, Straßenfeste, usw.) (bis zum 31.10.2020),
- Zusammenkünften im Sinne von § 1 Abs. 5c Satz 2 – Veranstaltungen – auch im Freien- mit mehr als 500 Personen (seit 06.07.2020 bis auf Weiteres)

nicht gestattet sind, kommen solche Anlässe im Sinne von § 5 Abs. 1 Nr.1 NLöffVZG für Sonntagsöffnungen zur Zeit nicht in Betracht.

In der Praxis möglich ist die Begründung der sonntäglichen Ladenöffnung durch einen „verschlankten Anlass“ nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 in Verbindung mit dem „öffentlichen Interesse“ nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des NLöffVZG. In einzelnen Kommunen in Niedersachsen sind derartige Konstruktionen aufgrund des vorab hergestellten Einvernehmens der örtlichen Partner umgesetzt worden. Als „schlanker“ Anlass wurde z. B. ein Spezialmarkt bezogen auf ein eingegrenztes Gebiet mit Eingangskontrolle in Verbindung mit der sonntäglichen Öffnung der Geschäfte angesehen. Allein das Ein- bzw. Verkaufsinteresse kann aber eine Sonntagsöffnung nicht rechtfertigen, Urteil des BVerwG 8 CN 1.17 vom 12.12.2018. Insofern ist es offen, inwieweit hier die im Gesetz normierte Anforderung erfüllt wird.

Von der für die Zulassung oder Ablehnung einer zusätzlichen Sonntagsöffnung durch die zuständige Gemeinde ist nach erfolgter Güterabwägung eine Ermessensentscheidung darüber zu treffen, ob das öffentliche Interesse den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des arbeitsfreien Sonntags überwiegt. Mit diesem verschlankten Anlass wurde dem durch die Rechtsprechung auferlegten Prinzip, erst der „Anlass“ (Sachgrund), dann die „Öffnung“ Rechnung getragen.

B.) Im Rahmen des NLöffVZG könnte eine sonntägliche Ladenöffnung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 aufgrund eines „öffentlichen Interesses an der Belegung der Gemeinde“ oder nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 als „sonstiger rechtfertigender Sachgrund“ erfolgen.

Das öffentliche Interesse an der Belegung der Gemeinde könnte darin liegen, dass als öffentliches Interesse bzw. sonstiger rechtfertigender Sachgrund die Sonntagsöffnung als Maßnahme zur Erhaltung der gefährdeten Infrastruktur in den Städten/Gemeinden oder/und als Maßnahme zum

Erhalt von Arbeitsplätzen oder/und als Maßnahme gegen die Verödung der Innenstädte angenommen würde.

Mit der Aufnahme des rechtfertigenden Sachgrundes der Belebung der Innenstädte hat der Gesetzgeber bereits vor der Corona-Krise die drohende Gefahr der Verödung von Innenstädten anerkannt und raumordnerische und städtebauliche Belange als rechtfertigenden Sachgrund aufgenommen. Aufgrund des Strukturwandels wurde der Erhalt und Schutz von zentralen Versorgungsbereichen als besonders schützenswert erachtet.

Neben dem NLöffVZG findet sich diese Zielsetzung auch in der Bundes- und Landesgesetzgebung. Der Bundesgesetzgeber hat im Baugesetzbuch (BauGB) und im Raumordnungsgesetz (ROG) das Ziel des „Erhalts von zentralen Versorgungsbereichen“ verankert. Der Landesgesetzgeber hat im Landesraumordnungsprogramm (LROP) den Erhalt von Innenstädten als Ziel und Aufgabe der Kommunen definiert: „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.“⁴

Die Innenstädte mit ihren Einzelhandelsunternehmen dienen nicht nur der Versorgung der Bevölkerung, sie sind auch das Zentrum gesellschaftlichen und sozialen Miteinanders. In Innenstädten und Ortszentren wird nicht nur das Konsumbedürfnis befriedigt, sondern es stehen gastronomische, kulturelle und soziale Angebote zur Verfügung, die dem Austausch und der Begegnung der Bewohnerinnen und Bewohner von Städten dienen. Ein lebendiges Zentrum ist Voraussetzung für sozialen und kulturellen Austausch der Menschen. Im Fall einer Insolvenzwelle im Einzelhandel ist mit einer schnell voranschreitenden Verödung von Innenstädten zu rechnen. Nicht nur Einzelhandelsunternehmen würden schließen, es wäre vielmehr zu erwarten, dass eine Verödung der Ortszentren und Innenstädte insgesamt zu einem Trading-Down-Effekt führt und so Raum für den sozialen Austausch verloren geht.

Aus Sicht der Landesregierung ist die Regelung des § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 NLöffVZG im Licht der jetzigen gesamtwirtschaftlichen Lage wie auch der aktuellen Infektionslage zu reflektieren und zu beurteilen. Die Corona-Krise hat für den Einzelhandel in den Innenstädten deutliche Einschränkungen mit sich gebracht. Das ist bei der Abwägung zwischen dem „öffentlichen Interesses an der Belebung der Gemeinde“ gegenüber dem verfassungsrechtlichen Gebot des Sonntagsschutzes zu berücksichtigen. Dabei kommt es entsprechend dem Normtext in § 5 Abs. 1

⁴ Vgl. LROP, 2017, Begründung, S. 27

Nr. 2 auf die spezifische Zielsetzung der Belebung einer bestimmten Gemeinde oder eines bestimmten Ortsbereiches bzw. auf die überörtliche Sichtbarkeit der Gemeinde an.

Dem gesetzlich verankerten Sachgrund des öffentlichen Interesses an der Belebung der Gemeinde in Kombination mit dem Sachgrund des öffentlichen Interesses der Arbeitsplatzsicherung im Einzelhandel und dem gesamtgesellschaftlichen Ziel, die Auswirkungen der Corona-Pandemie insgesamt abzufedern, kommt aus Sicht der Landesregierung in diesem Jahr bei der Abwägung des Einzelfalls regelmäßig besonderes Gewicht zu.

Schlussbemerkung

Nur durch eigenes Erleben können sich die Konsumentinnen und Konsumenten davon überzeugen, dass das Einkaufen im stationären Einzelhandel sicher ist und es auch aufgrund der weiterhin geltenden Abstands- und Hygieneregulungen keinen Grund gibt, auf das Einkaufserlebnis in der Innenstadt zu verzichten und auf den Onlinehandel auszuweichen. Zudem wird dem Einzelhandel so die Chance gegeben, den Kundinnen und Kunden die Vorteile und Vorzüge des stationären Einzelhandels nahezubringen.

Es bleibt festzuhalten, dass es eine vergleichbare Situation, wie die jetzige wirtschaftliche Gesamtlage mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie, bisher nicht gegeben hat und daher auch keine Rechtsprechung zur Sonntagsöffnung unter solchen Voraussetzungen besteht.

Von der für die Zulassung oder Ablehnung zuständigen Gemeinde ist nach erfolgter Güterabwägung eine Ermessensentscheidung darüber zu treffen, ob das öffentliche Interesse den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz des arbeitsfreien Sonntags überwiegt.

Dem Einzelhandel sollte unter Bezugnahme auf die oben dargestellten Gründe auch für dieses Jahr die Möglichkeit der Sonntagsöffnung im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Anzahl bleiben. Die sachliche Rechtfertigung der Sonntagsöffnung im Sinne der oben dargestellten Ausführungen ist aus Sicht der Landesregierung ein gangbarer Weg.