

Gesetzentwurf

Der Niedersächsische Ministerpräsident

Hannover, den 27.04.2017

Herrn
Präsidenten des Niedersächsischen Landtages
Hannover

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übersende ich den von der Landesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

nebst Begründung mit der Bitte, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen. Gleichzeitig beantrage ich, den Gesetzentwurf gemäß § 24 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages sogleich an einen Ausschuss zu überweisen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden.

Federführend ist das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

Mit freundlichen Grüßen
Stephan Weil

Entwurf**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes
über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten**

Artikel 1

Das Niedersächsische Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten vom 8. März 2007 (Nds. GVBl. S. 111), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Oktober 2011 (Nds. GVBl. S. 348), wird wie folgt geändert:

1. § 5 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) ¹Die zuständige Behörde soll auf Antrag der überwiegenden Anzahl der Verkaufsstellen einer Gemeinde oder eines Ortsbereichs oder einer sie vertretenden Personenvereinigung bis zu vier Sonntagsöffnungen von Verkaufsstellen je Gemeinde und Jahr genehmigen. ²Die zuständige Behörde soll in anerkannten Ausflugsorten auf Antrag der überwiegenden Anzahl der Verkaufsstellen oder einer sie vertretenden Personenvereinigung bis zu vier weitere Sonntagsöffnungen im Jahr genehmigen. ³Darüber hinaus kann die zuständige Behörde auf Antrag der überwiegenden Anzahl der Verkaufsstellen eines Stadtbezirks, eines Ortsbereichs oder einer sie vertretenden Personenvereinigung eine Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen je Stadtbezirk und Jahr genehmigen, wenn dies kommunalen Entwicklungszielen dient. ⁴Zusätzlich kann die zuständige Behörde auf Antrag einer Verkaufsstelle deren Öffnung an einem Sonntag pro Jahr genehmigen. ⁵Eine Öffnung nach den Sätzen 1 bis 4 ist nur zulässig, wenn ein im Verhältnis zum beabsichtigten Öffnungsumfang angemessener Anlass vorliegt. ⁶Öffnungen an Sonntagen dürfen höchstens für die Dauer von fünf Stunden täglich zugelassen werden. ⁷Die Öffnungszeit soll außerhalb der ortsüblichen Gottesdienstzeiten liegen. ⁸An staatlich anerkannten Feiertagen, Oster-, Pfingst-, Toten-, Adventssonntagen und an Sonntagen, die auf den 27. Dezember fallen, sowie an Volkstrauertagen darf nicht geöffnet werden.“

2. § 9 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
b) Es wird der folgende Absatz 2 angefügt:

„(2) ¹Die nach § 5 Abs. 1 in der bis zum [Tag vor Inkrafttreten dieses Gesetzes] geltenden Fassung für die Jahre 20xx und 20xx [Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes und das Folgejahr] erteilten Genehmigungen behalten ihre Gültigkeit. ²Alle übrigen bis zum [Tag vor Inkrafttreten dieses Gesetzes] erteilten Genehmigungen werden mit Ablauf des [Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] unwirksam. ³Weitere Genehmigungen für die in Satz 1 genannten Jahre dürfen ab dem [Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] nur dann erteilt werden, wenn die Öffnungsmöglichkeiten nach § 5 Abs. 1 in der ab dem [Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes] geltenden Fassung noch nicht ausgeschöpft sind.“

3. § 10 wird gestrichen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am xxxx in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil**I. Anlass, Ziel und Schwerpunkte des Gesetzes**

Das Niedersächsische Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG) vom 8. März 2007 (Nds. GVBl. S. 111), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Oktober 2011 (Nds. GVBl. S. 348), hat sich in den fast zehn Jahren seines Bestehens bewährt.

1. Gleichwohl ist in den vergangenen Wochen und Monaten eine Diskussion um die „verkaufsoffenen Sonntage“ nach § 5 Abs. 1 NLöffVZG entstanden. So wurde von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern, von Gewerkschaften und Interessenverbänden, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, gefordert, die Möglichkeit der Genehmigung von „verkaufsoffenen Sonntagen“ zu begrenzen.

Das Ziel dieses Gesetzentwurfs ist es,

- dem verfassungsrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertage und der damit verbundenen Arbeitsruhe an diesen Tagen,
- der geltenden Rechtsprechung und
- den Interessen des Einzelhandels, der dort Beschäftigten, der Verbraucherinnen und Verbraucher und der Gemeinden und Städte als Lebens- und Wohnort

Rechnung zu tragen. Dabei soll ein Ausgleich zwischen den Interessen der Beschäftigten, der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber des Einzelhandels sowie der Verbraucherinnen und Verbraucher erfolgen.

Einerseits werden einzelne Feiertage, wie der 1. Mai, der 3. Oktober sowie der 27. Dezember, wenn dieser auf einen Sonntag fällt, genannt, die zusätzlich zu den von der Möglichkeit der Öffnung bereits ausgenommenen Sonn- und Feiertagen geschützt werden sollten. Andererseits ist die Anzahl der tatsächlich erteilten Genehmigungen zu hoch.

Diesen Wünschen und Überlegungen steht die Landesregierung positiv gegenüber. Mit einer Gesetzesänderung soll dem entsprochen werden.

Basis der neuen Regelung soll dabei die viermalige Sonntagsöffnung pro Gemeinde und Jahr sein.

Das darauf aufbauende abgestufte Genehmigungssystem soll sowohl dem Sonn- und Feiertagsschutz und der damit verbundenen Arbeitsruhe an diesen Tagen als auch dem Ausgleich der vielfältigen Interessen dienen. Um dies zu erreichen, werden unterschiedliche Genehmigungssachverhalte beschrieben, die immer an das Vorliegen eines angemessenen Anlasses und im Fall des § 5 Abs. 1 Satz 3 (Stadtbezirksregelung) an eine weitere Voraussetzung (kommunales Entwicklungsziel) geknüpft werden sollen. Ferner soll mit diesem Gesetzentwurf bei den „verkaufsoffenen Sonntagen“ nach § 5 Abs. 1 NLöffVZG ein umfassender Schutz der staatlich anerkannten Feiertage entstehen. Sämtliche bisher nicht von der Öffnungsmöglichkeit ausgenommenen staatlich anerkannten Feiertage sollen künftig ebenfalls geschützt werden. Als weiterer Sonntag soll der auf diesen Wochentag fallende 27. Dezember geschützt werden.

2. Außerdem soll eine Übergangsvorschrift geschaffen werden, um für alle Beteiligten Rechtssicherheit zu schaffen.
3. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens wird die Gelegenheit auch genutzt, die durch Zeitablauf entbehrlich gewordene Vorschrift des § 10 NLöffVZG zu streichen.

II. Alternativen

Eine Regelungsalternative kommt für die Erhöhung des Sonn- und Feiertagsschutzes nicht in Betracht. Hierfür ist eine Änderung des Gesetzes notwendig.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung, auf Menschen mit Behinderungen, auf Familien sowie auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Die Rechtsänderung führt zu keinen grundlegenden Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum, die Landesentwicklung, auf Menschen mit Behinderungen, auf Familien sowie auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

IV. Haushaltsmäßige Auswirkungen

Die Rechtsänderung hat keine Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

V. Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Gesetzesfolgenabschätzung hat stattgefunden. Wie in Abschnitt II dargestellt, besteht keine Regelungsalternative.

Eine Finanzfolgenabschätzung ist ebenfalls durchgeführt worden. Weder für das Land noch für die Gemeinden und Städte als Genehmigungsbehörden bestehen finanzielle Auswirkungen.

VI. Beteiligungen

Zu dem Gesetzentwurf haben 21 von 31 beteiligten Verbänden Stellungnahmen abgegeben. Außerdem haben die Städte Hannover und Goslar ihre Positionen zum Gesetzentwurf dargelegt.

Alle Beteiligten sprechen sich für den Schutz der Sonn- und Feiertage und der damit verbundenen Arbeitsruhe an diesen Tagen aus.

Die Ausgestaltung der Ausnahme vom Sonntagsöffnungsverbot wird von ihnen aber unter vielfältigen Gesichtspunkten betrachtet. Je nach Ausrichtung und Ziel des Verbandes werden unterschiedliche Schwerpunkte und Forderungen vorgetragen, die sich zum Teil sogar widersprechen.

Aus den meisten Stellungnahmen ist der Wunsch nach einer gesetzlichen Regelung abzuleiten, die für alle Beteiligten, insbesondere für den Handel, die Beschäftigten, die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für die Gemeinden in ihrer Doppelfunktion als Lebens- und Wohnort und als Genehmigungsbehörde, Rechtssicherheit gewährleistet.

Im Einzelnen wird vorgetragen:

Die Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen und das Katholische Büro Niedersachsen - Kommissariat der katholischen Bischöfe Niedersachsens - nehmen gemeinsam Stellung.

Sie begrüßen ausdrücklich die Initiative der Landesregierung, die Anzahl der verkaufsoffenen Sonntage zu reduzieren.

Im Einzelnen tragen sie vor, dass § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs nunmehr eine Sollvorschrift darstellt und somit ein Wechsel im Duktus erfolgen soll. Ihr Vorschlag für die Erteilung der Genehmigungen ist die Formulierung „darf bis zu“. Dies impliziere, dass die dort genannte Anzahl der verkaufsoffenen Sonntage nicht ausgeschöpft werden müsse.

Darüber hinaus lehnen sie die Eröffnung der Möglichkeit einer Sonntagsöffnung für einzelne Verkaufsstellen konsequent ab. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass durch die Stadtbezirksregelung weitere Sonntage je nach Größe der Orte (Hannover bis zu 17 Sonntage) für einen verkaufsoffenen Sonntag beantragt werden können.

Die Bindung dieser stadtbezirksbezogenen Öffnungen an kommunale Entwicklungsziele lehnen sie ebenfalls ab. Dieser Rechtsbegriff sei zum einen zu unbestimmt, zum anderen rechtfertigten damit staatliche Ziele eine Aushöhlung des Sonn- und Feiertagsschutzes.

Ferner tragen sie vor, dass sie die Anlassbezogenheit befürworten, jedoch sei die Formulierung „angemessener Anlass“ zu unbestimmt. Sie befürchten eine zu liberale Auslegungs- und Genehmigungspraxis der Gemeinden. Dadurch werde das Regel-Ausnahme-Prinzip für „werktägliche Geschäftigkeit an Sonn- und Feiertagen“ durchbrochen.

Sie begrüßen ausdrücklich die Erweiterung der von der Öffnungsmöglichkeit ausgenommenen Sonn- und Feiertage.

Ver.di - Landesverband Niedersachsen Bremen - lehnt den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form ab.

Er trägt vor, dass es sich um keine klare und flächendeckende Begrenzung von möglichen Sonntagsöffnungen pro Stadt oder Gemeinde handle. Er fordert deshalb die ersatzlose Streichung von § 5 Abs. 1 Sätze 3 und 4 des Gesetzentwurfs sowie die Anrechnung einer stadtbezirksbezogenen Freigabe einer Sonntagsöffnung auf die vier möglichen Sonntagsöffnungen einer Stadt. Zudem hält er eine klare Definition des Begriffs „angemessener Anlass“ für notwendig.

Die Allianz für den freien Sonntag - Landesallianz Niedersachsen - trägt im Wesentlichen vor, dass sie die Einführung eines angemessenen Anlasses für erforderlich ansieht, jedoch solle dieser im Gesetzeswortlaut konkretisiert werden.

Zudem schlägt sie eine Prüfreihenfolge vor:

1. Anlass,
2. Besucherströme zum Anlass,
3. Öffnung von Verkaufsstellen,
4. inhaltlicher Zusammenhang zwischen Anlass und Warenkorb.

Sie ist der Auffassung, dass ein Firmenjubiläum für eine einzelne Verkaufsstelle keinen Anlass für eine Sonntagsöffnung darstelle, und fordert, dies entsprechend im Gesetzestext zu formulieren.

Ferner müsse der Anlass im Verhältnis zum Gemeindegebiet oder zum Stadtbezirk angemessen sein. Sie bezweifelt, dass solche Anlässe von den Gemeinden beziehungsweise vom Handel gefunden werden, und befürchtet, dass Gemeinden, um überhaupt verkaufsoffene Sonntage zu genehmigen, hierbei Entscheidungen treffen, die vor Gericht nicht Bestand haben werden.

Außerdem fordert sie für alle Gemeinden und Städte, einschließlich der Ausflugsorte, eine Begrenzung der verkaufsoffenen Sonntage auf drei je politischer Gemeinde.

Zudem ist sie der Auffassung, dass in Wallfahrtsorten die bisherige Verkaufsmöglichkeit nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b NLOffVZG ersatzlos gestrichen werden müsse.

Sie begrüßt ausdrücklich den erweiterten Schutz von Sonn- und Feiertagen (Neujahr, 1. Mai, 3. Oktober, 27. Dezember, wenn er auf einen Sonntag fällt).

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsen (KSpV) bezweifelt, dass sich angemessene Anlässe für Genehmigungen von verkaufsoffenen Sonntagen für das gesamte Gemeindegebiet bzw. für den gesamten Stadtbezirk finden lassen.

Die KSpV führt weiter aus, dass die Einführung des Bereiches „Stadtbezirk“ aus ihrer Sicht verfassungsrechtlich bedenklich sei. So würden die großen Städte, die Stadtbezirke gebildet haben, anderen Gemeinden gegenüber bevorzugt. Sie schlägt daher vor, beim Begriff Ortsbereich sowohl bei der Antragstellung als auch bei dem Genehmigungsgebiet zu verbleiben. Dies führe für die Kommunen zu einer höheren Flexibilität.

Diese Ortsbereiche sollten auch weiterhin die Möglichkeit erhalten, viermal jährlich verkaufsoffene Sonntage durchführen zu können.

Die geplante Kopplung für die verkaufsoffenen Sonntage in Ortsbereichen an kommunale Entwicklungsziele hält sie für nicht erforderlich und plädiert, da ohnehin ein angemessener Anlass vorliegen muss, für die ersatzlose Streichung dieses Tatbestandsmerkmals.

Zudem regt sie an, den angemessenen Anlass mit einer Legaldefinition im Gesetz zu fixieren, und lehnt es außerdem ab, dass zusätzlich zur Voraussetzung „angemessener Anlass“ ein inhaltlicher Zusammenhang mit dem „Öffnungsgebiet“ und einem „Warenkorb“ als Tatbestandsmerkmal gefordert oder in der Gesetzesbegründung postuliert werden soll.

Die Landeshauptstadt Hannover regt an, die Antragstellung nicht auf die Gemeinde und auch nicht auf einen Stadtbezirk, sondern wie bisher auf einen Ortsbereich zu beziehen. Außerdem trägt sie vor, dass kein inhaltlicher Zusammenhang zwischen Anlass und Warenkorb formuliert werden sollte.

Zudem sieht sie bei der Öffnungsmöglichkeit des Satzes 3 das Tatbestandsmerkmal „kommunale Entwicklungsziele“ als entbehrlich an. Jeder Anlass in einem Stadtbezirk diene immer auch einem kommunalpolitischen Entwicklungsziel.

In der Begründung solle ergänzt werden, dass Genehmigungen nicht nur für das gesamte Gemeindegebiet, sondern auch für Ortsbereiche erteilt werden können.

Ferner regt sie eine flexiblere Genehmigungspraxis für Stadtbezirke - so diese beibehalten werden - an. Viele Stadtbezirke in Hannover führen keine verkaufsoffenen Sonntage durch, andere bis zu vier. Für die Genehmigungspraxis insbesondere der Verteilung von „verkaufsoffenen Sonntagen“ auf Stadtbezirke solle für die Antragstellung eine Stichtagsregelung im Gesetz eingeführt werden. Ebenso solle im Gesetz ein Anhörungsverfahren vorgegeben werden.

Die Stadt Goslar stellt in Abrede, dass es genügend Anlässe gibt, die auf das gesamte Gemeindegebiet bezogen werden können. Indirekt äußert sie ebenso Zweifel daran, dass eine Antragsberechtigung zustande kommen kann. Auch hält sie es für nicht praktikabel, wenn jeder Stadtteil beispielsweise sein eigenes Fest veranstaltet, um zu einer Sonntagsöffnung zu gelangen. Zudem hält sie die Antragsberechtigung bei Ausflugsorten (sprachlicher Bezug auf die gesamte Gemeinde) für nicht praktikabel.

Die Industrie- und Handelskammern in Niedersachsen (IHKN) tragen vor, dass der vorliegende Gesetzentwurf die Unsicherheit bei Handel, Standortgemeinschaften und Genehmigungsbehörden erhöhe und dass er Nachteile für die niedersächsischen Handelsstandorte im Wettbewerb mit benachbarten Ländern und Staaten sowie mit dem Onlinehandel erzeuge.

Sie sind der Auffassung, dass die Bezugsgrößen für die Antragsberechtigung mit „Gemeinde“ und „Stadtbezirk“ nicht praktikabel seien. Eine kleinteiligere oder niederschwelligere Bezugsgröße solle gewählt werden.

Anstelle der einmaligen Öffnungsmöglichkeit für Stadtbezirke solle eine einmalige Öffnungsmöglichkeit für kleinere Bereiche gewählt werden. So würden auch (Flächen-/Einheits-) Gemeinden und kleinere Städte von dieser Regelung profitieren.

Die Bindung an ein kommunales Entwicklungsziel für diese einmalige Sonntagsöffnung lehnen die IHKN ab, weil dieser Begriff nicht konkret genug erläutert sei. Ferner sprechen sie sich auch ausdrücklich gegen eine Anlassbezogenheit von Sonntagsöffnungen aus. Die in der Vergangenheit praktizierte Möglichkeit der Sonntagsöffnung ohne Anlass stelle sowohl für den Handel als auch für die Genehmigungsbehörden eine verwaltungsschlanke Lösung ohne hohen Aufwand dar. Mit der Schaffung dieser weiteren Voraussetzung für die Öffnung werde eine weitere Hürde eingebaut, die zudem gerichtlich anfechtbar sei.

Hinsichtlich der von der Ladenöffnung ausgenommenen Sonn- und Feiertage sehen die IHKN zwar die anerkannten kirchlichen und staatlichen Feiertage mit Ausnahme des 3. Oktober als sinnvoll an. Das Verbot für den 27. Dezember, wenn er auf einen Sonntag fällt, halten sie hingegen für systemfremd. Es solle daher gestrichen werden.

Ferner regten sie an, dass ein Adventssonntag für verkaufsoffene Sonntage freigegeben werden solle.

Auch eine Überprüfung des § 4, insbesondere für den Bereich Blumen-/Gartencenter, solle in Erwägung gezogen werden.

Darüber hinaus regten sie an, dass eine Überprüfung der Auswirkungen dieses Gesetzes zum 31. Dezember 2018 im Gesetz verankert werden solle.

Der Handelsverband Niedersachsen/Bremen e. V. lehnt in weiten Bereichen den Gesetzentwurf ab.

Er trägt vor, dass in Niedersachsen in der Regel künftig nur noch gemeindeweise Großveranstaltungen als ausreichender Anlass für eine Sonntagsöffnung herangezogen werden dürfen. Nicht nur ganze Gemeinden oder Stadtbezirke, die es lediglich in zwei Städten in Niedersachsen gibt, sondern auch Stadt- und Ortsteile sowie Teilkommunen müssten aber Sonntagsöffnungen durchführen können. Der im Gesetzentwurf und in der Begründung verwendete Begriff „Stadtbezirk“ solle entsprechend erweitert bzw. gestrichen und entsprechend ersetzt werden.

Neben dem Anlassbezug, der allein an den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen zu messen sei, bringe der Begriff „kommunales Entwicklungsziel“ eine zusätzliche erhebliche neue Rechtsunsicherheit mit sich. Aus seiner Sicht erfülle jeder einzelne verkaufsoffene Sonntag „kommunale Entwicklungsziele“. Der Begriff sei deshalb überflüssig und solle gestrichen werden. Der Handelsverband ist der Auffassung, dass bis zu zehn Sonntagsöffnungen je politischer Gemeinde ermöglicht werden sollten, wobei jeder Stadt- oder Ortsteil beziehungsweise jede Teilkommune dabei pro Jahr bis zu vier verkaufsoffene Sonntage durchführen dürfe. Einzelne Verkaufsstellen sollten weiterhin eine zusätzliche Möglichkeit aus besonderem Anlass, wie z. B. einem Firmenjubiläum, erhalten.

Die Unternehmerverbände Niedersachsen e. V. tragen vor, dass sie die Eröffnung der Stadtbezirksregelung nicht als ausreichend ansehen, weil ausschließlich die Städte Braunschweig und Hannover Stadtbezirke eingerichtet haben. So würden andere Städte und Bund/Gemeinden mit ihren Stadt- und Ortsteilen benachteiligt. Sie fordern, dass die Sonntagsöffnung an vier verkaufsoffenen Sonntagen je Stadt- oder Ortsteil beziehungsweise je Teilkommune ermöglicht werde.

Zudem fordern sie, dass einzelnen Verkaufsstellen bei besonderen Ereignissen jährlich zwei verkaufsoffene Sonntage gewährt werden sollten.

Außerdem sind sie der Auffassung, dass ausschließlich zu Ostern, Pfingsten und Weihnachten keine Freigabe für verkaufsoffene Sonntage erfolgen solle. Die jetzt getroffene Schutzregelung für Sonn- und Feiertage sei zu weitreichend.

Ferner regen sie eine Überprüfung des § 4 NLOffVZG an. Sie fordern für Blumengeschäfte, Gärtnereien und Gartencenter eine Öffnung von mindestens fünf Stunden und die Verkaufsmöglichkeit des gesamten Sortiments (wie in Nordrhein-Westfalen).

Darüber hinaus sehen sie es als erforderlich an, dass für Bäckereien eine sechsstündige Verkaufszeit (wie in Hessen) zugelassen werde.

Die Familienunternehmer e. V. sind der Auffassung, dass lediglich ein weiterer staatlich anerkannter Feiertag geschützt werden solle, nämlich der 3. Oktober. Es wird ausgeführt, dass ein weiterer Schutz vor der Ladenöffnung nicht nötig sei.

Darüber hinaus lehnt der Verein grundsätzlich den Gesetzentwurf ab, es fehle eine substantiierte Darlegung, „weshalb, in welchem Maße und inwiefern die Anzahl der tatsächlich erteilten Genehmigung zu hoch“ sei.

Die Bundesvereinigung City- und Stadtmarketing Deutschland e. V. - Landesverband Niedersachsen-Bremen - vertritt die Auffassung, dass verkaufsoffene Sonntage zu den ältesten und nach wie vor zu den wichtigsten Angeboten zur Belebung des Handels in den Innenstädten gehören. Sie würden von Wissenschaftlern als Teil der Freizeitökonomie gesehen und von den Konsumenten hauptsächlich als Freizeitgestaltung genutzt und wahrgenommen. Die verkaufsoffenen Sonntage versprächen ein ganzzweites Erleben von Einkauf, Bummel und sozialer Begegnung - Erlebnis, die das Internet in der Form nicht bieten könne. Insofern würden die verkaufsoffenen Sonntage und ähnliche innerstädtische Angebote dem Erhalt einer Handelskultur dienen, die auf persönliche Beratung und menschlichen Austausch setze. Sie würden damit auch den Erhalt der im stationären Handel angesiedelten sozialversicherungspflichtigen Arbeits- und Ausbildungsplätze fördern. Von daher regt sie an, die verkaufsoffenen Sonntage durchaus an Veranstaltungen zu binden, ohne jedoch eine zu eng gefasste Anlassbezogenheit zu installieren. Sofern kein Verzicht auf die Anlassbezogenheit möglich sei, sollte ein zwar klarer, aber niederschwelliger und vom Handel organisierbarer Anlass beschrieben werden. Sie ist durchaus der Auffassung, dass verkaufsoffene Sonntage etwas Besonderes darstellen und nicht generell liberalisiert werden sollten. Jedoch solle dem Handel eine freie Terminwahl möglich sein.

Zudem müssen aus Sicht der Vereinigung Geschäftsöffnungen an einem Adventssonntag oder zwischen den Feiertagen (27. Dezember) ermöglicht werden. Diese Tage seien für den Handel und die Innenstädte von besonderer Bedeutung.

Darüber hinaus trägt die Vereinigung vor, dass nicht nur die Städte mit Stadtbezirken weitere Sonntagsöffnungsmöglichkeiten erhalten sollten, sondern auch Gemeinden und kleinere Städte. Eine ausschließliche Begünstigung von Stadtbezirken solle zugunsten von Stadt- oder Gemeindequartieren ersetzt werden.

Die Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. begrüßt ausdrücklich die Regelungen des Gesetzentwurfs. Ebenso wie sie an Werktagen eine Flexibilisierung für sinnvoll und notwendig für das moderne Arbeits- und Gesellschaftsleben erachtet, bekennt sie sich zu dem positiven Wert von gesamtgesellschaftlich verankerten konsumfreien Zeiten, die durch den Sonn- und Feiertagschutz gewährleistet würden. Sie sieht keine gravierende Veränderung der Lebensrealität von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch die vorgesehene Veränderung des Gesetzes.

Die Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen begrüßt die Absicht der Landesregierung, die von einer möglichen Sonntagsöffnung auszuschließenden Tage klar zu benennen, und dass die kommunalen Genehmigungen künftig anlassbezogen ergehen sollen. Dabei sind aus ihrer Sicht für die Prüfung Anlass und Besucherströme, Geschäfte in räumlicher Nähe zum Anlass, inhaltlicher Zusammenhang zwischen Anlass und angebotenen Waren von Bedeutung. Sie vermutet, dass es den meisten Genehmigungsbehörden schwer fallen dürfte, einen passenden Anlass zu finden, der eine Sonntagsöffnung für die gesamte Gemeinde beziehungsweise für den gesamten Stadtbezirk oder auch für den Ausflugsort rechtfertige. Die „fünfte Öffnung“ werde so faktisch unmöglich. Sie schlägt daher vor, dass die „Stadtbezirksöffnung“ auf die der politischen Gemeinde möglichen Öffnungssonntage angerechnet werden solle.

Zudem sieht sie keine Notwendigkeit, einzelnen Verkaufsstellen eine Sonntagsöffnung aufgrund eines Jubiläums zu ermöglichen.

Der Landesfrauenrat Niedersachsen e. V. begrüßt die Begrenzung der Sonntagsarbeit auf der Basis von viermaligen Sonntagsöffnungen pro Gemeinde und Jahr. Er sieht es als kritisch an, dass über die bestehende Rechtslage neue Möglichkeiten zur Ausweitung der Sonntagsarbeit eröffnet werden sollen und es der Gesetzgeber unterlasse, hinreichende Sachgründe (Anlassbezogenheit) für die Sonntagsöffnung zu bestimmen.

Der Landessportbund Niedersachsen e. V. stimmt ausdrücklich dem erweiterten Schutz für Sonn- und Feiertage (Neujahr, 1. Mai, 3. Oktober, 27. Dezember, wenn er auf einen Sonntag fällt) zu. Auch die Implementierung eines Anlasses in den Gesetzestext wird grundsätzlich begrüßt.

Er führt aus, dass der derzeitige Entwurf den Interessen des Sports widerspreche, und fordert, dass das Kriterium „Anlassbezogenheit“ im Gesetzestext konkreter gefasst werden müsse.

Zudem sollten nur Verkaufsstellen, die im Umfeld eines „Anlass-Gebietes“ liegen, zur Öffnung berechtigt werden, und es müsse ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem Anlass und dem angebotenen Warenkorb erkennbar sein.

Die Apothekerkammer Niedersachsen befürwortet die Regelungen des Gesetzentwurfs zur Begrenzung der verkaufsoffenen Sonntage. Inhaber und Mitarbeiter von Apotheken seien ohnehin aufgrund ihrer Verpflichtung zur Dienstbereitschaft belastet und müssten häufig an Sonn- und Feiertagen arbeiten. Die Notfallversorgung mit Arzneimitteln werde durch Apotheken in Notdienstgemeinschaften im Wechsel und rund um die Uhr sichergestellt.

Der Bundesverband Tankstellen und Gewerbliche Autowäsche Deutschland e. V. begrüßt die zahlenmäßige Einschränkung von verkaufsoffenen Sonntagen, um zum einen die Besonderheit dieser Tage zu erhalten und zum anderen die Sonntagsruhe zu stärken.

Zudem regt er an, das Niedersächsische Feiertagsgesetz dahin gehend zu ändern, dass Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen betrieben werden dürfen.

Der Wirtschaftsverband Gartenbau e. V. macht keine Aussagen zu der Neuregelung der sogenannten verkaufsoffenen Sonntage.

Er trägt vielmehr seine Forderungen und Wünsche nach einer liberaleren Sonntagsöffnung für Gartencenter nach § 4 NLöffVZG vor. Im Verhältnis zu Nordrhein-Westfalen, aber auch den Niederlanden sei die derzeit zulässige Sonntagsöffnung von drei Stunden zu knapp bemessen. Zudem sei die Einschränkung des Sortiments für ihn nicht akzeptabel. Er fordert daher eine Änderung des § 4 NLöffVZG, die eine Sonntagsöffnung von fünf Stunden und den Verkauf des vollständigen Sortiments ermöglichen solle.

Der Verband Deutscher Gartencenter e. V. äußert sich zu der Regelung der verkaufsoffenen Sonntage nicht. Er nutzt ebenfalls die Gelegenheit dieses Gesetzesänderungsverfahrens, um seine Forderungen zu einer Änderung des § 4 NLöffVZG vorzutragen. Ermöglicht werden sollten die Sonntagsöffnung für Gartencenter für die Dauer von fünf Stunden und der Verkauf des vollständigen Warensortiments.

Der Fachverband Deutscher Floristen Landesverband Niedersachsen e. V. sieht keine Betroffenheit bei der Rechtsänderung zu verkaufsoffenen Sonntagen. Insoweit bestünden keine Bedenken gegen den Gesetzentwurf.

Er trägt jedoch vor, dass bei einer Gesetzesänderung der § 4 soweit geändert werden solle, dass Blumenläden und Gartencenter am zweiten Maisonntag für die Dauer von fünf Stunden öffnen dürfen (der zweite Maisonntag ist einer der umsatzstärksten Sonntage im Jahr: Muttertag).

Der Landesinnungsverband der Konditoren in Niedersachsen ist der Auffassung, dass ausschließlich die staatlich anerkannten Feiertage von der Sonntagsöffnung ausgenommen werden sollten.

Auch wendet er sich ausdrücklich gegen die Einführung der Anlassbezogenheit.

Er trägt zudem vor, dass der Gesetzestext mit den „auslegungsfähigen Rechtsbegriffen“ zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit in der Genehmigungspraxis führen würde.

Der Heilbädderverband Niedersachsen e. V. hat gegen den Gesetzentwurf keine Bedenken.

Bewertung und Umsetzung:

Die Landesregierung nimmt mit folgenden Aspekten den Wunsch nach einem hohen Grad der Rechtssicherheit auf:

- So werden einige Hinweise auf redaktionelle Änderungen und sprachliche Schärfungen, die in den obigen Ausführungen wegen der inhaltlich untergeordneten Bedeutung nicht im Einzelnen erläutert wurden, gleichwohl in den Gesetzentwurf aufgenommen.
- Die Antragsberechtigung (§ 5 Abs. 1 Satz 1) wird so, wie von vielen Verbänden vorgetragen, mit einem kleinräumigeren Bezug ausgestaltet. Der zunächst vorgesehene räumliche Bezug „Stadtbezirk“ wird durch „Ortsbereich“ ersetzt.
- Dem Wunsch, die unbestimmten Rechtsbegriffe „angemessener Anlass“ und „kommunales Entwicklungsziel“ als Tatbestandsmerkmal im Gesetzestext näher zu erläutern, wird nicht entsprochen. Eine Erläuterung oder Definition dieser unbestimmten Rechtsbegriffe im Gesetzestext durch eine beispielhafte Aufzählung oder durch eine Beschreibung mit einem weiteren bestimmten Rechtsbegriff ist nicht zielführend. Sie trägt weder zur Stärkung der Rechtssicherheit noch zur Lesbarkeit des Gesetzestextes bei. Vielmehr beschränkt sie den Handlungsspielraum und die Flexibilität des Handels und der Gemeinden.
- Darüber hinaus sieht die Landesregierung keinen Anlass, weiteren sich widersprechenden Wünschen, Forderungen und Änderungen zu § 5 sowie auch zu § 4 NLöffVZG (Bäckereien, Blumenläden und Gartencentern) nachzugehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten):

Zu Nummer 1 (§ 5 Abs. 1):

Der Sonn- und Feiertagsschutz soll mit dieser Neuregelung gestärkt werden. So soll mit diesem Gesetzentwurf bei den „verkaufsoffenen Sonntagen“ nach § 5 Abs. 1 NLöffVZG ein umfassender Schutz der staatlich anerkannten Feiertage entstehen. Sämtliche bisher nicht von der Öffnungsmöglichkeit ausgenommenen staatlich anerkannten Feiertage sollen geschützt werden. Die Regelungen werden daher ausschließlich auf Sonntage ausgerichtet.

Zu Satz 1:

Die Anzahl der zulässigen Genehmigungen soll auf bis zu vier pro Gemeinde und Jahr begrenzt werden.

Die zuständige Behörde soll bis zu vier Sonntagsöffnungen je Gemeinde im Sinne des § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes erteilen können. Antragsberechtigt ist wie bisher ausschließlich die überwiegende Anzahl von Verkaufsstellen einer Gemeinde oder eines Ortsbereichs, auch in Form einer sie vertretenden Personenvereinigung. Die Genehmigung kann für das gesamte Gemeindegebiet oder für den Ortsbereich erteilt werden.

Zu Satz 2:

In nach § 2 Abs. 3 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Satz 2 NLöffVZG anerkannten Ausflugsorten soll die zuständige Behörde bis zu vier weitere Sonntagsöffnungen auf Antrag der überwiegenden Anzahl der Verkaufsstellen in diesem Bereich genehmigen. Unter Berücksichtigung der vier Öffnungsmöglichkeiten nach Satz 1 besteht die Möglichkeit, bis zu acht Sonntagsöffnungen im Ausflugsort zuzulassen.

Mit diesen Genehmigungen können die Verkaufsstellen in den Ausflugsorten Waren verkaufen, die von der regelmäßigen Ausnahme des § 4 Abs. 1 Satz 2 nicht erfasst sind, wie z. B. Bekleidung und Schmuck.

Zu Satz 3:

Es soll eine weitere Genehmigung pro Stadtbezirk und Jahr möglich sein. Zusätzlich zu der geforderten Anlassbezogenheit (Satz 5) ist Voraussetzung, dass dies einem kommunalen Entwicklungsziel dient. Dies kann z. B. bei privaten Initiativen zur Unterstützung und Stärkung eines Stadtbezirks der Fall sein.

Zu Satz 4:

Einzelnen Verkaufsstellen kann weiterhin einmal im Jahr eine Sonntagsöffnung genehmigt werden.

Zu Satz 5:

Als Grundvoraussetzung für jede Öffnungsmöglichkeit (Sätze 1 bis 4) muss ein für den jeweilig festgelegten Öffnungsumfang angemessener Anlass vorliegen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 1. Dezember 2009 (1 BvR 2857/07 und 2858/07) zum Berliner Ladenöffnungsgesetz die Sonntagsöffnung grundsätzlich nur dann für zulässig erklärt, wenn dafür ein Anlass besteht. Die Nennung des Begriffs „angemessener Anlass“ im Gesetz führt zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit bei allen Betroffenen, insbesondere bei den für die Genehmigung zuständigen Behörden. 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.

Zu Satz 6:

Wie bisher dürfen Öffnungszeiten, die außerhalb der Gottesdienstzeiten liegen sollen, für höchstens fünf Stunden täglich zugelassen werden.

Zu Satz 7:

Die bisherige Auflistung der zu schützenden Sonntage wird um den 27. Dezember, wenn dieser auf einen Sonntag fällt, erweitert. Damit soll dem Ruhe- und Erholungsbedürfnis der im Einzelhandel Beschäftigten nach der besonderen Arbeitsbelastung in der Adventszeit Rechnung getragen werden. Es entsteht für diesen Personenkreis ein geschütztes langes Weihnachtswochenende.

Da nach § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Gesetzes über die Feiertage die Ostersonntage und Pfingstsonntage keine staatlich anerkannten Feiertage sind, müssen sie in der Auflistung der zu schützenden Sonntage aufgeführt werden.

Die Aufnahme der staatlich anerkannten Feiertage in diese Auflistung dient der Klarstellung, dass auch an staatlich anerkannten Feiertagen, die auf einen Sonntag fallen, nicht geöffnet werden darf.

Zu Nummer 2 (Übergangsvorschrift in § 9 Abs. 2 - neu -):

Mit dieser Regelung soll für bereits nach § 5 Abs. 1 NLöffVZG in der bis zum *[Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes]* geltenden Fassung erteilte Genehmigungen, die sich dann auf Sonn- und Feiertagsöffnungen nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes beziehen, ein zeitlich begrenzter Bestandsschutz eingerichtet werden.

Zu Nummer 3 (§ 10):

Die in § 10 NLöffVZG geforderte Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes ist mit Erstellung des entsprechenden Berichts, veröffentlicht als Drucksache 16/2550 des Landtags, abgeschlossen worden. Damit ist diese Vorschrift erledigt und kann gestrichen werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Dieser Artikel regelt das Inkrafttreten.