

16.12.99

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des
im Jahre 1996 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes zum
Ladenschlussgesetz**

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler

Berlin, den 15. Dezember 1999

022 (311) - 805 01 - La 13/99

An den
Präsidenten des Bundesrates

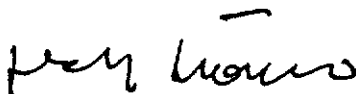
Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu
den Auswirkungen des im Jahre 1996 in Kraft
getretenen Änderungsgesetzes zum Laden-
schlussgesetz *)

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Federführend ist das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Dem Präsidenten des Deutschen Bundestages habe ich den Bericht ebenfalls
zugeleitet.



*) Anlagen werden als Sonderdruck verteilt

Erfahrungsbericht der Bundesregierung
zu den Auswirkungen des im Jahre 1996 in Kraft getretenen
Änderungsgesetzes zum Ladenschlussgesetz

I. Parlamentsauftrag

II. Empirische Befunde zu den erweiterten Ladenöffnungszeiten

1. Gutachtenvergabe
2. Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel
3. Kurzfassung des Gutachtens der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs)
4. Auswirkungen auf Einzelhandel und Verbraucherverhalten
5. Kurzfassung des Gutachtens des Ifo-Instituts

III. Stellungnahmen

1. Bundesländer
2. Verbände
3. Gewerkschaften
4. Kirchen

IV. Ladenschlussregelungen im europäischen Vergleich

V. Schlussfolgerungen

I. Parlamentsauftrag

Das Ladenschlussgesetz ist am 29. Dezember 1956 als Arbeitnehmerschutzgesetz in Kraft getreten. Seither hat es insgesamt 11 Änderungen des Ladenschlussgesetzes gegeben.

Im Vorfeld der durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Ladenschluss und zur Neuregelung der Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien vom 30. Juli 1996 vorgenommenen Änderung des Ladenschlussgesetzes haben das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Wirtschaft beim ifo-Institut für Wirtschaftsforschung ein Forschungsprojekt zu allen Gesichtspunkten des Ladenschlussgesetzes in Auftrag gegeben. In seinem damaligen Gutachten hatte das ifo-Institut vorgeschlagen, die täglichen Ladenöffnungszeiten montags bis freitags von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr und samstags von 6:00 Uhr bis 18:00 Uhr zu verlängern. Die Bundesregierung ist seinerzeit nach Gesprächen mit den Beteiligten zu dem Schluss gekommen, im Interesse des Einzelhandels und der dort Beschäftigten abweichend von den Empfehlungen des ifo-Instituts eine maßvolle Änderung des Ladenschlussgesetzes vorzuschlagen. Durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Ladenschluss und zur Neuregelung der Arbeitszeit in Bäckereien und Konditoreien vom 30. Juli 1996 wurde der Rahmen für die Ladenöffnungszeiten wie folgt geregelt: montags bis freitags von 6:00 Uhr bis 20:00 Uhr, samstags von 6:00 Uhr bis 16:00 Uhr, an den vier Samstagen vor Weihnachten von 6:00 Uhr bis 18:00 Uhr.

Der Deutsche Bundestag hat anlässlich der Beratungen dieser letzten, am 1. November 1996 in Kraft getretenen Änderung des Ladenschlussgesetzes die nachfolgende Entschließung angenommen:

"Die Bundesregierung wird aufgefordert, drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Deutschen Bundestag einen Erfahrungsbericht vorzulegen."

Diesem Auftrag des Parlaments kommt die Bundesregierung hiermit nach. Der Erfahrungsbericht wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erstellt. Die übrigen Bundesressorts, insbesondere das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wurden beteiligt.

II. Empirische Befunde zu den erweiterten Ladenöffnungszeiten

1. Gutachtenvergabe

Eine wesentliche Grundlage für den Erfahrungsbericht der Bundesregierung bilden das vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung in Auftrag gegebene Gutachten der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) und das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vergebene Gutachten des ifo-Instituts. Die beiden Ministerien haben sich für diese Gutachtenvergabe entschieden, um dem Deutschen Bundestag eine repräsentative Grundlage für die Beurteilung der Auswirkungen der Änderung des Ladenschlussgesetzes von 1996 zur Verfügung stellen zu können.

Die Institute haben ihre Gutachten am 12. Oktober 1999 den beiden Ministerien übergeben. Die Ministerien haben die Gutachten unmittelbar den Bundesländern, Gewerkschaften, Kirchen und den maßgeblichen Verbänden zur Verfügung gestellt. Stellungnahmen der Beteiligten sind diesem Bericht beigelegt.

Die Gutachten von sfs und ifo haben in der öffentlichen Diskussion des Ladenschlusses besondere Bedeutung erlangt. Die Bundesregierung hat sich deshalb entschlossen, die Kurzfassungen der Gutachten, wie sie von den Instituten erstellt wurden, in diesem Bericht im Wortlaut zu dokumentieren. Die wörtliche Wiedergabe der Kurzfassungen erscheint am besten geeignet, insbesondere in den empirischen Aussagen eine authentische Grundlage für die parlamentarische Willensbildung zu bieten.

Das Gutachten der sfs behandelt die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen und die Veränderungen in der Beschäftigtenstruktur des Einzelhandels; das Gutachten des ifo-Instituts untersucht die Umsatz- und Unternehmensstruktur des Einzelhandels sowie Konsum- und Einkaufsstättenentscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten:

2. Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel

Aus Sicht der Bundesregierung sind folgende Auswirkungen der verlängerten Öffnungszeiten auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel hervorzuheben:

Im Einzelhandel gibt es Anfang 1999 rund 6 % weniger Arbeitsplätze als vor den Änderungen der gesetzlichen Ladenschlusszeiten im Jahre 1996. Vollzeitarbeitsplätze und der Sozialver-

sicherungspflicht unterliegende Teilzeitarbeitsplätze sind abgebaut worden, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse haben zugenommen. Das Volumen der im Einzelhandel geleisteten Arbeitsstunden hat abgenommen.

Keinen Gebrauch von den 1996 erweiterten Ladenöffnungszeiten machen rund zwei Drittel der Betriebe. Von den Möglichkeiten machen vor allem die großflächigen Betriebe, wie SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte, Kauf- und Warenhäuser Gebrauch. Unter den Betrieben, die die erweiterten Öffnungszeiten nutzen, hat rund ein Fünftel neue Arbeitsplätze geschaffen, 43 % dieser Betriebe haben den Personalbestand gehalten und in 36 % dieser Betriebe ist es zum Arbeitsplatzabbau gekommen.

Im untersuchten Zeitraum ist der Strukturwandel im Einzelhandel fortgeschritten. Der Einzelhandelsumsatz hat stagniert, großflächige Betriebe haben am ehesten höhere Umsätze erzielt, wozu auch längere Öffnungszeiten beigetragen haben.

Nach Auffassung von sfs ist davon auszugehen, dass die Erweiterung der Ladenöffnungszeiten keine positive Beschäftigungswirkung hatte. Nach dem Gutachten ist nicht festzustellen, dass die Erweiterung der Öffnungszeiten einen wirksamen Beitrag zur Sicherung der Beschäftigung im Einzelhandel leisten konnte.

Von den erweiterten Ladenöffnungszeiten sind rund ein Drittel der insgesamt rund 3 Millionen Beschäftigten im Einzelhandel (rund 940.000 Beschäftigte) betroffen. Der Frauenanteil an den Beschäftigten im Einzelhandel beträgt dabei rund zwei Drittel. Die erweiterten Ladenöffnungszeiten haben die Arbeitszeitgestaltung im Einzelhandel verändert. Dies hatte Folgen für die Arbeitsbelastung der betroffenen Beschäftigten. Es wurden zahlreiche Überstunden geleistet. Für viele Beschäftigte setzen die verlängerten Öffnungszeiten eine größere zeitliche Flexibilität voraus. Zahlreiche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Einzelhandel sind zu Spätöffnungszeiten beschäftigt. Die Planungszeiträume sind dabei für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer häufig sehr kurz. Zuschläge für Arbeit zu den erweiterten Öffnungszeiten erhalten zwei Drittel der Beschäftigten nach eigenen Angaben nicht.

Zu den Beschäftigungsbedingungen hat die von sfs durchgeführte Befragung der Beschäftigten und Betriebsräte im Einzelhandel ergeben, dass sich die Arbeit tendenziell verdichtet hat. Ursächlich dafür war, dass die Verlängerung ihrer Öffnungszeiten in nur verhältnismäßig wenigen Betrieben zu Neueinstellungen geführt hat. Die Beschäftigten sehen auch die Lage der Arbeitszeit als bedeutsam an. Sie stehen der Arbeit zu Spätöffnungszeiten kritisch gegenüber, da sie diese Zeiten als sozial wertvoll einstufen. Dies gilt insbesondere für das Wochenende als zu-

sammenhängendem Freizeitblock. Die Beschäftigten und Betriebsräte sehen die Wahrung der Arbeitnehmerinteressen wegen der Arbeitsmarktlage und des Kostendrucks in den Betrieben als schwierig an.

Abb. 1:

Erwerbstätige im Einzelhandel 1995 - 1998

	1995	1996	1997	1998
Erwerbstätige (in Tsd.)	3.099	2.979	2.993	2.905
Gebiet (in Tsd.)				
Ost	548	546	516	512
West	2.551	2.433	2.477	2.393
Geschlecht (in Tsd.)				
Frauen	2.049	2.038	2.029	1.993
Männer	1.050	942	964	910
Stellung im Beruf (%)				
Selbständige	14,0	13,6	13,8	13,4
Angestellte, Arbeiter	80,7	80,9	80,9	81,1
Sonstige*)	5,3	5,5	5,3	5,5
Arbeitszeit				
Vollzeit (in Tsd.)	2.074	1.906	1.852	1.829
Teilzeit (in Tsd.)	1.025	1.073	1.141	1.076
Anteil Teilzeit (%)				
insgesamt	33,1	36,0	38,1	37,0
Frauen	46,4	48,8	51,4	49,6
Männer	7,0	8,3	10,3	9,6

^{*)} Mithelfende Familienangehörige, Auszubildende, Beamte

Ost = Ostdeutschland, West = Westdeutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Sonderauswertungen

Abb. 2:

Erwerbstätige im Einzelhandel im Vergleich zur Erwerbstätigkeit insgesamt

1998

	Erwerbstätigkeit insgesamt	Einzelhandel
Erwerbstätige (in Tsd.)	35.860	2.905
Geschlecht (in Tsd.)		
Frauen	15.351	1.993
Männer	20.508	910
Frauenanteil (%)	42,8	68,6
Stellung im Beruf (%)		
Selbständige	10,0	13,4
Angestellte, Arbeiter	77,9	81,1
Sonstige*)	12,0	5,5
Berufsabschluß (%)		
Lehre, Anlernausbildung	55,6	67,5
Fachschule	9,4	6,2
FH, Uni	15,0	5,5
ohne Angabe	20,0	20,9
Teilzeitanteil (%)		
insgesamt	19,3	37,0
Frauen	37,7	49,6
Männer	5,5	9,6

*) Mithelfende Familienangehörige, Auszubildende, Beamte

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Sonderauswertungen

3. Kurzfassung des Gutachtens der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs)

Die Sozialforschungsstelle Dortmund hat folgende Kurzfassung ihres Gutachtens zur Verfügung gestellt:

"Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel
vor dem Hintergrund neuer Öffnungszeiten, Kurzfassung eines Gutachtens
im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

1. Problemstellung und Zielsetzung

Zum 1. November 1996 wurden mit der Änderung des Ladenschlussgesetzes die Möglichkeiten zur Öffnung von Einzelhandelsbetrieben an Werktagen erweitert. Anlässlich dieser Gesetzesänderung hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, nach Ablauf von drei Jahren einen Bericht über die Erfahrungen mit den erweiterten Öffnungsmöglichkeiten vorzulegen. Zur Vorbereitung dieses Berichts wurde das Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beauftragt, die Auswirkungen der neuen Ladenöffnungszeiten auf die Beschäftigung im Einzelhandel zu untersuchen. Parallel wurde das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie damit beauftragt, die Folgen der Gesetzesänderung für die Betriebe des Handels und für die Verbraucher zu untersuchen. Beide Studien wurden in enger Kooperation der beteiligten Institute erstellt.

Im Mittelpunkt des vorliegenden sfs-Gutachtens stehen die bisherigen Erfahrungen mit den Auswirkungen veränderter Ladenöffnungszeiten auf die Anzahl und Struktur der Arbeitsplätze und auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Einzelhandel. Dazu sind folgende Fragen zu untersuchen:

Welche Folgen hatte die Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten für die Entwicklung der Beschäftigung im Einzelhandel? Wie haben sich die neuen Öffnungszeiten auf die Arbeitsbedingungen und auf die Lebenssituation der Beschäftigten ausgewirkt?

Zur Untersuchung dieser Fragen wurden betriebliche Verantwortliche und Beschäftigte im Einzelhandel repräsentativ befragt. An der schriftlichen Betriebsbefragung im März/April 1999 beteiligten sich 2 550 Betriebe. 2 300 im Einzelhandel Erwerbstätige wurden im Zeitraum von

Juni 1998 bis Mai 1999 telefonisch befragt. Ergänzend wurden Mitglieder betrieblicher Interessenvertretungen im Sommer 1999 in Gruppendiskussionen um weitere Informationen und Einschätzungen zur Praxis in den von ihnen vertretenen Einzelhandelsunternehmen gebeten.¹

Ziel dieses Gutachtens ist es, die beschäftigungs- und arbeitsbezogenen Erfahrungen mit den neuen Öffnungsmöglichkeiten innerhalb des betrachteten Zeitraumes zu bilanzieren; Empfehlungen für die weitere Gestaltung der Ladenschlussregelung sind nicht Gegenstand dieses Auftrags.

Die wichtigsten Ergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen erweiterter Ladenöffnungszeiten (2) und den Auswirkungen auf die Arbeits- und Lebenssituation der Beschäftigten (3) werden im Folgenden zusammenfassend vorgestellt und bewertet (4).

2. Beschäftigungswirkungen erweiterter Ladenöffnungszeiten

In der Diskussion vor der Novellierung des Ladenschlussgesetzes 1996 spielten beschäftigungspolitische Argumente eine wichtige Rolle: Erwartet wurde, dass längere Ladenöffnungszeiten die Nachfrage der Handelsunternehmen nach Arbeitskräften erhöhen und dadurch mehr Arbeitsplätze in dieser Branche entstehen würden.

Zur Überprüfung der tatsächlichen Beschäftigungseffekte wurden vor allem folgende Dimensionen der Beschäftigung untersucht:

- Anzahl der Arbeitsplätze in „Verkaufsstellen“ des Einzelhandels, also in Läden, Geschäften, Märkten vor und nach der Änderung des Ladenschlussgesetzes im Vergleich (März 1996, März 1999) nach Art der Beschäftigungsverhältnisse (Vollzeit-, sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung²) und Art der Verkaufsstelle (Fachgeschäfte unterschiedlicher Größe, Lebensmittelsupermärkte, Fachmärkte, SB-Warenhäuser/Verbrauchermärkte, Kauf- und Warenhäuser)
- Veränderung der Anzahl und Zusammensetzung der Arbeitsplätze in den Betrieben, die die neuen Öffnungsmöglichkeiten nutzen bzw. nicht nutzen, zwischen den Vergleichszeitpunkten (März 1996 und März 1999)
- Einschätzungen der betrieblichen Verantwortlichen (Inhaber/innen bzw. Geschäfts-/Filialleiter/innen) zu personalpolitischen Fragen im Zusammenhang mit den neuen Öffnungsmöglichkeiten

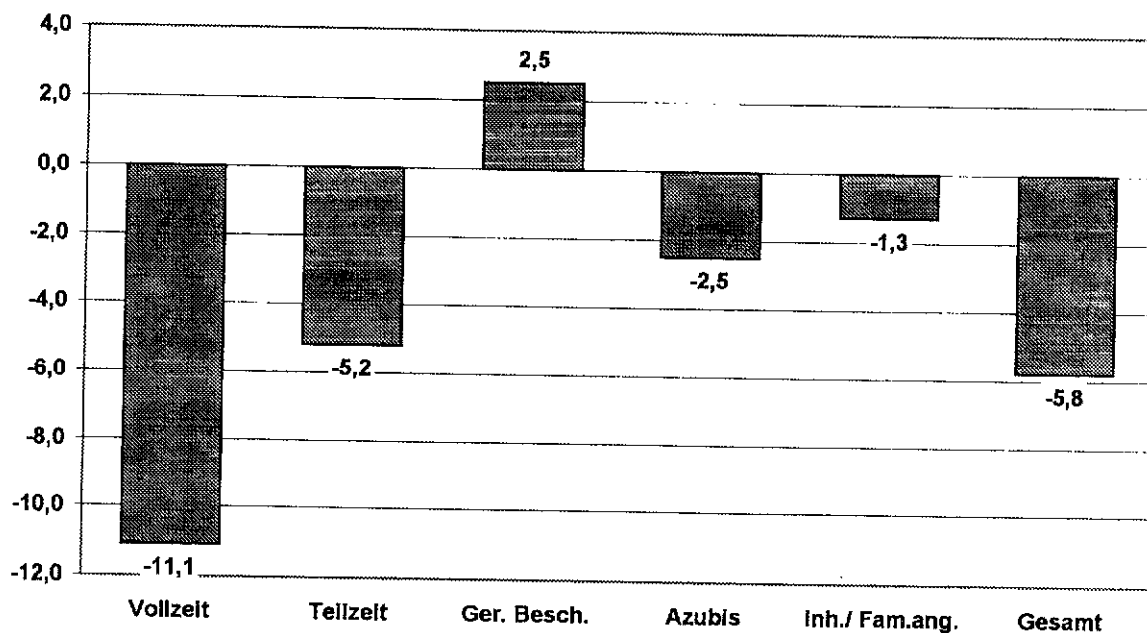
¹ Die Betriebsbefragung wurde in Kooperation mit dem ifo-Institut durchgeführt. Mit der Befragung der Beschäftigten wurde Infratest Burke Sozialforschung beauftragt.

² Die gesetzliche Neuregelung dieser Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 ist damit von der Untersuchung nicht berührt.

2.1 Die neuen Öffnungsmöglichkeiten haben den Rückgang der Beschäftigung im Einzelhandel insgesamt nicht aufhalten können

In den letzten drei Jahren sind in den Verkaufsstellen des Einzelhandels ca. sechs Prozent der Arbeitsplätze verloren gegangen. Das Volumen der Beschäftigung, also die Anzahl der im Verkauf geleisteten Arbeitsstunden, verringerte sich um mehr als acht Prozent. Reduziert wurden vor allem die Vollzeitarbeitsplätze, aber auch sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeitsplätze wurden abgebaut. Demgegenüber wurde die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse erhöht (vgl. Abb.1).

Abb. 1: Veränderung der Erwerbstätigkeit in den Verkaufsstellen des Einzelhandels 1996/99 (in Prozent)



Quelle: sfs/ Ifo-Betriebsbefragung 1999

Die insgesamt rückläufige Beschäftigungsentwicklung wurde von den erweiterten Öffnungszeiten nicht direkt beeinflusst. Auch in den Betrieben mit längeren Öffnungszeiten sind insgesamt betrachtet Arbeitsplätze verlorengegangen.

- In den Betrieben mit längeren Öffnungszeiten ging die Anzahl der abhängig Beschäftigten seit Frühjahr 1996 um 6,8 Prozent zurück. Der Rückgang war damit etwas größer als auf der Ebene der Branche insgesamt und deutlich größer als in Betrieben, die ihre Öffnungszeiten nicht verlängert haben (minus 5,3 Prozent). Umgerechnet auf das Volumen der eingesetzten Arbeitsstunden gingen bei „Verlängerern“ 8,8 Prozent der Beschäftigung verloren, bei „Nicht-Verlängerern“ 7,4 Prozent.

Auf der Ebene der Branche insgesamt hat die Erweiterung der Öffnungszeiten also bisher keinen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigung geleistet. Beschäftigungsgewinne wären vor allem dann zu erwarten gewesen, wenn es dem Handel gelungen wäre, seine Wirtschaftskraft

zu stärken und sich einen größeren Anteil an den Ausgaben der Konsumentinnen und Konsumenten zu sichern. Da der Einzelhandelsumsatz in den letzten drei Jahren jedoch tendenziell zurückging, ist es nicht überraschend, dass die erwarteten Beschäftigungswirkungen nicht eingetreten sind.

2.2 Die Mehrheit der Betriebe, die ihre Öffnungszeiten verlängert haben, hat dabei keine neuen Arbeitsplätze geschaffen

Von den neuen Öffnungsmöglichkeiten macht etwa ein Drittel der Betriebe Gebrauch:

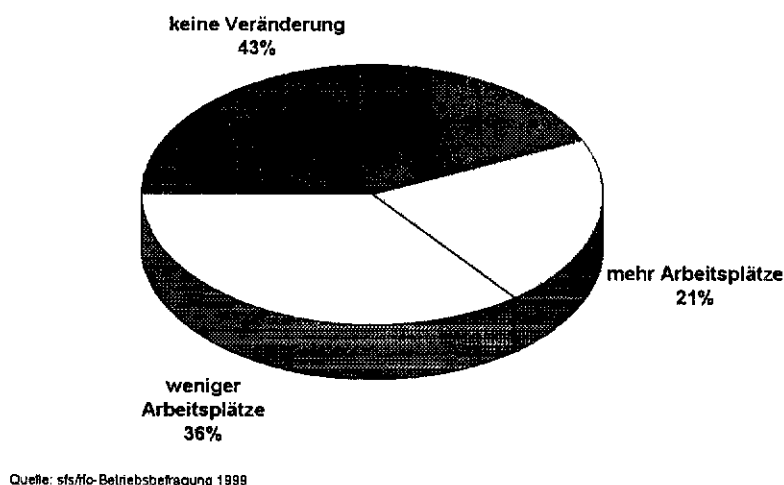
- 37,6 Prozent der Betriebe geben an, dass sie im Frühjahr 1999 an mindestens einem Wochentag mit Ausnahme des Donnerstags, an dem sie auch schon vor der Gesetzesänderung länger öffnen konnten, nach 18:30 Uhr bzw. am Samstag nach 14:00 Uhr geöffnet haben.³
- Im Durchschnitt wurden die Öffnungszeiten um 6,3 Stunden in der Woche verlängert. Etwa die Hälfte der „Verlängerer“ nutzt die Öffnungsmöglichkeiten an allen sechs Tagen in voller Länge oder teilweise.

Es sind vor allem die großen Betriebe der selbstbedienungsorientierten Betriebsformen (SB-Warenhäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte) und die Kauf- und Warenhäuser, die ganz überwiegend – zu mehr als 80 Prozent – länger öffnen. Unterdurchschnittlich beteiligen sich die Fachgeschäfte und die Lebensmittelsupermärkte an den Spätöffnungszeiten.

Ganz überwiegend war es den Betrieben möglich, die Öffnungszeiten mit dem vorhandenen Personalbestand oder auch mit weniger Personal auszuweiten:

³ Nicht einbezogen wurden in diese Auswahl Betriebe, die aus verschiedenen Gründen schon vor der Gesetzesänderung nicht an die allgemein geltenden Ladenöffnungszeiten gebunden waren. Dies betrifft Kioske, Tankstellen und Geschäfte, für die dauernde Ausnahmeregelungen gelten, weil sie etwa in einem Bahnhof oder Flughafen oder in einem touristischen Zentrum gelegen sind.

Abb. 2: Beschäftigungsdynamik 1996/99 in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten



- Ein Fünftel der Betriebe, die nach der Änderung des Ladenschlussgesetzes ihre Öffnungszeiten in den Abend bzw. in den Samstagnachmittag hinein verlängert haben, beschäftigt heute mehr Personen als vor der Gesetzesänderung. Ein Drittel beschäftigt heute weniger Personen, bei 43 Prozent hat sich die Anzahl der Beschäftigten nicht verändert.

Für die Entscheidung über Neueinstellungen war vor allem ausschlaggebend, ob die Betriebe ihren Umsatz steigern konnten:

- Ein Drittel der Betriebe, die 1998 mehr Umsatz hatten als 1995 und ein Drittel der Betriebe, die ihre aktuelle Absatzsituation als gut bis sehr gut einschätzten, hatten im Frühjahr 1999 mehr Arbeitsplätze als 1996. Das gilt für „Verlängerer“ und „Nicht-Verlängerer“ gleichermaßen.

Auch im Urteil der befragten betrieblichen Verantwortlichen spiegeln sich diese Ergebnisse:

- Zwei Drittel der Befragten in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten sieht keinen Zusammenhang zwischen Öffnungszeiten und Arbeitsplätzen. Hingegen sehen mehr als 70 Prozent einen Zusammenhang zwischen der Umsatzentwicklung und der Zahl der Arbeitsplätze.

Der wirtschaftliche Erfolg ist sehr viel entscheidender für die Entwicklung der Beschäftigung als die bloße Ausweitung der Öffnungszeiten. Bemerkenswert ist, dass rückläufige Umsätze sich deutlich stärker negativ auf die Beschäftigung auswirken, als umgekehrt wachsende Umsätze in zusätzliche Beschäftigung umgesetzt werden.

2.3 Durch die betriebliche Umsetzung der neuen Öffnungszeiten hat sich der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätze und der geringfügig Beschäftigten weiter erhöht

Im Einzelhandel sind traditionell sehr viele Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte tätig. In den letzten Jahren hat sich ihr Anteil durch den Abbau von Vollzeitarbeitsplätzen weiter erhöht:

- 1999 sind von allen Erwerbstätigen 38 Prozent Vollzeitbeschäftigte, 26,2 Prozent sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte und 16,5 Prozent geringfügig Beschäftigte.⁴
- Vor allem in SB-Warenhäusern/ Verbrauchermärkten (plus 27 %), Fachmärkten (plus 14 %) und mittleren Fachgeschäften (plus 20 %) wurden geringfügige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen und gleichzeitig Vollzeitarbeitsplätze abgebaut.

Auch diejenigen Betriebe, die ihre Öffnungszeiten ausgeweitet haben und mehr Umsatz realisieren konnten, also „Gewinner“ der neuen Öffnungsmöglichkeiten sind, haben ihren Personalbestand dadurch „flexibilisiert“, dass sie Vollzeitarbeitsplätze abgebaut und gleichzeitig geringfügige Beschäftigungsverhältnisse neu eingerichtet haben.

- Betriebe mit längeren Öffnungszeiten, die 1998 höhere Umsätze als 1995 zu verzeichnen hatten, haben die Anzahl der Vollzeitbeschäftigten durchschnittlich um 3,5 Prozent verringert, jedoch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten um 4,2 Prozent und die der geringfügig Beschäftigten um 9,5 Prozent erhöht.

Nach Einschätzung der befragten Verantwortlichen in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten war die Einstellung von geringfügig Beschäftigten die bedeutsamste personalpolitische Maßnahme:

- 34,9 Prozent der Befragten in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten gegenüber 21,6 Prozent der Befragten in Betrieben mit unveränderten Öffnungszeiten geben an, dass diese Maßnahme „wichtig“ oder „sehr wichtig“ sei.

Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse sind nicht nur für kleinere Fachgeschäfte eine wichtige Möglichkeit, die Personalkosten gering zu halten und den Personaleinsatz flexibel zu gestalten. Sondern sie werden zunehmend auch von großflächigen Betriebsformen und von wirtschaftlich erfolgreichen Betrieben als wichtiges personalpolitisches Instrument genutzt.

3. Auswirkungen veränderter Ladenöffnungszeiten auf die Arbeitsbedingungen und die Lebenssituation der Beschäftigten im Einzelhandel

Mit der Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten wurde die Zielsetzung des Ladenschlussgesetzes, den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor „überlangen“ Arbeitszeiten

⁴ Die übrigen Anteile verteilen sich auf die tätigen Inhaber/-innen, die mithelfenden Familienangehörigen, die Auszubildenden und Sonstige (z.B. Praktikant/-innen).

und Wochenendarbeit zu gewährleisten, nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es war aber zu erwarten, dass die neuen Öffnungszeiten die Arbeitsbedingungen beeinflussen und möglicherweise auch zusätzliche Belastungen für die Beschäftigten bedeuteten. Zu fragen war:

- Wie viele und welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind von der Arbeit zu „Spätöffnungszeiten“ betroffen?
- Wie wird der Arbeitseinsatz in den Betrieben geregelt? Welche Möglichkeiten zum Ausgleich von Nachteilen werden genutzt?
- Wie wirkt sich die Arbeit zu diesen Zeiten auf die persönliche Situation der betroffenen Beschäftigten und auf ihr Belastungsempfinden aus?
- Welche Interessen haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen sowohl als Beschäftigte im Verkauf als auch als Konsumentinnen und Konsumenten in Bezug auf die Regelung der Öffnungszeiten?

3.1 Rund 940 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer arbeiten gegenwärtig zu Spätöffnungszeiten

Von der Arbeit nach 18:30 Uhr bzw. nach 14:00 Uhr am Samstag sind gut ein Drittel aller im Einzelhandel Beschäftigten betroffen.

- 38 Prozent aller Einzelhandelsbeschäftigten arbeiten an Abenden und 32 Prozent an Samstagnachmittagen.

Die meisten arbeiten an zwei bis drei Tagen in der Woche zu diesen Zeiten. Ca. 180 000 Personen stehen jedoch an fünf Tagen in der Woche abends im Geschäft und ca. 230 000 Personen jeden Samstag.

Durch die Verlängerung der Öffnungszeiten hat sich also die Anzahl der Erwerbstätigen, die abends und am Samstag arbeiten, erheblich erhöht.

3.2 Die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten hat Bewegung in die Arbeitszeitgestaltung im Einzelhandel gebracht

Im Einzelhandel wird seit langem mit flexiblen Arbeitszeiten gearbeitet. Die weitere Entkoppelung der individuellen Arbeitszeiten der Beschäftigten von den Öffnungszeiten der Betriebe verstärkte die Notwendigkeit, Formen der Arbeitszeitgestaltung zu entwickeln, die sowohl den betrieblichen Erfordernissen als auch den Interessen der Beschäftigten Rechnung tragen.

- 40 Prozent der Betriebe mit längeren Öffnungszeiten haben heute ein anderes Arbeitszeitsystem als 1996; Betriebe ohne längere Öffnungszeiten haben ihr Arbeitszeitsystem nur zu 16 Prozent verändert.

Vollzeitbeschäftigte haben heute gegenüber der Vergangenheit häufig günstigere Arbeitszeitregelungen, weil die früher weit verbreiteten langen Mittagspausen reduziert wurden und weil Schichtsysteme sowie Fünf- statt Sechs-Tage-Wochen weiter verbreitet sind. Dadurch sind längere zusammenhängende „Freizeitblöcke“ möglich geworden. Es profitieren davon vor allem Beschäftigte in Kauf- und Warenhäusern.

Für alle Beschäftigtengruppen haben sich die Anforderungen an zeitliche Flexibilität erhöht: Sowohl Vollzeitbeschäftigte als auch Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Beschäftigte arbeiten heute häufiger mit von Woche zu Woche wechselnden Arbeitszeiten.

- Insgesamt hat ein gutes Drittel von Woche zu Woche unterschiedliche Arbeitszeiten. Gegenüber 1996 haben variable Arbeitszeiten nur in den Betrieben zugenommen, die heute länger öffnen.
- Beschäftigte in Betrieben mit längeren Öffnungszeiten arbeiten heute fast zur Hälfte mit variablen Arbeitszeiten.

Am flexibelsten arbeiten die Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten:

- 26 Prozent der Vollzeitbeschäftigten, 44 Prozent der sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigten und 58 Prozent der geringfügig Beschäftigten arbeiten in flexiblen Arbeitszeiten.

Die Beschäftigten mit flexiblen Arbeitszeiten haben dabei mehrheitlich das Gefühl, eigene Wünsche in die Personaleinsatzplanung einbringen zu können.

- Drei Viertel der Befragten geben an, dass sie ihre Wünsche in die Arbeitszeitplanung einbringen können. Insgesamt 13 Prozent meinen, sie können das nicht bzw. eher nicht.

Als problematisch muss bewertet werden, dass die Planungshorizonte im Rahmen flexibler Arbeitszeitgestaltung häufig sehr kurz sind.

- 38 Prozent der Beschäftigten mit flexiblen Arbeitszeiten erfahren weniger als vier Tage vorher, wann sie arbeiten müssen, nur 19 Prozent können ihre Arbeitszeit länger als zwei Wochen vorher einplanen.

Auch wenn Betriebsvereinbarungen längere Planungszeiträume vorsehen, können sich die Beschäftigten häufig nicht darauf verlassen, weil aufgrund knapper Personalbemessung der Personaleinsatz kurzfristig verändert wird.

Hinzu kommt, dass sehr viele Überstunden geleistet werden:

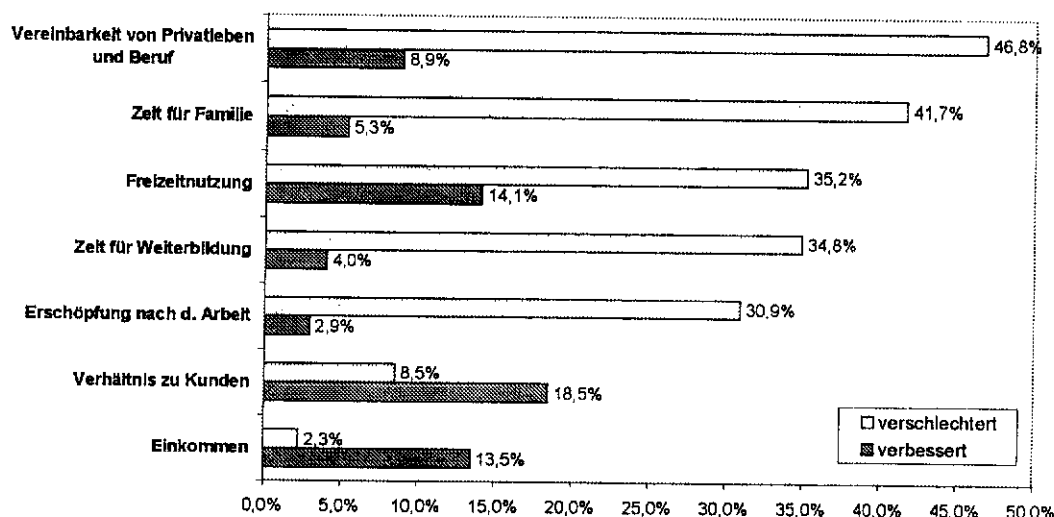
- Vollzeitbeschäftigte erbringen durchschnittlich 18,9 Stunden Mehrarbeit im Monat, Teilzeitbeschäftigte 12,8 Stunden und geringfügig Beschäftigte 9,7 Stunden.

Die betriebliche Umsetzung der neuen Öffnungszeiten in der Arbeitszeitgestaltung und der Personaleinsatzplanung lässt organisatorische Mängel erkennen, die z.T. zu zusätzlichen Belastungen der Beschäftigten führen.

3.3 Durch verlängerte Ladenöffnungszeiten fühlen sich vor allem Vollzeitbeschäftigte stärker belastet

Über zusätzliche Belastungen durch die neuen Öffnungszeiten klagen vor allem Vollzeitbeschäftigte und Führungskräfte. Diese Beschäftigtengruppen sind auch besonders häufig zu den Spätöffnungszeiten tätig.

Abb. 3: Veränderungen der persönlichen Situation von Vollzeitbeschäftigten durch verlängerte Öffnungszeiten



Quelle: sfs/infratest-Beschäftigtenbefragung im Einzelhandel 1999

Überraschend ist, dass männliche Beschäftigte zusätzliche Belastungen im Verhältnis von Beruf und Privatleben noch deutlicher empfinden als weibliche. Die größeren Belastungen werden offenbar nur für eine Minderheit durch bessere Möglichkeiten zur Freizeitnutzung kompensiert. Auch finanziell lohnt sich die Arbeit zu Spätöffnungszeiten nur für eine Minderheit unter den Beschäftigten. Fast ein Fünftel der Vollzeitbeschäftigten stellt jedoch fest, dass sich das Verhältnis zu den Kunden verbessert habe.

Als ein großes Problem der Arbeit zu Spätöffnungszeiten wird die mangelnde Abstimmung der Ladenöffnungszeiten mit den Zeiten des öffentlichen Personennahverkehrs beschrieben. Dadurch ergeben sich für viele Beschäftigte mit Abendarbeit sehr lange Heimwegzeiten und zusätzliche Belastungen durch Sicherheitsrisiken. Nach Ansicht der betrieblichen Interessenvertretungen sind hier konzertierte Aktionen von Handelsunternehmen, Verkehrsbetrieben und Städten gefordert.

3.4 Nur ein Drittel der Beschäftigten, die zu Spätöffnungszeiten arbeiten, erhält nach eigenen Angaben dafür Zuschläge

Zwischen den Tarifpartnern wurden Zuschläge für die Arbeit nach 18:30 Uhr und an Samstagen nach 14:00 Uhr in der Höhe von in der Regel 20 Prozent vereinbart.⁵ Von diesen Zuschlägen profitiert bisher nach eigenen Angaben nur eine Minderheit unter den Beschäftigten:

- Nur ein Drittel aller abends Arbeitenden und nur ein Viertel der samstags Arbeitenden geben an, dass sie Zuschläge erhalten.
- Nur 15 Prozent der befragten betrieblichen Verantwortlichen geben an, dass Zuschläge für Arbeit nach 18:30 Uhr gezahlt werden; 13 Prozent nennen Zuschlagszahlungen für samstags nach 14:00 Uhr.

Zuschläge werden überwiegend in Freizeit abgegolten. Dass nur ein Teil der Befragten angibt, Zuschläge zu erhalten bzw. zu zahlen, könnte daran liegen, dass bei vielen Befragten die Beschäftigungsverhältnisse nicht den Regelungen eines Tarifvertrages unterliegen. Denkbar sind auch Informationsdefizite der Beschäftigten. In tarifgebundenen Betrieben mit betrieblichen Interessenvertretungen werden Zuschläge in der Regel gewährt.

Die weitaus überwiegende Mehrheit der Betriebe im Einzelhandel hat jedoch keinen Betriebsrat:

- Nur 5,8 Prozent der befragten betrieblichen Verantwortlichen geben an, dass in ihrem Betrieb eine Interessenvertretung der Beschäftigten besteht. In fast allen diesen Betrieben wurden Betriebsvereinbarungen im Zusammenhang mit den neuen Öffnungszeiten abgeschlossen.

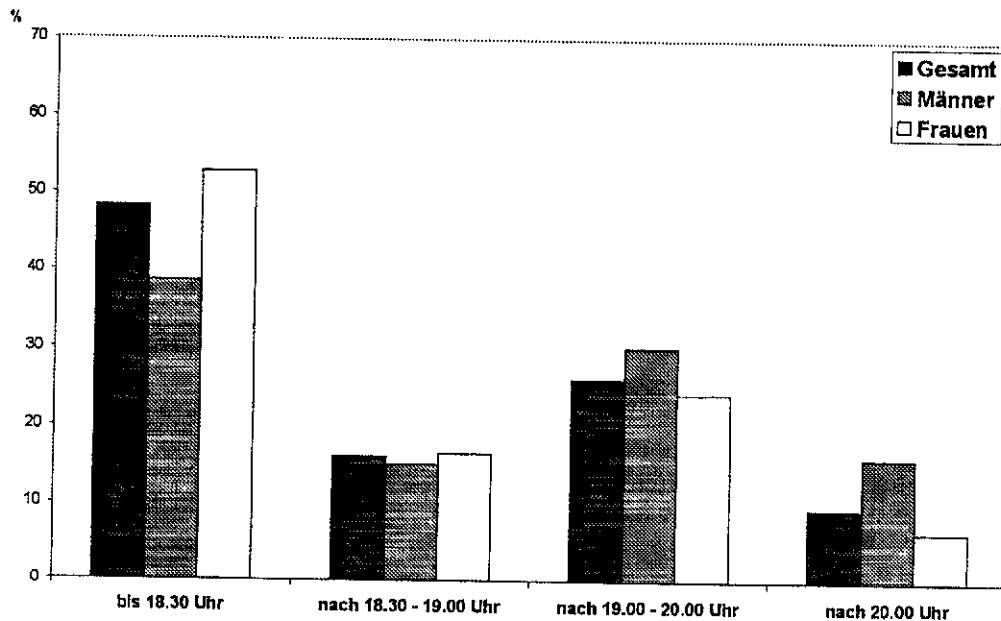
Daher können Regelungen auf der betrieblichen Ebene über Vergünstigungen zum Ausgleich von Nachteilen, die durch die Arbeit zu Spätöffnungszeiten entstehen, nur einen Teil der Beschäftigten erreichen.

3.5 Beschäftigte im Einzelhandel wünschen fast alle keinen späteren Ladenschluss als 20:00 Uhr

Fast die Hälfte der Einzelhandelsbeschäftigten würde am liebsten an den früher geltenden Ladenschlusszeiten bis 18:30 Uhr festhalten. 16 Prozent möchten die Geschäfte gerne um 19:00 Uhr geschlossen sehen, 26 Prozent spätestens um 20:00 Uhr. Nur 9 Prozent der Beschäftigten möchten längere Öffnungszeiten als die heute geltenden.

⁵ Je nach Tarifgebiet variiert die Zahl der Samstage pro Monat, die zuschlagsfrei zu arbeiten ist.

Abb. 4: Öffnungszeitenwünsche der Beschäftigten für Montag bis Freitag



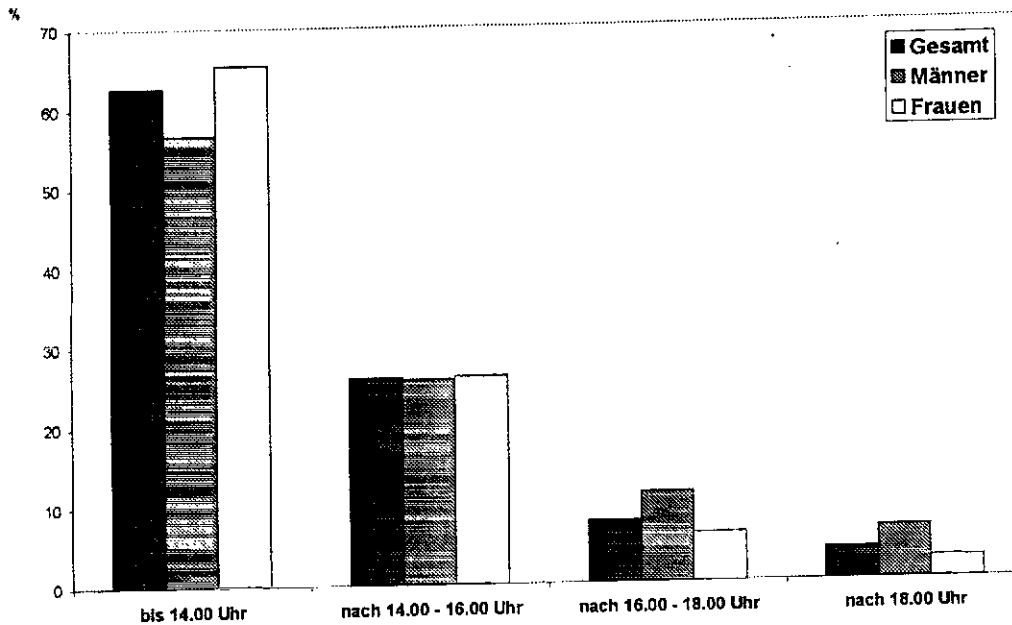
Quelle: sfs-Infratest-Beschäftigtenbefragung 1999

Frauen sind insgesamt für kürzere Öffnungszeiten als Männer. Dies dürfte vor allem Ausdruck der Tatsache sein, dass Frauen in stärkerem Umfang als Männer Erwerbsarbeit und Privatleben in Einklang bringen müssen.

Junge Leute stehen längeren Öffnungszeiten am aufgeschlossenen gegenüber. Die mit zunehmenden Lebensalter höhere Zahl derer, die einen frühen Ladenschluss präferieren, kann als Ausdruck tatsächlicher oder befürchteter Belastungen verstanden werden.

Vor allem am Samstag möchten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Öffnungszeiten nicht länger ausweiten. Dem Wochenende als zusammenhängendem Freizeitblock messen sie eine noch höhere Bedeutung zu als dem Feierabend während der Woche. Insbesondere die Beschäftigten, die sehr häufig samstags arbeiten müssen, die Vollzeitbeschäftigten und Führungskräfte im Verkauf, möchten die Läden samstags früher schließen.

Abb. 5: Öffnungszeitenwünsche der Beschäftigten für den Samstag



Quelle: sfs-Infratest-Beschäftigtenbefragung 1999

Die Erfahrungen seit 1996 haben bei der Mehrheit der Beschäftigten ihre Zurückhaltung gegenüber längeren Öffnungszeiten nicht aufbrechen können. Dass insbesondere Frauen für einen früheren Ladenschluss plädieren, ist als ein wichtiger Hinweis darauf zu verstehen, dass diese für die Frauenerwerbsarbeit wichtige Branche für weibliche Beschäftigte durch die Ausdehnung von Ladenöffnungszeiten an Attraktivität verlieren dürfte.

4. Folgerungen aus den ersten Erfahrungen mit den erweiterten Öffnungszeiten

4.1 Die beschäftigungspolitischen Hoffnungen, die mit der Lockerung des gesetzlichen Öffnungszeitenrahmens verbunden waren, haben sich nicht erfüllt

Es gibt heute nicht mehr, sondern weniger Arbeitsplätze im Einzelhandel als vor der Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten. Die neuen Öffnungszeiten haben keinen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Beschäftigung in der Branche genommen. Es kann auch nicht festgestellt werden, dass die neuen Öffnungsmöglichkeiten einen Beitrag zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze geleistet hätten; auch länger öffnende Betriebe haben Arbeitsplätze abgebaut. Von entscheidender Bedeutung für das Beschäftigungsniveau ist die wirtschaftliche Entwicklung der Branche. Da es dem Einzelhandel im betrachteten Zeitraum nicht gelungen ist, zusätzliche Umsätze zu realisieren, wurden keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Zudem wurden in den Betrieben auch Rationalisierungspotentiale genutzt.

Die qualitativen Veränderungen der Beschäftigungsstruktur können unterschiedlich bewertet werden: Einerseits wurden durch den in den letzten Jahren nochmals gewachsenen Anteil der Teilzeit- und der geringfügigen Beschäftigung mehr Personen im Erwerbssystem gehalten bzw. erstmals in Erwerbsarbeit gebracht, als es zu erwarten gewesen wäre, wenn Vollzeitarbeitsplätze beibehalten oder neu geschaffen worden wären. Andererseits ist damit das Arbeitsvolumen so weit „geteilt“ worden, dass noch weniger Beschäftigte als in der Vergangenheit die Möglichkeit haben, mit ihrer Erwerbsarbeit im Handel ihren Lebensunterhalt und ihre Chancen auf künftige berufliche Entwicklung zu sichern.

Die Erweiterung des Öffnungszeitenrahmens wird von den Unternehmen als neues Instrument im Wettbewerb um Marktanteile genutzt. Angesichts der Ungewissheit, ob die zusätzlichen Kosten, die mit längeren Öffnungszeiten grundsätzlich verbunden sind, sich für das einzelne Unternehmen „lohnen“, sind größere Unternehmen prinzipiell eher in der Lage, ihre Öffnungszeiten auszuweiten und damit Umsatzgewinne zu Lasten der anderen Unternehmen zu realisieren. Dadurch wird tendenziell der Strukturwandel im Handel durch die neuen Öffnungsmöglichkeiten verstärkt. Für die quantitative Entwicklung der Beschäftigung, für die Sicherung von Vollzeitarbeitsplätzen und für das Niveau der Qualifikationsanforderungen an den Arbeitsplätzen im Verkauf hat das bisher überwiegend negative Effekte.

4.2 Die Arbeitsbedingungen im Einzelhandel haben sich unter dem Einfluss der neuen Öffnungsmöglichkeiten z.T. verschlechtert

Nur wenige Betriebe haben die Erweiterung der Öffnungszeiten zum Anlass für Neueinstellungen genommen, so dass die Arbeit tendenziell verdichtet wurde. Nur für eine Minderheit der Beschäftigten wurde ein Ausgleich in Form günstigerer Arbeitszeitregelungen oder durch Gewährung von Zuschlägen ermöglicht. Vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktlage und des Kostendrucks in den Unternehmen ist es für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schwierig, ihre Interessen zu sichern. Dass die Beschäftigten einer weiteren Ausdehnung des Öffnungszeitenrahmens kritisch gegenüberstehen, kann auch als Ausdruck ihrer bisherigen Erfahrungen mit der betrieblichen Umsetzung der Spätöffnungszeiten verstanden werden. Generell schätzen die Beschäftigten diese Zeiten weiterhin als sozial besonders wertvoll, weil sie bisher regelmäßig und gemeinsam mit anderen genutzt werden konnten.“

4. Auswirkungen auf Einzelhandel und Verbraucherverhalten

Die Auswirkungen der 1996 verlängerten Ladenöffnungszeiten auf Einzelhandel und Verbraucherverhalten waren Gegenstand der Untersuchung des Ifo-Instituts.

Folgende Ergebnisse sind aus Sicht der Bundesregierung hervorzuheben:

1. Die Effekte der verlängerten Ladenöffnungszeiten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher:

- Die Mehrheit der Verbraucherinnen und Verbraucher (57 %) stehen den neuen verlängerten Ladenöffnungszeiten an den Abenden montags bis freitags bis 20:00 Uhr und an den Samstagnachmittagen bis 16:00 Uhr positiv gegenüber. Insgesamt äußerten sich 17 % eher gegen die veränderten Ladenöffnungszeiten.
- 74 % der Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich persönlich an den Werktagen von Montag bis Freitag keine weitere Verlängerung der Ladenöffnungszeiten. Bezogen auf den Samstag präferieren 66 % der Verbraucherinnen und Verbraucher keine weitere Öffnungsverlängerung.
- Ein Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher sieht auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten von montags bis freitags das Wochenende als einen einheitlichen Freizeitblock an, der möglichst nicht durch zum Teil recht zeitintensive Käufe unterbrochen werden sollte. Bei den Samstagen sprechen sich 35 % für die bis 1996 geltenden Ladenöffnungsregelungen bis 14:00 Uhr aus, 31 % für die derzeitige Öffnungsmöglichkeit bis 16:00 Uhr und 25 % befürworten eine Öffnung über diesen Rahmen hinaus.
- Eher für eine generelle Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Wochentagen sind 45 % der Verbraucherinnen und Verbraucher, 36 % befürworten eine Beibehaltung und knapp 19 % nehmen hierzu keine Stellung.
- 44 % der Verbraucherinnen und Verbraucher sind gegen eine Freigabe des Verkaufs an den Sonn- und Feiertagen. 25 % sprechen sich für eine zeitlich begrenzte Ladenöffnung an diesen Tagen aus und nur 21 % für eine Ladenöffnung ohne zeitliche Begrenzung.
- Im Durchschnitt nutzen rund 50 % der Verbraucherinnen und Verbraucher die verlängerten abendlichen und samstäglich Öffnungszeiten "öfter mal oder wöchentlich". Rund 53 % der Verbraucherinnen und Verbraucher in Westdeutschland nutzen vor allem Geschäfte in den Innenstadtlagen, nur 26,5 % nehmen Einkaufsgelegenheiten am Strand bzw. der Grünen Wiese (wie z. B. Fach- und Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser) wahr. In Ostdeutschland präferieren 40 % der Verbraucherinnen und

Verbraucher die Grüne Wiese, während 27 % die Innenstädte bevorzugen. Insgesamt geben knapp 50 % der Verbraucherinnen und Verbraucher an, dass sie die Innenstädte für die verlängerten Einkaufsmöglichkeiten bevorzugen.

- Es werden erhebliche Defizite bei der Anpassung der Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs an die verlängerten Einkaufsmöglichkeiten gesehen, besonders in Klein- und Mittelzentren. Als unzureichend wird auch die Anpassung im Öffnungsverhalten und in der Servicebereitschaft von Banken sowie staatlichen Institutionen eingestuft.
- 54 % der Verbraucherinnen und Verbraucher empfinden es als störend, dass die Ladenöffnungszeiten weniger einheitlich sind als vor der Neuregelung des Ladenschlussgesetz 1996.
- Rund 84 % haben angegeben, keine höheren Ausgaben durch die neuen Öffnungszeiten getätigt zu haben. Eine wichtige Rolle spielte bei der Beurteilung die Einschätzung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und die persönlichen Einkommensperspektiven.

Tab. 3.2/8

**Beurteilung der Auswirkungen der verlängerten Ladenöffnungszeiten
auf das persönliche Einkaufsverhalten der Verbraucher in 1999**

Die Aussage ...	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	keine Angaben
Ich habe den Eindruck, durch die verlängerten Ladenöffnungszeiten gebe ich mehr Geld aus als vorher	12	84	4
Ich habe jetzt mehr Zeit und Ruhe als vorher, um aus den verschiedenen Angeboten das mir Passende auszuwählen	50	45	5
Alles, was ich jetzt montags bis freitags nach 18.30 Uhr oder an Samstagen nach 14.00 Uhr gekauft habe, hätte ich auch gekauft, wenn es keine verlängerten Ladenöffnungszeiten gäbe.	66	27	7

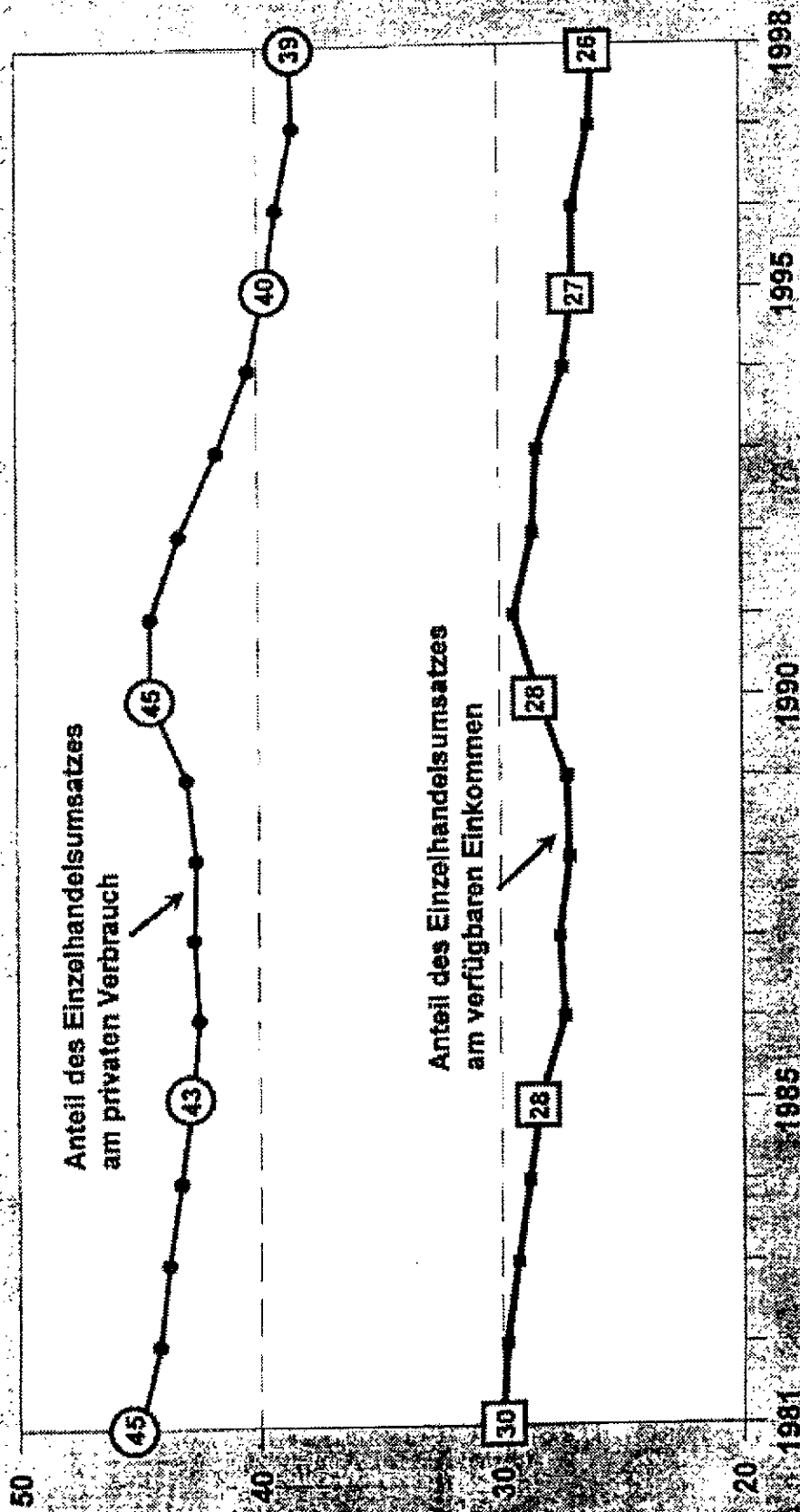
2. Die Effekte des neuen Ladenschlussgesetzes auf die Verkaufsstellen des Einzelhandels

- Die verlängerten Öffnungszeiten werden von 23,2 % der Verkaufsstellen des Einzelhandels an mindestens 2 Tagen von Montag- bis Freitagabend und am Samstagnachmittag ab 14:00 Uhr genutzt. Auf sie entfallen nach den Berechnungen des Instituts 62 % des Einzelhandelsumsatzes.
- Die Häufigkeit der Nutzung der gesetzlich erweiterten Ladenöffnungszeiten steigt mit wachsender Umsatzgröße der Verkaufsstellen.
- Nach Standorten beteiligen sich besonders die Verkaufsstellen in den Ballungsräumen und Großstädten mit ihren verschiedenen Formen von Einzelhandelsagglomerationen. Hier erreichte der Anteil der Geschäfte, die von den verlängerten Öffnungszeiten Gebrauch machen, rund 40 % und lag damit fast doppelt so hoch wie im Durchschnitt.
- Unter den Einflussfaktoren wurde der Konkurrenzgesichtspunkt "das Öffnungsverhalten von Mitwettbewerbern" nach eigener Einschätzung von 18 % der Verkaufsstellen als ein mehr oder weniger bedeutsamer Wettbewerbsfaktor angesehen. Das gilt insbesondere für großflächige Betriebstypen.
- Gegen eine Öffnung sprechen vor allem bei kleineren Unternehmen eine zu geringe Passanten- und Kundenfrequenz sowie die Erhöhung der Kosten.
- Die Sonder- und Ausnahmeregelungen im Ladenschlussgesetz, so u. a. für bestimmte Orte, Regionen (Tourismus), aus bestimmten Anlässen (Märkte, Messen), die meistens durch Verordnungen der Länder festgelegt sind, werden insgesamt gering genutzt. An Werktagen wurden diese Ausnahmen von 3,4 % der Verkaufsstellen ständig, von 11,5 % gelegentlich genutzt. An Sonn- und Feiertagen wurden sie von gut 13 % der Verkaufsstellen ständig und 19 % gelegentlich genutzt.
- Der Anteil von Verkaufsstellen mit Sonderöffnungen wie Tankstellen, Kioske und sogenannte Bahnhofsgeschäfte wird auf rund 6 % geschätzt.

- Zur Umsatzwirkung der Änderung der eigenen Ladenöffnungszeit wird von knapp 14 % der befragten Geschäfte ein sehr positiver bzw. positiver Einfluss auf die Umsatzentwicklung in den letzten zwei Jahren festgestellt. Bei den Verkaufsstellen, die von den verlängerten Öffnungszeiten Gebrauch machen, erhöhte sich der Anteil auf 25,7 %. 60 % gaben keinen "Einfluss" an. Knapp 17 % sehen eine negative Wirkung durch die erweiterten Ladenöffnungszeiten gegenüber konkurrierenden Mitwettbewerbern.
- Das ifo-Institut verzichtet wegen der sich stark überlagernden Einflussfaktoren und den dadurch bedingten schwierigen Berechnungsmöglichkeiten auf eine gesamtwirtschaftliche Abschätzung des Umsatzeffektes der veränderten Ladenöffnungszeiten.
- Rund 40 % der Verkaufsstellen sprechen sich für die Zeit von Montag bis Freitag für die "alten" Öffnungszeiten bis 18:30 Uhr aus. Rund 31 % favorisieren die bestehenden Öffnungsmöglichkeiten bis 20:00 Uhr und 26 % favorisieren eine vollständige Aufhebung an diesen Tagen.
- Rund 46 % sprechen sich für eine Öffnungszeit an Samstagen bis 14:00 Uhr, rund 19 % bis 16:00 Uhr und rund 25 % gegen eine gesetzliche Beschränkung aus. Der Rest tritt für eine differenzierte Regelung ein.
- Eine deutliche Mehrheit der Verkaufsstellen (57 %) ist generell gegen Sonn- und Feiertagsöffnungen. Knapp 2 % fordern die völlige Aufhebung des Ladenschlusses auch an diesen Tagen und rund 12 % sind für eine stundenweise Freigabe. Kleine und mittlere Unternehmen plädieren mit rund 80 % für eine Erhaltung der Sonn- und Feiertagsruhe.

Abb. 2.2/2

Entwicklung des Anteils des Einzelhandelsumsatzes am privaten Verbrauch und am verfügbaren Einkommen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standorttabellen; Berechnungen des ifo

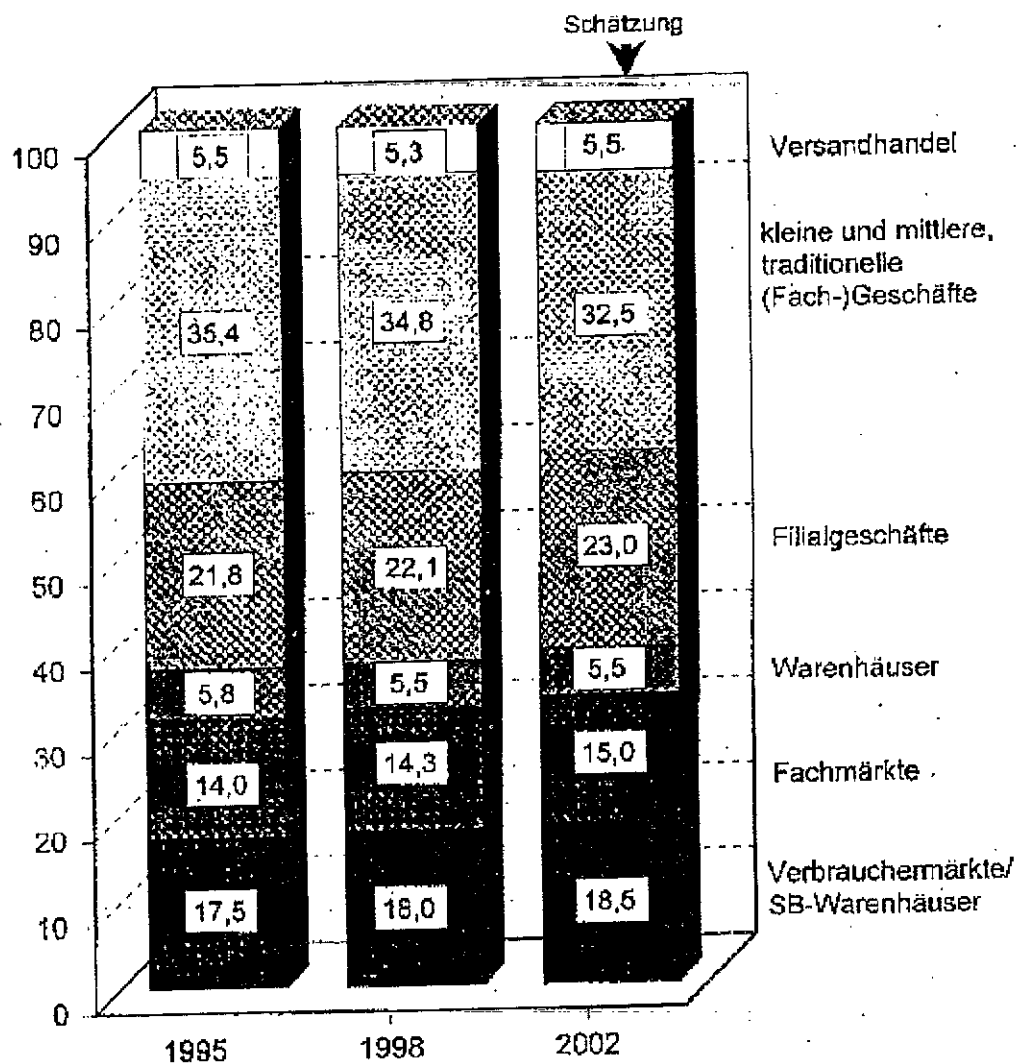
3. Die Effekte auf den Einzelhandel (Strukturentwicklung/Wettbewerb)

- Durch die verstärkte Nutzung der Öffnungszeiten haben besonders größere Verkaufsstellen, großflächige Betriebstypen und größere Fachgeschäfte ihre Marktposition sichern, zum Teil ausbauen können.
- Kleine und mittlere Einzelhandelsunternehmen besitzen häufig auf Grund ihrer Betriebs- und Kostenstrukturen und ihrer Standortsituation keine günstigen Voraussetzungen für ein offensives Öffnungsverhalten.
- Die neuen Öffnungsmöglichkeiten haben zu einer weiteren Differenzierung der Leistungsprofile im Einzelhandel geführt (hinsichtlich der Tiefe des Sortiments, des Serviceangebotes usw.). Ein Teil der kleineren Geschäfte hat sich durch eine zunehmende Spezialisierung aus dem Öffnungswettbewerb heraushalten können.
- Die zentralen Standortlagen des Einzelhandels haben an Bedeutung gewonnen.
- Durch die Erweiterung der Ladenöffnungszeiten wurde der Strukturwandel im Einzelhandel tendenziell verstärkt. Andere Wettbewerbsfaktoren (Preise, Standort, Internationalisierung) spielen hier eine wichtige Rolle. Der Strukturverstärkungseffekt der Änderung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten darf deshalb nicht überschätzt werden.

Abb. 12

Entwicklung der Marktanteile der Angebotstypen des Einzelhandels

- Markt- bzw. Umsatzanteile in % -



Quelle: Berechnungen und Schätzungen des ifo Instituts anhand von Unterlagen des Statistischen Bundesamtes, Verbänden, Verbundgruppen, Institutionen und Unternehmen.

5. Kurzfassung des Gutachtens des ifo-Instituts

Das ifo-Institut München hat folgende Kurzfassung seines Gutachtens zur Verfügung gestellt:

"Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes
im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten - Eine empirische Bestandsaufnahme

Ladenschlussdebatte darf nicht zum Dauerbrenner werden

Mit der Verabschiedung des neuen Gesetzes über Ladenschlusszeiten im Juni 1996 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes einen Erfahrungsbericht über die Wirkungen der veränderten gesetzlichen Ladenschlusszeiten vorzulegen.¹ Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat daher an die sfs-Sozialforschungsstelle Dortmund – Landesinstitut – einen Auftrag zur Analyse der »Auswirkungen der neuen Ladenöffnungszeiten auf die Beschäftigung im Einzelhandel« und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie an das ifo Institut einen Auftrag zur »Untersuchung der Effekte der Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes im Einzelhandel und im Verbraucherverhalten« vergeben.

Im Rahmen einer Forschungskooperation dieser beiden Institute wurden u.a. Erhebungen bei den Verkaufsstellen des Einzelhandels durchgeführt, um empirisch fundierte Aussagen, z.B. über das tatsächliche Öffnungsverhalten von kleineren und größeren Geschäften und über den Personaleinsatz in den gesetzlich erweiterten Ladenöffnungszeiten zu gewinnen. Darüber hinaus hat das Center for Economic Studies der Ludwig-Maximilians-Universität München untersucht, wie die gesetzlichen Ladenschlusszeiten unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten zu beurteilen sind (Ist Ladenschlussregulierung volkswirtschaftlich effizient?). Im folgenden wird ein erster Überblick über wichtige Ergebnisse der Erhebungen bei den Verbrauchern und Einzelhandelsgeschäften hinsichtlich der Wirkungen der veränderten gesetzlichen Ladenschlusszeiten gegeben. Im Anschluss daran werden Überlegungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelung des Ladenschlusses im Rahmen der rationalen Wirtschaftspolitik angestellt und ein Reformkonzept vorgeschlagen.

Zunehmende Akzeptanz bei den Verbrauchern

Die zweite repräsentative Bevölkerungsumfrage² bei rund 2 500 Personen im Frühjahr 1999 ergab, dass der Anteil der Verbraucher, die generell eher für veränderte Ladenöffnungszeiten sind, mit 57% inzwischen etwas größer ist als 1998, 17% sprechen sich eher gegen die neuen Öffnungszeiten aus, 26% der Befragten äußern keine Meinung oder stehen der Frage gleichgültig gegenüber. Insbesondere jüngere Konsumentengruppen (in der Altersgruppe von 20 bis 29 Jahre) begrüßen zu über 80% und berufstätige Verbraucher zu 67% die erweiterten Ladenöffnungszeiten. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Akzeptanz vorrangig durch Alter und Schulabschluss bestimmt wird. Dass insbesondere ältere Personen nur sehr langsam ihre Einkaufsgewohnheiten ändern, spiegelt sich im Anteil der über 60jährigen (47%) wieder, die keine Meinung zu diesem Thema abgaben.

Ein wesentlicher Grund für die hohe Akzeptanz in der Bevölkerung kann vor allem darin gesehen werden, dass mit den abends und samstags erweiterten Öffnungszeiten vielen Verbrauchern ein größerer Zeitrahmen für die Koordinierung ihrer zeitgebundenen Tätigkeiten zur Verfügung steht. Über 50% der Verbraucher berichten über wesentliche Erleichterungen in der Gestaltung ihrer Freizeit. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Verbraucher in der Erweiterung der abendlichen und samstäglichen Einkaufs- bzw. Öffnungszeiten einen deutlichen Gewinn für die oft schwierige Synchronisierung von beruflichen, privaten und sonstigen Tätigkeiten sehen. Ältere Verbraucher, die nicht mehr im Erwerbsleben stehen und für die die Familienphase weitgehend abgeschlossen ist, sind diesen Anforderungen nicht mehr so ausgesetzt und haben daher ein etwas geringeres Interesse an erweiterten Ladenöffnungszeiten als jüngere und berufstätige Konsumenten.

Unterschiedliche Nutzung an den Werktagen

Nur 42% der Verbraucher nutzen die ersten drei Wochentage (montags bis mittwochs) zu einem abendlichen Kauf. Dagegen gehen gut 50% der Verbraucher am Donnerstag- und Freitagabend sowie am Samstagnachmittag zum Einkaufen (vgl. Abb. 1). Besonders häufig wird die Einkaufsmöglichkeit am Donnerstagabend von den jüngeren Altersgruppen und vor allem von den berufstätigen Verbrauchern wahrgenommen, um an diesem Tag den sog. Wochenendeinkauf zu tätigen.

Insgesamt hat sich die Nutzung der verlängerten Öffnungszeiten am Freitagabend und hauptsächlich am Samstagnachmittag im Verlauf der letzten 30 Monate erheblich erhöht. Insbesondere in größeren Städten, in denen mehr und mehr auch großflächige Verbraucher- und Fachmärkte stadtintegrierte Standorte nutzen, nehmen die Konsumenten vermehrt die verlängerten samstäglichen Einkaufszeiten in Anspruch, um sich ohne größere Zeitanspannung einen Überblick über die für sie relevanten Waren- und Preisangebote zu verschaffen. Im Zuge der erweiterten Öffnungszeiten besuchen allerdings viele Verbraucher auch entfernter liegende großflächige Fachmärkte (z.B. für Möbel oder Güter der Unterhaltungselektronik) oder Einkaufszentren, die ihr Warenangebot an Samstagen vielfach mit sonstigen Freizeit- und Erlebnisangeboten verbinden. Insgesamt haben die verlängerten Öffnungszeiten dazu beigetragen, dass sich die Einzugsbereiche von Einzelhandelsgroßprojekten mit neuen »Kombinationsformen« von Waren- und Freizeitangeboten erheblich erweitert haben.

Hohe Präferenz für Lebensmittelsupermärkte beim abendlichen Kauf

Für den abendlichen Einkauf favorisieren die Verbraucher vor allem die Lebensmittelsupermärkte, 64% der Verbraucher kaufen abends nach 18:30 Uhr oder samstags nach 14:00 Uhr in diesem Betriebstyp ein (vgl. Tab. 1). Nicht nur berufstätige, sondern auch die übrigen Konsumenten verlagern ihre Einkäufe von Lebensmitteln offenbar mehr und mehr in die Abendstunden hinein, wenn im Wohnungsumfeld öfnungsaktive und moderne Supermärkte vorhanden sind. Diese Entwicklung konnte auch in anderen westeuropäischen Staaten beobachtet werden, in denen im Zuge einer allmählichen oder sofortigen Liberalisierung von gesetzlichen Ladenschlusszeiten die Lebensmittelgeschäfte in den Abendstunden die größten Umsätze verbuchen konnten. In Schweden werden rund 65% des Lebensmittelumsatzes in den Abendstunden getätigt.

Zentrale Standorte werden in den erweiterten Öffnungszeiten bevorzugt.

Wohl aufgrund des Branchen-Mix sowie der hohen Attraktivität und Bekanntheit von größeren Geschäften bevorzugen knapp 50% der Verbraucher für ihre Einkäufe in den erweiterten Öffnungszeiten Geschäfte in Innenstadt- und City-Standortlagen (vgl. Abb. 2). Die etwas geringere Präferenz der Verbraucher für abendliche Einkäufe in Geschäften am Stadtrand oder auf der grünen Wiese kann auch damit zusammenhängen, dass die an diesen Standorten häufig eher uniformen Sortimente den Ansprüchen der sog. Spätabendkunden nicht immer entsprechen. Die Attraktivität ab zentraler Standortlagen insbesondere in Ballungsräumen und größeren Städten wurde durch die in den letzten Jahren verstärkten Werbeaktivitäten der hier ansässigen Waren- und Kaufhäuser und größeren Fachgeschäfte erhöht, die zu über 90% die gesetzlich verlängerten Öffnungszeiten in Anspruch nehmen. Dabei konzentriert sich das

abendliche Angebot vielfach nur auf wenige Innenstadt- bzw. Citylagen, die sich durch eine hohe Passantenfrequenz auszeichnen.

Eine Mehrheit für die Abschaffung von gesetzlichen Ladenschlusszeiten

Im Rahmen der Erhebungen wurden die Verbraucher auch nach ihren Vorstellungen über künftige Ladenöffnungszeiten befragt. Die Auswertung ergab, dass nur noch 26% der Verbraucher für eine Ladenöffnung bis 18:30 Uhr von Montag bis Freitag plädieren und 35% für einen Ladenschluss um 14:00 Uhr am Samstag. Knapp 50% der Befragten sprechen sich für eine Öffnung an normalen Werktagen auch nach 18:30 Uhr aus, davon 16% über 20:00 Uhr hinaus. Eine verlängerte Öffnung am Samstagnachmittag über 16:00 Uhr hinaus befürworten 25% der Verbraucher, wenn auch die Verbraucher berücksichtigt werden, die für eine völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten plädieren (vgl. Abb. 3). Es sind vor allem jüngere Konsumenten und berufstätige Verbraucher, die sich für noch längere Öffnungszeiten als die derzeitigen aussprechen.

Werden die Verbraucher mit der Frage nach einer völligen Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten konfrontiert, so sind 45% eher dafür und 36% eher dagegen. Hinsichtlich einer Öffnung am Sonntag plädieren 46% für eine z.T. auf wenige Stunden befristete Öffnung, während 44% der Verbraucher eine grundsätzlich negative Einstellung gegenüber der Sonntagsöffnung formulieren. Die Ergebnisse zeigen deutlich die gegensätzlichen Meinungen bei den Verbrauchern über eine allgemeine Abschaffung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten und eine Öffnung der Geschäfte an Sonn- und Feiertagen. In den Stellungnahmen der Verbraucher spielen sowohl gesellschaftspolitische als auch persönliche Gründe eine Rolle, z.T. berücksichtigen sie auch die Interessen des Verkaufspersonals.

Die Effekte des veränderten Ladenschlusses auf die Verbraucher können in folgenden Punkten zusammengefasst werden:

- Größere Bequemlichkeit beim Einkauf insbesondere in den verlängerten Öffnungszeiten am Samstag.
- Bessere Möglichkeit der Synchronisation von zeitgebundenen Tätigkeiten.
- Hohe Präferenz für den abendlichen und samstäglichem Einkauf in Innenstadtlagen und Einkaufszentren sowie beim Lebensmittelsupermarkt.
- Zunehmende Aufgeschlossenheit für weitgehende Liberalisierung.

Insgesamt kann die Feststellung getroffen werden, dass über die Hälfte der Verbraucher die gesetzlich verlängerten Öffnungszeiten positiv aufgenommen hat. Rund 45% plädieren für eine vollständige Abschaffung, rund 36% gegen eine Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten.

23% der Verkaufsstellen nutzen verlängerte Öffnungszeiten

Im folgenden sollen aus den Erhebungen im Kreis der Verkaufsstellen des Einzelhandels vor allem solche Ergebnisse dargestellt werden, die das Öffnungsverhalten von größeren und kleineren Geschäften im Hinblick auf wesentliche Einflussgrößen abbilden. Die Befragung des ifo Instituts im März/April 1999 bei rund 2 500 Verkaufsstellen des Einzelhandels³ ergab, dass rund 23% der Geschäfte die gesetzlich erweiterten Öffnungszeiten nach 18:30 Uhr an mindestens zwei Tagen von montags bis freitags und am Samstag nach 14:00 Uhr nutzen (vgl. Tab. 2). Auf diese Gruppe von öfnungsaktiven Geschäften entfallen rund 62% des Umsatzes des Einzelhandels in Deutschland.

Hohe Nutzungsintensität bei Geschäften ab 5 Mill. DM Jahresumsatz

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die kleineren Unternehmen (bis 2 Mill. DM Jahresumsatz) nur sehr zurückhaltend von den erweiterten Ladenöffnungszeiten Gebrauch machen. Diese Gruppe von meist inhabergeführten Geschäften nutzen zu 70% die vormaligen Ladenöffnungszeiten bis 18:30 Uhr montags bis freitags und samstags bis 14:00 Uhr. In den kleineren und mittelgroßen Städten nutzen die mittelständischen Unternehmen etwas häufiger die erweiterten Öffnungszeiten am Donnerstag und Freitag, da an diesen Tagen die Käufer- und Passantenfrequenz am Abend üblicherweise etwas höher ist als an den ersten drei Wochentagen (vgl. Abb. 4). Eine vollständige Abendöffnung an allen Werktagen wäre mit zu hohen Personalkosten und persönlichen Belastungen der Geschäftsinhaber verbunden.

Mit zunehmendem Umsatz steigt der Anteil der Geschäfte, die verlängerte Öffnungszeiten in Anspruch nehmen. Ab einem Jahresumsatz von 25 Mill. DM sind es nahezu alle Geschäfte, die die verlängerten Öffnungszeiten als ein wesentliches Element ihrer Absatz- und Verkaufsstrategie ansehen. Zusätzlich zu ihren tiefen und breiten Warensortimenten und den in den letzten Jahren stark ausgeweiteten Werbe- und Informationsanstrengungen wollen die großflächigen Betriebstypen mit den längeren Öffnungszeiten den Kunden in einem größeren Einzugsgebiet ihre große Leistungsfähigkeit demonstrieren (vgl. Abb. 5). Die kleinen und mittleren Geschäfte haben häufig nicht die günstigen absatz- und kostenwirtschaftlichen Voraussetzungen, um mit Hilfe von Skaleneffekten (wie z.B. Kostendegression) und einer hohen Bekanntheit die abendlichen und samstäglchen verlängerten Öffnungszeiten wirtschaftlich positiv zu nutzen.

Große Öffnungsbereitschaft an zentralen Standortlagen

Über 50% der Geschäfte in Einkaufszentren und an sonstigen zentralen Standorten zeichnen sich durch eine offensive Öffnungspolitik an normalen Werktagen über 18:30 Uhr bzw. am Samstag über 14:00 Uhr hinaus aus. Neben den mietvertraglichen Verpflichtungen der Geschäfte zur Öffnung in den straff organisierten Einkaufszentren resultieren die Öffnungsaktivitäten der Geschäfte vor allem aus der vergleichsweise hohen Passanten- und Käuferfrequenz in diesen Standortlagen. Die abendlichen und samstäglischen Öffnungszeiten werden von vielen Verbrauchern als ein wichtiger Indikator für die Kundenfreundlichkeit des jeweiligen Geschäfts oder der Handelsgruppe angesehen.

Ladenöffnung auf 58 Stunden erhöht

Betrug die durchschnittliche wöchentliche Öffnungsdauer im Einzelhandel im Jahre 1995 noch rund 45 Stunden, so erhöhte sie sich seit November 1996 im Zuge der Liberalisierung auf durchschnittlich gut 50 Stunden. Die öfnungsaktiven Geschäfte waren gut 58 Stunden »dienstbereit«, aber auch die öfnungspassiven Unternehmen haben ihre Geschäftszeiten auf durchschnittlich 48 Stunden verlängert. Die größeren Lebensmittelsupermärkte haben ihre Öffnungsdauer sogar auf durchschnittlich fast 70 Stunden ausgeweitet. Um ihren Kunden eine möglichst hohe Betriebsbereitschaft anzubieten, haben diese Geschäfte auf eine Veränderung des Beginns der Öffnungszeit verzichtet wie, im Gegensatz zu den stadtintegrierten Waren- und Kaufhäusern, die vielfach vormittags später öffnen. Soweit die letztgenannten Betriebstypen in kleinen und mittelgroßen Städten vertreten sind, nutzen sie auch nicht immer die maximalen Öffnungszeiten aus, sondern orientieren sich oftmals an den Empfehlungen für gemeinsame Ladenschlusszeiten z.B. um 19:00 Uhr.

Gute Verkehrsanbindung und günstige Parkplätze fördern aktives Öffnungsverhalten

Den Angaben der Verkaufsstellen kann entnommen werden, dass im Rahmen ihrer unmittelbaren Bewertung des derzeitigen Standorts nur wenige Umfeldmerkmale (wie z.B. Verkehrsanbindung, Unterhaltungsangebote) eine hohe Relevanz für ein aktives oder passives Öffnungsverhalten hatten (vgl. Tab. 4). Für über die Hälfte der Geschäfte waren die folgenden Merkmale ohne Bedeutung für ihre Entscheidung hinsichtlich einer Öffnung oder Nichtöffnung: Die Erreichbarkeit des Standorts mit dem Auto (12,8%) und die Vielfalt der im Standortumfeld ansässigen Geschäfte (14,6%) werden von Geschäften als fördernde Faktoren, die mangelnde abendliche »Dienstbereitschaft« der übrigen Dienstleister (18,9%) sowie das Kultur-, Freizeit-

und Gastronomieangebot (13,1%) werden als hemmende Faktoren für eine Abendöffnung angesehen. Aus diesen Bewertungen der Verkaufsstellen kann geschlossen werden, dass die Entscheidung für eine längere Öffnung primär vom spezifischen Waren- und Leistungsangebot sowie der marketingtechnischen Ausprägung des Geschäfts, seiner Größe und Standortlage beeinflusst wird. Die sog. »weichen« Umfeldfaktoren haben nur eine nachrangige Bedeutung für eine grundsätzliche Öffnungsentscheidung.

Sonderregelungen für Sonn- und Feiertage finden stärkere Beachtung als Ausnahmegenehmigungen für längere Ladenöffnung an Werktagen

Vor dem Hintergrund der aktuellen Auseinandersetzungen über die Genehmigungspraxis in einigen Bundesländern wurde in der Öffentlichkeit häufig die Frage gestellt, wie stark die Geschäfte Sonder- bzw. Ausnahmeregelungen zu den allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten tatsächlich in Anspruch nehmen. Nach den Erhebungsergebnissen nutzen rund 15% aller Verkaufsstellen »gelegentlich oder immer« derartige Sonderregelungen an Werktagen (z.B. für Öffnung an normalen Werktagen über 20:00 Uhr und am Samstag über 16:00 Uhr hinaus).

Ein merklich größerer Anteil von knapp 33% der Geschäfte favorisiert dagegen die Sonderregelungen für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen. Insbesondere in Städten zwischen 20 000 und 100 000 Einwohnern nehmen fast 50% der Geschäfte Regelungen für die gelegentlichen Sonntagsöffnungen in Anspruch. Die stadt- und nicht-stadtintegrierten großflächigen Betriebstypen nutzen in einem deutlich höheren Ausmaß diese sonn- und feiertäglichen Sonderregelungen für eine Öffnung als die kleinen und mittleren Geschäfte. Rund 6% aller Geschäfte haben ihren Standort in Gebieten, in denen eine dauerhafte Ausnahmeregelung für die abendliche oder sonntägliche Ladenöffnung gilt, wie z.B. in überregionalen Bahnhöfen, Flughäfen oder Kurorten und traditionellen Touristikgebieten.

Einzelhandel: Rund 25% für Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an Werktagen

In der Beantwortung der Frage nach sinnvollen Ladenöffnungszeiten berücksichtigen die Geschäfte vor allem ihre allgemeine Umsatz- und Ertragssituation sowie ihre Position gegenüber den wichtigsten Konkurrenten. Diese Einflussgrößen bestimmen in einem hohen Maß die Überlegungen vor allem der kleineren Geschäfte über ihre künftigen Ladenöffnungszeiten. Insgesamt plädieren für den Zeitraum von Montag bis Freitag 40% der Geschäfte für eine Ladenöffnung bis 18:30 Uhr, 32% für eine Ladenöffnung über 18:30 Uhr hinaus und 26% für eine völlige Aufhebung von gesetzlichen Restriktionen (vgl. Abb. 6). Auch in den Vorjahren lag der

Anteil der »absoluten« Kritiker eines gesetzlichen Ladenschlusses bei gut 27%. Die kleinen und mittleren Geschäfte, die mit einer völligen Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses nicht einverstanden sind, sehen in den gesetzlichen Ladenschlusszeiten vor allem einen wirksamen Wettbewerbsschutz gegenüber dem großflächigen Einzelhandel. Ein ähnliches Bild wie für die normalen Werktage ergibt sich für den Samstag.

Für ein generelles Verbot der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen sprechen sich 57% der Geschäfte aus, 12% für eine zeitlich befristete Öffnung an diesen Tagen und 21% für eine völlige Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlussvorschriften. Der hohe Anteil von 10% der Geschäfte, der sich zu dem Problem der Sonn- und Feiertagsöffnung nicht äußert, zeigt recht deutlich, wie schwierig es ist, den Schutz der verfassungsmäßig verankerten Sonn- und Feiertagsruhe zu bewerten. Insbesondere die Kleinst-Geschäfte (unter 250 000 DM Jahresumsatz) auf der einen Seite und die größeren Geschäfte (25 Mill. DM und mehr) plädieren überdurchschnittlich häufig für eine Öffnung an diesen Tagen. Verbunden mit Freizeit- und Unterhaltungsangeboten werden im Fall einer möglichen Sonntagsöffnung vor allem die Einkaufszentren und großflächigen Betriebstypen eine hohe Käuferfrequenz auf sich ziehen.

Nach den Ergebnissen der Befragung des ifo-Instituts hat sich die Änderung des Ladenschlussgesetzes von 1996 folgendermaßen auf den Einzelhandel ausgewirkt:

- Die großflächigen Betriebstypen und größeren Fachgeschäfte konnten infolge offensiver Öffnungsstrategien ihre Marktposition sichern und z.T. ausbauen. Dieser Effekt beruht aber zu einem wesentlichen Teil auf der warenwirtschaftlichen und marketingtechnischen Leistungsfähigkeit dieser Geschäfte, die in Kombination mit den verlängerten Öffnungszeiten besser »präsentiert« werden kann. Die kleinen und mittleren Geschäfte haben vielfach nicht die betrieblichen und personalmäßigen Ressourcen, um die verlängerten abendlichen und samstäglichen Öffnungszeiten wirtschaftlich zu nutzen.
- Die verlängerten Öffnungszeiten haben zu einer weiteren Differenzierung der Leistungsprofile von einzelnen Geschäften und Filialsystemen geführt. Viele Verbraucher sehen in den verlängerten Öffnungszeiten einen wichtigen Indikator für die Kundenaufgeschlossenheit des Geschäfts.
- Die zentralen Standortlagen des Einzelhandels haben an Bedeutung gewonnen, da in diesen Gebieten überdurchschnittlich häufig öffnungsaktive Geschäfte ansässig sind, die mit ihren tiefen und breiten Fachsortimenten und bekannten Markenwaren den Erwartungen der Spätabendkäufer mehr oder weniger genau entsprechen.
- Modellgestützte Berechnungen deuten darauf hin, dass die öffnungsaktiven Geschäfte in den letzten zweieinhalb Jahren einen günstigeren Umsatzverlauf verzeichnen konnten als die öffnungspassiven Geschäfte.

Durch diese öffnungsstimulierten Effekte wurde der Strukturwandel im Einzelhandel forciert. Verbunden mit den übrigen Einflussfaktoren der hohen Strukturpolitik im Einzelhandel (wie z.B. verstärkte Niedrigpreisstrategien und Werbeaktivitäten der Filialsysteme) konnten die national agierenden größeren Handelsunternehmen ihre Wettbewerbsposition etwas ausbauen zu Lasten der kleinen und mittleren Unternehmen, die häufig aufgrund ihrer Betriebs- und Kostenstrukturen die verlängerten abend- und samstäglichen Öffnungszeiten nicht nutzen können.

Im folgenden sollen noch einmal die grundlegenden ökonomischen Überlegungen im Zusammenhang mit gesetzlichen Ladenschlusszeiten dargelegt und aufbauend darauf die Vorschläge des ifo-Instituts zur Weiterentwicklung des Gesetzes über Ladenschlussfristen zur Diskussion gestellt werden.

Keine ökonomische Rechtfertigung des gesetzlichen Ladenschlusses

Eine rationale Wirtschaftspolitik, die sich an einem effizienten Umgang mit Ressourcen orientiert, sollte von Eingriffen in die private Wirtschaftstätigkeit absehen, solange kein Fehler im Funktionieren der Märkte erkennbar wird. Dieses Prinzip der »Nicht-Einmischung« gilt auch für den Fall der Ladenöffnungszeiten. Denn a priori gibt es keinen Grund für die Vermutung, dass die Marktwirtschaft hinsichtlich der Öffnungszeiten versagt, während sie in vielen anderen Dimensionen wie Preis, Menge und Qualität gut funktioniert. Die Öffnungszeiten der Einzelhändler sind im marktlichen Wettbewerb eine effiziente Reaktion auf die gewünschten Einkaufszeiten der Konsumenten. Die gegenwärtige gesetzliche Begrenzung der Ladenöffnungszeiten verhindert, dass die Einzelhandelsgeschäfte auf diese Wünsche eingehen können.

Für eine rationale Wirtschaftspolitik lassen sich gesetzliche Beschränkungen der Ladenöffnungszeiten nur dann rechtfertigen, wenn Marktfehler identifiziert und diese durch die Politik korrigiert werden können. Ein Marktfehler könnte darin bestehen, dass die Geschäfte zu lange öffnen, weil sie sich gegenseitig »Gewinne abluchsen« können, wenn sie ihre Öffnungszeiten ausdehnen. Das setzt aber voraus, dass der Preis der Waren über den marginalen Kosten ihrer Bereitstellung liegt. Dieser Marktfehler kann aber nur auftreten, wenn die Wettbewerbsintensität gering ist, was für weite Teile des Einzelhandels kaum plausibel ist.

Ein zweiter möglicher Marktfehler ergibt sich, wenn die Bevölkerung ohne ein Ladenschlussgesetz nicht in hinreichendem Umfang in den Genuss gemeinsamer Freizeit käme. Als Rechtfertigung für einen bundeseinheitlichen Ladenschluss ist das Argument allerdings ebenfalls ungeeignet. Denn erstens berücksichtigt jeder Arbeitnehmer bereits die Vor- und Nachteile, die ihm und seiner Familie entstehen, wenn er darüber entscheidet, ob er am Abend oder Sonntag

für entsprechende Lohnzuschläge tätig werden soll. Zweitens deutet die Tatsache, dass Autobahnen und Naherholungsgebiete an den Wochenenden häufig überlastet sind, eher auf ein Zuviel an Koordination als auf ein Zuwenig. Und drittens kann die Synchronisation der Freizeit im Sinne der Subsidiarität ebenso gut auf der Ebene der Gemeinden oder Landkreise geregelt werden.

Ein dritter Marktfehler könnte darin bestehen, dass ohne Ladenschlussregelung die Öffnungszeiten der einzelnen Geschäfte nicht mehr ausreichend koordiniert werden und sich die Kunden daher nicht mehr auf einheitliche Öffnungszeiten verlassen können. Im Zuge der Liberalisierung kann es temporär tatsächlich zu einem solchen Koordinationsproblem kommen. Um die notwendige Koordination von politischer Seite zu erleichtern, bedarf es allerdings keines bundeseinheitlichen Ladenschlussgesetzes. Es genügt, wenn informelle Absprachen im Einzelhandel zugelassen werden oder wenn – im Sinne der Subsidiarität – den Landkreisen und kreisfreien Städten die Möglichkeit eingeräumt wird, die lokalen Bedürfnisse zu ermitteln und den Abstimmungsprozess zu moderieren.

Eine ökonomische Analyse der Ladenöffnungszeiten zeigt, dass sich zwar einige Argumente für Marktfehler konstruieren lassen, dass diese aber insgesamt zu schwach sind, um den Eingriff über ein bundeseinheitliches Ladenschlussgesetz verteidigen zu können. Die gegenwärtige Regulierung ist daher nur schwer zu rechtfertigen. Im Gegenteil, sie ist sogar ökonomisch schädlich. Denn der gesetzliche Ladenschluss schränkt nicht nur Konsumenten und Einzelhändler in ihren Freiheiten ein. Er verringert sogar die Funktionsfähigkeit des Marktes, da den Konsumenten die Suche nach dem günstigsten Angebot erschwert und damit die Wettbewerbsintensität gemindert wird. Aus Sicht einer rationalen Wirtschaftspolitik kann man daher nur zu dem Schluss kommen, dass der Eingriff in private Entscheidungen durch das Ladenschlussgesetz beseitigt werden sollte.

Reformkonzept unter wettbewerbspolitischen Aspekten

Dem Vorschlag des ifo-Instituts aus dem Jahr 1995, die Öffnungszeiten an Werktagen von Montag bis Freitag bis 22:00 Uhr auszudehnen, ist die Politik mit einer moderaten Verlängerung der Öffnungszeiten bis 20:00 Uhr nur auf halbem Weg gefolgt. Schon damals war erkennbar, dass ein erster Liberalisierungsschritt zu einer Eigendynamik in Richtung einer vollständigen Aufhebung auch der geänderten gesetzlichen Ladenschlusszeiten führen würde, wie es in anderen Ländern zu beobachten war. Die zunehmende Intensität des Wettbewerbs und die Vielzahl von Sonder- und Ausnahmegenehmigungen von den allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten haben diesen Prozess der »Entleerung« des Ladenschlussgesetzes in den letzten zwei Jahren beschleunigt. Dies hat auch zu einer Rechtsunsicherheit geführt, da die

landesspezifische Genehmigungspraxis für Sonder- und Ausnahmeregelungen zunehmend sowohl politischen als auch unternehmerischen Anforderungen und Interessen ausgesetzt war, die eine völlige Liberalisierung der Ladenöffnung zum Ziel hatten. Ein wesentliches Ziel des folgenden Reformkonzepts ist es daher, das Ladenschlussgesetz vom »Ballast« der zahlreichen Sonder- und Ausnahmeregelungen zu befreien.

Im Hinblick auf ein Reformkonzept ist die grundsätzliche Frage zu stellen, welche gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Begründungen können die aus dem Ladenschlussgesetz resultierenden Beschränkungen der Handlungsfreiheit von Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern rechtfertigen. Die arbeitsschutzrechtlichen Argumente haben nur noch geringe Bedeutung, da Dauer und Lage der Arbeitszeiten in einer Vielzahl von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen geregelt sind. Ein Schutz vor ungewöhnlichen und sozial unerwünschten Arbeitszeiten ist nicht nur ein Problem des Einzelhandels, sondern vieler Branchen mit Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit. Der gesetzliche Ladenschluss in seiner arbeitsschutzrechtlichen Interpretation und politischen Zielsetzung stellt ein Privileg des Einzelhandels dar, dessen Verteidigung zwar aus arbeits- und sozialpolitischen Gründen verständlich ist, dem aber aus ökonomischen Gründen die wirtschafts- und wettbewerbspolitische Rechtfertigung fehlt.

Die vorliegende Studie hat gezeigt, dass es keine ökonomisch überzeugenden Argumente für eine Beibehaltung eines gesetzlichen Ladenschlusses gibt und eine Aufhebung mit positiven Wohlfahrtseffekten verbunden wäre. Zwar haben sowohl Verbraucher als auch Einzelhandelsunternehmen ein erkennbares Interesse an geregelten und transparenten Einkaufszeiten, aber diese Interessen sind nur schwer auf einen Nenner zu bringen. Die wirtschaftlichen Interessen der größeren und kleineren Geschäfte sowie die Präferenzen der verschiedenen Verbrauchergruppen sind zu unterschiedlich, um zu einheitlichen Regelungen zu kommen. Daher sollte der Suchprozess nach optimalen Öffnungszeiten stärker als bisher dem Wettbewerb überlassen und gleichzeitig die rechtlichen Möglichkeiten der Geschäfte erweitert werden, ihre Öffnungszeiten zu koordinieren; die Abstimmung darf jedoch nicht den Charakter eines Kartells annehmen. Welcher Öffnungsbedarf tatsächlich besteht, können die Einzelhandelsgeschäfte sehr viel besser beantworten als gesetzliche Regeln. Der bisherige Konsens über verbindliche Ladenschlussregeln beschränkt zu sehr die individuellen Handlungsfreiheiten bestimmter Gruppen von Verbrauchern, Einzelhandelsunternehmen und Beschäftigten.

Eine gesetzliche Einschränkung der Öffnungszeiten kann daher nur mit gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen begründet werden, für die insbesondere die Sonn- und Feiertagsruhe eine zentrale Rolle spielt. Ökonomische Gründe können kaum eine restriktive Öffnung an diesen

Tagen rechtfertigen. Das ifo-Institut berücksichtigt aber in seinem Vorschlag, dass die Sonn- und Feiertagsruhe in ihrer verfassungs- und gesellschaftspolitischen Verankerung eine feste Grundlage besitzt.

Vollständige Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses von Montag bis Samstag

Es wird vorgeschlagen, die gesetzlichen Ladenschlusszeiten von Montag bis Samstag völlig aufzuheben. Dies hat zur Folge, dass die bisherigen Sonderregelungen und Ausnahmegenehmigungen an Werktagen z.B. für sog. Spätabendöffnungen nach 20:00 Uhr überflüssig werden.

Weder eine ökonomische Analyse noch eine ordnungspolitische Bewertung des derzeitigen Ladenschlussgesetzes kann eine Intervention des Staates hinsichtlich einer zeitlichen Befristung der »Markt«-Öffnung von Einzelhandelsgeschäften rechtfertigen. Die hieraus resultierenden Beschränkungen der Handlungsfreiheiten der Einzelhandelsgeschäfte und der Verbraucher führen häufig zu Öffnungszeiten, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll sind, da sie den Wünschen und Präferenzen bestimmter Gruppen von Marktteilnehmern zunehmend nicht mehr entsprechen.

Die hohe Intensität des Wettbewerbs im Einzelhandel wird bei der vorgeschlagenen Aufhebung des gesetzlichen Ladenschlusses zur Folge haben, dass die Geschäfte ihre Öffnungszeiten grundsätzlich nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien gestalten. Hierdurch wird die Gefahr von zu langen oder zu kurzen Ladenöffnungszeiten gemindert. Gesetzliche Ladenschlusszeiten beeinträchtigen diesen Prozess der Bewertung von wirtschaftlich sinnvollen Öffnungszeiten im Einzelhandel. Es werden nur die Geschäfte ihre Öffnung über 20:00 Uhr hinaus verlängern, die z.B. infolge ihres speziellen Waren- und Leistungsangebots oder ihres Standorts den Erwartungen von sog. Spätabendkunden entsprechen. Daher werden nur wenige Geschäfte eine mögliche maximale Öffnungsdauer bis 24:00 Uhr in Anspruch nehmen. Es wird zu einer starken Differenzierung der abendlichen und samstäglischen Öffnungszeiten kommen, die stärker als bisher an den Kosten und Umsätzen bzw. Erträgen orientiert sein werden.

Bundeseinheitliche Öffnung an vier Adventsonntagen

Das ifo-Institut schlägt vor, dass an den vier Sonntagen vor dem 24. Dezember bundeseinheitlich die Öffnung der Verkaufsstellen erlaubt wird. Die Befugnis zur Entscheidung über eine Öffnung an den restlichen Sonntagen wird generell auf die Bundesländer übertragen, die anhand der landesrechtlichen Regelungen für die Ruhe an Sonn- und Feiertagen stärker als bisher regionsspezifische Gegebenheiten berücksichtigen können.

Der Vorschlag für eine bundeseinheitliche Öffnung an den vier aufeinanderfolgenden Sonntagen vor dem 24. Dezember (z.B. von 11:00 bis 18:00 Uhr) lässt sich folgendermaßen begründen:

- Eine Ladenöffnung an den Adventsonntagen wird zu einer Entlastung der verkaufsoffenen Samstage beitragen, die vielfach durch einen starken Ansturm der Verbraucher aus dem größeren Einzugsbereich auf Innenstädte und Einkaufszentren gekennzeichnet sind.
- Die zahlreichen Weihnachtsmärkte und andere Veranstaltungen anlässlich der Adventsonntage in den verschiedenen Einzelhandelsagglomerationen bieten den Einzelhandelsgeschäften eine gute Plattform für einen erfolgreichen Sonn- und Feiertagsverkauf und besondere Warenangebote.
- Eine bundeseinheitliche Regelung ist vor allem deshalb zu empfehlen, um die Öffnung der Geschäfte an diesen Sonntagen nicht von amtlichen Genehmigungen abhängig zu machen und einen Öffnungswettbewerb zwischen benachbarten Städten zu vermeiden.

Der Vorschlag einer allgemeinen Öffnung an den Adventsonntagen entspricht den Wünschen vieler Konsumenten und Einzelhandelsgeschäfte, an diesen Tagen ohne große zeitliche Anspannung den weihnachtlichen Einkauf bzw. Verkauf besser zu organisieren als bisher.

Übertragung der Entscheidung über Sonn- und Feiertagsöffnung an die Kommunen

Ein wesentliches Ziel des Vorschlags, die Entscheidung über eine Sonn- und Feiertagsöffnung den kreisfreien Städten und Landkreisen zu überlassen, ist die stärkere Berücksichtigung von regionsspezifischen Gegebenheiten. Darüber hinaus kann eine solche Lösung dazu beitragen, den örtlichen Handel stärker in das kommunale Geschehen an Sonn- und Feiertagen einzubinden.

Im Rahmen eines »Sonn- und Feiertags-Ladenschlussgesetzes« überträgt der Gesetzgeber den Bundesländern das Recht, über eine Verordnungsermächtigung die grundsätzliche Entscheidungsbefugnis über eine Sonn- und Feiertagsöffnung an die kommunalen Gebietskörperschaften zu delegieren. Die Zahl der für die Öffnung relevanten Tage muss dem Gebot der verfassungsmäßig verankerten Sonn- und Feiertagsruhe entsprechen. Die Länder sollten über mindestens zwei Drittel der Sonntage frei verfügen können, und sie sollten die Verfügungsrechte nach Möglichkeit auch ungeschmälert auf die Gemeinden übertragen. Innerhalb dieses Freiraums können dann die kommunalen Entscheidungsträger unter Berücksichtigung der regionsspezifischen Angebots- und Nachfragestrukturen und der besonderen Bedingungen über eine Ladenöffnung entscheiden.

Dabei sollten sich die Kommunen an den allgemeinen landesrechtlichen Regelungen zur Sonn- und Feiertagsruhe und ihrer verfassungsmäßigen Verankerung orientieren.

Eine Begründung sollte künftig nicht mehr erforderlich sein. Viele Rechtfertigungsgründe für Ausnahmegenehmigungen haben ohnehin nur noch einen geringen Bezug zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Realität und lassen sich sehr unterschiedlich und interessenbezogen interpretieren.

Die bisherigen Sonderregelungen für Touristik- und Erholungsgebiete sowie Kurorte sollten erhalten bleiben, um in der Praxis erprobte und bewährte Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen nicht zu gefährden. Allerdings sollten die spezifischen Regelungen hinsichtlich des Sonntagsverkaufs bestimmter Waren soweit wie möglich aufgehoben werden, um der Gefahr einer zu weiten Auslegung und damit unterschiedlichen Interpretationen von Warenarten zu begegnen (z.B. Touristikbedarf, Reisebedarf). Um das Vagabundieren von Kaufkraftströmen zwischen den Gemeinden möglichst zu vermeiden, sollten sich die Kommunen – ggf. unter der Moderation der Dienstaufsichtsbehörden – über eine Öffnung an bestimmten Sonn- und Feiertagen koordinieren können.

Die Überlegungen zum Verwaltungsvollzug einer eventuellen Sonn- und Feiertagsöffnung berücksichtigen nicht die zahlreichen arbeits-, tarif- und mitbestimmungsrechtlichen Regelungen, denen in der Praxis ein entscheidender Einfluss zugemessen werden muss.

Erweiterung der kartellrechtlichen Möglichkeiten zur Koordinierung von gemeinsamen Ladenöffnungszeiten

Nach § 3 Abs. 2 des Ladenschlussgesetzes aus dem Jahr 1996 sind Empfehlungen über gemeinsame Ladenöffnungszeiten auch unter Einbeziehung von Großbetriebsformen des Einzelhandels zulässig. In den letzten zwei Jahren hat sich gezeigt, dass eine Vielzahl von meist kleineren Geschäften den verabschiedeten Empfehlungen über gemeinsame Öffnungszeiten nicht gefolgt ist, da die Umsätze in den verlängerten Öffnungszeiten zu gering und die mit der Öffnung verbundenen Kosten zu hoch ausfielen. Die oft erwähnten positiven Effekte gemeinsamer Öffnungszeiten reichen offensichtlich nicht aus, kleinere Geschäfte zu verlängerten Öffnungszeiten zu veranlassen.

Aus dieser Erfahrung heraus wird vorgeschlagen, den bisherigen kartellrelevanten Freiraum der Geschäfte bzw. Einzelhandelsunternehmen für eine Koordinierung von gemeinsamen Öffnungszeiten zu erweitern. Der Anreiz zur Öffnung könnte dadurch gefördert werden, dass Standorte in neuen und gewachsenen Einzelhandelsagglomerationen allmählich eine ähnliche

Organisationsstruktur wie Einkaufszentren und -passagen annehmen, die sich durch einen einheitlichen Marktauftritt ihrer Geschäfte, gemeinsame Werbe- und Informationsaktivitäten sowie gemeinsame Ladenschlusszeiten auszeichnen.

Im Zuge einer eventuellen Aufhebung der gesetzlichen Ladenschlusszeiten an den Werktagen wird sich vermutlich der schon häufig spürbare Wettbewerbsvorsprung öffnungsaktiver Geschäfte in zentral geleiteten Einkaufszentren noch weiter vergrößern. Aus diesem Grund sind verstärkt Überlegungen darüber anzustellen, wie sich in ähnlichen Einzelhandelsagglomerationen, die nicht unter einer einheitlichen Leitung stehen, gemeinsame Öffnungszeiten organisieren lassen. Dabei sollten auch Elemente einer befristeten Selbstverpflichtung nicht außer acht gelassen werden, wenn die Geschäfte gemeinsame Investitionen tätigen, um z.B. die marketingtechnischen Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abendverkauf zu verbessern.

Die bisherigen Modelle einer freiwilligen Bindung an Empfehlungen über gemeinsame Öffnungszeiten finden deshalb keine hohe Akzeptanz bei den kleinen und mittleren Geschäften, weil bei ihnen häufig die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Öffnung fehlen und sie andere Ziele verfolgen als die großflächigen Betriebstypen. Eine etwas intensivere Bindung an Empfehlungen, die stärker auch die Interessen der kleinen und mittleren Geschäfte berücksichtigen, könnte derartigen Empfehlungen zu mehr Erfolg verhelfen als bisher.

Fazit

Die zeitliche Beschränkung der Öffnungsaktivitäten des Einzelhandels ist nicht mehr zeitgemäß. Die gesetzlichen Ladenschlusszeiten engen die Handlungsfreiheit der Beteiligten ein, und sie reduzieren unnötigerweise das Arsenal der Wettbewerbsinstrumente des Einzelhandels. Eine Reform, die die völlige Aufhebung gesetzlicher Ladenschlusszeiten von Montag bis Samstag zum Inhalt hat, kann nicht nur die weltweit anerkannte Leistungsfähigkeit des deutschen Einzelhandels weiter entwickeln und verbessern, sie wäre auch ein Signal, dass sich am Standort Deutschland etwas bewegen lässt.

¹ Vgl. auch das erste Ladenschlussgutachten des ifo Instituts: U.Chr. Täger, K. Vogler-Ludwig, S. Munz, Das deutsche Ladenschlussgesetz auf dem Prüfstand, Schriftenreihe des ifo Instituts, Band 139, Berlin-München 1995.

² Zur ersten Kontrollbefragung vgl. K. Halk, U.Chr. Täger, Verbraucher begrüßen neue Ladenöffnungszeiten, in: ifo Schnelldienst 23/1998, S. 3ff.

³ Vgl. auch: K. Halk, U.Chr. Täger, Wie wirkt das neue Ladenschlussgesetz auf den Einzelhandel?, in: ifo Schnelldienst 1-2/1999, S. 7 ff.

Tab. 1

Von den Verbrauchern präferierte Geschäftstypen ^{a)} bei Einkäufen nach 18.30 Uhr bzw. samstags nach 14.00 Uhr (1999)

	... % der Verbraucher bevorzugen in den verlängerten Ladenöffnungszeiten...							
	Fachgeschäfte	LM-Supermärkte/Discounter	Fach-/Verbrauchermärkte	Warenhäuser	Geschäfte in EK-Zentren	Sonstige Geschäfte	ganz unterschiedlich	keine Angabe
Insgesamt	27	64	33	33	29	9	16	1
Westdeutschland	28	62	34	35	29	9	16	0
Ostdeutschland	21	74	29	28	30	8	12	1
Geschlecht								
männlich	28	62	35	31	30	10	17	0
weiblich	26	66	30	35	28	8	15	1
Alter								
bis 19	37	55	19	48	38	12	13	-
20-29	27	66	35	30	30	10	20	-
30-39	29	68	32	35	30	9	13	-
40-49	21	65	35	31	27	7	17	1
50-59	20	66	34	31	28	8	16	0
60 und mehr	29	60	37	32	24	7	14	2
Monatliches Haushaltsnettoeinkommen in DM								
bis unter 1 500	26	60	28	37	33	4	19	-
1 500 bis unter 3 000	24	67	32	26	27	8	16	1
3 000 bis unter 4 500	23	64	32	36	27	5	13	1
4 500 bis unter 6 000	30	64	33	32	33	8	16	0
6 000 und mehr	29	64	35	36	28	14	15	-
^{a)} Mehrfachnennungen waren möglich.								

Quelle: Infratest/ifo Institut, Mai 1999.

Tab. 2

**Öffnungsverhalten von Geschäften nach
Umsatzgrößenklassen (Stand: Mai 1999)**

Jahresumsatz von ... bis unter... DM	... % der Geschäfte ^{a)} in der jeweiligen Umsatz- größenklasse öffnen zu folgenden Zeiten		
	mindestens 2 x an normalen Werktagen (montags bis freitags) nach 18.30 Uhr	am Samstag nach 14.00 Uhr	mindestens 2 x an normalen Werktagen und am Samstag
Unter 250.000	25	21	16
250.000 - 1 Mill.	29	25	20
1 Mill. - 2 Mill.	33	31	21
2 Mill. - 5 Mill.	46	37	30
5 Mill. - 25 Mill.	81	77	71
25 Mill. - 50 Mill.	92	95	91
50 Mill. - 100 Mill.	98	98	97
100 Mill. und mehr	99	99	99
Insgesamt	33	29	23
^{a)} Gewichtete Ergebnisse			

Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

Tab. 3

Tatsächliche Ladenschlußzeiten im Einzelhandel nach Betriebstypen ^{a)}

Betriebstyp	... % der Verkaufsstellen ^{b)} des jeweiligen Betriebstyps haben geöffnet ...				Anteil der Verkaufsstellen des jeweiligen Betriebstyps in %		
	Montag bis Mittwoch bis 18.30 nach 18.30		Donnerstag und Freitag bis 18.30 nach 18.30		Samstag bis 14.00 nach 14.00		
Kleines Fachgeschäft (unter 400 qm)	74,1	23,8	65,8	32,4	73,2	24,2	78,8
Mittleres Fachgeschäft (400-800 qm)	61,9	38,1	44,9	55,1	54,7	41,9	4,6
Größeres Fachgeschäft (über 800 qm)	60,0	40,0	37,3	62,7	51,7	45,0	2,3
Fachmarkt	10,9	89,1	7,3	92,7	16,1	82,1	2,1
Lebensmittelsupermarkt	50,0	49,0	48,0	50,0	74,5	24,5	3,8
SB-Warenhaus/Verbrauchermarkt	11,8	88,2	5,9	94,1	29,4	70,6	0,7
Kauf-/Warenhaus	30,2	69,8	11,6	88,4	16,3	83,7	1,7
Sonstiger Betriebstyp	48,6	46,6	51,0	35,3	57,1	36,7	5,7
Keine Angabe	55,6	44,4	55,6	44,4	66,7	33,3	0,3
Insgesamt	68,3	29,7	60,1	38,3	68,5	28,8	100

^{a)} Gewichtete Ergebnisse. ^{b)} Differenz zu 100 %: keine Angaben

Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept

Tab. 4

Einfluß von Standortmerkmalen auf das Öffnungsverhalten von Einzelhandelsverkaufsstellen

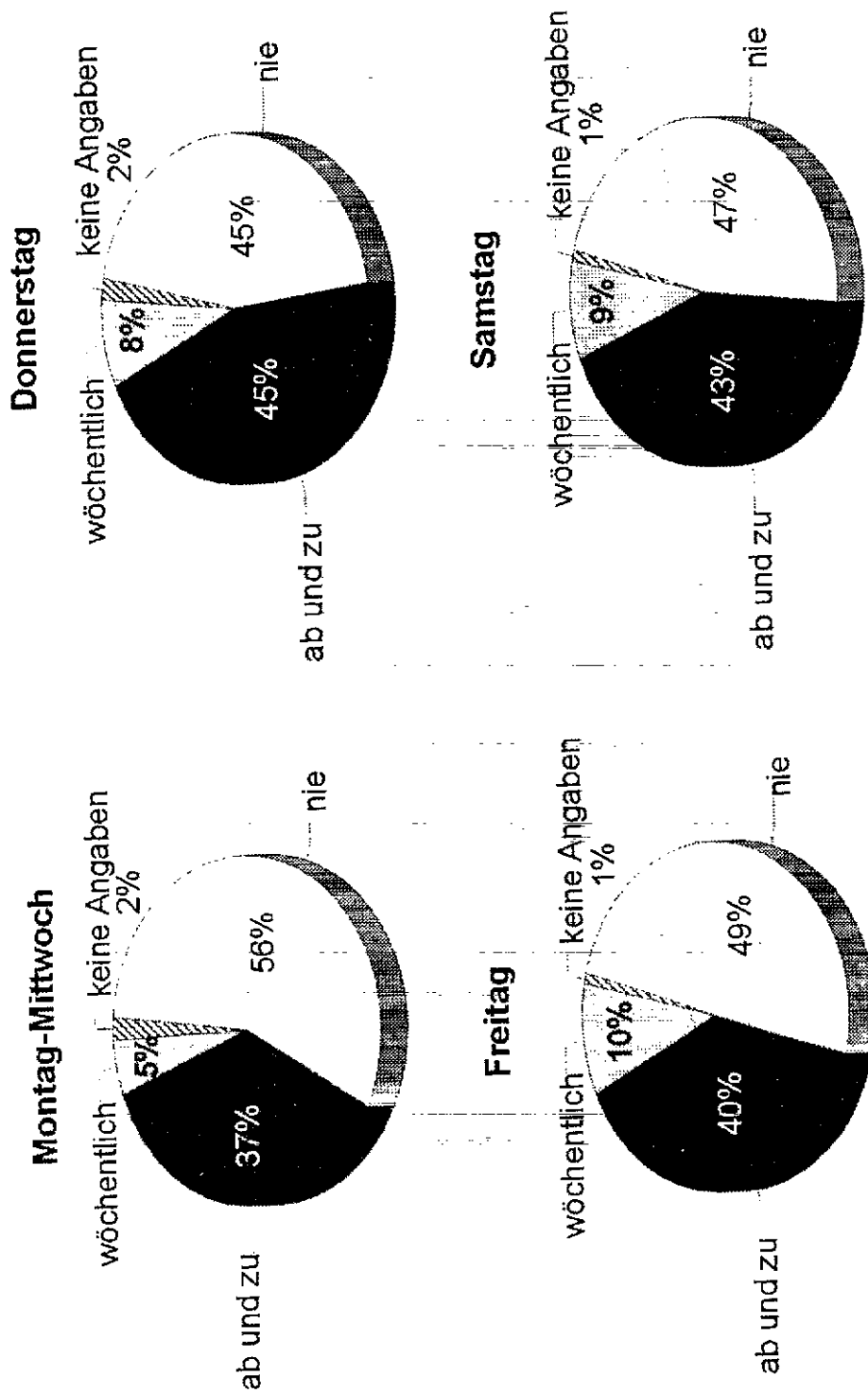
Einflußmerkmale hinsichtlich Geschäfts- und Standortlage	Im Urteil von ... % der Verkaufsstellen spricht das jeweilige Merkmal im Hinblick auf die Verlängerung der abendlichen Öffnungszeiten			
	für eine Verlängerung	gegen eine Verlängerung	war ohne Einfluß auf die Entscheidung	keine Antwort
Erreichbarkeit mit dem Auto inklusive Parkplätze	12,8	8,9	64,4	13,9
Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr	8,7	10,5	64,0	16,8
Abendliche Öffnung von Banken, Arztpraxen, Versicherungen und kommunalen Einrichtungen	6,1	18,9	56,3	18,7
Kultur, Freizeitangebote, Gastronomie	9,8	13,1	59,3	17,8
Vielfalt an unterschiedlichen Geschäften in der Umgebung	14,6	12,4	55,5	17,5
Gemeinschaftswerbung, Stadtmarketing	8,6	12,1	60,0	19,3

Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

Abb. 1

Nutzung der neuen Ladenöffnung durch die Verbraucher

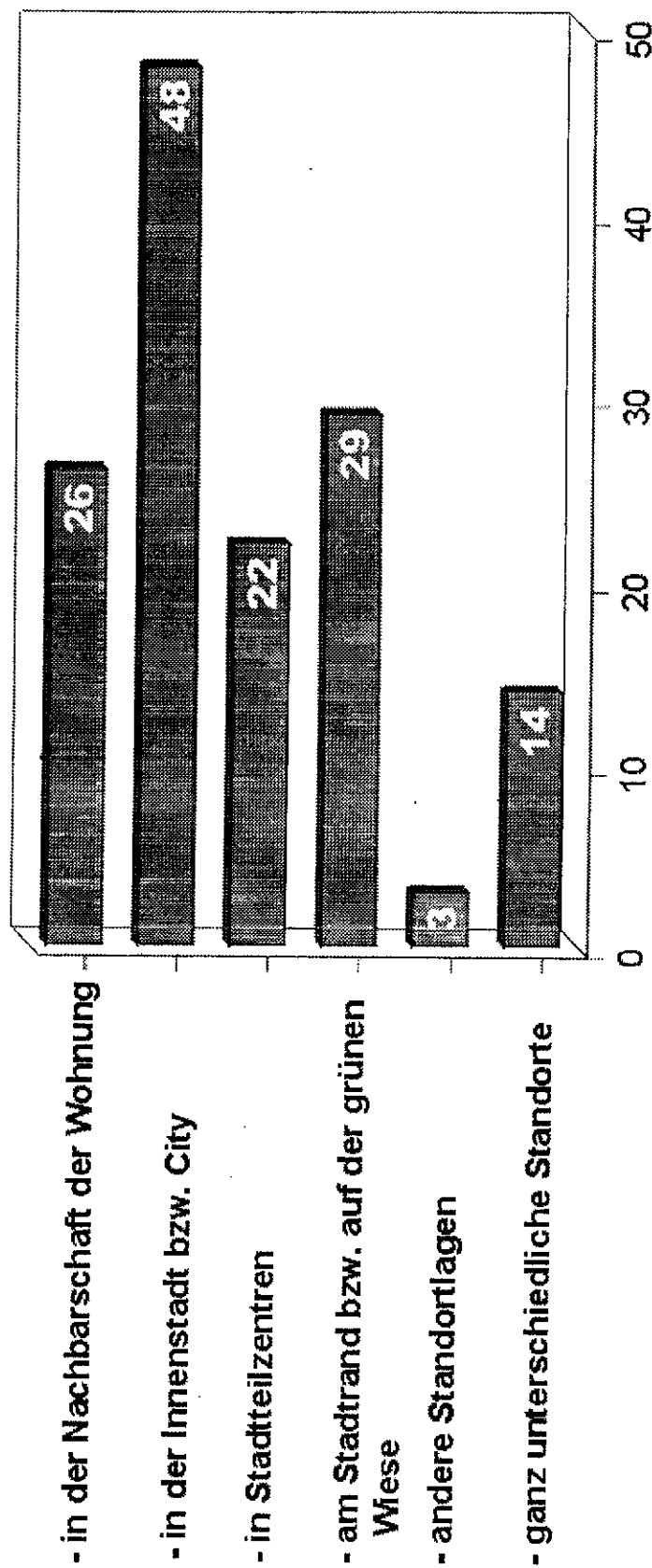
- Angaben in % der befragten Verbraucher -



Quelle: ifo/Infratest - Ladenschluß-Kundenbefragung 1999.

Kundenpräferenzen für Einzelhandels-Standorte in der verlängerten Ladenöffnung

... % der Verbraucher ¹⁾ bevorzugen für ihre Einkäufe in den erweiterten Öffnungszeiten folgende Standortlagen:



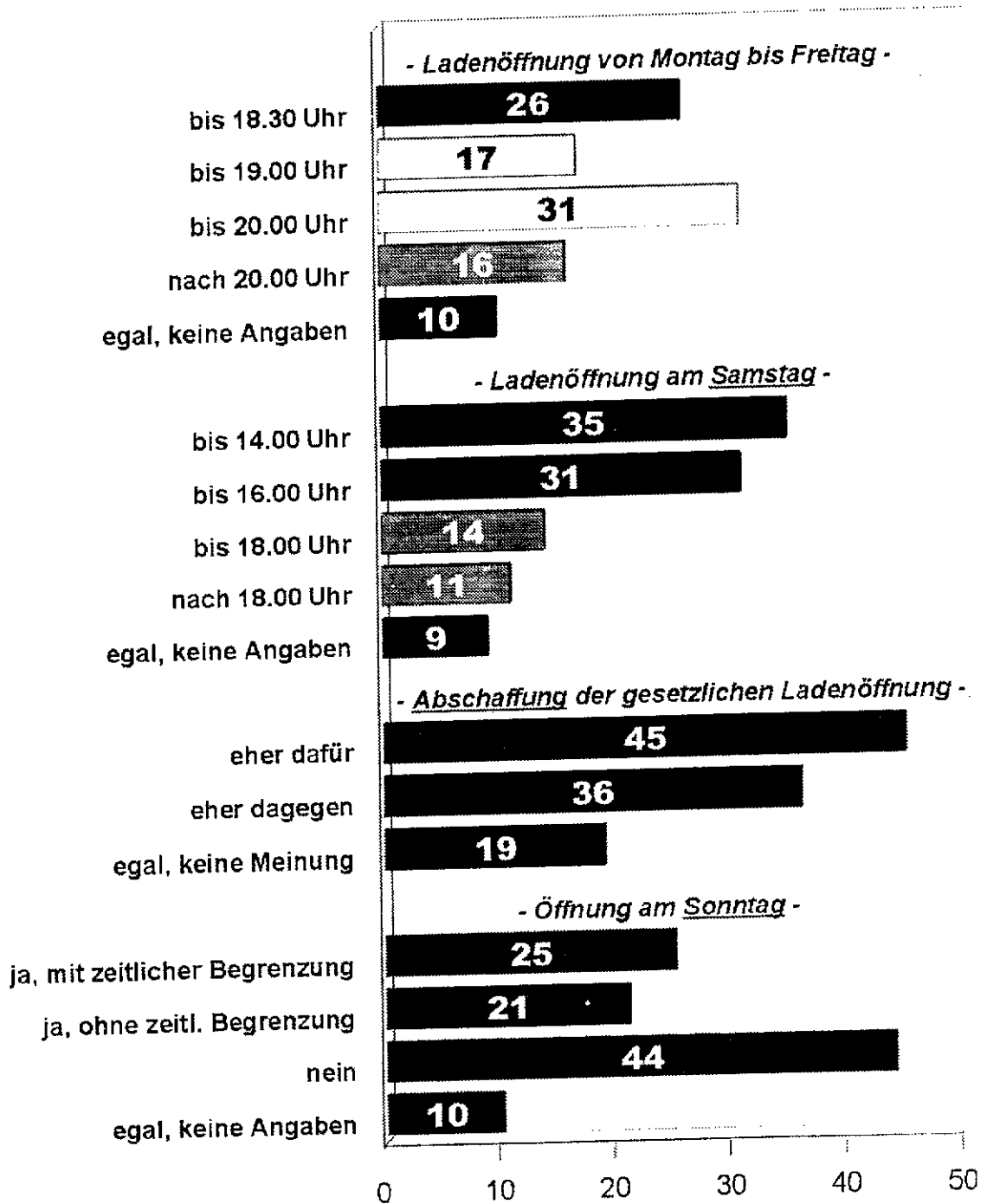
1) Mehrfachnennungen waren möglich.

Quelle: ifo/InfraTest - Ladenschluß-Kundenbefragung 1999.

Abb.3

Meinungen von Verbrauchern über künftige gesetzliche Ladenöffnung

... % der Verbraucher sind folgender Meinung:



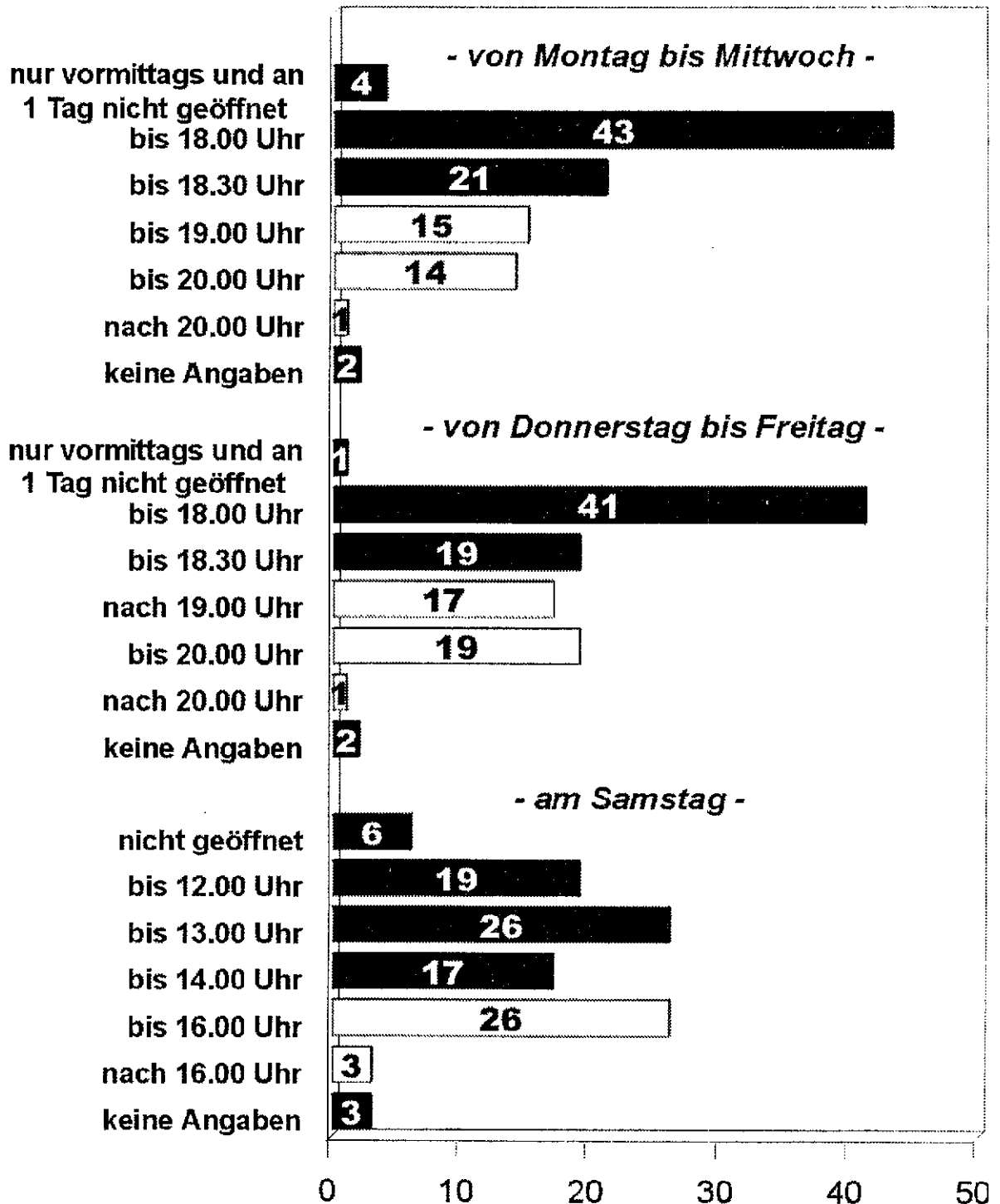
Quelle: ifo/Infratest - Ladenschluß-Kundenbefragung 1999.

Abb.4

Öffnungsverhalten des Einzelhandels

- Stand: Mai 1999 -

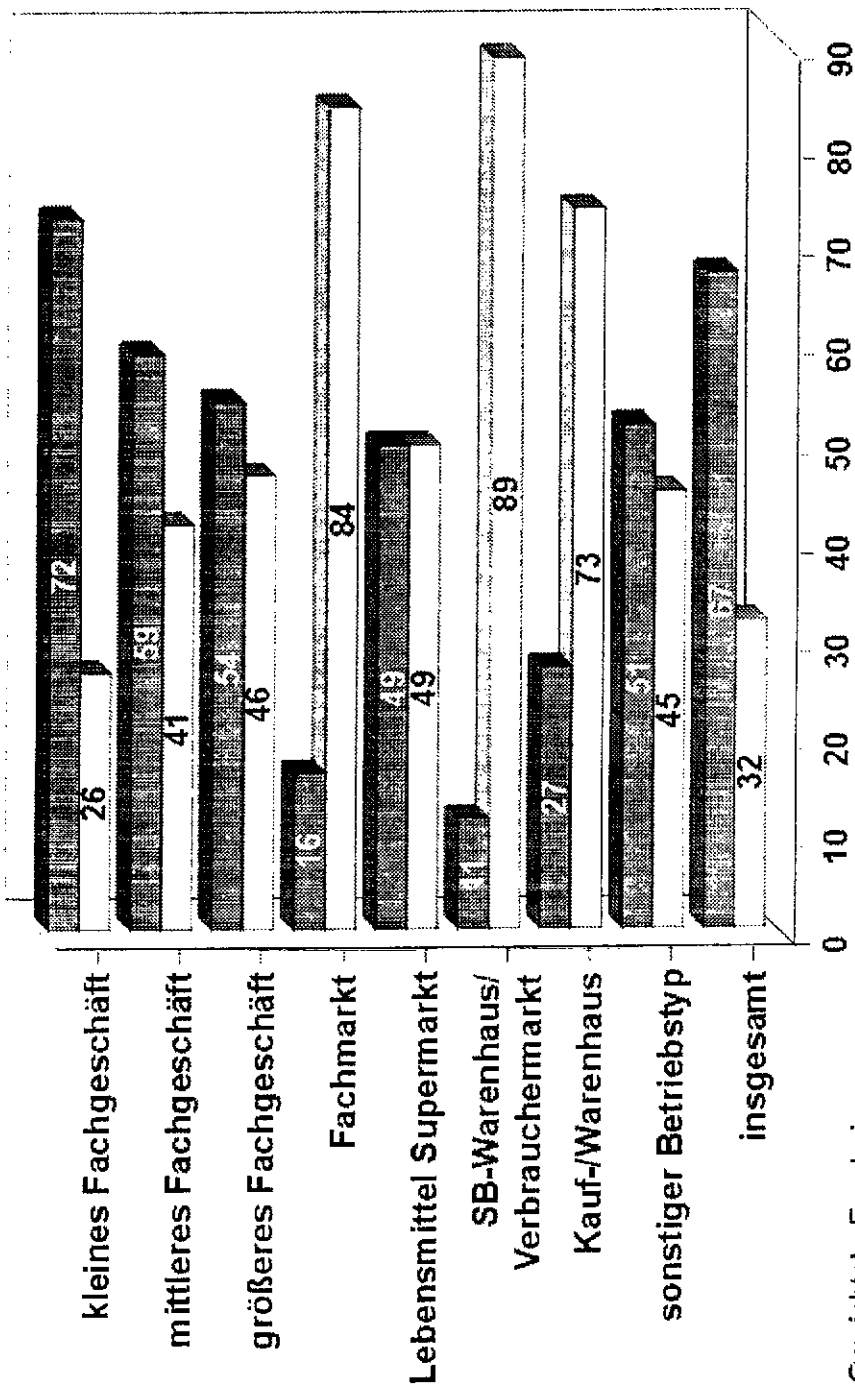
... % der Geschäfte beenden ihre Ladenöffnung zu folgenden Zeiten:



Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

Ladenschluß im Einzelhandel nach Betriebstypen von Montag bis Freitag

... % der Geschäfte ¹⁾ des jeweiligen Betriebstyps haben
 ■ bis 18.30 Uhr oder □ nach 18.30 Uhr geöffnet



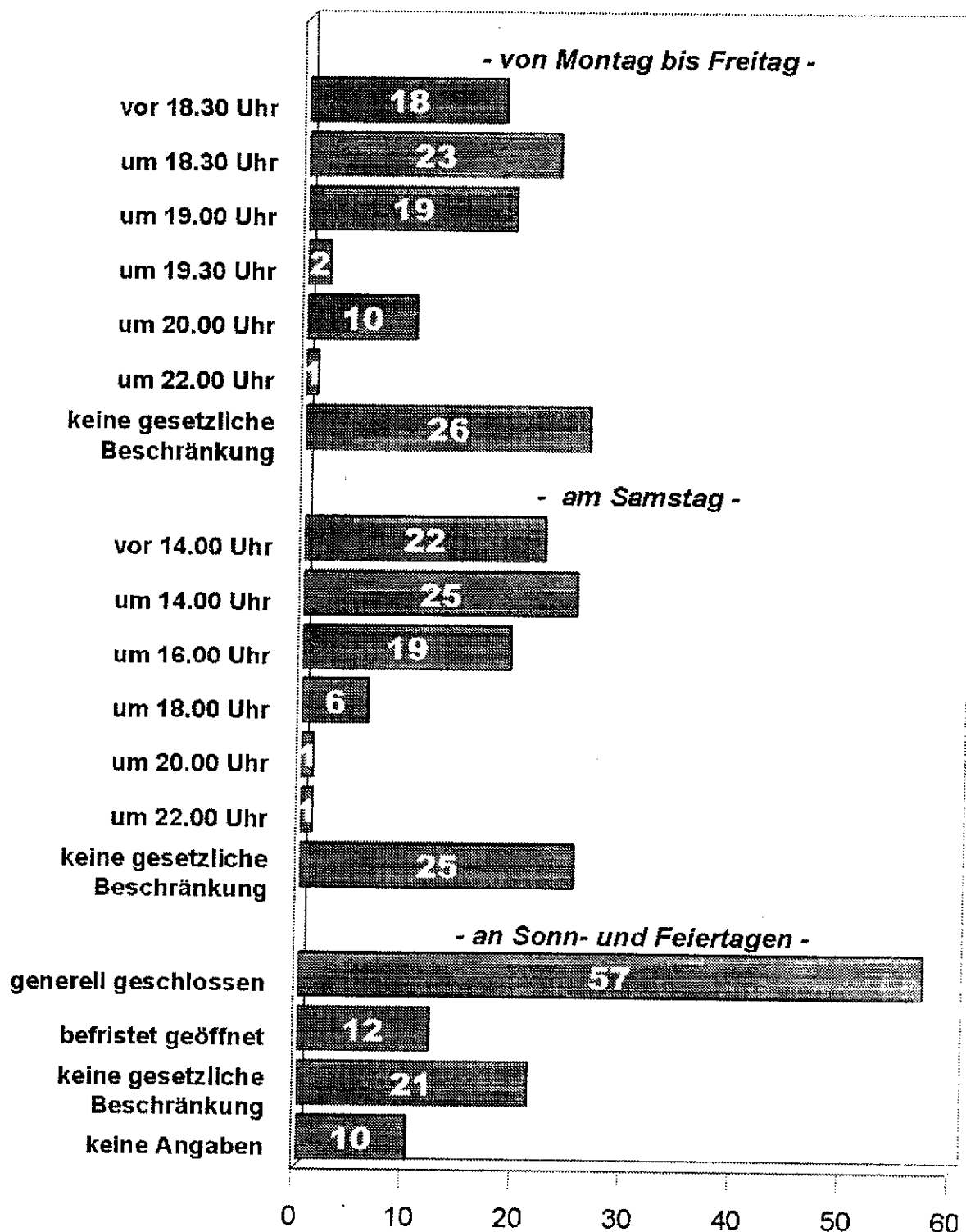
1) Gewichtete Ergebnisse.

Quelle: ifo/sfs-Betriebserhebungen im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

Abb.6

Sinnvolle Ladenschlußzeiten aus der Sicht der Einzelhandelsgeschäfte

... % der Geschäfte sehen folgende Ladenschlußzeiten als sinnvoll an:



Quelle: ifo/sfs-Befragung im Einzelhandel (1999), Betriebskonzept.

III. Stellungnahmen

Die Bundesregierung hat den Bundesländern, die für den Bereich Ladenschluss maßgeblichen Verbände sowie Gewerkschaften und Kirchen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, um dem Deutschen Bundestag über die Gutachten von sfs und ifo hinaus ein Meinungsbild der Beteiligten zu übermitteln. Soweit die Beteiligten eine schriftliche Stellungnahme übermittelt haben, ist sie als Anlage beigefügt.

Zusammenfassend ist zu den Stellungnahmen der Bundesländer, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen folgendes zu bemerken:

1. Bundesländer

Der Meinungsbildungsprozess ist in der Mehrzahl der Länder noch nicht abgeschlossen. Viele Länder sind noch nicht zu einer abgestimmten Haltung der Landesregierung gelangt. Während die Länderwirtschaftsressorts mehrheitlich für eine Erweiterung der Ladenöffnungsmöglichkeiten votieren, äußern sich die Arbeits- und Sozialressorts der Länder mehrheitlich eher zurückhaltend.

a) Arbeits- und Sozialressorts der Länder

Nach Auffassung aller Arbeits- und Sozialminister und -senatoren der Bundesländer soll an der grundsätzlichen Schließung der Läden an Sonn- und Feiertagen festgehalten werden. Mehrere Arbeits- und Sozialressorts verlangen bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Sonn- und Feiertagsöffnung. Bundesländer, die besondere Sonderöffnungsregelungen an Sonn- und Feiertagen geschaffen haben (z.B. landesspezifische Sonderbestimmungen zur Sonn- und Feiertagsöffnung für touristische Gebiete, "Bäderregelungen"), wollen diese auch in Zukunft beibehalten können. Es wird auch gefordert, die Sonn- und Feiertagsöffnungsmöglichkeiten einzuschränken.

Hinsichtlich der Werktage gehen die Arbeits- und Sozialministerien überwiegend davon aus, dass eine gesetzliche Beschränkung des Ladenschlusses an Werktagen erforderlich ist.

Sofern Ausweitungen der werktäglichen Öffnungszeiten vorgeschlagen werden, bevorzugen die meisten Länder eine Verlängerung der Öffnungsmöglichkeiten an Samstagen. Überwiegend wird vertreten, die besondere Beschränkung der Samstagsöffnungsmöglichkeit auf 14:00 Uhr vor verkaufsoffenen Sonntagen solle entfallen. Darüber hinaus soll die Ladenöffnung am Samstag nach Auffassung vieler Länderarbeits- und Sozialministerien künftig bis 18:00 Uhr, nach Ansicht Einzelner auch bis 20:00 Uhr oder 22:00 Uhr zulässig sein.

Für eine Verlängerung an den anderen Werktagen sehen die meisten Arbeits- und Sozialministerien kein dringendes Bedürfnis. Soweit Verlängerungswünsche geltend gemacht werden, beziehen sich diese meist auf den Zeitraum von 6:00 bis 22:00 Uhr. Im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Verlängerung der werktäglichen Öffnungszeiten fordern mehrere Arbeits- und Sozialministerien, eine wirksamere Überprüfung der Einhaltung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen möglich zu machen. Dazu wird vorgeschlagen, die Arbeitgeber des Einzelhandels zu verpflichten, die Arbeitszeiten des einzelnen Beschäftigten umfassend aufzuzeichnen.

Nach der Ansicht einiger Ministerien könnten ausschließlich arbeitszeitrechtliche Regelungen des Ladenschlussgesetzes in das Arbeitszeitgesetz übertragen werden, um auf diese Weise eine Trennung der wettbewerbsrechtlichen und der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen des Ladenschlussgesetzes herbeizuführen.

Mehrere Arbeits- und Sozialministerien weisen auf die besondere Interessenlage von Familien- und Kleinbetrieben hin. Zum Teil wird vorgeschlagen, die Möglichkeit zu prüfen, dieser Gruppe Sonderregelungen einzuräumen.

b) Wirtschaftsressorts der Länder

Soweit die Wirtschaftsminister und -senatoren der Bundesländer schriftlich zur Thematik Stellung genommen haben, wird von ihnen Änderungsbedarf gesehen.

Entweder wird die Abschaffung der staatlichen Reglementierung für die Werktage oder zumindest eine deutliche Erweiterung des unternehmerischen Spielraums bis in der Regel 22:00 Uhr gefordert.

Die Sonn- und Feiertage sollen nach einhelliger Auffassung der Wirtschaftsminister und -senatoren der Bundesländer weiterhin reglementiert bleiben. Von den meisten werden Änderungen vorgeschlagen, z.B. dass keine besonderen Anlässe für die Genehmigung einer begrenzten Anzahl von Verkaufssonntagen erforderlich sind oder der Wegfall von Sortiments-

beschränkungen. Bundesländer, die Sonderöffnungsregelungen an Sonn- und Feiertagen geschaffen haben, wollen diese auch in Zukunft beibehalten können.

Die Wirtschaftsressorts der Länder haben das Thema Ladenschluss anlässlich der letzten Wirtschaftsministerkonferenz und auf einer Sonderamtschefkonferenz am 24. November 1999 behandelt. Die Amtschefkonferenz fasste für die Wirtschaftsministerkonferenz mehrheitlich folgenden Beschluss:

1. Die Wirtschaftsministerkonferenz spricht sich dafür aus, dass
 - der verfassungsrechtlich garantierte Schutz von Sonn- und Feiertagen im Rahmen einer bundeseinheitlichen Regelung für den Verkauf an Sonn- und Feiertagen gewährleistet wird; Ausnahmen von diesem Grundsatz sind eng zu begrenzen;
 - Läden an Werktagen (Montag bis Samstag) mindestens von 6:00 bis 22:00 Uhr geöffnet haben dürfen.
2. Die Wirtschaftsministerkonferenz regt an, im Rahmen der Neuordnung des Ladenschlussrechts zu prüfen, ob die derzeitigen arbeitsschutzrechtlichen Regelungen des Ladenschlussgesetzes (z.B. § 17) in andere Arbeitsschutzvorschriften zu überführen sind.

c) Gesetzentwurf des Landes Berlin

Das Land Berlin hat in seiner Stellungnahme auf seinen im Bundesrat eingebrachten Gesetzentwurf hingewiesen. Der Berliner Gesetzentwurf hat im wesentlichen folgende Eckpunkte:

- Die Ladenöffnungszeiten an Werktagen einschließlich Samstag sollen auf 22:00 Uhr verlängert werden.
- Das grundsätzliche Ladenöffnungsverbot an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen soll aufrechterhalten bleiben.
- Die nach § 14 LSchIG mögliche Festlegung von 4 verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen soll ausschließlich den Landesregierungen vorbehalten bleiben; die bislang bestehende Möglichkeit der Delegation der Entscheidung auf die kommunale Ebene ist nicht mehr vorgesehen.

Die zuständigen Ausschüsse des Bundesrats haben die Behandlung der Berliner Gesetzesinitiative bis zur Vorlage der Gutachten der Institute sfs und ifo bzw. des Erfahrungsberichtes der Bundesregierung vertagt.

Die Stellungnahmen der Länder sind als Anlagen L - 1 bis L - 16 beigelegt.

2. Verbände

Für die Mehrzahl der Verbände kommt eine Ausweitung der Öffnungsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen nicht in Betracht. Auch die Verbände, die eine Aufhebung des Ladenschlussgesetzes und damit die völlige Freigabe der Ladenöffnung an Werktagen verlangen, haben zu erkennen gegeben, dass eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten für Sonn- und Feiertage nicht ihr vordringliches Anliegen ist. Einige Verbände schlagen vor, die Kommunen sollten eine bestimmte Anzahl von Sonn- und Feiertagsöffnungen zulassen können, ohne an bestimmte Voraussetzungen gebunden zu sein.

Die Verbände setzen sich jedoch fast durchgängig für eine Verlängerung der Ladenöffnungsmöglichkeiten an Werktagen ein. Dabei stehen verlängerte Öffnungszeiten am Samstag im Vordergrund. Werktags wünschen viele Verbände grundsätzlich Öffnungsmöglichkeiten rund um die Uhr, einige würden die Zulassung der Öffnung bis 22:00 Uhr bevorzugen.

Einige Verbände schlagen eine differenzierte Lösung bei den werktäglichen Ladenöffnungszeiten vor. Während die Öffnung im innerstädtischen Bereich bis 22:00 Uhr zulässig sein soll, soll es für Läden in den Außenbereichen beim gegenwärtigen Ladenschluss bleiben. Die Einführung von derart je nach der Lage der Geschäfte von einander abweichenden unterschiedlichen Öffnungsmöglichkeiten lehnen andere Verbände nicht zuletzt aus verfassungsrechtlichen Gründen ab.

Die Stellungnahmen der Verbände sind als Anlagen V - 1 bis V - 13 beigelegt.

3. Gewerkschaften

Die Gewerkschaften setzen sich für eine Beibehaltung des geltenden Ladenschlussgesetzes ein, dessen Wesensgehalt nach ihrer Auffassung primär durch den Arbeitnehmerschutz der im Einzelhandel Beschäftigten geprägt ist.

Die verlängerten Öffnungszeiten haben nach Meinung der Gewerkschaften dazu beigetragen, dass sich der durch den Strukturwandel im Einzelhandel hervorgerufene Verdrängungswettbewerb verstärkt zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirkt. Als Folgen nennen die Gewerkschaften den fortschreitenden Personalabbau im Einzelhandel und die damit

einhergehende Erhöhung der Arbeitsbelastung für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Einen weiteren Nachteil sehen die Gewerkschaften in der mit dieser Entwicklung verbundenen Deprofessionalisierung des Verkaufspersonals. Diese wirke sich auch für den Verbraucher negativ aus, weil geschultes Fachpersonal nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehe.

Die Gewerkschaften treten einhellig dafür ein, die Regelungen für Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen nicht zu erweitern. Eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an den Werktagen lehnen die Gewerkschaften ab. Sie sprechen sich insbesondere dafür aus, die eingeschränkten Samstagsöffnungszeiten beizubehalten.

Die Stellungnahmen der Gewerkschaften sind als Anlagen G - 1 bis G - 5 beigelegt.

4. Kirchen

Auch die beiden großen Kirchen in Deutschland sprechen sich gegen jede Erweiterung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen aus. Bereits die nach geltendem Recht an Sonn- und Feiertagen möglichen Ladenöffnungen gehen nach ihrer Auffassung zu weit, da sie kaum mehr mit der Funktion und Bedeutung der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und inneren Einkehr zu vereinbaren seien. Die vom ifo-institut vorgeschlagenen Öffnungen an den vier Adventssonntagen und die Übertragung der Öffnungsentscheidungen auf die kommunale Ebene halten sie für nicht vertretbar.

Die Kirchen vertreten zu Ladenöffnungszeiten an Werktagen die Auffassung, dass mögliche Vorteile von längeren Öffnungszeiten mit den nachteiligen Auswirkungen für die Familien, die Einzelhandelsstruktur und die Beschäftigungssituation sorgfältig abgewogen werden müssen.

Die Stellungnahmen der Kirchen sind als Anlagen K - 1 und K - 2 beigelegt.

IV. Ladenschlussregelungen im europäischen Vergleich

Um die Ladenöffnungszeiten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ermitteln, wurden unsere Botschaften in diesen Ländern um Bericht gebeten. Das Ergebnis dieser Botschaftsumfrage lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Ein Vergleich der Regelungen in den anderen EU-Mitgliedsländern zeigt eine Bandbreite sehr unterschiedlicher Öffnungsmöglichkeiten.

In nahezu allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gibt es gesetzliche Regelungen zur Beschränkung der Ladenöffnungszeiten. Nur in Irland, Schweden und auf Grund einer eigenständigen Regelung in Schottland sind die Öffnungszeiten freigegeben: In diesen Ländern dürfen die Verkaufsstellen täglich 24 Stunden geöffnet haben; auch Regelungen über die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen bestehen hier nicht.

In Frankreich, Griechenland und Großbritannien können die Verkaufsstellen an den Werktagen Montag bis Samstag durchgehend öffnen, in allen übrigen Staaten gelten zeitliche Begrenzungen der Ladenöffnungszeiten. An Sonn- und Feiertagen ist in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich und den Niederlanden eine Öffnung der Läden grundsätzlich nicht zulässig. Es gelten hier jedoch Ausnahmestimmungen, die für bestimmte Verkaufsstellen oder Gebiete bzw. einzelne Tage die Öffnung ermöglichen. In Großbritannien, Luxemburg und Portugal ist die Sonn- und Feiertagsöffnung in einem vorgegebenen Rahmen erlaubt.

Die nachfolgende Übersicht gibt einen Überblick über die wesentlichen Ausnahmeregelungen von den allgemeinen Bestimmungen zum Ladenschluss. Dabei können grundsätzlich drei Bereiche unterschieden werden:

1. Ausnahmestimmungen gelten häufig für die Öffnungszeiten in touristisch ausgewiesenen Gebieten. So dürfen beispielsweise in Belgien Verkaufsstellen in touristischen Zentren bis zu 40 Sonntage im Jahr geöffnet haben; in den Niederlanden, Österreich, Finnland, Spanien, Griechenland und Italien finden sich ebenfalls besondere Bestimmungen für den Verkauf an Touristen an Sonn- und Feiertagen.
2. Besondere Öffnungszeitregelungen bestehen für Verkaufsstellen in Bahn-, Flug- und Fährhäfen, Tankstellen, Apotheken, Blumengeschäfte, Kioske, Bäckereien und Konditoreien. Daneben gibt es für kleinere Verkaufsstellen Ausnahmestimmungen: So unterliegen zum Beispiel in Spanien Klein-Warenhäuser keinen gesetzlichen Öffnungsbeschränkungen; in Dänemark dürfen Geschäfte bis zu einem bestimmten Jahresumsatz frei ihre Öffnungszeiten festlegen. Ein größerer Spielraum für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen besteht für kleinere Lebensmittelgeschäfte in Portugal und Belgien.

3. In einigen Mitgliedstaaten gelten während der Vorweihnachtszeit besondere Ladenöffnungszeiten: In Dänemark darf beispielsweise am letzten Sonntag vor Heiligabend geöffnet werden, verkaufsoffene Sonntage sind auch in Italien, Belgien und Finnland in dieser Zeit möglich. In Finnland dürfen die Läden von Juni bis August generell an Sonntagen öffnen.

Darüber hinaus sind landesspezifische Besonderheiten zu beachten. In Spanien gibt es keine landeseinheitlichen Ladenöffnungszeiten. Die Entscheidung darüber obliegt den Regionen. Sie müssen eine Öffnung an mindestens 72 Stunden pro Woche (Montag bis Samstag) und an mindestens 8 Sonn- und Feiertagen im Jahr zulassen. Einzelne Geschäftszweige sind vom Ladenschluss ausgenommen. In Großbritannien gilt für die Ladenöffnungszeiten eine eigenständige schottische Regelung, die keine zeitlichen Beschränkungen der Ladenöffnung beinhaltet.

EU-Mitgliedstaat	Montag bis Freitag	Samstag	Sonn- und Feiertag	besondere Regelungen
Belgien	5 - 20 Uhr (an Freitagen bis 21 Uhr)	5 - 20 Uhr	keine Öffnung	Sonntagsöffnungen (z.B. aufgrund von Betriebsvereinbarungen in allen Läden bis 12 Uhr möglich; an 40 Sonntagen in touristischen Zentren)
Dänemark	0 - 24 Uhr (montags ab 6 Uhr)	0 - 17 Uhr	keine Öffnung	keine Öffnungsbeschränkungen für Verkaufsstellen mit Jahresumsatz unter 12,5 Millionen Dän. Kronen (rd. 3,25 Millionen DM)
Finnland	7 - 21 Uhr	7 - 18 Uhr	keine Öffnung	Sonntagsöffnungen im Sommer von Juni bis August, im Dezember und an 5 weiteren Sonntagen
Frankreich	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	keine Öffnung	Sonntagsöffnung für Läden ohne Angestellte möglich, außerdem auf der Grundlage landesweiter Ausnahmeliste sowie nach Genehmigung durch Präfektur
Griechenland	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	keine Öffnung	Touristischer Verkauf an Sonntagen mit behördlicher Genehmigung
Großbritannien	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	6 Stunden (gewöhnlich 10 - 18 Uhr)	Keine Öffnungsbeschränkungen für Läden bis 280 qm Verkaufsfläche; Sonderregelungen für religiöse Gruppen; in Schottland keine Beschränkungen
Irland	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	Keine
Italien	7 - 22 Uhr (montags ab 15 Uhr, vormittags geschlossen)	7 - 22 Uhr	keine Öffnung	Maximale Öffnungszeit pro Tag 13 Stunden; Sonn- und Feiertagsöffnungen in Tourismusgebieten sowie im Dezember und an 8 weiteren Tagen möglich

EU-Mitgliedstaat	Montag bis Freitag	Samstag	Sonn- und Feiertag	besondere Regelungen
Luxemburg	6 - 20 Uhr (einmal pro Woche Verlängerung bis 21 Uhr)	6 - 18 Uhr	6 - 13 Uhr	Große Ladenketten dürfen nur 6mal im Jahr sonntags öffnen
Niederlande	6 - 22 Uhr	6 - 22 Uhr	keine Öffnung	Sonn- und Feiertagsöffnungen pro Jahr 12mal aufgrund kommunaler Regelungen möglich; darüber hinaus in Tourismusgebieten
Österreich	6 - 19.30 Uhr	6 - 17 Uhr	keine Öffnung	Zeitlicher Öffnungsrahmen von 66 Stunden pro Woche; aufgrund regionaler Besonderheiten längere Öffnungszeiten und Sonntagsöffnung möglich (z.B. Tourismus)
Portugal	6 - 24 Uhr	6 - 24 Uhr	6 - 24 Uhr	Lebensmittelgeschäfte mit einer Ladenfläche von mehr als 2000 qm dürfen Sonn- und Feiertags nur von 8 - 13 Uhr öffnen
Schweden	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	0 - 24 Uhr	Keine
Spanien	Regional unterschiedlich	Regional unterschiedlich	Regional unterschiedlich	Keine landeseinheitlichen Öffnungszeiten, Regionen müssen aber Ladenöffnung für mindestens 72 Wochenstunden (Montag bis Samstag) und an 8 Sonn- und Feiertagen pro Jahr erlauben; einzelne Geschäftszweige sind vom Ladenschluss ausgenommen

(Quelle: Befragung der deutschen Botschaften zu den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten in den EU-Mitgliedstaaten)

V. Schlussfolgerungen

Die empirischen Untersuchungen von sfs und ifo stellen für die Bundesregierung eine wichtige Ausgangsbasis für die Beurteilung der Auswirkungen der 1996 geänderten Ladenschlusszeiten dar. Sie ist der Auffassung, dass sich aus den Untersuchungen für den Gesetzgeber kein unmittelbarer Handlungsbedarf ergibt.

Nach der von sfs durchgeführten Untersuchung hat sich die Beschäftigungssituation im Einzelhandel insgesamt seit der Einführung der verlängerten Ladenöffnungsmöglichkeiten im Jahre 1996 nicht verbessert. Das Institut hat auf die gesamte Branche bezogen keinen Beschäftigungszuwachs festgestellt. Die Zahl der Beschäftigten hat insgesamt abgenommen. Frauen waren von den Arbeitsplatzverlusten stärker betroffen als Männer. Gut 80 % des Arbeitsplatzabbaus ging zu Lasten der Frauen. Während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zurückgegangen ist, haben gleichzeitig die sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnisse zugenommen. Nach dem sfs-Gutachten gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass es ohne die Erweiterung der Öffnungsmöglichkeiten zu einem stärkeren Personalabbau im Einzelhandel gekommen wäre. Es wurde ermittelt, dass die Belastung der einzelnen Beschäftigten durch erhöhte Anforderungen an zeitliche Flexibilität und durch Ableistung von Mehrarbeit gewachsen ist.

Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund des Strukturwandels zu bewerten, von dem der Einzelhandel im Untersuchungszeitraum betroffen war. Soweit sich die Beschäftigungssituation in Folge der 1996 erweiterten gesetzlichen Ladenöffnungszeiten in qualitativer und quantitativer Hinsicht verschlechtert hat, muss dies im Zusammenhang damit gesehen werden, dass die Umsätze des Einzelhandels seit 1996 rückgängig waren. Eine solcher Abwärtstrend stellt für sich gesehen regelmäßig eine wesentliche Ursache für den Abbau von Arbeitsplätzen in der betroffenen Branche dar.

Von besonderer Bedeutung für die Beschäftigungssituation des Einzelhandels sind die Umsatz- und Gewinnsituation der Betriebe. Dies gilt für die Anzahl der Beschäftigten und für die Belastungssituation der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die Beschäftigung von zusätzlichem Personal ist in der Regel nur zu erwarten, wenn die Umsatz- und Gewinnsituation sich positiv entwickeln. Dies war nach den Feststellungen vor allem in großflächigen Betrieben der Fall. Hauptsächlich diese Betriebe haben auch die verlängerten Öffnungsmöglichkeiten genutzt.

In der Gesamtschau hat die Verlängerung der Öffnungszeiten keine Umsatzsteigerung bewirkt, die sich in positiven Beschäftigungswirkungen niedergeschlagen hätte. Umgekehrt kann nicht festgestellt werden, dass die ermittelten Verschlechterungen der Beschäftigungssituation im Untersuchungszeitraum ihre Ursache in der Verlängerung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten haben.

Die Untersuchung des ifo-Instituts zeigt die wesentlichen Auswirkungen der geänderten Öffnungszeiten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie den Einzelhandel auf.

Weder aus den Befragungen der Verbraucherinnen und Verbraucher noch aus den Erhebungen beim Einzelhandel ergibt sich ein klares Meinungsbild.

Das neue Öffnungszeitenverhalten ist nur ein Faktor im gesamten unternehmerischen Verhalten, dessen Einfluss schwer abzuschätzen ist. Von daher bedarf es einer Relativierung, was die Feststellung der konkreten Auswirkungen insbesondere auf den Einzelhandel insgesamt, aber auch auf die gesamtwirtschaftlichen Größen wie Umsatz oder Beschäftigung anbetrifft.

Die neuen Öffnungszeiten in den Abendstunden und an den Samstagnachmittagen werden bei über 60 Mio. Verbrauchern (Personen über 14 Jahren) in der Bundesrepublik von rund 30 Millionen regelmäßig bzw. zumindest gelegentlich in Anspruch genommen. Wie sich aus dem Urteil und dem Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher ergibt, erhalten Kundenfreundlichkeit sowie Servicebereitschaft und das Einkaufserlebnis einen immer höheren Stellenwert. Durch die bevorzugte Inanspruchnahme von Einkaufsmöglichkeiten in den Innenstädten und in den Standorten mit größeren Einzelhandelsagglomerationen zeigt sich, dass die Kunden den Einkauf dort bevorzugen, wo sie auf ein großes Angebot im Verhältnis von Geschäften und Sortimenten treffen. Bestehende günstige bzw. ungünstige Einfluss- und Standortfaktoren im Einzelhandel werden dadurch tendenziell verstärkt.

Einem zusammenhängend arbeitsfreien Wochenende messen insbesondere die Beschäftigten eine besondere Bedeutung bei. Auch ein Großteil der Verbraucherinnen und Verbraucher sieht auf Grund der verlängerten Ladenöffnungszeiten von montags bis freitags das Wochenende als einen einheitlichen Freizeitblock an, der möglichst nicht durch zum Teil recht zeitintensive Käufe unterbrochen werden sollte.

Ein adäquates Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs, die Verfügbarkeit eines ausreichenden und kostengünstigen Parkraums in den Abendstunden, eine Einheitlichkeit bei den Öffnungszeiten und eine möglichst große Beteiligung auch anderer Dienstleister mit

angepassten Öffnungszeiten sind weitere wichtige Rahmenbedingungen.

Die Einzelhandelsunternehmen haben die neuen Öffnungszeiten aufgegriffen und nutzen sie unterschiedlich. Dabei war besonders die Anfangsbeteiligung hoch. So hatten z.B. nach Umfrageergebnissen des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE) vom Februar 1997 86 % der befragten Einzelhandelsgeschäfte ihre Öffnungszeiten verändert, davon nutzten rund ein Drittel die neuen Möglichkeiten voll und 22 % hatten zwischen 18:30 Uhr und 19:30 Uhr geöffnet. Diese Anteile sind inzwischen gesunken.

Größere Unternehmen und großflächige größere Fachgeschäfte nutzen die neuen Öffnungszeiten mehr als kleinere Geschäfte. Ein besonderer "Öffnungswettbewerb" hat zu einem inzwischen deutlich angepassten Öffnungszeitenverhalten bei den größeren Unternehmen und bestimmten Betriebstypen geführt, die auch sonst in einem engen Wettbewerbsverhältnis stehen.

Mit der Änderung des Ladenschlussgesetzes von 1996 ist auch eine Belebung der Innenstädte und damit auch eine verstärkte Nutzung der dort ansässigen Gastronomie- und kulturellen Einrichtungen bezweckt worden. Tatsächlich haben die Innenstadt- und Citylagen größerer Städte besonders von den neuen Einkaufsmöglichkeiten sowohl an den Abenden als auch am Samstagnachmittag profitiert, deutlich stärker als die "Grüne Wiese".

Auf Grund der neuen Öffnungszeiten sind keine signifikanten Effekte auf den Umsatz zu verzeichnen. Die empirischen Daten belegen: Gesamtwirtschaftlich ist ein positiver Umsatzeffekt durch die neuen Ladenöffnungszeiten nicht eingetreten. Dies gilt auch in einzelwirtschaftlicher Betrachtung, da nur rd. 14 % der Unternehmen von einem Einfluss auf die Umsatzentwicklung ausgehen. Insgesamt wird dem Öffnungsverhalten eher nur ein geringer Effekt zugemessen. Die Umsatzentwicklung wird stark von Konjunkturerffekten überlagert. Nach wie vor ist die Einzelhandelskonjunktur in der Bundesrepublik Deutschland relativ schwach. In den letzten Jahren, auch schon vor der Änderung der Ladenöffnungszeiten, war die Umsatzentwicklung sogar negativ (von 1992 bis 1997 ./ 3,1 % real). Der Anteil des Einzelhandelsumsatzes am privaten Verbrauch hat sich seit Jahren anhaltend vermindert. Die Verbraucherpräferenzen haben sich in den letzten Jahren stärker hin zu Ausgaben für den Tourismus, Wohnungsanmietung und Energie sowie private Vorsorgeleistungen verschoben und bewirkt, dass relativ weniger Einzelhandelsleistungen nachgefragt wurden.

Auch beim Konzentrationsprozess im Handel, der sich besonders im Lebensmitteleinzelhandel schon seit Jahren vollzieht, dürfte der Faktor Ladenschluss - wenn überhaupt - nur eine untergeordnete Rolle spielen. So hat die Konzentrationsentwicklung schon deutlich vor 1996 eingesetzt, insbesondere auch ausgelöst durch eine Reihe bedeutender Zusammenschlüsse und Erwerbsvorgänge im Lebensmitteleinzelhandel. Sie ist auf vielfältige den Wettbewerb beeinflussende Faktoren sowie konjunkturelle und strukturelle Gründe zurückzuführen, die nicht nur für die Konzentration, sondern auch für das "Ausscheiden" von kleineren und mittleren Unternehmen im Einzelhandel maßgeblich sind. Die Konzentrationsentwicklung im Handel und ihre Gründe sind wiederholt durch die Bundesregierung und die Monopolkommission dargestellt und im Deutschen Bundestag erörtert worden.

Den kleinen und mittleren Unternehmen im Einzelhandel kommt eine große Bedeutung zu. Wie sich im Beteiligungsverhalten bei den neuen Öffnungszeiten gezeigt hat, haben diese Unternehmen insgesamt zurückhaltend von den erweiterten Ladenöffnungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht. Stärker genutzt haben kleinere und mittlere Fachgeschäfte die neuen Öffnungszeiten da, wo es zu einer größeren Käufer- und Passantenfrequenz in den Abendstunden kam und wo sich relativ viele Geschäfte in Gemeinschaftsaktionen zu verlängerten Öffnungszeiten zusammengetan haben.

Für die Bundesregierung sind die bisherige Meinungsbildung auf Grund der Ergebnisse der Forschungsgutachten, der Gespräche und Äußerungen bedeutender Interessenvertretungen und das veränderte Umfeld, in dem sich die Beschäftigungsbedingungen im Handel weiterentwickeln werden, wichtig. Z.B. betreffen Internationalisierung und Globalisierung auch den Einzelhandel, und zwar nicht nur seine Einkaufs-, sondern auch seine Absatzseite. Deutsche Handelsunternehmen expandieren ins Ausland und umgekehrt zeigen ausländische Unternehmen Interesse an den Standorten in Deutschland. Daneben wachsen Online-Angebote und die Käufe im Internet. Nach einer Untersuchung von Schulte-Hillen aus dem Jahre 1996 im Auftrag des BMWi (Scientific Consulting, Dr. Schulte-Hillen GmbH, Gutachten zu den Auswirkungen der Entwicklungen im interaktiven Multimedia-Bereich auf den Handel, Februar 1997) wird erwartet, dass alle Formen des Online- und Tele-Shopping bereits innerhalb eines 10-Jahreszeitraums auf 5 bis 10 % des Einzelhandelsumsatzes in Europa zunehmen werden. In den USA wurden Ende 1996 rund 2 % des Einzelhandelsumsatzes über diese Formen abgewickelt. Auch in Deutschland und in den benachbarten Staaten wird es einen immer weiteren Kreis von PC-Besitzern und damit potentiellen Nutzern dieser Kaufmöglichkeiten geben. Umso bedeutsamer ist für die Bundesregierung die Frage, wie der Handel und speziell der Einzelhandel sich auf die neuen Herausforderungen bzw. Veränderungen einstellen, wie die

Entwicklung für quantitativ und qualitativ positive Beschäftigungseffekte und Dienstleistungen genutzt und welche Hilfestellung eventuell durch die Politik geleistet werden kann.

Die Bundesländer, die beteiligten Verbände, Gewerkschaften und Kirchen vertreten unterschiedliche Auffassungen zum geltenden Ladenschlussgesetz. Nahezu alle Beteiligten gehen aber davon aus, dass die Sonn- und Feiertagsruhe erhalten bleiben muss und eine Freigabe der Sonn- und Feiertage für den Verkauf nicht in Betracht kommt. Zwar werden in einigen Stellungnahmen geringfügige Erweiterungen bei der Möglichkeit zur sonn- und feiertäglichen Ladenöffnung gewünscht, jedoch geht die überwiegende Mehrheit davon aus, dass das geltende Recht zur Sonn- und Feiertagsöffnung unangetastet bleiben soll. Einige Beteiligte, die Rechtsänderungen der Sonn- und Feiertagsregelungen wünschen, setzen sich dafür ein, dass der Gesetzgeber bundeseinheitliche Rahmenbedingungen hierfür vorgibt.

Zur Gestaltung der Ladenöffnungszeiten an Werktagen werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Während die Gewerkschaften sich für eine Beibehaltung des geltenden Ladenschlussrechts an den Werktagen einschließlich der Samstage aussprechen, sehen die Länder teilweise und die Verbände nahezu einhellig ein Bedürfnis für Rechtsänderungen. Einige Beteiligte halten eine vollständige Aufhebung des Ladenschlusses an Werktagen für erforderlich. Ein erheblicher Teil wünscht eine Verlängerung der werktäglichen Ladenöffnungszeiten um einige Stunden in den Abend hinein. In vielen Stellungnahmen wird davon ausgegangen, dass bereits eine Verlängerung der Öffnungszeiten an Samstagen ausreicht und ein darüber hinaus reichendes Bedürfnis nicht erkennbar ist. Die Länderwirtschaftsministerkonferenz und der Deutsche Städtetag haben angeregt, im Zusammenhang mit einer möglichen Erweiterung der Ladenöffnungszeiten auch eine "Mittelstandskomponente" bzw. "differenzierte" Lösung einzubeziehen. Die Bundesregierung hat hierzu die Prüfung eingeleitet. Bereits nach einer ersten Bewertung ergeben sich allerdings erhebliche, insbesondere verfassungsrechtliche Bedenken.

Der europäische Vergleich zeigt, dass in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedliche Bestimmungen zum Ladenschluss bestehen. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es gesetzliche Regelungen zum Ladenschluss an Werktagen. Nahezu alle Mitgliedstaaten kennen gesetzliche Beschränkungen der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen.

In vielen Stellungnahmen der Länder, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen wird angeregt, die bereits begonnenen Gespräche zum Thema Ladenschluss fortzuführen. Die Bundesregierung nimmt diese Anregung auf. Sie ist sich grundsätzlich mit den Beteiligten einig, dass ein

solches Vorgehen die Gelegenheit bietet, die bislang unterschiedlichen Positionen einander anzunähern, um bei der weiteren Behandlung des Themas Ladenschluss eine möglichst breite Grundlage zu erreichen.

Die Bundesregierung wird weitere Gespräche mit den Beteiligten führen. Die Bundesregierung wird die parlamentarischen Gremien über die Ergebnisse dieser Gespräche unterrichten und in diesem Zusammenhang Schlussfolgerungen für die weitere Behandlung des Themas Ladenschluss unterbreiten.

Anlagen: *)

Anlagen L - 1 bis L - 16	Stellungnahmen der Bundesländer
Anlagen V - 1 bis V - 13	Stellungnahmen der Verbände
Anlagen G - 1 bis G - 5	Stellungnahmen der Gewerkschaften und sonstigen Arbeitnehmerorganisationen
Anlagen K - 1 und K - 2	Stellungnahmen der Kirchen

*) Anlagen werden als Sonderdruck verteilt