

Kommentare

Ulrich Mückenberger Urbane Zeiten¹

Die Novelle zum Ladenschluss-Gesetz

Eine neue Auseinandersetzung um Ladenöffnungszeiten ist aufgekommen und hat mit der am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Novelle zum Ladenschlussgesetz² ihren Abschluss gefunden. Das Gesetz hat die zulässigen Ladenöffnungszeiten auch am Samstag bis 20 Uhr ausgedehnt und bestimmte, als bürokratisch eingestufte Detailregelungen des Ladenschlussgesetzes beseitigt. Der Bundesrat hatte demgegenüber am 14. Februar 2003³ einen Entwurf⁴ eingebracht, der die gänzliche Aufhebung des Ladenschlussgesetzes und die Überantwortung der Materie an die Länder vorsah. In dieser Stellungnahme werden einige Bedingungen dargelegt, die an eine Modernisierung der Ladenöffnungszeiten anzulegen wären, und Vorschläge unterbreitet.

1. Unterschiedliche Nuancen in den Zielbestimmungen der Beschlussvorlagen

Das Modernisierungsziel der Öffnungszeiten wurde in den drei dem Bundestagsausschuss vorliegenden Anträgen – den Gesetzentwürfen der Bundesregierung⁵ und der FDP⁶ sowie dem Beschlussantrag der CDU/CSU⁷ – mit leicht unterschiedlichem Akzent formuliert.

- a) Der Regierungsentwurf enthielt bei dem Vorschlag der erweiterten Samstagsöffnung eine dreistufige Zielbestimmung. Er nannte den »Bedarfsdeckungsaspekt« der Einzelhandelszeiten. Er mochte sich aber nicht auf diesen beschränken, wollte vielmehr deren »Dienstleistungs- und Erlebnisaspekt« einbezogen wissen. Letztlich zielte er auf einen »wirksame(n) Beitrag zur Belebung insbesondere der Innenstädte« ab.⁸
- b) Der Gesetzentwurf der FDP schlug – wie derjenige des Bundesrats – vor, das Ladenschlussgesetz aufzuheben und die Sicherung der Sonntagsruhe den Bundesländern zu überlassen. Ziel war dabei, »Handel und Dienstleistern die Möglichkeit (zu geben), in eigener Verantwortung den Wünschen und Bedürfnissen der Kunden gerecht zu werden.«⁹ Das Modernisierungsziel war hier eher ökonomischer Art. Zusätzlich tauchten aber zwei strukturbezogene Gesichtspunkte auf. »Die Betroffenen sollen – im Einvernehmen – mittels kreativer Lösungen selbst entscheiden können, ob

¹ Aktualisierte Stellungnahme zur Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 10. März 2003.

² Neubekanntmachung BGBl. 2003 I 744.

³ Beschluss 4/03 – vgl. PM 13/203.

⁴ BR-Drs. 21/03.

⁵ BT-Drs. 15/396.

⁶ BT-Drs. 15/106.

⁷ BT-Drs. 15/193.

⁸ BT-Drs. 15/396, S. 7.

⁹ BT-Drs. 15/106, S. 1.

und wie lange Geschäfte an Werktagen geöffnet bzw. Dienstleistungen angeboten werden« (S. 5). Die Standorte kleiner und mittlerer Einzelhändler in der Innenstadt könnten gegenüber den großen Märkten auf der »grünen Wiese« behauptet werden (S. 4).

c) Der Antrag der CDU/CSU ging wie derjenige der FDP in Richtung auf eine vollständige Liberalisierung der werktäglichen Öffnungszeiten, hielt aber eine Bundesregelung für die Sonntagsruhe für erforderlich. Die Modernisierungsziele waren hier, vorhandene Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen, konsumenten- und bürgerfreundlichere Einkaufszeiten zu erlauben und unternehmerischer Freiheit mehr Raum zu geben. Gesichtspunkte der Gestaltung des städtischen Lebens spielten bei dem Beschlussantrag keine Rolle.

Alle drei Vorlagen sahen die Ausweitung der Öffnungszeiten als vereinbar mit den Belangen der Arbeitnehmer/innen an. Dies wurde vor allem durch den Hinweis auf bestehende tarifvertragliche und bundesgesetzliche Regelungen erhärtet.¹⁰ Auf neu sich stellende Regelungsprobleme etwa tariflicher Art ging keiner der Entwürfe ein.

2. Öffnungszeiten und Zeitoptionen für Beschäftigte

Über die erweiterte Samstagsöffnung hinaus wies der Regierungsentwurf Regelungen auf, die zwar von geringerer Bedeutung, aber nicht uninteressant waren:

1. Es entfällt die Regelung, dass Ladenschlusszeiten auch für »Warenautomaten« gelten (§ 1 Abs. 1 Ziff. 1 und § 7).
2. Auch dass Samstagnachmittagsöffnungen in Kur- und Erholungsorten durch die Schließung an einem anderen Wochentag ab 14 Uhr ausgeglichen werden, entfällt (§ 10 Abs. 2. S. 2 und Abs. 3).
3. Der in § 14 Abs. 1 S. 2 LSchG a. F. vorgesehene Samstagsschluss um 14 Uhr vor vier zulässigerweise geöffneten Sonn-/Feiertagen entfällt.
4. Auch die Befugnis zu einer Landesregelung bei einem auf einen Sonntag fallenden 24. Dezember entfällt (§ 15 S. 2).
5. § 16 des alten Ladenschlussgesetzes erlaubte, dass bei Märkten u. ä. für sechs Werkstage im Jahre eine Öffnung bis 21 Uhr zugelassen werden konnte – auch diese Vorschrift entfällt.
6. Bei Friseuren musste bisher ein Montagsschluss bis 13 Uhr als Ausgleich für eine Samstagsöffnung bis 18 Uhr eingehalten werden (§ 18 Abs. 2); auch diese Regelung entfällt.

Die Neuregelungen 2., 3. und 6. verdienen Aufmerksamkeit – sind sie doch sämtlich nicht allein durch die verlängerte Samstagsöffnung bedingt. Die Grundidee bei der vorherigen Regelungen war, dass bei sozial schwer hinnehmbaren Arbeitszeiten ein Ausgleich »in Zeit« erfolgen soll. Dieser Gesichtspunkt lässt sich auch heute noch – unter arbeitsrechtlichen wie unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten – vertreten. Denkbar gewesen – im Zuge der erweiterten Samstagsöffnung – wäre etwa eine Verallgemeinerung des Ausgleichszwanges an einem anderen Werktag.

Mit der Ladenschlussnovelle ist jedoch eine Neuregelungschance ins Spiel gekommen. Das Ladenschlussgesetz alter Prägung – es stammt aus dem Jahre 1956¹¹ – ist insofern noch ein Kind seiner Zeit, als es Arbeitszeiten und Betriebszeiten (= Laden-

¹⁰ BT-Drs. 15/396, S. 7; BT-Drs. 15/106, S. 4; BT-Drs. 15/193, S. 193.

¹¹ BGBl. 1956 I S. 875.

öffnungszeiten) weithin gleichsetzt. Deshalb sind auch die Regelungen 2., 3. und 6. eigentlich Arbeitszeitregelungen im Gewande von Öffnungszeitregelungen. Heute haben wir – wie ich noch zeigen werde – von einer sich verallgemeinernden Entkopplung von Arbeits- und Betriebszeiten auszugehen.¹² Dies erweitert die gestalterischen Optionen. Wir können heute sehr wohl auf dem Gebiet der Öffnungszeiten den betrieblichen und den Kundenbelangen mehr Rechnung tragen, zugleich aber auf dem Gebiet der Arbeitzeiten den Belangen von Arbeitnehmer/-innen. Ich habe im Hinblick darauf in der Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit am 10. März 2003 vorgeschlagen, bei Freigabe der Öffnungszeit an Samstagen bis 20 Uhr gleichwohl auf der Arbeitszeitebene die Ausgleichsgebote »in Zeit« aufrechtzuerhalten und zu verallgemeinern. Aufgenommen wurde von diesem Vorschlag die – im Regierungsentwurf nicht vorgesehene – Neuregelung in § 17 Abs. 4: »Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Verkaufsstellen können verlangen, in jedem Kalendermonat an einem Samstag von der Beschäftigung freigestellt zu werden.« Man könnte perspektivisch viel weitergehende individuelle Freizeitgarantien im Gesetz verankern. Allgemein oder bei qualifizierenden Bedingungen – z. B. Vereinbarkeit mit Pflege kleiner Kinder o. ä. – könnte z. B. die Arbeitszeit an Samstagabenden begrenzt werden. Denn unter den modernen Bedingungen der Entkoppelung von Arbeits- und Öffnungszeiten hängt eine erweiterte Öffnungszeit nicht mehr von der individuellen, sondern nur noch von der aggregierten betrieblichen Arbeitszeit ab. Dieser Befund ist wichtig festgehalten zu werden – weil er einen veränderten Umgang mit Zeitkonflikten im urbanen Bereich erlaubt (Öffnungszeiten von Läden, öffentlichen und privaten Dienstleistungen) – dazu später mehr.

3. Können Öffnungszeiten unseren Städten und ihren Nutzer/innen helfen?

Bei der Anhörung im Bundestags-Ausschuss für Arbeit und Wirtschaft haben die Vertreter der Verbände das Gewicht auf die Auswirkungen der Neuregelung auf Beschäftigte und auf den Handel gelegt. Ich habe demgegenüber die Aspekte der Belebung der Innenstädte und der Zeitsouveränität der Bevölkerung und der Nutzer der Innenstädte – die gleichfalls in den Vorlagen der Bundesregierung und der FDP aufschienen, aber wohl stärkere Berücksichtigung bei der zu treffenden Regelung verdient hätten – akzentuiert. Solche urbane Aspekte sollten dabei den Belangen der Beschäftigten und der Einzelhändler nicht entgegengestellt werden. Als Ziel ist vielmehr festzuhalten, dass ein fairer Aushandlungsprozess der beteiligten Interessen stattfindet – mit dem Ziel der Steigerung eben der Lebensqualität in den Städten und städtischen Quartieren und damit der Attraktivität urbanen Lebens.

Alle bisherigen Auseinandersetzungen um den Ladenschluss und dessen Veränderung – so auch die jüngste – waren hauptsächlich geprägt vom Pro und Contra von Deregulierung von Öffnungszeiten. Ist nicht – so lautete die eine Position – das rigide Festschreiben von Ladenschlusszeiten überhaupt, von den engen deutschen Ladenschlusszeiten im Besonderen, eine »Überreglementierung«, die zulasten der Effizienz der Unternehmen und der Entscheidungsfreiheit der Kunden und damit letztlich zulasten möglicher Umsätze des Einzelhandels geht? Ist nicht – so lautete die andere Position – die Aufrechterhaltung dieser Art von Reglementierung notwendig,

¹² Institut zur Erforschung sozialer Chancen, Arbeits- und Betriebszeiten 2001 (Bauer/Groß/Munz/Sayin), ISO-Bericht Nr. 67, Köln 2001; H. Jacobsen/E. Hilf, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel vor dem Hintergrund neuer Öffnungszeiten, Gutachten im Auftrag des BMAS, Dortmund 1999.

sowohl um die Arbeitsplätze und die Arbeitsbedingungen der im Einzelhandel Beschäftigten zu sichern als auch um die weitere strukturelle Vermachtung innerhalb des Einzelhandelssektors¹³ zu verhindern?

Wir wissen, dass die erstgenannte Position in den letzten Jahren deutlich an Boden gewonnen hat. Schon die Ladenschluss-Novelle von 1996 trug ihr Rechnung. Man erinnert sich der dann folgenden, z. T. extra-legalen und stürmischen Auseinandersetzungen in Berlin und den neuen Bundesländern um Sonntagsöffnungszeiten.¹⁴ Diese blieben zwar ohne legislative Folgen. Aber auch die jetzt zur Entscheidung vorgelegte Novelle – wie auch die Anträge der Opposition, deutlicher noch der o. g. Beschluss des Bundesrates v. 14. 2. 2003 – beruhen letztlich auf dieser deregulierenden Position.

Die Gegenposition wurde vorrangig von Gewerkschaften vertreten, aber sie blieb nicht auf gewerkschaftliche Argumente beschränkt. Sie wurde begleitet von der Sorge um die Zeitkultur unserer Gesellschaft – der Gefahr der 24-Stunden-Gesellschaft und der völligen Flexibilisierung von Arbeits- und Lebenszeiten. Artikuliert wurde diese Sorge vornehmlich von Vertretern beider Kirchen. Gewiss ist diese Gegenposition in die Defensive geraten und Stück für Stück zurückgedrängt worden. Jedoch haben die politischen Kräfte den Bedenken der Kirchen jedenfalls insoweit Rechnung getragen, als sie den Sonntag weitgehend unangetastet lassen – Regierungskoalition und CDU/CSU energischer als die FDP und der Bundesrat, die auch insoweit eine Dezentralisierung anstreben -. Damit halten sie im Lager der Deregulierung eine gewisse Balance. Sicherlich ist das Pro und Contra von Regulierung der Ladenöffnungszeiten noch nicht völlig ausgereizt. Gleichwohl gibt es Grund zu der Annahme, dass die auf dieses Pro und Contra reduzierte Debatte den anstehenden Problemen städtischer Zeitgestaltung nicht wirklich gerecht wird. Wir leben in einer Situation der Krise städtischen Lebens.¹⁵ Dies ist zwar auch, aber nicht nur, nicht einmal in erster Linie eine finanzielle Krise. Vor allem ist die Integrationskraft unserer Städte bedroht. Zahlreiche Entwicklungen deuten darauf hin: die Zersiedelung und der Zug in den »Speckgürtel«, die Verwahrlosung öffentlicher Räume, die soziale Segmentierung innerhalb der Städte, der immer noch ungebremste Trend zum motorisierten Individualverkehr – um nur einige Beispiele zu nennen.

Andererseits bleibt unsere Gesellschaft auf diese Integrationskraft der Städte angewiesen. Den örtlichen Gemeinschaften fallen derzeit erhöhte Integrationsanforderungen zu – aus zwei strukturellen Gründen, die vermutlich die Gesellschaft der Zukunft bestimmen werden.¹⁶

- Einerseits entspricht eine zunehmende Anzahl von Arbeitsverhältnissen nicht mehr dem Normalarbeitsverhältnis, sondern ist flexibel, oft entbetrieblich, oft prekär. Damit sind Beschäftigte und Selbständige stärker auf Stabilisierungen von außen angewiesen, als dies bei stabilen traditionellen Beschäftigungsverhältnissen der Fall war.
- Die Institution Familie bot einmal solche Stabilität, und von ihr wird diese heute sogar zunehmend erwartet. Dabei ist die Institution Familie selbst in einem Prozess der Flexibilisierung und großflächigen Auflösung begriffen.¹⁷ Nicht nur kann sie

¹³ Ch. Bahn, Die Bedeutung lokaler Regulationssysteme in Berlin für den Strukturwandel des Einzelhandels, Berlin (WZB discussion paper FS I 02-103) 2002; P. Potz, Die Regulierung des Einzelhandels in Italien, Berlin (WZB discussion paper FS I 02-104) 2002.

¹⁴ Vgl. die ausführliche Internet-Dokumentation »Der Streit um den Ladenschluss« in: <http://www.tu-dresden.de/jfoeff14/OeRimWWW/OeRAktuell.html> (download 23. 2. 2003).

¹⁵ Vgl. dazu das geistreiche Buch von T. Sieverts, Zwischenstadt, Braunschweig 1997.

¹⁶ Hierzu die vergleichende Untersuchung von M. Carnoy, Sustaining the New Economy. Work, Family, and Community in the Information Age, Harvard University Press 2002.

¹⁷ H. Bertram, Familien leben. Neue Wege zur flexiblen Gestaltung von Lebenszeit, Arbeitszeit und Familienzeit, Gütersloh (Bertelsmann Stiftung) 1997.

vielfach der gesunkenen Stabilität im Erwerbsleben kein Gegengewicht bieten – sie bedarf vielmehr selbst zunehmend der Stabilisierung von außen.

Da sich diese Unterstützungsbedarfe im örtlichen Nahraum stellen, ist zweifellos die lokale Gemeinschaft mit verstärkten Anforderungen konfrontiert. Ob sie damit von vornherein überfordert ist – eben weil sich die Städte und Gemeinden und das städtische Leben selbst in einer Krise befinden –, sei hier dahingestellt. Jedenfalls müssen zukunftsträchtige gesellschaftspolitische Weichenstellungen auch unter dem Blickwinkel betrachtet werden, ob sie der Integrationskraft der Städte und Kommunen zu- oder ob sie ihr eher abträglich sind.

Dies verleiht einem Regelungsgegenstand wie den Öffnungszeiten der Läden und der an Läden gebundenen Dienstleistungen eine derart gesteigerte Bedeutung. Die Alltagsnöte von Menschen – Männer und Frauen, Jugendlichen und Älteren – stellen sich heute vielfach auch als Zeitnöte und Zeitkoordinierungsengpässe dar. Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse und multilokale und individualisierte Haushalts- und Familienformen kreieren eine Form und ein Ausmaß von Zeitstress, der noch vor wenigen Jahrzehnten kaum vorstellbar war. Unter diesen Bedingungen müssen Zeitgestaltungen im örtlichen Nahbereich viel mehr als bisher unter dem Aspekt betrachtet werden, ob sie dem sozialen Zusammenhalt, der Vereinbarkeit von Lebensphären, der Erhöhung der Lebensqualität dienlich sind.¹⁸

Unter diesem Aspekt müssen Arbeits- und Behördenzeiten ebenso betrachtet werden wie Schul-, Hort- und sonstige Dienstleistungszeiten oder Mobilitätszeiten – aber eben auch Ladenöffnungszeiten. Öffnungszeiten von Läden und Waren verkaufenden Dienstleistern sind nun einmal – darin nicht anders als Transport-, Kinderbetreuungs- oder Schulzeiten – Schnittstellen zwischen erwerblicher Betätigung und individueller oder familialer Versorgung. Wenn sie in dieses zeitliche Umfeld nicht hineinpassen, werden sie ihrer Schnittstellenfunktion nicht gerecht und tragen zur »Störung« der Lebensqualität bei. Daneben haben diese Öffnungszeiten noch den kollektiven Effekt, zu einem hohen Grad das gesellschaftliche Leben von Städten und Gemeinden zu terminieren. Man mag das gut finden oder nicht: Das Bild, das unsere Innenstädte vor und nach Ladenschluss bieten, legt Zeugnis davon ab, dass zwischen »Commerz«¹⁹ und Belebt-/Zivilisiertheit der Innenstädte direkte Verbindungen bestehen. Davon im Kontext der Gestaltung von Öffnungszeiten abzusehen, ist vom Stadtentwicklungsaspekt aus gesehen völlig unangemessen.

Deshalb ist es grundfalsch, dass sich die Ladenschlussdebatte in der oben geschilderten Dichotomie von Regulierung und Deregulierung festgefressen und dass sich die Akteure in den jeweiligen Lagern verschanzt haben. Darauf, ob eine Neuregelung mehr oder »besser« dereguliert, kommt es ebenso wenig an wie darauf, ob eine solche Deregulierung »erfolgreich« abgewehrt werden kann. Die zu lösende Frage ist: Finden wir Gestaltungen der Öffnungszeiten, die den Existenzbedingungen und der Qualität städtischen Lebens gerecht werden – und wie gehen wir mit den Barrieren und unerwünschten Nebenwirkungen um, die solchen Gestaltungen im Wege stehen? Diese Gestaltungsdimension wurde im Regierungsentwurf zwar als Ziel thematisiert, aber ihre konsequente Verfolgung steht noch aus.

¹⁸ Zu dem Gesamtzusammenhang und seiner zeitpolitischen Bearbeitung in verschiedenen Ländern Europas vgl. S. Bonfiglioli/M. Mareggi (Hrsg.), *Il tempo e la città fra natura e storia*, Rom: Urbanistica Quaderni 1997; J.-Y. Boulin/U. Mückenberger, Zeiten in der Stadt und Lebensqualität in Europa, in: U. Mückenberger (Hrsg.), *Zeiten der Stadt*, 2. Aufl., Bremen 2000, S. 118–204.

¹⁹ Es ist interessant, dass in der französischen Sprache sogar eine sprachliche Verbindung erhalten ist. Der alte Ausspruch »Il est un homme de bon commerce« spielt mit »commerce« nicht lediglich auf den Handel, sondern vornehmlich auf die guten zivilisierten Umgangsformen an.

Dass Öffnungszeitenregelungen der Qualität städtischen und kommunalen Lebens zu dienen haben, darf nicht zu dem Trugschluss verleiten, sie müssten damit zwangsläufig zu Lasten der im Einzelhandel tätigen Arbeitnehmer/innen gehen. Diese Annahme zieht sich durch den gegenwärtigen – wie gesagt: verkürzten – Regulierungs-Deregulierungs-Diskurs hindurch. Die Annahme ist deshalb falsch, weil sie noch von der veralteten Vorstellung ausgeht, als implizierten Öffnungszeitenregelungen direkt und unvermeidlich Arbeitszeitregelungen. In der Realität des deutschen Einzelhandels sind Öffnungszeiten und Arbeitszeiten längst eigenständige Regulierungsgegenstände geworden.²⁰ Daraus resultieren auch Chancen, die stadtentwicklungspolitischen und die arbeitsrechtlichen Anliegen an Öffnungszeiten besser miteinander abzustimmen, als es zur Entstehungszeit des Ladenschlussgesetzes möglich war.

In ganz Europa befindet sich der Einzelhandel gegenwärtig in einem radikalen Strukturwandel – er bewegt sich weg von kleinen, oft familienbetriebenen Einheiten hin zu größeren wirtschaftlichen Einheiten mit größer werdenden Verkaufsflächen. Dieser Strukturwandel ist häufig, aber keineswegs zwangsläufig mit der Verlagerung der Verkaufsstätten »auf die grüne Wiese« verbunden.²¹ Er spielt sich – obgleich Europa übergreifend – von recht unterschiedlichen Konzentrationsniveaus aus ab. Während in Südeuropa noch die kleinteilige Struktur überwiegt,²² dominiert in Nordeuropa – besonders Skandinavien – die hoch konzentrierte Struktur. Deutschlands Einzelhandel bewegt sich zwischen beiden Polen – etwa im oberen Drittel.²³ Es ist wahrscheinlich, dass sich der Strukturwandel zu größeren Einheiten in Zukunft massiv fortsetzt. Die große Frage ist, ob er weiter zur Entstädterung beiträgt (»grüne Wiese«) oder ob er in Zukunft einen Beitrag zu urbanen Entwicklung leisten kann (wofür Ch. Bahn²⁴ durchaus neuere Beispiele aufführen kann). Auf diese Alternativpfade wird zurückzukommen sein.

Für die hier diskutierte Frage – ob geänderte Ladenöffnungszeiten zu Lasten der Arbeitszeitbelange der Beschäftigten gehen müssen – ergeben sich aus diesen strukturbezogenen Beobachtungen erste wichtige Antworten. Mag sein, dass in den kleinen familienbetriebenen Verkaufseinheiten Öffnungszeit und Arbeitszeit noch weitgehend identisch sind (und bleiben) – und dass damit Öffnungszeitenregelungen zugleich automatisch und direkt Arbeitszeitregelungen darstellen. Aber jedenfalls für die mittleren und größeren Einheiten besteht da keinerlei Automatismus mehr. So wie dort schon längst während der werktäglichen Öffnungszeiten verschiedene »Schichten« von Beschäftigten mit je besonderen Arbeitszeiten arbeiten, so würde die Verlängerung der samstäglichen Öffnungszeit auch nicht alle Beschäftigte unterschiedslos treffen. Denkbar²⁵ ist, dass die verlängerte Öffnungszeit durch Neueinstellungen und/oder nach eigenen Präferenzen der schon Beschäftigten und/oder nach benennbaren Bedarfslagen – pflegebedürftige Angehörige oder weite Anfahrtswege – in jeweilige Arbeitszeiten umgesetzt wird. Der weitere Strukturwandel lässt erwarten, dass die mittleren und größeren Einheiten bei uns noch an Gewicht gewinnen. Damit gewinnt auch die Entkopplung von Arbeitszeiten und Betriebszeiten an Bedeutung.

²⁰ Jacobsen/Hilf (Fn. 12); ISO (Fn. 12).

²¹ Dazu Bahn (Fn. 13).

²² Vgl. für Italien Potz (Fn. 13).

²³ Bahn (Fn. 13) und Potz (Fn. 13).

²⁴ S. o. Fn. 13.

²⁵ Wenn auch nicht unbedingt der bisherigen Erfahrung entsprechend: vgl. Jacobsen/Hilf (Fn. 12).

Dies ist zunächst einmal ein technischer Hinweis darauf, dass Öffnungszeiten durch arbeitsrechtliche Regelungen »aufgefangen« werden können und nicht einfach direkt zu Lasten von Arbeitnehmern gehen müssen. Für diese Argumentationslinie gibt es auch prinzipiellere Gründe. Wenn die Verbesserung der urbanen Lebensqualität zum Bezugspunkt gewählt wird, so verhält sich das zu den Belangen von Arbeitnehmern nicht neutral. Arbeitnehmer sind gleichfalls Bürger. Ihre Belange gehen – wie diejenigen anderer Bürger – in die Bestimmung urbaner Lebensqualität ein. Frauen mit kleinen Kindern wegen der Lage von Arbeitszeiten aus dem Berufsfeld von Verkäuferinnen zu »vertreiben«, ist mit dem Bild urbaner Lebensqualität ebenso wenig vereinbar, wie eine bestimmte Gruppe von Arbeitnehmer/innen auf Dauer vom Genuss eines »freien Wochenendes« auszuschließen. Abgesehen davon, dass dies zentralen Anliegen sozialer Gerechtigkeit widersprechen würde, würde es möglicherweise seinerseits den Entstädterungsprozess verstärken, indem es solche Personengruppen zur »Wohn- und Arbeitsauswanderung« aus dem städtischen Bereich zwingt. Die Arbeitszeitanliegen von Arbeitnehmern – oder bestimmten Gruppen von ihnen – dürfen also nicht einfach anderen Anliegen im städtischen Bereich untergeordnet (so wie es das falsch verstandene Stichwort vom »König Kunden« suggeriert), sondern müssen mit ihnen in Ausgleich gebracht werden.

Die genannte Entkopplung von Betriebs- und Arbeitszeiten bietet hierbei sogar eine neuartige Chance von Aushandlungsprozessen. Im Prinzip könnte heute im Einzelhandel bereits ein zweistufiger Aushandlungsprozess stattfinden, wie er Bereiche mit kontinuierlichen Tätigkeits- oder Bereitschaftszeiten (wie Krankenhäuser, Feuerwehr oder Polizei) oft schon kennzeichnet:²⁶

- Auf der ersten Stufe wird zwischen Leitung und Beschäftigtenvertretung das Personalkontingent (Anzahl, Qualifikation etc.) ausgehandelt, das zu einer bestimmten Zeit an bestimmten Arbeitsplätzen vorhanden sein muss.
- Auf der zweiten Stufe wird unter den Beschäftigten – unter Moderation der Beschäftigtenvertretung – ausgehandelt, wer tatsächlich wann wo arbeitet. Hier ist der Platz, individuelle Zeitpräferenzen abzulegen und im Konfliktfall Kriterien einer gerechten Verteilung von günstigen und ungünstigen Zeiten zu entwickeln.

Die Praxis des Gesundheits- und öffentlichen Sicherheitsbereichs zeigt, dass in einem solchen zweistufigen Prozess der Arbeitszeitregulierung faire Lösungen und Kompromisse gefunden werden können und gefunden werden. Dieses zweistufige Verfahren setzt aber voraus – und das dürfte den gegenwärtigen zur Neuregelung anstehenden Bereich des Einzelhandels von Krankenhäusern, Polizei usw. unterscheiden²⁷ –, dass über die Belange der Arbeitnehmer überhaupt ein – z. T. kollektiver – Aushandlungsprozess stattfindet, nicht einseitig entschieden wird. Hier ergeben sich Probleme. Jacobsen/Hilf haben in ihrer Befragung ermittelt, dass nur 5,8% der befragten Einzelhandelsbeschäftigten von Betriebsräten vertreten werden und dass tarifliche Regelungen dort nur für eine eindeutige Minderheit (15–30%) Anwendung finden. Wenn diese Zahlenverhältnisse auch nur annähernd zutreffen, dann findet im Einzelhandel ein wirklicher Aushandlungsprozess nur in einem Bruchteil der Fälle statt. Alle Erfahrung spricht dafür, dass in der individuellen Arbeitsvertragsbeziehung ein solcher Aushandlungsprozess nicht stattfindet – jedenfalls dort, wo über wirkliche Interessenkollisionen entschieden wird.

Wenn eine auf Ausgleich orientierte Zeitkultur angestrebt wird, so wären unter diesen Umständen Anreize zu – auch kollektiven – Verhandlungslösungen zu installieren.

²⁶ Zahlreiche Beispiele bei Matthies et al., Arbeit 2000, Reinbek 1994.

²⁷ Vgl. Jacobsen/Hilf (Fn. 12).

Das Ladenschlussgesetz von 1956 kannte – wohl weil Öffnungs- und Arbeitszeiten noch als identisch galten – solche Anreize noch nicht. Wohl aber gibt es neuere arbeitsrechtliche Regelungen, die einen solchen kollektiven Verhandlungsanreiz begründen. Bei »tarifdispositivem Recht« (oder »betriebsvereinbarungsdispositivem«) besteht folgender Aushandlungs- und Regulierungsmechanismus: Das Gesetz stellt eine Regelung auf, es überlässt jedoch den Kollektivparteien, davon im Aushandlungswege abzuweichen. Dieser Regelungsmechanismus findet sich seit 1985 in § 6 Beschäftigungsförderungsgesetz (heute § 12 Abs. 3 und 13 Abs. 4 Teilzeit- und Befristungsgesetz), er findet sich in § 21a des Jugendarbeitsschutzgesetzes, in §§ 7 und 12 des Arbeitszeitgesetzes und seit alters her schon in § 13 Bundesurlaubsgesetz.²⁸ Dies ist ein moderner prozeduraler Regulierungstyp. Statt substanzIELL von außen Standards zu setzen, bleibt er offen für die RegelungsbELANGE und wirtschaftlichen Konstellationen der Branchen. Er begründet aber einen wirksamen Anreiz zu verhandeln (weil im Falle der Verhandlungsverweigerung einer Seite die subsidiäre Regel Anwendung findet, ob sie den Beteiligten nun passt oder nicht). Ähnliche subsidiäre tarifdispositive Regelungen kann durchaus ein modernisiertes Ladenschlussgesetz enthalten, indem es die historisch neue Entkoppelung von Öffnungs- und Arbeitszeiten ernst nimmt. Es kann arbeitsrechtlich z. B. die zahlenmäßige Begrenzung von Samstagsabendschichten (z. B. maximal 2 Samstagsabende pro Beschäftigten pro Monat), bestimmte Zeitkompensationen dafür (bei Samstagsspätarbeit z. B. Freistellung am Montag) oder auch bestimmte Kollisionsregeln für die Nichteinigung bei ungünstigen Arbeitszeitlagen (Vorrang z. B. von Eltern pflegebedürftiger Kinder) festlegen. Indem das Gesetz diese Vorgaben jedoch der tariflichen Regelung zur Disposition stellt, bleibt einerseits die Flexibilität erhalten, zugleich andererseits ein Verhandlungsanreiz für beide Seiten geschaffen.²⁹

5. Zur Notwendigkeit lokaler »Zeitpakte«

Eine solche arbeitsrechtliche Klausel zum Schutz bestimmter Zeoptionen Beschäftigter dürfte sinnvoll und notwendig sein. Mit ihr allein wäre aber die notwendige Modernisierung der Ladenöffnungszeiten noch nicht erreicht. Denn diese muss einerseits – wie oben angedeutet – den steigenden Integrationsanforderungen an Städte und Gemeinden, andererseits der aktuellen Gefährdung dieser Integrationskraft u. a. durch Suburbanisierung und den Strukturwandel des Einzelhandels Rechnung tragen. Erst dann ist eine Neuregelung auf der Höhe der Zeit, wenn sie zu diesen Belangen einen intelligenten und spürbaren Beitrag leistet.

Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass weder eine nationale Festlegung bestimmter Öffnungszeiten noch die simple Deregulierung solcher Zeiten dafür das richtige Mittel sind. Die bloße Deregulierung von Öffnungszeiten ist eine »zieldiffuse« Maßnahme – sie »streut« in ihren Wirkungen (und Nebenwirkungen). Wenn erweiterte Öffnungs-

²⁸ Diese Regelungsform findet sich neuerdings strukturgebend im europäischen Arbeitsrecht. In der Euro-Betriebsräte-Richtlinie, der Richtlinie über Anhörung und Unterrichtung und der Richtlinie über Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft, werden »subsidiäre« Regelungen festgelegt – d. h. Regelungen, die nur dann eingreifen, wenn sich die Kollektivparteien nicht anderweit einigen.

²⁹ Von diesem Vorschlag, den ich als Sachverständiger dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit unterbreitete (Vgl. BT-Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, Protokoll 15/13; S. 198 sowie den Bericht des Ausschusses BT-Drs. 15/391), ist lediglich der erste Bestandteil in Gestalt von § 17 Abs. 4 LSchG n. F. – und auch hier nur zum Teil (ein freier Samstag pro Monat) – verwirklicht worden. Zudem ist die Regelung dadurch abgeschwächt, dass die Freistellung an einem Samstag pro Kalendermonat nur »verlangt« werden kann, nicht zwingend kraft Gesetzes einsetzt.

zeiten den Einkaufszentren auf der grünen Wiese genauso offen stehen wie dem Einzelhandel in Städten und Kommunen, dann erhöhen sie deren – bereits durch Grundstückspreise, Parkfläche usw. begründeten – Wettbewerbsvorsprung und tragen zur weiteren Entstädterung bei. Sie treiben den Strukturwandel zu Gunsten höher konzentrierter Einheiten voran, ohne aber einen Beitrag dazu zu leisten, dass sich dieser Strukturwandel auch im städtischen und gemeindlichen Rahmen abspielt und damit zur Attraktivität und Belebung der Kommunen beiträgt.

Aber auch die nationale Festlegung bestimmter Öffnungszeiten verbleibt zieldiffus. Erstens fehlen allgemeingültige Kriterien dafür, welche Zeitstandards in Deutschland noch uniform (also branchen- wie regionalspezifisch) festgelegt werden können. Zweitens gehört zu der Strategie der Steigerung der Attraktivität urbanen Lebens heute gerade eine systematische Beteiligungskultur – d. h. die Mitwirkung der dezentralen (lokalen und regionalen) Akteure. Christopher Bahn³⁰ hat festgestellt, dass für die Wettbewerbsbedingungen des deutschen Einzelhandels lokale Aushandlungsprozesse eine große Rolle spielen. Diese sind bislang auf das Feld der Bodenregulation beschränkt. Sie verdienen aber, auf das Feld der Zeitregulation ausgedehnt zu werden.

Damit entfällt nicht der Grund für eine nationale Öffnungszeitenregelung. Aber diese muss ihrer Art nach darauf angelegt sein, lokalen und regionalen Verständigungsprozessen über Zeitgestaltung Raum zu geben. Sie lässt sich nämlich dann den jeweiligen urbanen und regionalen Bedingungen anpassen. Sie trägt darüber hinaus zur Entstehung einer lokalen Vertrauenskultur bei, die im Gefolge von Beteiligungsprozessen einsetzt. Dies ist die Grundidee hinter meinem Vorschlag, eine Experimentierklausel im Ladenschlussgesetz zu verankern, die bestimmte Regelungen des Gesetzes den von lokalen Akteuren geschlossenen »lokalen Zeitpakten« zur Disposition stellt. Dies ist die zeitgemäße Alternative zur Deregulierung der Öffnungszeiten. Eine wichtige Anregung dazu kommt aus der italienischen Kommunalentwicklung.

6. Zeitpakte in italienischen Städten

1990 führte das italienische Parlament in das Kommunalverfassungsgesetz folgenden Artikel 36 ein: »Der Bürgermeister hat – im Rahmen des in der Region geltenden Rechts und nach Maßgabe der Richtlinienbeschlüsse der Stadtverordnetenversammlung – die Öffnungszeiten der Geschäftsbetriebe, der öffentlichen Dienste wie auch die Öffnungszeiten der Außenstellen der öffentlichen Verwaltung dergestalt zu koordinieren, dass die Ausübung der Dienste mit allen gemeinhin anfallenden Bedarfslagen der Nutzer koordiniert werden.«

Die Beispiele der Anwendung dieses Gesetzes sind reichhaltig.³¹ In Modena vereinbarten Geschäftsfrauen, ihre Öffnungszeiten der Lebensmittelläden abends so zu koordinieren, dass immer ein Laden im Stadtteil bis 22 Uhr geöffnet hat (»Apotheken-System«). So blieben sie den Kundinnen zugänglich, ohne dass dies zu ruinöser Konkurrenz zwischen den Ladeninhaberinnen geführt hätte. In Bozen richtete das städtische Zeit-Amt einen Runden Tisch zur Festlegung der Öffnungszeiten der Friseure ein. Am Runden Tisch saßen Geschäftsinhaber, Gewerkschaften, Kundinnenvertreter und Vertreter des Amtes. Sie verständigten sich auf ein saisonal variierendes Zeit-Angebot, das dann von der Kommune für verbindlich erklärt wurde. In

³⁰ Fn. 13.

³¹ Dazu s. o. Bonfiglioli/Mareggi (Fn. 18); Boulin/Mückenberger (Fn. 18).

Cremona wurde auf ähnliche Weise ein »Bürgertag« eingeführt: Er sah gemeinsame ununterbrochene Öffnungszeiten von 9 bis 19 Uhr vor und schuf so etwas wie eine »gemeinsame Zeit« in der Innenstadt. Beispiele dieser Art sind Legion. Zwischen 60 und 80 Zeit-Ämter gibt es in Italien. Sie koordinieren, moderieren, legen »Zeit-Leitpläne« fest, überwachen deren Einhaltung usw.

Der Hintergrund von Art. 36 des Kommunalverfassungsgesetzes ist ungewöhnlich. Vertreterinnen der italienischen Frauenbewegung (darunter die Bürgermeisterin von Modena und die heutige Sozialministerin) hatten einen Gesetzentwurf ausgearbeitet und zur Grundlage eines Volksbegehrens gemacht. Der Entwurf hieß »Die Frauen verändern die Zeiten. Lebenszyklus, Arbeitszeit, Zeiten der Stadt« und verfolgte das ambitionierte Ziel, im städtischen Bereich Arbeitszeiten, Schulzeiten, Transportzeiten, Kinderbetreuungszeiten, Öffnungszeiten derart aufeinander abzustimmen und zu verändern, dass sie mit den alltäglichen Lebenslagen der Bürgerinnen der Stadt vereinbar würden.³² Die Kernbestimmung des Entwurfs sieht eine »kommunale Zeitordnung« und eine entsprechende Handlungskompetenz des Bürgermeisters vor. Das Volksbegehr fand nicht weniger als eine Million Unterstützer/innen. Das reichte zwar nicht aus, um es Gesetz werden zu lassen. Aber die Kernbestimmung wurde flugs vom Gesetzgeber herausgegriffen und in das Kommunalverfassungsgesetz eingefügt.

7. Lokale Zeit-Pakte: ein Vorschlag zur Modernisierung des Ladenschlussgesetzes

Ziel lokaler Zeitpakte ist, an Stelle einseitiger Zeitdiktate Formen und Foren für Aushandlungs- und Verständigungsprozesse zu Fragen der örtlichen Zeitgestaltung zu schaffen, in denen die Beteiligten miteinander nach für Alle fairen Lösungen suchen. Die dabei angewandten Verfahrensweisen stellen sicher, dass nicht einzelne Akteure sich qua Macht oder Eigentumrechten kommunikationslos durchsetzen können.

Der Weg zu lokalen Zeit-Pakten sieht folgendermaßen aus. Es besteht eine Analogie zu den italienischen Beispielen. Aber es werden zusätzliche Schutzmechanismen eingebaut, die Anreize schaffen, zu einverständlichen Lösungen zu gelangen:

1. Die Verständigung über Öffnungszeiten findet alltagsnah, also im nahräumlichen Bereich statt.
2. Die nationale Ebene verschafft solchen dezentralen Verständigungsprozessen Experimentierspielräume durch eine »Experimentierklausel« im Ladenschlussgesetz. Diese Klausel sieht vor, dass von einigen Vorgaben des Ladenschlussgesetzes abgewichen werden kann, wenn in den nachfolgend beschriebenen Verfahren Einverständnis erzielt worden ist. Hier besteht ein Gestaltungsrahmen: Z. B. kann vorgesehen werden, dass der Sonntag nicht zur Disposition lokaler Zeitpakte steht.
3. Moderatoren des nahräumlichen Verständigungsprozesses sind die Vertreter der kommunalen oder regionalen Gebietskörperschaften. Beteiligt sind die sozialen Gegenspieler: Vertreter des Einzelhandels (groß und klein) sowie der Beschäftigten und Gewerkschaften. Eine »dritte Bank« ist diejenige des lokalen Gemeinwesens, der Verbraucher, der Kirchen, der privaten Verbände o. ä.

³² Der Entwurf ist nachzulesen: U. Mückenberger, Die Frauen verändern die Zeiten, in: Kritische Justiz, 25. Jg., 1992, H. 1, S. 99 ff., 102–111.

4. Die moderierende Kommunalvertreter/-in strebt eine einverständliche Lösung an. Die drei Beteiligten haben gleiche Stimmenzahl, brauchen aber nicht geschlossen abzustimmen. Kaufhäuser und kleine Einzelhändler können also unterschiedlich abstimmen, genauso Vertreter unterschiedlicher Beschäftigengruppen oder Gewerkschaften oder der lokalen Gemeinschaft. Aber sie »splitten« damit das Gewicht ihrer »Bank« – sie verliert relativ an Gewicht im Verhältnis zu den übrigen. Kommt eine einverständliche Lösung nicht zustande, so stimmt die Kommunalvertreter/-in mit gleichem Stimmengewicht wie die drei anderen Beteiligten mit ab. Notwendig zur Annahme eines Vorschlages ist eine Zweidrittel-Mehrheit. Dieser Entscheidungsmodus stellt sicher, dass kein einzelner Akteur den anderen seinen Willen aufzwingen kann.
5. Die Experimentierklausel kann differenzieren zwischen innerstädtischem Bereich und »grüner Wiese«, indem sie z. B. Dispense von gesetzlichen Zeiten nur für den innerstädtischen und gemeindlichen Bereich erlaubt. Für diese Differenzierung macht sich vor allem der Deutsche Städtetag stark – und in der Tat sprechen bedeutsame stadtentwicklungspolitische und ökologische Gründe dafür. Eine solche Differenzierung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, weil sie von wichtigen Gründen des Gemeinwohls getragen wird.
6. Der so ausgetriebene lokale Zeit-Pakt wird durch die zuständigen lokalen politischen Gremien verabschiedet und in seiner Durchführung überwacht. Dieses Verfahren schafft für alle Beteiligte den Anreiz, zu einverständlichen Lösungen zu gelangen und darauf zu verzichten, die Gegenseite übervorteilen zu wollen. Modelle wie das aus Italien berichtete »Apothekenprinzip« können zu fairen Compromissen zwischen den konfligierenden Interessen führen. Es findet ein öffentlicher Diskurs mit Argumenten statt. Daraus kann sich eine neue nahräumliche Kultur des Vertrauens und der Kooperation bei der selbstbestimmten Gestaltung des eigenen Lebensraumes entwickeln – eine Kultur lokaler Demokratie. Profitieren von einem solchen Experimentierprozess würde vor allem die Lebensqualität der Bürger/innen des örtlichen Gemeinwesens.

8. Bargaining in the Shadow of the Law

Das alte Regulierungsmodell, von dem das Ladenschlussgesetz noch geprägt ist, stellt Staat (Regulierung) und Markt (Aushandlungsprozesse) einander gegenüber und entgegen. Moderne Regulierung aber bedient sich der Kombination von Regulierungs- und Aushandlungsprozessen, um befriedigende und (daher) akzeptable gesellschaftliche Resultate zu erzielen. Der Fall der Öffnungszeiten beweist das. Die Regulierung der urbanen Zeiten »von oben« läuft an den Anliegen der Gesellschaft ebenso vorbei wie ihre bloße Deregulierung. Statt Staatsversagen durch Marktversagen kurieren zu wollen, setzt moderne Regulierung auf den Mechanismus: »Bargaining in the Shadow of the Law«. Der Staat setzt normative Rahmenbedingungen, die den zivilgesellschaftlichen Akteuren Raum für eigenständige (und damit befriedigende und akzeptable) Lösungen belassen. Das Recht wirkt so nicht als Bevormundung, sondern als »Schatten« (»shadow«), der auf die gesellschaftlichen Gruppen mit unterschiedlichen Interessen Druck in Richtung auf gegenseitige Rücksichtnahme und Suche nach konsensorientierten Lösungen ausübt (»bargaining«).