Überprüfung des Ladenschlußgesetzes vor dem Hintergrund der Erfahrungen im In- und Ausland

Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse des ifo Instituts

Mit der zunehmenden Flexibilisierung wesentlicher Lebens- und Arbeitsbereiche der Gesellschaft wird auch die gegenwärtige Praxis der Ladenöffnung in der Bundesrepublik in Frage gestellt. Der Rahmen, den das geltende Ladenschlußgesetz von 1956 für die Handlungsmöglichkeiten von Verbrauchern, Einzelhandelsunternehmen und Arbeitnehmern setzt, wird von einem Teil der Gesellschaft als zu eng empfunden. Dies um so mehr als in vielen Ländern Europas großzügigere Regelungen gelten. Diesen Interessen stehen aber die Schutzwirkungen des Ladenschlußgesetzes gegenüber, die den Einzelhandel und seine Beschäftigten vor einer weiteren Intensivierung des Wettbewerbs und vor atypischen Arbeitszeiten bewahren sollen.
Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Wirtschaft haben das ifo Institut beauftragt, das Für und Wider einer Beibehaltung, Änderung oder völligen Freigabe der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten abzuwägen und das Ladenschlußgesetz unter Berücksichtigung von Erfahrungen im In- und Ausland zu überprüfen. Das Gutachten, das am 11. August 1995 Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt übergeben wurde, hat lebhafte Diskussionen ausgelöst. Im folgenden fassen wir die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammen.

Untersuchungsauftrag: Ladenschlußregelung auf den Prüfstand

Der Untersuchungsauftrag, an dem auch die Forschungsstelle für den Handel, Berlin, das Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, sowie verschiedene Universitätsinstitute mitgewirkt haben, bezog sich schwerpunktmäßig auf folgende Punkte:

- Ordnungs- und wirtschaftspolitische Einordnung der gesetzlichen Regelung der Ladenschlußzeiten im Einzelhandel,
- Entwicklung des deutschen Einzelhandels vor dem Hintergrund der zunehmenden Wettbewerbsintensität und des Wandels in den Beschäftigtenstrukturen,
- derzeitige und alternative Formen der Ladenöffnungszeiten aus der Sicht der Einzelhandelsgeschäfte, der Verbraucher und der Beschäftigten,
- zu erwartende Umsatz- und Beschäftigungswirkungen unterschiedlicher Alternativen der Ladenschlußregulierung bzw. ihrer völligen Aufhebung,
- Arbeits-, tarif- und mitbestimmungsrechtliche sowie wettbewerbsrechtliche Aspekte der Ladenschlußliberalisierung,
- Bewertung unterschiedlicher Alternativen der Ladenöffnung und Erarbeitung eines eigenen Vorschlags für die künftige Gestaltung der gesetzlichen Ladenöffnung.

Dem Untersuchungsauftrag lagen sechs Alternativen zur Prüfung vor:

- Vollständige Aufhebung (Liberalisierung) des gesetzlichen Ladenschlusses,
- Verlängerung der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag bis 22 Uhr,
- Verlängerung der Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag bis 20 Uhr, unter Beibehaltung der bestehenden Gesamtöffnungszeit,
- Verlängerung der Ladenöffnungszeit an jedem Samstag bis 18 Uhr,
- Beibehaltung des derzeitigen Ladenschlußgesetzes,
- Aufhebung der werktäglichen Ladenschlußzeiten für Verkaufsstellen, die nach 18 Uhr keine Arbeitnehmer beschäftigen.

Untersuchungsmethoden: Eigene empirische Basis

Das ifo Institut hat durch Befragungen eine umfangreiche empirische Informationsgrundlage geschaffen, um aktuelle und repräsentative Daten zu erhalten. In die Erhebungen wurden alle betroffenen Akteure einbezogen. Insgesamt ergaben sich sechs Befragungskomplexe:

- Schriftliche Befragung von 3 650 Einzelhandelsgeschäften, repräsentativ für die Einzelhandelsbetriebe im gesamten Bundesgebiet,
- telefonische Befragung von 1 010 Verbrauchern, repräsentativ für die Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet,
- telefonische Befragung von 554 Arbeitnehmern im Einzelhandel, repräsentativ für die abhängig Beschäftigten des Einzelhandels im gesamten Bundesgebiet,
- telefonische Befragung von 1 218 Arbeitskräften außerhalb des Einzelhandels und von nicht erwerbstätigen Personen, repräsentativ für die Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet,

- Interviews in 40 Einzelhandelsgeschäften mit Ausnahmegenehmigungen in unterschiedlichen Standortlagen,
- vier Gruppengespräche mit insgesamt 39 Betriebsratsvertretern aus Einzelhandelsbetrieben in den alten und neuen Bundesländern.

Die Interviews und Gespräche wurden anhand standardisierter Fragebögen durchgeführt. Grundlage der Befragungskonzepte waren zahlreiche Explorationsgespräche mit Vertretern der betroffenen Gruppen, der Industrie- und Handelskammern und der Gewerkschaften. Die telefonischen Befragungen bei Verbrauchern, Arbeitnehmern und Nicht-Erwerbstätigen wurden von *Infratest Sozialforschung, München,* durchgeführt.
Die Ergebnisse der empirischen Erhebungen wurden als Ausgangsbasis für die Modellrechnungen zu den Umsatz- und Beschäftigungswirkungen verwendet. In diese Modellrechnungen flossen darüber hinaus Daten der Handelsstatistik ein.

Die Praxis des Ladenschlußgesetzes: Zunehmender Reformbedarf

Die restriktiven Regelungen des derzeitigen Ladenschlußgesetzes werden von einzelnen Interessengruppen in letzter Zeit zunehmend in Frage gestellt. Allerdings hat sich die Mehrheit der Einzelhandelsunternehmen mit dem vorgegebenen Zeitmuster für die Ladenöffnung arrangiert. Dennoch zeigen sich erste Aufweichungstendenzen. Die von Kritikern des Gesetzes immer wieder geäußerten Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der Einzelhändler sowie der Konsumentensouveränität führten zu einer Vielzahl von Änderungen. Mit der Einführung des Dienstleistungsabends im Jahr 1989 wurden erstmals auch Erfahrungen mit einer Ausdehnung der Öffnungszeiten gemacht.
Die für die Durchführung und Einhaltung der Vorschriften über den Ladenschluß zuständigen Aufsichtsbehörden in den Bundesländern wenden das Ladenschlußgesetz zunehmend flexibel an. Dabei kam es in den letzten Jahren zu unterschiedlichen Auslegungen des vom Ladenschlußgesetz geforderten »dringenden öffentlichen Interesses« für die Genehmigung von Ausnahmen.
Darüber hinaus haben auch bewußt herbeigeführte »Ladenschlußexperimente« Möglichkeiten demonstriert, das Ladenschlußgesetz zu umgehen. Dazu zählen der Verkauf von Reisebedarf in Tankstellen oder die Kombination von Gastronomie und Einzelhandel. Schließlich hat ein Teil des Handwerks (z.B. das Bäckereihandwerk) in jüngster Zeit die Chancen einer veränderten Ladenöffnung erkannt und neue Verkaufsstrategien vorgeschlagen.

Empirische Erhebungen bestätigen, daß trotz starker Fixierung von Einzelhandelsgeschäften, Verbrauchern und Arbeitnehmern im Einzelhandel auf die derzeit geltenden Ladenschlußzeiten das Interesse an einer Flexibilisierung der Öffnungszeiten wächst. Insbesondere durch Berufstätigkeit und/oder Kinder zeitlich stark beanspruchte Verbraucher würden eine Aufhebung der derzeit geltenden Regelung begrüßen, aber auch jüngere und innovationsfreudige Einzelhändler oder Arbeitnehmer, die im Einzelhandel bisher »unübliche« Arbeitszeiten am Abend besser mit ihrer persönlichen Lebenssituation in Einklang bringen könnten. Dem steht aber die Mehrzahl der kleinen und mittleren inhabergeführten Einzelhandelsunternehmen gegenüber. Sie sehen in den gesetzlichen Ladenöffnungszeiten eine wichtige Orientierung, die ihnen die Sicherheit gibt, daß auch die konkurrierenden Firmen und insbesondere die großflächigen Einzelhandelsgeschäfte zur gleichen Zeit schließen müssen.

Hohe Wettbewerbsintensität im Einzelhandel

Innerhalb des Einzelhandels fand in den zurückliegenden Jahrzehnten ein tiefgreifender Strukturwandel statt. Dabei haben Verbraucher- und Fachmärkte (einstufige Filialsysteme) erheblich an Marktterrain gewonnen. Diese Unternehmen haben aufgrund einer starken Nachfragestellung auf den in- und ausländischen Beschaffungsmärkten und intensiver Werbeaktivitäten für ihre preisaktiven und großflächigen Betriebstypen bei den Kunden hohe Akzeptanz gefunden und sich insgesamt eine günstige Wettbewerbsposition verschafft. In der Zwischenzeit haben die verwendeten Wettbewerbsinstrumente wie z.B. Sonderangebote oder Niedrigpreise etwas an Wirksamkeit verloren. Die umsatzstarken Groß- und Massenfilialunternehmen haben großes Interesse an einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeit. Damit wären sie in der Lage, ihrer Absatz- und Verkaufspolitik neue Impulse zu geben und zusätzliche Kundengruppen anzusprechen. Die inhabergeführten Einzelhandelsunternehmen hingegen, die weniger stark in der Massendistribution aktiv sind, plädieren in der Mehrzahl für eine Beibehaltung der derzeitigen Ladenöffnungsregelung, um nicht noch stärker in einen direkten Preis- und »Öffnungs-«Wettbewerb mit den filialisierten Betriebstypen zu geraten.
Der Einzelhandel steht aber auch in einem intensiven Wettbewerb mit anderen Gütermärkten, insbesondere den vielfältigen Dienstleistungsangeboten. Die Umsatzbedeutung des Einzelhandels ist in Relation zum privaten Verbrauch in der Vergangenheit deutlich zurückgegangen. Hatte der Umsatz des Einzelhandels am privaten Verbrauch 1980 noch einen Anteil von 45,4%, so waren es 1994 nur mehr 40,3%. Das ist zum Teil auf Präferenzverla-

gerungen der Konsumenten zurückzuführen. Sie haben sich Verwendungsbereichen außerhalb des Waren- und Dienstleistungsangebots von Einzelhandelsgeschäften zugewandt (z.B. Urlaubsreisen). Eine wesentliche Ursache liegt aber auch darin, daß durch einen überproportionalen Preisanstieg in einigen Verwendungsbereichen (z.B. Miete, Gebühren für öffentliche Leistungen) Kaufkraft absorbiert wurde, die für den Einkauf im Einzelhandel nicht mehr zur Verfügung stand. Eine Trendwende ist nur zu erwarten, wenn der Einzelhandel mit innovativen Leistungsangeboten ein neues Profil entwickelt.

Die hohe Wettbewerbsdynamik im Einzelhandel hat die Unternehmen dazu veranlaßt, nicht nur bei der Warenbeschaffung, sondern auch beim Personaleinsatz kostenbewußter zu agieren. Das schlägt sich in einem stetigen Wandel der Beschäftigtenstruktur nieder. Dabei ist ein Abbau von Vollzeitarbeitsplätzen und eine Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen, vor allem flexibler Frauenarbeitsplätze, erkennbar. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung wird mit Hilfe des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechnologien beschleunigt, die eine bessere Planbarkeit des Personaleinsatzes entsprechend dem prognostizierten Rhythmus von Saison-, Wochentags- und Tageszeitumsatz ermöglichen. Die Teilzeitbeschäftigten sind bisher überwiegend am unteren Ende der betrieblichen Hierarchie angesiedelt, wobei ihr Status weniger von ihrer tatsächlichen Qualifikation als vielmehr von der Arbeitszeitregelung bestimmt wird und entsprechend dem Arbeitsstundenvolumen sinkt. Erfahrungen mit dem langen Donnerstag legen die These nahe, daß aufgrund einer weitgehenden Entkoppelung von Ladenöffnungs- und Arbeitszeiten der Beschäftigten dieser Trend sich auch im Falle liberalisierter Ladenöffnungszeiten fortsetzen wird.

Im Zusammenhang mit einer kontinuierlich zunehmenden (Umsatz-)Konzentration stellt sich die Frage, ob sich das geltende Ladenschlußgesetz eher hemmend oder fördernd auf diesen Prozeß ausgewirkt hat. Die Entwicklungen in anderen europäischen Ländern weisen darauf hin, daß die gesetzlichen Regelungen des Ladenschlusses wohl nur einen sehr geringen Einfluß auf den Strukturwandel im Einzelhandel haben. Wesentlich stärker dürfte der Konzentrationsprozeß durch die enge Zusammenarbeit zwischen marketingaktiven Unternehmen der Konsumgüterindustrie und Großunternehmen des Handels stimuliert worden sein.

Wettbewerbs- contra arbeitsschutzpolitische Zielsetzungen des gesetzlichen Ladenschlusses

Das Ladenschlußgesetz berührt nicht nur handels- und wettbewerbspolitische Zielsetzungen, es greift auch unmittelbar in die Verbraucher- und Arbeitsschutzpolitik ein. Mittelbar werden darüber hinaus auch verkehrs- und umweltpolitische Konsequenzen ausgelöst. Die zum Teil konträren Zielsetzungen führen dazu, daß manche Argumente sowohl für als auch gegen eine Liberalisierung angeführt werden können.

Aus ordnungspolitischer Sicht stellt das Ladenschlußgesetz einen systemwidrigen Eingriff in die betriebliche Entscheidungsfreiheit des Einzelhandelsunternehmens dar, der zu einer suboptimalen Allokation der Produktionsfaktoren im Einzelhandel führt. Binnenhandelspolitisch betrachtet erfordert die Erfüllung der volkswirtschaftlichen Funktionen der Sortimentsbildung und der Warendistribution vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Systemwettbewerbs der einzelnen Angebotsformen eine größtmögliche Handlungsfreiheit der Einzelhandelsunternehmen.

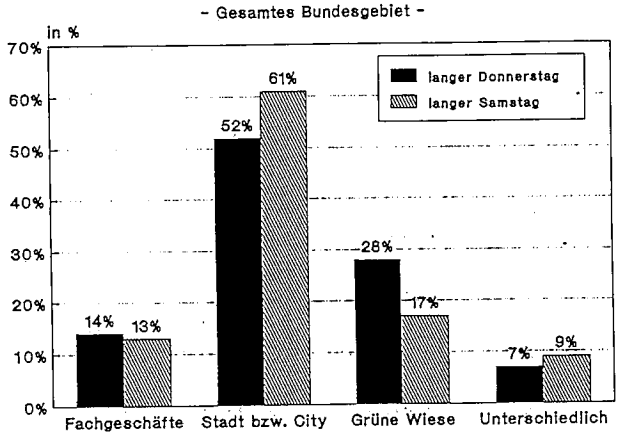
Unter wettbewerbspolitischen Aspekten gerät die Forderung nach Wettbewerbsneutralität staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen möglicherweise in Konflikt mit dem politischen Ziel des Schutzes der mittelständischen Wirtschaft. Gleichzeitig kann der vermeintliche Schutz jedoch auch bedeuten, daß den kleinen und mittleren Unternehmen eine flexible Gestaltung ihrer Betriebsbereitschaft unmöglich gemacht wird. Die Erreichung verbraucherpolitischer Zielsetzungen stellt gerade im Einzelhandel ein »Kuppelprodukt« konsequenter Wettbewerbspolitik dar.

Eine Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes würde die Position der Verbraucher stärken. Der einzige wirtschaftspolitische Bereich, in dem eine Liberalisierung den Zielerreichungsgrad senken würde, ist der Arbeitnehmerschutz. Dies gilt allerdings ausschließlich für diejenigen Arbeitskräfte, die bereits über einen Arbeitsplatz verfügen. Für die im Einzelhandel arbeitsuchenden Erwerbspersonen bewirkt das Ladenschlußgesetz eher eine Verschärfung des Insider-Outsider-Problems.

Impulse aus dem Dienstleistungsabend ...

Übereinstimmend konstatieren die vorliegenden Untersuchungen, daß der Dienstleistungsabend von einer großen Gruppe von Verbrauchern angenommen worden ist und die Akzeptanz seit seiner Einführung zugenommen hat. Rund 50% der befragten Personen gaben an, daß sie vom Dienstleistungsabend Gebrauch machen. Die Teilnahme ist an verschiedene Voraussetzungen geknüpft: Das Angebot muß attraktiv und vielfältig sein. Der Konsument wünscht eine geschlossene Beteiligung des Einzelhandels, und die Erreichbarkeit des Standortes spielt eine wichtige Rolle. Entsprechend konzentriert sich der Kauf auf bestimmte Warenarten und Standorte. Der lange Donnerstag hat sich als Familieneinkaufstag etabliert. Gerade

Bevorzugter Einkaufsort
- Gesamtes Bundesgebiet -



Quelle: Ifo Institut/Infratest, 1995

hieraus resultieren die regionalen sowie betriebsformen- und branchenbedingten Schwerpunkte seines Erfolges und auch seiner städtebaulichen Auswirkungen.

Die Beteiligung der Einzelhandelsgeschäfte am Dienstleistungsabend hat sich bei etwa 16% eingependelt. Sie ist gegenüber der Einführungsphase gesunken. Die regionalen Schwerpunkte liegen in Haupteinkaufszentren der Großstädte und auf der »grünen Wiese«. Vor allem die Großbetriebsformen des Einzelhandels, d.h. die Waren- und Kaufhäuser, die Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Fachmärkte und nicht zuletzt die Einkaufszentren/Passagen öffnen am langen Donnerstag. Der mittelständische Einzelhandel beteiligt sich hingegen nur zögernd am Dienstleistungsabend.

Die am Dienstleistungsabend beteiligten großen Einzelhandelsunternehmen haben in der Regel Mehrumsätze erzielt, d.h. Umsatzverlagerungen vom Freitag oder Samstag auf den Donnerstag hielten sich in Grenzen. Dort, wo sich mittelständische Betriebe im Umfeld der Großen am Dienstleistungsabend beteiligen, gleichen sich ihre Umsatzrückgänge an anderen Wochentagen und Umsatzsteigerungen am Donnerstag aus.

... und den Ausnahmebereichen

Das Ladenschlußgesetz kennt eine Vielzahl von Ausnahmebereichen, die eine Öffnung außerhalb der allgemeinen Zeiten gestatten. Dazu gehören Geschäfte an Verkehrsknotenpunkten, in Ausflugs- und Erholungsorten, Apotheken, Tankstellen, aber auch besondere Verkaufsgelegenheiten am Abend und an Sonn- und Feiertagen. Die vielfältigen Ausnahmeregelungen tragen jeweils besonderen regionalen und situationsbedingten Anforderungen Rechnung.

Die Erfahrungen zeigen, daß ein weitgesteckter Rahmen für die Ladenöffnung nicht automatisch bedeutet, daß er auch voll genutzt wird. Er gibt statt dessen die Möglichkeit einer flexibleren Anpassung an den tatsächlich auftretenden Bedarf, der sowohl regional als auch zeitlich als auch hinsichtlich des Sortiments sehr unterschiedlich sein kann. Entsprechend ist die Beteiligung des Einzelhandels unterschiedlich je nach Standort, Sortiment und Jahreszeit. Die Chancen einer größeren Flexibilität können kleine und mittlere Unternehmen, die vom Inhaber geführt werden, leichter wahrnehmen als Großunternehmen, weil die Ladenöffnung während der Ausnahmezeiten für die kleineren leichter zu bewerkstelligen ist. Die Großunternehmen stoßen – soweit es ihr Stammpersonal betrifft – hier an Grenzen.

Die Umsätze, die während der Ausnahmezeiten erzielt werden, stellen Mehrumsätze, keine Umsatzverlagerungen dar. Die Inanspruchnahme der längeren Öffnungszeiten durch die Verbraucher zeigt, daß grundsätzlich ein Bedarf besteht, nach 18.30 Uhr und sogar am Sonntag einzukaufen. Wenn auch hieraus nicht unbedingt ein genereller Bedarf an längeren Öffnungszeiten hergeleitet werden kann, so doch immerhin ein jeweils spezifischer Bedarf in bestimmten Regionen (Urlaubsgebiete), zu bestimmten Anlässen (Veranstaltungen) oder von bestimmten Personenkreisen (Reisende, Autofahrer). Die Einkaufsmöglichkeit zu Ausnahmezeiten wird auch von »Normalkunden« (Berufstätige mit knappem Zeitbudget; Kunden, die den »entspannten« Einkauf schätzen) in Anspruch genommen.

In den neuen Bundesländern scheint nach den vorliegenden Untersuchungen – vor allem in der Tradition der Früh- und Spätverkaufsstellen – ein größerer Anteil der kleinen Einzelhandelsgeschäfte von Ausnahmegenehmigungen Gebrauch zu machen. Das seit der Einigung gültige bundesdeutsche Ladenschlußgesetz bzw. die jeweiligen Ausnahmegenehmigungen werden z.T. recht großzügig ausgelegt, vor allem in kleineren Orten. Dadurch entstehen gewisse Wettbewerbsvorteile gegenüber dem übrigen Einzelhandel. Diese Vorteile würden sich bei einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten in die Abendstunden hinein verringern. Infolge eines bisher höheren Preisniveaus in Abend- und Sonderverkaufsstellen könnte sich durch einen zunehmenden Wettbewerb in den Abendstunden die Versorgungssituation für diejenigen Konsumenten verbessern, die ihre Einkäufe in größerem Umfang in Geschäften mit Sonderregelungen tätigen.

Öffnungspläne im Einzelhandel: 40% zu Änderungen bereit

Nach den Ergebnissen der im Frühjahr 1995 durchgeführten Umfrage stehen die Einzelhandelsgeschäfte in der Bundesrepublik einer Liberalisierung der Ladenöffnungs-

Meinungen der Einzelhandelsgeschäfte zur Liberalisierung des Ladenschlusses
(Anteile in %, Mehrfachnennungen möglich)

Völlige Freigabe der Ladenschlußzeiten:	26,0
Möglichkeit der Abendöffnung bis 22 Uhr:	4,6
Möglichkeit der Abendöffnung bis 20 Uhr:	8,8
Verlängerung der Ladenöffnungszeiten an allen Samstagen bis 18 Uhr:	6,9
Noch unentschieden:	5,0
Gegen jede Veränderung der zur Zeit geltenden Ladenschlußgesetze:	56,0
Sonstige Lösung (z.B. 2 Tage in der Woche länger, bis 20.30 Uhr wie am Donnerstag abend):	5,4

zeiten eher ablehnend gegenüber. Mehr als die Hälfte sind gegen jede Veränderung der geltenden Ladenschlußzeiten, aber immerhin 40% bewerten eine Änderung oder Aufhebung mehr oder weniger positiv. Im Vergleich zu früheren, ähnlich strukturierten Befragungen im Einzelhandel hat der Anteil der Befürworter einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten tendenziell zugenommen.

Im Falle einer Liberalisierung der Ladenöffnung wollten 40% der Geschäfte ihre Öffnungszeiten überprüfen und gegebenenfalls neu festlegen. Rund 20% werden eine öffnungsaktive Geschäftspolitik betreiben und an bestimmten Tagen während der Woche länger öffnen. Darunter sind 11%, die vorhaben, die Öffnungszeiten an allen Werktagen zu verlängern. Weitere 20% der eher öffnungsdefensiven Geschäfte werden ihre Ladenöffnungszeit an die der unmittelbar konkurrierenden Geschäfte anpassen.

Im Falle der gesetzlichen Möglichkeit einer abendlichen Ladenöffnung bis 20 Uhr werden 40% der öffnungsaktiven Geschäfte bis höchstens 19 Uhr öffnen. 56% planen die Ausschöpfung des maximalen Zeitrahmens. Bei der 22-Uhr-Alternative beabsichtigen 47% Öffnungszeiten bis höchstens 20 Uhr und weitere 29% bis 22 Uhr. Ein ähnliches Bild ergibt sich im Fall einer völligen Freigabe der Ladenöffnungszeiten. Bei einem 20-Uhr-Modell kann davon ausgegangen werden, daß sich die wöchentliche Öffnungszeit von derzeit 45 Stunden im Durchschnitt um 6 Stunden verlängert, bei einer völligen Liberalisierung würde sie um 7,5 Stunden steigen. An längeren Öffnungszeiten sind in erster Linie die Kauf- und Warenhäuser sowie Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Fachmärkte interessiert. Aber auch unter kleinen Einzelhandelsgeschäften ist eine hohe Beteiligung wahrscheinlich.

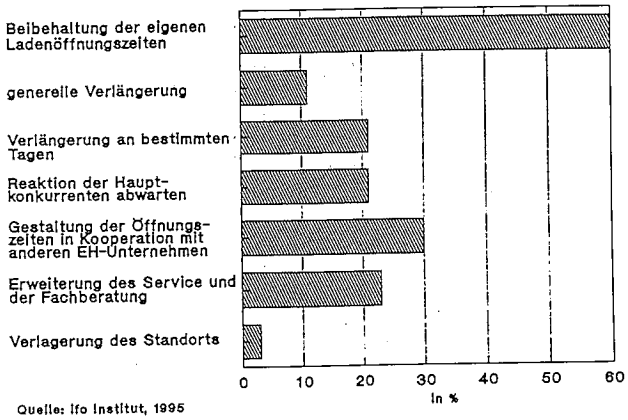
Im allgemeinen verändern die Einzelhandelsgeschäfte das Grundmuster des Beginns und des Endes ihrer täglichen Ladenöffnungszeiten nur in Ausnahmefällen. Regelmäßige tägliche Ladenöffnungszeiten werden vor allem deshalb eingehalten, um die Kunden nicht durch kurzfristige Veränderungen in der Wahl ihrer Einkaufsstätten zu verunsichern. Die Enttäuschung über ein geschlossenes Geschäft kann sich langfristig negativ auswirken.

Die Befürworter einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten argumentieren relativ häufig mit markt- und wettbewerbsrelevanten Gründen, wie z.B. der Nutzung der Kundenfrequenz am Abend sowie der systematischen Ansprache neuer Kundengruppen. Die Gegner einer Liberalisierung führen dagegen die Erhöhung der Personal- und Betriebskosten sowie eine mangelnde Kundenfrequenz am Abend ins Feld. Die Öffnungszeiten spielen bisher in den Konkurrenzbeziehungen nur eine untergeordnete Rolle, werden aber nach Aussagen der Geschäfte im Fall einer Liberalisierung gerade im direkten Wettbewerb zwischen den großflächigen Betriebstypen an Bedeutung gewinnen. Hauptsächlich umsatzstärkere und großflächige Betriebstypen werden die Ladenöffnungszeiten im Fall einer Liberalisierung verstärkt in ihr Marketing-Mix einbauen.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Öffnungsalternativen erwarten zwischen 15 und 20% der Geschäfte eine deutliche Erhöhung ihrer Umsätze, rund 10% rechnen mit einer Minderung ihrer Umsätze. Hauptsächlich die mittleren und größeren Fachgeschäfte erwarten rückläufige Umsätze, während die Großbetriebsformen mehrheitlich von einer öffnungsstimulierten Umsatzerhöhung ausgehen.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob es den 20% öffnungsaktiven Einzelhandelsgeschäften gelingen wird, in ihren jeweiligen Standortlagen mit einem attraktiven Verbund an unterschiedlichen Waren- und Dienstleistungsangeboten eine ausreichende Kundenfrequenz zu gewinnen. Eine Einzelhandelsagglomeration mit einer hohen Zahl von geschlossenen Geschäften verliert erheblich an Attraktivität für die Abendkunden. Um eine möglichst hohe Kundenfrequenz in den jeweiligen Standortlagen zu erreichen, werden die Einzelhandelsgeschäfte in Zusammenarbeit mit den übrigen Dienstleistungsanbietern ihre Öffnungs-

Öffnungspläne des Einzelhandels



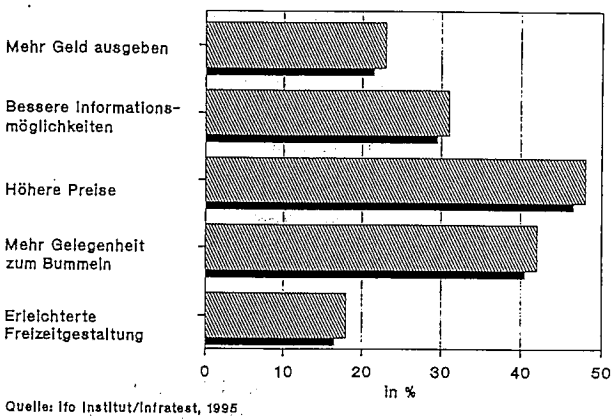
Quelle: Ifo Institut, 1995

zeit zeitlich koordinieren und ihr Waren- und Leistungsprofil erweitern und verfeinern müssen.

Verbrauchermeinung gespalten

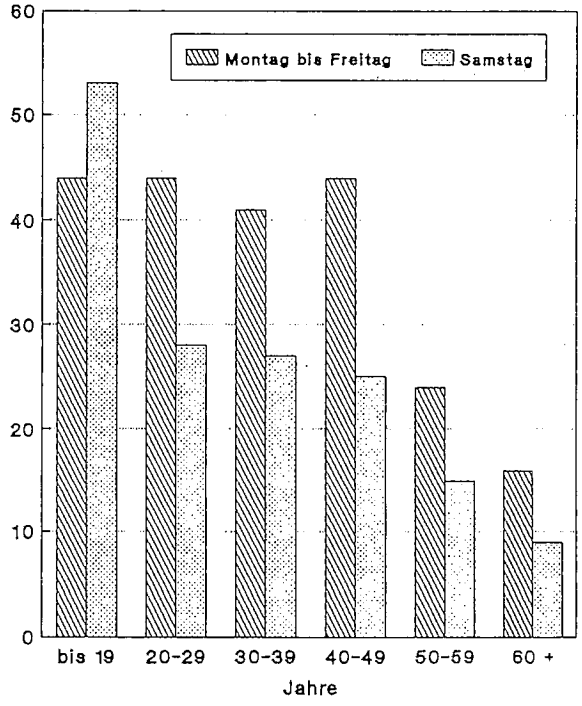
Eine Typisierung der Verbraucher läßt im wesentlichen drei verschiedene Gruppen erkennen, die sich sowohl hinsichtlich ihres gegenwärtigen Einkaufsverhaltens als auch ihrer Präferenzen für Ladenöffnungszeiten unterscheiden.
Die erste Verbrauchergruppe zeichnet sich durch eine weitgehende Zufriedenheit mit den bestehenden Ladenöffnungszeiten aus, d.h. diese Verbraucher – die *»Zeitkonformen«* – können streßfrei und problemlos ihre Einkäufe innerhalb der bestehenden Ladenöffnungszeiten erledigen. Einhergehend mit ihrer weitgehenden Zufriedenheit mit den Öffnungszeiten, plädieren nur 17% dieser Verbrauchergruppe für Öffnungszeiten am Abend über 18.30 Uhr bzw. 13% am Samstag über 14 Uhr hinaus. Insgesamt gehören 68% aller Konsumenten zu dieser Gruppe.
Die zweite Verbrauchergruppe (20% der Verbraucher) kann aufgrund ihrer starken zeitlichen Eingebundenheit, sei es in Beruf, Familie oder gar Freizeitaktivitäten, nur mit erheblichen Problemen und unter Unannehmlichkeiten innerhalb der bestehenden Öffnungszeiten einkaufen. Diese überwiegend berufstätigen *»zeitgebundenen«* Verbraucher haben einen aufgestauten Konsumbedarf, den sie bisher nicht vollständig decken konnten. Entsprechend ist unter den »zeitgebundenen« Verbrauchern mit 80% der höchste Anteil der Befürworter verlängerter Ladenöffnungszeiten unter der Woche bzw. mit 53% am Samstag zu verzeichnen.
Die dritte Verbrauchergruppe (11%) schließlich zeichnet sich insbesondere durch den Wunsch nach mehr Freiheitsgraden bei ihrer Zeitverwendung und nach einem erlebnisorientierten Einkauf aus. Zwar haben diese Verbraucher im Prinzip keine Probleme, ihre Einkäufe innerhalb der bestehenden Öffnungszeiten zu erledigen, doch handelt sich es bei dieser Gruppe vornehmlich um Personen, die über Spielräume und Dispositionsmöglichkeiten in ihrer persönlichen Zeitgestaltung verfügen und deshalb auch erhöhte Flexibilitätsansprüche an den Einzelhandel stellen. Eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten kann diesen *»Zeitpionieren«* einen erweiterten Handlungsspielraum eröffnen. 52 bzw. 28% der »Zeitpioniere« fordern verlängerte Öffnungszeiten unter der Woche bzw. am Samstag.
Insgesamt befürwortete bei der Ende 1994 durchgeführten Befragung ein Drittel aller Verbraucher verlängerte Ladenöffnungszeiten am Abend und ein Fünftel am Samstagnachmittag. 79% aller Befragten gaben an, mehr oder weniger problemlos ihre Einkäufe während der bestehenden Öffnungszeiten erledigen zu können.
Hinsichtlich der Zusammensetzung der Befürworter verlängerter Öffnungszeiten zeigt sich, daß Männer häufiger als Frauen und Berufstätige in stärkerem Maße als Nicht-Erwerbstätige an verlängerten Öffnungszeiten interessiert sind. Mit steigendem Alter sinkt das Interesse am Abendeinkauf. Mit höherer Schulbildung und höherem Einkommen nimmt die Zahl der Befürworter verlängerter Ladenöff-

Erwartungen der Verbraucher bei verlängerten Ladenöffnungszeiten



Quelle: Ifo Institut/Infratest, 1995

Ladenöffnungszeitwünsche der Verbraucher
(Anteil der Verbraucher, die sich längere Öffnungszeiten wünschen in %)



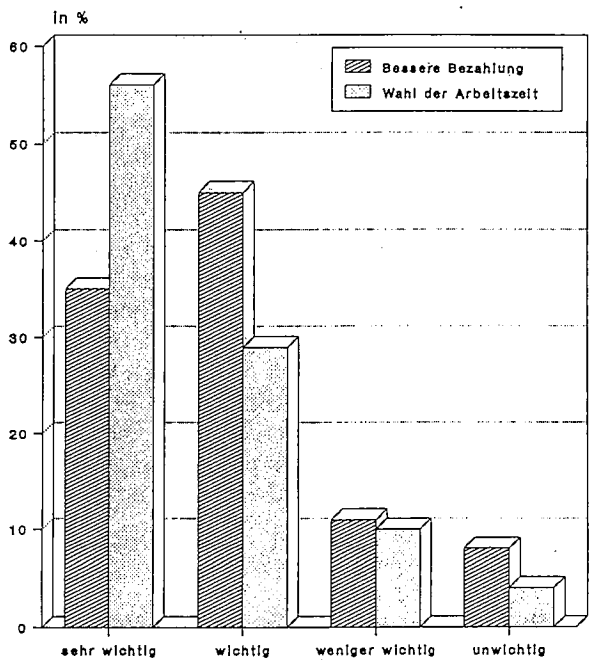
Quelle: Ifo Institut/Infratest, 1995

nungszeiten zu. Neben Single- und 2-Personen-Haushalten befürwortet ein überproportional hoher Anteil von Mehr-Personen-Haushalten (mit und ohne Kinder) verlängerte Öffnungszeiten. Sie würden die Synchronisierung der Zeitordnungen und -strukturen der einzelnen Haushaltsmitglieder (Schul-, Einkaufs-, Arbeitszeiten, Freizeit, Vereinsaktivitäten, Kinderbetreuung etc.) erleichtern.
Nach den Erhebungen will nur ein Fünftel aller Verbraucher bei verlängerten Öffnungszeiten mehr Geld ausgeben. Schwerpunktmäßig erwarten die Verbraucher von einer Ladenschlußliberalisierung die Möglichkeit, sich besser über die Angebote informieren zu können. Knapp ein Drittel der Verbraucher will dann die Gelegenheit nutzen, verstärkt Preise und Angebote zu vergleichen und knapp die Hälfte, um häufiger bummeln zu gehen, d.h. den Einkauf als Freizeitbeschäftigung zu nutzen.
Die Erfahrungen am langen Donnerstag und Samstag zeigen, daß die bereits bestehenden erweiterten Einkaufszeiten überwiegend zum Einkauf von Produkten wie Schuhe, Kleider, Elektrogeräte etc., und zwar in der Stadt bzw. City, genutzt werden. Übertragen auf allgemein verlängerte Ladenöffnungszeiten am Abend bzw. Samstag bedeutet dies, daß der Umsatz bei Waren für den täglichen Bedarf nicht im gleichen Umfang stiege wie bei langlebigen Gütern.
Generell kann die Aussage getroffen werden, daß sich die Mehrzahl der Verbraucher zwar mit den bestehenden Öffnungszeiten arrangiert hat, so daß zur Zeit nicht von einem großen Druck der Mehrheit der Verbraucher gesprochen werden kann. Gleichwohl ist es eine politische Entscheidung, wie der gesetzliche Zeitrahmen zur Erledigung von Einkäufen gesetzt wird, d.h. ob lediglich absolute Mehrheiten oder auch Minderheiten, die ein Interesse an längeren Öffnungszeiten haben, Berücksichtigung finden sollen.

Spätere Arbeitszeiten: Großes Angebotspotential unter den Beschäftigten

In der Diskussion über die Arbeitsbedingungen im Einzelhandel stehen die im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen ungünstigen Arbeitszeiten und die schlechte Bezahlung im Mittelpunkt. Dementsprechend wird von vielen Seiten argumentiert, daß eine Verlängerung der Arbeitszeiten in den Abend hinein eine Vielzahl der Beschäftigten und insbesondere der Fachkräfte im Einzelhandel zu einem Arbeitsplatz- und Branchenwechsel bewegen wird. Gleichwohl lassen sich Szenarien, die eine Massenabwanderung der Einzelhandelsbeschäftigten im Falle verlängerter Ladenöffnungszeiten prognostizieren, anhand der Befragungsergebnisse nicht bestätigen. Vielmehr ließe fast die Hälfte der zur Zeit im Einzelhandel Beschäftigten mit sich reden. 27% äußerten ihr Interesse ohne weitere Vorbedingungen, während weitere 23% unter bestimmten Voraussetzungen am Abend bis 20 Uhr arbeiten würden. Im Falle des Samstagnachmittags wären 40% grundsätzlich und weitere 44% unter bestimmten Voraussetzungen bereit, bis 18 Uhr zu arbeiten. 12% lehnen hingegen eine Arbeit am Samstagnachmittag ab.
Zur Bestimmung des Arbeitspotentials für die Abend- bzw. Samstagstunden wurden neben den abhängig Beschäftigten im Einzelhandel auch Personen über ihre Bereitschaft zur Aufnahme einer Tätigkeit im Einzelhandel zu diesen Arbeitszeiten befragt, die entweder in einer anderen Branche arbeiten oder nicht erwerbstätig sind. 22% der Nicht-Erwerbstätigen, die einen Arbeitsplatz suchen, erklärten sich bereit, während der Woche bis 20 Uhr im Einzelhandel zu arbeiten. Für 20% kam auch eine Arbeitszeit bis 22 Uhr und am Samstagnachmittag in Frage. Das Arbeitskräftepotential aus der Gruppe der Nicht-Erwerbstätigen setzt sich aus 53% Arbeitslosen, 25% Schülern und Studenten, 18% Hausfrauen und 5% Rentnern und Pensionären zusammen.
Die Ergebnisse zeigen, daß von der Arbeitsangebotsseite her keine wesentlichen Restriktionen im Falle einer Abend- bzw. Samstagsöffnung zu erwarten wären. Die Hochrechnungen auf die Bundesrepublik ergeben, daß 3,6 Mill. Personen auf freiwilliger Basis bis 20 Uhr und 3,2 Mill. bis

Bedingungen für die Abendarbeit unter den Einzelhandelbeschäftigten
(22.00 Uhr - Alternative)



Quelle: Ifo Institut/Infratest, 1995

22 Uhr arbeiten würden. Darüber hinaus wären 4,1 Mill. Personen bereit, am Samstag nachmittag tätig zu werden. Auch unter den 2,8 Mill. abhängig Beschäftigten im Einzelhandel finden sich zwischen 1 und 2 Mill., die Arbeitszeiten am Abend oder Samstagnachmittag akzeptierten. Bei der Einordnung dieses zunächst überraschend hohen Potentials ist zu berücksichtigen, daß insbesondere die Befragten, die nicht im Einzelhandel tätig sind, möglicherweise ihre Fähigkeiten und Qualifikationen für eine Verkaufstätigkeit überschätzen und andererseits die Belastungen dieser Tätigkeit am Abend bzw. am Samstag unterschätzen. Bei den im Einzelhandel Beschäftigten ist hingegen das notwendige Insider-Wissen vorhanden, und dennoch ist die Bereitschaft beachtlich hoch.

Auch im Hinblick auf die fachliche Qualifikation der Arbeitskräfte für die Verkaufsstunden am Abend und Samstagnachmittag zeigen sich keine Engpässe. Für die Verkaufszeiten bis 20 Uhr stehen 0,9 Mill. Personen zur Verfügung, die eine Ausbildung im Einzelhandel absolviert haben. Für Öffnungszeiten am Samstagnachmittag sind 1,2 Mill. Fachkräfte vorhanden.

Der relativ hohe Anteil der Einzelhandelsbeschäftigten, die sich grundsätzlich bereit erklärt haben, abends oder am Samstagnachmittag zu arbeiten, kann nicht dahingehend interpretiert werden, daß die Beschäftigten keine spezifischen Bedingungen mit ihrer Arbeitsbereitschaft verknüpfen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Voraussetzungen für diese Bereitschaft Verhandlungsgegenstand insbesondere zwischen den Tarifparteien bzw. zwischen Unternehmensleitungen und Betriebsräten sein werden.

Für die Mehrheit der Arbeitskräfte, die zur Abend- oder Samstagsarbeit bereit sind, ist die Mitsprachemöglichkeit bei der Festlegung der persönlichen Arbeitszeit wichtiger als eine bessere Bezahlung. Entsprechende Arbeitszeitsysteme müssen sowohl Dispositions- und Flexibilitätsspielräume als auch hinreichend lange Planungshorizonte für die Mitarbeiter/innen beinhalten, um die Koordinierung zwischen beruflicher und privater Lebenswelt zu erleichtern. Ziel wäre demnach nicht nur eine an betrieblichen Bedingungen orientierte, variable Arbeitszeit, sondern Regelungen, die auch auf familiäre Belange Rücksicht nehmen. Ansätze in diese Richtung werden in einzelnen Modellversuchen bereits mit Erfolg praktiziert. Die Ergebnisse der Gleitzeitarbeitsform zeigen, daß Beschäftigte bei gegebenen Flexibilitäts- und Dispositionsspielräumen trotzdem eher zu festen Zeitroutinen und -mustern neigen, von denen sie nur im außerordentlichen Bedarfsfalle abweichen.

Positive Umsatz- und Beschäftigungseffekte

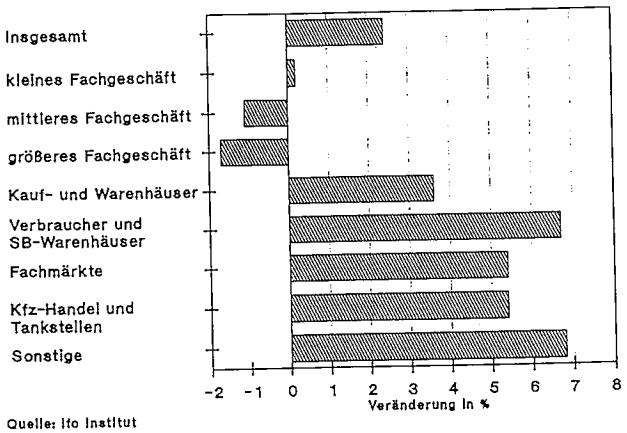
Die Liberalisierung des Ladenschlusses ist mit positiven gesamtwirtschaftlichen Umsatz- und Beschäftigungseffekten verbunden. Beim Einzelhandelsumsatz erscheint ein liberalisierungsbedingtes Plus von 2 bis 3% in einem Zeitraum von drei Jahren möglich. Etwa 50 000 bis 55 000 Personen könnten zusätzlich im Einzelhandel eingestellt werden. In Vollzeitäquivalenten gemessen entspricht dies 31 000 bis 32 000 Beschäftigten (1,3% der im Einzelhandel Tätigen).

Unberücksichtigt bleiben bei diesen Berechnungen die Effekte der veränderten Ladenöffnung auf indirekt betroffene Wirtschaftszweige, wie das Gastgewerbe, das Handwerk, das Verkehrsgewerbe usw. Die einzelnen Alternativen der Ladenöffnung unterscheiden sich nur geringfügig hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkungen. Das Potential an zusätzlichem Umsatz kann bei einer Abendöffnung bis 20 Uhr und bei einer Samstagsöffnung bis 18 Uhr im wesentlichen ausgeschöpft werden. Nach 20 Uhr kommt es nur mehr in Teilbereichen des Einzelhandels zu zusätzlichen positiven Effekten.

Die Liberalisierungsalternativen unterscheiden sich allerdings sehr deutlich in ihren Wirkungen auf die Betriebstypenstruktur des Einzelhandels. Die Gewinner einer Ladenschlußliberalisierung sind einerseits die großflächigen Betriebstypen des Einzelhandels (Verbrauchermärkte, Fachmärkte, Kauf- und Warenhäuser) und andererseits die kleinen, flexiblen Einzelhandelsunternehmen, die die Chancen neuer Öffnungszeiten zu nutzen wissen. Der mittlere und große Facheinzelhandel wird hingegen an Umsatz verlieren.

Die Samstagsöffnung bis 18 Uhr und die Abendöffnung bis 22 Uhr ermöglicht den Großbetriebsformen des Einzelhandels zusätzliche Umsatzsteigerungen. Die kleinen Einzelhändler, die insbesondere durch Neugründungen die Potentiale des Abendverkaufs nutzen werden, profitieren am stärksten von der völligen Freigabe des Ladenschlusses. Dann können sie ihre Öffnungszeiten am besten an

Umsatzwirkungen der Ladenschlußliberalisierung
- Veränderung des Jahresumsatzes bei 22.00 Uhr-Alternative -



Quelle: ifo Institut

die Kundenströme anpassen und die Nischen des Abend- und Nachtverkaufs nutzen. Die Standorte des Facheinzelhandels in den Nebengeschäftslagen der Städte erscheinen weiter gefährdet. Nur die Geschäfte in Spitzenlagen, wie Fußgängerzonen und Einkaufszentren, werden sich gegenüber den Verbrauchermärkten und den SB-Warenhäusern behaupten können. Im Sortiment des Einzelhandels werden langlebige Gebrauchsgüter, wie Möbel, Kraftfahrzeuge und Heimwerkerbedarf, durch längere Öffnungszeiten begünstigt. Mit Fortdauer der veränderten Öffnungszeiten dürften diese Wirkungen schwächer werden, da sich das Einkaufsverhalten der Verbraucher ohne Rücksicht auf die Produkte an den neuen zeitlichen Rahmen anpassen wird.

Das Potential für eine Ausweitung des über den Einzelhandel zu deckenden privaten Konsums ist begrenzt. Dafür sprechen nicht nur die geringen Variationen der Sparquote und die stabilen Trends in den Verbrauchsstrukturen, sondern auch die Feststellung, daß die meisten Verbraucher (79%) ihre Einkäufe schon bisher ohne größere Probleme innerhalb der bestehenden Ladenöffnungszeiten erledigen können. Dennoch ist davon auszugehen, daß die einzelhandelsrelevante Nachfrage durch die Liberalisierung der Öffnungszeiten im Zeitraum von etwa drei Jahren um 2 bis 3% steigt. Die Ausweitung der Käufe dürfte von jenen Verbrauchern getragen werden, die unter den geltenden Ladenöffnungszeiten zu wenig Zeit für ihre Einkäufe haben und daher bei Abend- und Samstagsöffnung mehr Geld ausgeben würden (20% der Verbraucher). Darüber hinaus erscheint der Abend- und Samstagseinkauf insbesondere für jüngere Verbraucher als Element eines neuen Lebensstils, für das sie auch bereit sind, Geld auszugeben. Die Möglichkeit, die Angebote des Einzelhandels besser zu vergleichen, dürfte aber auch den Preiswettbewerb verstärken. Damit wird der Einzelhandel im Vergleich zu anderen Konsummöglichkeiten attraktiver.

Die Mehrzahl der größeren Einzelhandelsunternehmen plant, die verlängerte Abend- und Samstagsöffnung soweit wie möglich über veränderte zeitliche Einsatzpläne des Personals abzufangen. Etwa ein Drittel der möglichen Beschäftigungswirkungen längerer Ladenöffnungszeiten wird über derartige organisatorisch bedingte Produktivitätssteigerungen absorbiert. Bei kleineren Unternehmen erscheinen längere Arbeitszeiten der Geschäftsinhaber und ihrer mithelfenden Familienangehörigen hingegen unvermeidlich. Zusätzliches Personal dürften insbesondere die Großbetriebsformen des Einzelhandels einstellen, da sie die vorhandenen Produktivitätsspielräume bereits weitgehend ausgeschöpft haben. Etwa drei Viertel des zusätzlichen Personalbedarfs dürften durch Teilzeitkräfte, insbesondere geringfügig Beschäftigte, gedeckt werden.

Die Bereitschaft von annähernd der Hälfte der Einzelhandelsbeschäftigten zur Abend- oder Samstagsarbeit, vor allem aber das große Potential an Arbeitskräften außerhalb des Einzelhandels läßt keine nennenswerten Hindernisse für längere Öffnungszeiten von seiten des Arbeitskräfteangebots erwarten. Allerdings dürfte die Bereitschaft zu späteren Arbeitszeiten beim Stammpersonal im Verkauf und im dispositiven Bereich nicht ohne Lohnzuschläge und nicht ohne flexible, arbeitnehmergerechte Arbeitszeiteinteilung zu erreichen sein. Mit der Liberalisierung der Ladenschlußzeiten sehen sich die Beschäftigten im Einzelhandel in einem verstärkten Wettbewerb mit Arbeitskräften außerhalb des Einzelhandels, die eher bereit sind, die ungünstigeren Arbeitszeiten zu akzeptieren. Dies wird die Möglichkeiten begrenzen, in Tarifverhandlungen ähnlich hohe Lohnzuschläge wie beim Dienstleistungsabend am Donnerstag durchzusetzen. Mit ungünstigen persönlichen Arbeitszeitregelungen und unterdurchschnittlichen Verdienstmöglichkeiten wird der Einzelhandel aber weiter an Attraktivität vor allem für qualifizierte Arbeitskräfte verlieren.

Arbeitszeit und Freizeit im Widerstreit

Bereits jetzt reichen die Arbeitszeiten im Einzelhandel werktags bis in die Abendstunden hinein. Dadurch haben Geschäftsinhaber und die im Einzelhandel Beschäftigten immer wieder Probleme, gemeinsame Zeiten mit ihrer Familie oder ihrem gesellschaftlichen Umfeld zu finden. Dies liegt nicht allein an der Lage und Dauer der Ladenöffnungszeiten, sondern auch daran, daß viele Inhaber von Einzelhandelsgeschäften aus Kostengründen oder weil sie bestimmte Aufgaben nicht an Angestellte delegieren wollen bzw. können grundsätzlich weit mehr Stunden in ihrem Laden verbringen als ihre Beschäftigten. Eine generelle Verlängerung der Ladenöffnungszeiten würde für alle im Einzelhandel Tätigen den »Synchronisationaufwand« für soziale und gesellschaftliche Interessen weiter erhöhen, da abendliche Arbeitszeiten häufig nicht mit dem Lebensrhythmus anderer Gesellschaftsmitglieder (z.B. Kinder, Beschäftigte in Industrie und Verwaltung) übereinstimmen.

Die meisten inhabergeführten Fachgeschäfte rechnen bei einer Liberalisierung mit Mehrarbeit der Inhaber und mithelfenden Familienangehörigen, da sie sich an verlängerte Öffnungszeiten ihrer Wettbewerber anpassen müssen, aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität jedoch eine Erhöhung der Personalkosten nicht hinnehmen wollen. Dennoch plädieren insbesondere kleine inhabergeführte Einzelhandelsgeschäfte, die im Nebenerwerb geführt werden, für eine Lockerung der Ladenschlußzeiten. Außerdem stehen viele kleinere Fachgeschäfte, die bereits mit Ausnahmegenehmigungen (z.B. an Verkehrsknotenpunkten oder in touristischen Gebieten) gute Umsätze erzielen konnten, einer Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes positiv gegenüber.

Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten werden in Familienunternehmen häufig stärker berücksichtigt als in Großunternehmen, was die Arbeitszufriedenheit erhöht und die Loyalität der Mitarbeiter zum Geschäft bei unerwarteten Arbeitsspitzen oder wettbewerblich bedingter Abendarbeit verstärkt. In Großunternehmen vertritt der Betriebsrat vielfach die Interessen der Beschäftigten auch hinsichtlich ihres Arbeitseinsatzes. Er muß jedoch aus wirtschaftlichen Gründen häufig Vorgaben der Unternehmensleitung Rechnung tragen, so daß in diesen Unternehmen in der Regel betriebsorientierte statt mitarbeiterorientierte Arbeitszeitsysteme Anwendung finden. Wie die Befragungen der Arbeitnehmer gezeigt haben, gehören aber mitarbeiterorientierte Arbeitszeitsysteme zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Bereitschaft der Beschäftigten, abends oder samstags zu arbeiten.

Sicherheit nicht gefährdet

Neben erhöhten familiären Belastungen werden häufig auch größere Sicherheitsrisiken für Inhaber und Beschäftigte im Einzelhandel bei verlängerten Öffnungszeiten befürchtet. Abgesehen davon, daß die Zahl der Ladendiebstähle grundsätzlich mit der Anzahl der Öffnungsstunden wachsen wird, sofern nicht die Sicherheitsvorkehrungen verbessert werden, ist nach den Erfahrungen mit dem Donnerstagabend und den Ausnahmebereichen des Ladenschlußgesetzes weder mit einer öffnungszeitbedingten Zunahme noch mit einer Abnahme der Gewaltkriminalität im Einzelhandel zu rechnen. Da die Anzahl der Raubüberfälle auf Straßen und Wegen in Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern besonders hoch ist, sind dort für die abendlichen Heimwege der Angestellten vorbeugende Maßnahmen (wie z.B. Organisation von Sammeltaxis o.ä.) wichtig, um die Sicherheit der Beschäftigten zu erhöhen.

Keine verfassungs- und arbeitsrechtlichen Barrieren

In der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des geltenden Ladenschlußgesetzes ging das Bundesverfassungsgericht von der Überlegung aus, daß die Einschränkung der durch Art. 12 GG gewährten Berufsfreiheit im Hinblick auf die schützende Wirkung für Arbeitnehmer geeignet, erforderlich und angemessen ist. Gleichwohl stehen verfassungsrechtliche Regelungen einer Liberalisierung des Ladenschlusses nicht entgegen.[1] Es steht dem Gesetzgeber frei, unter Erwägung veränderter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedingungen das Verhältnis von Berufs- und allgemeiner Handlungsfreiheit (Art. 2, Abs. 1 GG) einerseits und sozialstaatlicher Verpflichtung (Art. 20 GG) andererseits neu zu bestimmen. Aus dem Sozialstaatsgebot läßt sich nicht ableiten, daß der einmal bestehende Arbeitnehmerschutz nur verstärkt, nicht aber in einzelnen Belangen auch abgeschwächt werden darf.

Die Initiative des Bundesrats, die Begrenzung der Ladenöffnung an Werktagen für Verkaufsstellen ohne Arbeitnehmer aufzuheben, wird unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kritisch beurteilt, da bei einer derartigen Regelung ein Verstoß gegen das Gleichheitsgrundrecht des Art. 3 GG nahelege. Zwar sei eine ungleiche Behandlung gerechtfertigt, weil bei den freigestellten Verkaufsstellen arbeitnehmerschützende Belange nicht zu berücksichtigen seien. Dennoch würden die Wettbewerbsverhältnisse zwischen kleineren Unternehmen mit und ohne Arbeitnehmer berührt, deren Wettbewerbsfreiheiten nach Art. 2 GG gleichermaßen geschützt sind. Darüber hinaus erhalte das Problem der Scheinselbständigkeit im Rahmen einer solchen Regelung besondere Bedeutung.

Tarifvertragliche Regelungen über das Ende der täglichen individuellen Arbeitszeit werden nach geltender Rechtsprechung als zulässig erachtet. Das Tarifvertragsrecht erlaubt hingegen keine Vereinbarungen über die Ladenschlußzeiten. Die Festlegung der Öffnungszeiten ist eine genuin unternehmerische Entscheidung, die weder im normativen noch im schuldrechtlichen Teil von Tarifverträgen geregelt werden kann. Wenn die Regelung über das Ende der täglichen Arbeitszeit als sog. Inhaltsnorm erfolgen kann, gilt sie verbindlich für gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte. Den Arbeitgebern steht es jedoch frei, die längere Ladenöffnungszeit mit Hilfe von Außenseitern zu organisieren. Eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung von tarifvertraglichen Bestimmungen über das Ende der täglichen Arbeitszeit ist unwahrscheinlich, wenn der Gesetzgeber gleichzeitig durch die Lockerung des Ladenschlußgesetzes ein entgegengesetztes öffentliches Interesse bekundet. Die Regelung des Endes der täglichen Arbeitszeit als Betriebsnorm, d.h. für alle Arbeitnehmer des Betriebes in gleicher Weise, erscheint weder wirtschaftlich noch technisch zwingend. Daher fehlt es an der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung für die Normenunterwerfung der nichtorganisierten Arbeitnehmer.

Das Betriebsverfassungsrecht gewährt dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht über das Ende der täglichen Arbeitszeit (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG), soweit keine tarifvertragliche Regelung besteht oder der Tarifvertrag betriebliche Regelungen ausdrücklich zuläßt. Dieses Mitbestimmungsrecht besteht nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts nicht nur innerhalb der vom Unternehmen festgelegten Öffnungszeiten, sondern kann faktisch über die Festlegung des Endes der täglichen Arbeitszeit die La-

[1] *Die arbeitsrechtlichen Fragen wurden von Prof. Dr. Dieter Reuter (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel), die wettbewerbsrechtlichen Fragen von Prof. Dr. Ulrich Immenga (Georg-August-Universität, Göttingen) untersucht.*

denöffnung begrenzen. Nicht einmal der häufige Wunsch von Arbeitnehmern nach individuellen Arbeitszeiten läßt die dem Betriebsrat zustehenden Mitbestimmungsrechte entfallen. Will der Gesetzgeber die betriebliche Mitbestimmung nicht antasten, muß er auf die Konsensfähigkeit der Betriebspartner vertrauen.
Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind Absprachen zwischen Einzelhändlern über die Öffnungszeiten als Verstoß gegen das Kartellverbot anzusehen. Eine Verletzung des Kartellverbots führt zur zivilrechtlichen Unwirksamkeit der Absprachen und kann als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden. Ladenschlußvereinbarungen können auch nicht durch eine Anmeldung beim Bundeskartellamt legalisiert werden. Kartellrechtlich zulässig dürften jedoch Empfehlungen sein, die sich auf Ladenschlußzeiten beziehen. Insoweit könnte auf Mittelstandsempfehlungen nach § 38 Abs. 2 Ziff. 1 GWB zurückgegriffen werden. Derartige Empfehlungen könnten für kleinere und mittlere Unternehmen des Einzelhandels von Bedeutung sein, wenn sie gemeinsam von einer Liberalisierung der Ladenschlußzeiten Gebrauch machen wollen. Die Empfehlungen müssen dazu dienen, die Leistungsfähigkeit der Beteiligten gegenüber großbetrieblichen Unternehmensformen zu fördern und dadurch die Wettbewerbsbedingungen zu verbessern. Darüber hinaus müssen sie unverbindlich bleiben sowie von einer Vereinigung kleiner und mittlerer Unternehmen gegenüber ihren Beteiligten ausgesprochen werden.

Leichte Zunahme des Verkehrsaufkommens, aber auch deutliche Entzerrung

Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten bewirkt per saldo eine Erhöhung des gesamten Einkaufsverkehrs, allerdings im Vergleich zum Gesamtvolumen in einem eher marginalen Ausmaß. Der Haupteffekt besteht in einer zeitlichen Entzerrung des Verkehrs, und zwar erstens innerhalb der einzelnen Werktage und zweitens vom Samstag auf die Werktage. Für den Pkw-Verkehr ist dies grundsätzlich positiv zu bewerten, insbesondere weil damit die mit den Nachfragespitzen verbundenen Begleiterscheinungen, unter anderem der Parksuchverkehr, reduziert werden. Allerdings wird der Pkw-Verkehr zumindest absolut gegenüber dem Status quo zunehmen, auch weil die Einkaufsziele häufiger außerhalb der Städte liegen. Im öffentlichen Personennahverkehr nimmt die Nachfrage infolge der Zeit- und Zielverlagerungen insgesamt ebenfalls zu.
Die Verkehrssituation in den Innenstädten wird von einer Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten nicht grundlegend tangiert. Die tatsächliche Entwicklung bedarf einer längeren Anpassung und »Synchronisierung« der veränderten Aktivitäten. Eine Zunahme des Pkw-Verkehrs aufgrund des Entzerrungseffekts kann von den Kommunen durch Steuerungsmaßnahmen verhindert werden, insbesondere durch Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Aus ökonomischer Sicht ist dabei preislichen Maßnahmen der Vorzug gegenüber ordnungsrechtlichen Beschränkungen zu geben. Die Beibehaltung der derzeitigen restriktiven Ladenöffnungszeiten erscheint in jedem Fall ungeeignet, das Verkehrsaufkommen zu beschränken.

Überwiegend positive Erfahrungen im europäischen Ausland

Unabhängig von der jeweils geltenden Gesetzgebung zur Ladenöffnung haben sich in allen europäischen Ländern die Konzentration der Einzelhandelsumsätze auf Großbetriebsformen und der starke Verdrängungwettbewerb zu Lasten der nicht wettbewerbsfähigen zumeist kleineren Einzelhändler fortgesetzt. Ein Zusammenhang zwischen dem System der Ladenöffnungszeiten und der Konzentration im Einzelhandel ist nicht nachweisbar.
Freie Öffnungszeiten führen auch nicht, wie die Beispiele Frankreich und Schweden zeigen, zu einer sehr viel höheren Gesamtstundenzahl pro Tag und Woche, als dies in Deutschland üblich ist. Vielmehr bilden sich stärker differenzierte Zeitmuster heraus, die den Verbraucherbedürfnissen anpaßt sind. In Schweden bewegen sich die wöchentlichen Öffnungszeiten bei unbeschränkten Ladenöffnungszeiten zwischen 55 Stunden und 74 Stunden – je nach Geschäftstyp –, und auch tageszeitlich haben sich Öffnungszeiten eingependelt, die sich vom europäischen Durchschnitt nicht sehr stark unterscheiden. In Frankreich bewegen sich die Öffnungszeiten überwiegend zwischen 40 und 66 Stunden. Zu den Ausnahmen gehören, neben wenigen Hypermarchés oder Verbrauchermärkten in ausgewählten Lagen, beispielsweise Nachbarschaftsläden, die durch eine hohe Leistungsbereitschaft charakterisiert sind. Entsprechende Nachbarschaftsläden, »Convenience Stores« oder »Evening- bzw. Night-Shops« etc. haben sich auch in Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark herausgebildet. Dabei handelt es sich in der der Regel um kleine Einzelhandelsgeschäfte, die vielfach von Immigranten betrieben werden.
Orientiert an den Käuferströmen und Käuferbedürfnissen sind Öffnungszeiten gefunden worden, die sich im Hinblick auf die Branchen sowie auf die Lage unterscheiden. In innerstädtischen Geschäfts- und Verkaufslagen hat der Einzelhandel des Non-Food-Bereichs in Frankreich wochentags gewöhnlich zwischen 10 und 19 Uhr durchgehend geöffnet. Fachgeschäfte des Einzelhandels schließen – auch am Samstag – überwiegend um 19 Uhr. Sowohl unter der Woche als auch samstags öffnen Lebensmittelgeschäfte in der Regel früher und schließen später. Dabei ist

vor allem die Tatsache, daß verschiedene Einzelhandelsagglomerationen die gleichen Öffnungszeiten haben, für den Verbraucher vorteilhaft. Ähnlich stellt sich die Situation in Schweden dar. Die Lage der Öffnungszeiten ist auch bei einem vorgegebenen Zeitkorridor wie in Spanien ähnlich einer unbeschränkten Regelung. In Spanien liegt die Ladenöffnungszeit im traditionellen Einzelhandel von Montag bis Samstag nachmittags zwischen 17.30 und 20.30 Uhr. Die Mehrheit des Einzelhandels schließt am Samstagnachmittag. Große Kaufhäuser, Einkaufszentren und Hypermärkte haben bis 21 Uhr, in manchen Fällen sogar bis 22 Uhr geöffnet.

Eine Freigabe der Ladenschlußzeiten ist nicht gleichbedeutend mit einer Ausdehnung der wöchentlichen Öffnungsdauer, wie das Beispiel Österreichs zeigt. Trotz verlängerter Öffnungsmöglichkeiten wurden dort die bisherigen Ladenöffnungszeiten weitgehend beibehalten.

Die Erfahrungen im europäischen Ausland zeigen weiterhin, daß unter den Einzelhandelsbeschäftigten keine einheitliche Ablehnung der Abend- bzw. sogar der Sonntagsarbeit zu verzeichnen ist. Die betroffenen Unternehmen hatten in der Regel keine Schwierigkeiten, ihre Nachfrage nach Arbeitskräften zu befriedigen. Der Bedarf der Warenhäuser mit Abendöffnung an internem, d.h. bereits vor der Freigabe der Öffnungszeiten im betroffenen Unternehmen beschäftigtem Personal wurde in Schweden zu 65% durch freiwillige Meldungen und zu 35% durch Rücksprache mit den Beschäftigten gedeckt. Das große Angebot an Arbeitskräften für den Abendverkauf ist zum Teil auf den an Werktagen von 18 bis 20 Uhr bezahlten Lohnzuschlag in Höhe von 50% zurückzuführen. Insbesondere Hausfrauen, Student/inn/en und junge Leute ziehen eine Beschäftigung am Abend bzw. Sonntag vor. Die Erfahrungen im europäischen Ausland, insbesondere in Frankreich, machen deutlich, daß die Arbeitsschutzgesetze und Tarifvereinbarungen die Interessen der Arbeitnehmer wirksamer schützen als eine gesetzliche Fixierung der Ladenöffnungszeiten.

Wie schwedische Erfahrungen belegen, kann eine Liberalisierung der Öffnungszeiten ein reales Umsatzwachstum im Einzelhandel induzieren. In Schweden war dies im wesentlichen auf eine Strukturverschiebung in den Haushaltsbudgets der Verbraucher zurückzuführen. Die Zunahme der Öffnungszeiten in der schwedischen Lebensmittelbranche (von 53 Stunden auf 63 Stunden) hatte einen Umsatzanstieg um mehr als 5%, einen Preisrückgang um 0,6% und eine Gewinnsteigerung um 3,6% zur Folge sowie eine Ausdehnung der Beschäftigung um mehr als 1,5%.

In Spanien verdeutlichte die Möglichkeit der Sonntagsöffnung einerseits die Bereitschaft der Verbraucher, sich an attraktive Einkaufsangebote anzupassen und andererseits, daß dies voll zu Lasten von weniger wettbewerbsfähigen Handelsformen gehen kann. Aber auch die kürzlich eingeführte Beschränkung des Sonntagsverkaufs und die Festlegung von zeitlichen Verkaufskorridoren konnte das weitere Vordringen der Großbetriebsformen nicht aufhalten.

Untersuchungen, die auf einen positiven Beschäftigungseffekt der Liberalisierung hinweisen, liegen aus Schweden, den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich vor. Allerdings sind die Ergebnisse umstritten. In Schweden nahm die Zahl der Teilzeitkräfte, die zwischen 20 und 34 Wochenstunden arbeiten, um 37,2% zu. Die Zahl der Teilzeitkräfte mit weniger als 20 Wochenstunden erhöhte sich um 6,4%, während die Zunahme bei den Vollzeitkräften nur 1,1% betrug.

Die Intention, kleine und mittlere Unternehmen in der Einzelhandelslandschaft zu erhalten und zu stützen, ist in allen europäischen Ländern zu erkennen. Das Ziel wird allerdings mit unterschiedlichen Instrumentarien angestrebt.

Während in der Ladenschlußdebatte die längere Öffnungszeit mit einer Benachteiligung kleinerer Einzelhändler assoziiert wird, hat sich in allen europäischen Ländern gezeigt, daß ihre Begrenzung kein wirksamer Schutz gegen die Verdrängung der kleinen und mittleren Unternehmen darstellt. Vielmehr konnte gerade in Schweden nach Einführung der liberalisierten Öffnungszeiten ein überraschend starkes Wachstum von kleinen Geschäften verzeichnet werden. Und nach Auffassung der italienischen Monopolkommission könnten kleine und mittelgroße Einzelhandelsgeschäfte einen Vorteil aus der Liberalisierung ziehen, da sie individuelle Marktnischen in Verbindung mit der Möglichkeit einer differenzierten Ladenöffnungszeit nutzen können.

Grundsätzliche Aspekte der Ladenschlußliberalisierung

Am Ausgangspunkt dieser Untersuchung stand die Frage, inwieweit es überhaupt notwendig ist, das geltende Ladenschlußgesetz zu ändern. Die Aufhebung einer seit 40 Jahren existierenden Regelung stellt für die gegenwärtig auf dem Markt agierenden Einzelhandelsunternehmen eine erhebliche Änderung ihres Datenkranzes dar, haben sie doch im Verlauf von vier Jahrzehnten ihre Unternehmens- und Wettbewerbspolitik an die allgemein geltenden Ladenöffnungsszeiten angepaßt. Das bestehende Ladenschlußgesetz schließt Alternativen aus. Auf der einen Seite können sich jene Unternehmen nicht frei bewegen, die bereit sind, sich auf die zeitlichen Wünsche der Konsumenten außerhalb der derzeitigen Ladenschlußzeiten einzustellen und die in einer solchen Nischenstrategie ihre Marktchancen erkennen. Auf der anderen Seite sind Arbeitnehmer ausgeschlossen, die ihre Beschäftigungs-

chance in der Abend- und Samstagsarbeit sehen. Schließlich bedeutet das gegenwärtig geltende Ladenschlußgesetz aus der Sicht der Verbraucher eine Beschränkung ihrer Handlungsfreiheit. Zwar haben die Verbraucher sich in ihrer Mehrheit mit den geltenden Ladenschlußregelungen arrangiert. Aus der Verlängerung der Öffnungszeiten würde aber die überwiegende Zahl erhebliche Vorteile ziehen. Eine derartig widersprüchliche Sachlage muß notwendigerweise zu sehr unterschiedlichen Schlußfolgerungen im Hinblick auf die Rechtfertigung oder die Notwendigkeit einer Ladenschlußliberalisierung führen. Aus der Perspektive einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung muß die Frage erweitert werden. Es geht nicht allein darum, die Vor- und Nachteile einer Gesetzesänderung zu bewerten, sondern es ist zu fragen, welche gesellschafts- und wirtschaftspolitische Rechtfertigung für eine gesetzliche Regelung besteht, die die Handlungsfreiheit von Unternehmern, Verbrauchern und Arbeitnehmern beschränkt. Die Gründe für die Rechtfertigung können nicht mehr die gleichen sein wie 1956, als das Ladenschlußgesetz vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde. In der heutigen Gesetzeslandschaft nimmt das Ladenschlußgesetz eine Sonderstellung ein, da in fast keinem anderen Wirtschaftsbereich die Betriebsbereitschaft von Unternehmen im Hinblick auf Anfang und Ende zeitlich geregelt wird. Würde man die Auffassung vertreten, daß derartige Vorschriften zum Schutz vor unlauterem Wettbewerb oder zum Schutz der Arbeitnehmer erforderlich sind, müßte der Gesetzgeber in konsequenter Weise allgemeingültige Regelungen erlassen, die alle Unternehmen bzw. alle Arbeitnehmer in gleicher Weise erfassen. Dafür besteht weder eine Rechtfertigung noch eine Notwendigkeit. Das Ladenschlußgesetz stellt damit ein besonderes Privileg des Einzelhandels dar, dessen Verteidigung zwar verständlich ist, dem aber heute die gesamtgesellschaftliche und wirtschaftspolitische Rechtfertigung fehlt.

Die Erweiterung der Öffnungszeiten für Einzelhandelsgeschäfte wird nicht dazu führen, daß alle Unternehmen von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen. Nach den bisherigen Überlegungen werden sich nur graduelle Verschiebungen in den tatsächlichen Öffnungszeiten ergeben. Außerdem werden die Unternehmen gleichbleibende, wenn nicht strengere Rentabilitätskriterien an die späteren Verkaufszeiten anlegen. Die Begrenzung der Öffnungszeit bedarf keiner gesetzlichen Regelung, sondern wird durch marktwirtschaftliche Regelmechanismen erreicht, dies um so mehr, als in Tarifverhandlungen über Zusatzentgelte für spätere Arbeitszeiten zu entscheiden sein wird.

Wenn das ifo Institut für eine deutliche Liberalisierung der Öffnungszeiten plädiert, dann mit dem Argument, daß die Erweiterung des Handlungsspielraums von Unternehmen, Verbrauchern und Arbeitnehmern vor allem für jene Akteure erhebliche und spürbare Verbesserungen verspricht, die durch das geltende Ladenschlußgesetz eingeschränkt werden. Es entspricht dem Wesen einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung, der aktiven und innovativen Neugestaltung mehr Raum zu geben als der Konservierung von Wettbewerbsstrukturen, die sich unter handlungsbeschränkenden Regulierungen im Verlauf der letzten vier Jahrzehnten gebildet haben.

Unter beschäftigungspolitischen Gesichtpunkten stellt sich aber auch die Frage, inwieweit es gerechtfertigt erscheint, in die bestehenden Arbeitsbedingungen von 2,8 Mill. abhängig Erwerbstätigen im Einzelhandel in einer Weise einzugreifen, die mehrheitlich nicht als Verbesserung angesehen wird. Über die Feststellung hinaus, daß etwa ein Drittel der Beschäftigten im Einzelhandel von der Arbeit am Abend oder Samstag nachmittag betroffen sein wird, hat sich ein großes Potential an Arbeitnehmern identifizieren lassen, die bereits sind, zu solchen Zeiten zu arbeiten. Dazu zählen sowohl Beschäftigte im Einzelhandel als auch außerhalb des Einzelhandels. Die Größe dieses Arbeitskräftepotentials zeigt, daß es auf der Arbeitnehmerseite quantitativ nicht zu vernachlässigende Interessen an einer Arbeitsaufnahme zu bisher nicht üblichen Zeiten im Einzelhandel gibt. Der Ausschluß dieser Arbeitnehmer durch das bestehende Ladenschlußgesetz ist mit den Interessen von Einzelhandelsbeschäftigten abzuwägen, die eine Verlagerung der Arbeitszeiten in den Abend und Samstagnachmittag hinein ablehnen.

Je weniger es den Unternehmen gelingt, durch attraktive Angebote die Stammbelegschaften für die Abend- und Samstagsarbeit zu gewinnen, desto mehr werden sie auf externe Arbeitskräfte zurückgreifen müssen. Dies sind nach übereinstimmender Auffassung überwiegend Teilzeitkräfte und geringfügig Beschäftigte, die in der Regel geringere Qualifikationen mitbringen als die Vollzeitkräfte. Die Deprofessionalisierung der Verkaufstätigkeiten im Einzelhandel, die damit verbunden ist, dürfte sich negativ auf die Attraktivität der Beschäftigung im Einzelhandel auswirken und den Prozeß weiter verstärken. Dem kann nur mit der Entwicklung arbeitnehmergerechter Beschäftigungsangebote entgegengewirkt werden. Dafür gibt es zahlreiche Modelle in der Dienstleistungswirtschaft, in der Industrie und auch im Handel selbst.

Der Lösungsvorschlag des ifo Instituts

Nach der abschließenden Prüfung und Bewertung der verschiedenen Alternativen für die Regelung des gesetzlichen Ladenschlusses schlägt das ifo Institut folgendes Lösungsmodell vor:

1. Verlängerung der täglichen Ladenöffnungszeiten von 6 Uhr bis 22 Uhr von Montag bis Freitag,

2. Verlängerung der Ladenöffnungszeit an jedem Samstag von 6 Uhr bis 18 Uhr,
3. Verzicht auf eine zeitliche Beschränkung der wöchentlichen Ladenöffnungszeit,
4. Möglichkeit einer Mittelstandsempfehlung im Sinne des § 38 Abs. 2 GWB für die Festlegung gemeinsamer Ladenöffnungszeiten in lokalen Absatzmärkten,
5. Möglichst weitgehender Abbau von Ausnahmeregelungen von den gesetzlichen Ladenschlußzeiten für bestimmte Standorte, Gemeinden oder für verschiedene Anlässe,
6. Einführung von Nachtlizenzen für bestimmte Geschäfte zum Verkauf über 22 Uhr hinaus.

Die sechs Grundelemente des Lösungsvorschlags sind in ihren wechselseitigen Verflechtungen zu sehen, wobei für die Formulierung des Modells die ordnungspolitischen Leitbilder der Sozialen Marktwirtschaft und der wettbewerbsorientierten Wirtschaftsverfassung maßgeblich waren.
Der Lösungsvorschlag wird mit folgenden Argumenten und Ergebnissen der Untersuchungen und Erhebungen begründet:

(1.) Der Vorschlag für eine Erweiterung der *allgemeinen Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag von 6 Uhr bis 22 Uhr* resultiert vornehmlich daraus, daß den wettbewerbs- und öffnungsaktiven Einzelhandelsunternehmen in diesem erweiterten Zeitfenster verbesserte Chancen eröffnet werden, sich über verlängerte Ladenöffnungszeiten eine individuelle Marktposition zu erarbeiten. Die verlängerten Ladenöffnungszeiten werden viele Unternehmen veranlassen, ihre Waren- und Leistungsprofile mit neuen Öffnungszeiten zu kombinieren, um damit den Ansprüchen der Konsumentengruppen besser entsprechen zu können.
Stärker als die 20-Uhr-Alternative wird eine 22-Uhr-Lösung Innovationen im Einzelhandel stimulieren, die für die Fortentwicklung des Einzelhandels gesamtwirtschaftlich notwendig sind. Darüber hinaus gibt die 22-Uhr-Alternative mit einer deutlich verlängerten Ladenöffnungszeit den Innovatoren im Einzelhandel weitaus bessere Möglichkeiten, ihre neuen Waren- und Dienstleistungsangebote der Gruppe der erlebnisorientierten Verbraucher anzubieten und zu verkaufen.
Durch die Außenseiter und Pioniere, die vermehrt auch in Form von Existenzgründern im Zuge einer deutlichen Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten auftreten werden, wird der Einzelhandel im Wettbewerb mit den neuen Freizeit- und Dienstleistungsangeboten an Attraktivität bei den Verbrauchern gewinnen. Eine 20-Uhr-Alternative wird nicht in diesen Ausmaßen zu Anreizen führen, da die hieraus resultierende Verlängerung der abendlichen Öffnungszeiten von täglich nur 1,5 Stunden nicht ausreicht, um derartige Innovationen wirtschaftlich zu realisieren. Die Berliner Bundesrats-Initiative, den abendlichen Ladenschluß über 18.30 Uhr hinaus nur für Verkaufsstellen ohne abhängig Beschäftigte zu verlängern, stößt auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Aber auch aus wettbewerbspolitischen Gründen ist dieser Vorschlag abzulehnen, da Geschäfte mit abhängig Beschäftigten diskriminiert werden.

(2.) Eine Verlängerung der allgemeinen Ladenöffnungszeiten *an jedem Samstag von 6 Uhr bis 18 Uhr* trägt vor allem der Forderung nach einer größeren Dispositionsfreiheit der Einzelhandelsunternehmen und der Verbraucher Rechnung. Auch hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gezeigt, daß im Zuge der voranschreitenden Flexibilisierung der Lebens- und Arbeitsgewohnheiten der verkaufsoffene Samstag an Umsatzbedeutung gewonnen hat. Für den Familieneinkauf – insbesondere von langlebigen Gebrauchsgütern – hat dieser Tag einen erheblichen Stellenwert, da die Anschaffung dieser Güter im allgemeinen einen großen Bedarf an Waren- und Technikinformationen sowie Fachberatung auslöst, welche seitens der Konsumenten vornehmlich an einem beschäftigungsfreien Tag nachgefragt werden.

(3.) Da das Modell des ifo Instituts dem ordnungspolitischen Ziel einer möglichst großen Wettbewerbs- und Handlungsfreiheit eine hohe Priorität einräumt, wird nicht für eine gesetzlich festgelegte maximale wöchentliche Öffnungsdauer plädiert. Die Festlegung einer wöchentlichen Zeitdauer bzw. eines Zeitkorridors für die Ladenöffnung (z.B. von 68,5 Stunden), die die Unternehmen bzw. Verkaufsstellen bei der Gestaltung ihrer täglichen Öffnungszeiten zu beachten hätten, würde den Unternehmen die Möglichkeit nehmen, im Rahmen eines sich über einen längeren Zeitraum hinziehenden Such- und Optimierungsprozesses die für sie günstigsten Öffnungszeiten auszutesten. Außerdem würden dadurch einer notwendigen Individualisierung des Waren- und Leistungsangebots, insbesondere der kleineren Geschäfte, erhebliche Hemmnisse in den Weg gelegt.

(4.) Um die Attraktivität von gewachsenen Agglomerationen von größeren und kleineren Einzelhandelsgeschäften im Falle einer Liberalisierung nicht durch zu verschiedenartige abendliche Ladenschlußzeiten zu gefährden, sollte den Einzelhandelsunternehmen die Möglichkeit zum Abschluß einer Mittelstandsempfehlung im Sinn des § 38 Abs. 2 GWB geboten werden. Mit einer derartigen Empfehlung könnte den im lokalen Absatzfeld ansässigen Einzelhandelsgeschäften eine Orientierung über gemeinsame Ladenöffnungszeiten an die Hand gegeben werden. Sie hätte allerdings keinen rechtsverpflichtenden Charakter,

so daß einzelne Geschäfte durchaus längere oder kürzere abendliche Ladenschlußzeiten für sich beanspruchen könnten.

(5.) Die wesentlichen Elemente des ifo Vorschlags zur Liberalisierung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten, nämlich die Ladenöffnungszeiten von Montag bis Freitag bis 22 Uhr und am Samstag bis 18 Uhr zu verlängern, werden sicherlich zur Folge haben, daß viele der derzeitigen Ausnahmegenehmigungen an Bedeutung verlieren werden. Hierzu zählen insbesondere alle Ausnahmeregelungen, die gegenwärtig längere Öffnungszeiten an Werktagen zulassen (§ 8,2a, § 10,3, § 16, § 18a LSchlG).
Allerdings wäre die Forderung nach einer ersatzlosen Streichung aller Ausnahmegenehmigungen praxisfern, da viele dieser Regelungen den Verkauf an Sonn- und Feiertagen zum Inhalt haben, die durch die ifo Vorschläge nicht berührt werden. Mit diesen Regelungen wird auch den besonderen Bedürfnissen und Interessen bestimmter Gruppen von Personen und Einzelhandelsunternehmen Rechnung getragen. Diese vorwiegend waren- und vertriebsbezogenen sowie personenbezogenen Regelungen für den Sonn- und Feiertagsverkauf haben nach Auffassung des ifo Instituts ihre Berechtigung, da sie vielfach für die Existenzsicherung dieser Geschäfte, z.B. in Urlaubs- und Kurorten, von ausschlaggebender Bedeutung sind.

(6.) Der Vorschlag, ein Lizenzsystem für kleinflächige Verkaufsstellen für den Spät- bzw. Nachtverkauf nach 22 Uhr zu entwickeln, um bestimmten Personengruppen ein verbessertes Warenangebot zu dieser Zeit zu verschaffen, wird ebenfalls mit dem Ziel einer besseren Anpassung an die Wünsche der Konsumenten aufgenommen.

Liberalisierung: Mehr Entscheidungsspielraum auch für den Handel

Die mit einer Verlängerung der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten verbundenen Veränderungen der Wettbewerbs- oder Arbeitssituation werden nicht so gravierend ausfallen, wie dies Unternehmen und Beschäftigte des Einzelhandels vielfach befürchten. Die Liberalisierung kann zwar bei einzelnen Unternehmen auch negative Umsatz- und Beschäftigungswirkungen auslösen. Es sollte aber nicht übersehen werden, daß neue Geschäftszeiten den Unternehmen neue Chancen für eine unkonventionelle Waren- und Leistungspräsentation eröffnen und den Beschäftigten verbesserte Möglichkeiten einer individuellen Arbeitszeitgestaltung.
Die Aufhebung der vertikalen Preisbindung am 1. Januar 1974, die zu einer erheblichen Belebung des Preiswettbewerbs und zu einer Begünstigung der Verbraucher führte, hatte auch nicht die »verheerenden« Wirkungen, wie dies im Vorfeld der Aufhebung seitens der Interessengruppen befürchtet wurde. Die unverbindliche Preisempfehlung der Hersteller wird von den kleinen und mittleren Unternehmen des Einzelhandels häufig als wichtige Orientierung für ihre Kalkulation genutzt.[2] Auch die jetzt vom ifo Institut vorgeschlagene Mittelstandsempfehlung kann für die kleinen und mittleren Unternehmen die rechtliche Plattform für Vereinbarungen über Öffnungszeiten bilden. Hierdurch haben die Einzelhandelsunternehmen die Möglichkeit, in einem lokalen Absatzmarkt durch gemeinsame Gestaltung der abendlichen und samstäglichen Öffnungszeiten ihre betriebliche Leistungsfähigkeit zu erhöhen. In einer ersten Phase nach der Liberalisierung wird sich der Öffnungswettbewerb hauptsächlich zwischen den in den Haupt- und Nebengeschäftslagen der Innenstädte ansässigen kleineren Einzelhandelsunternehmen auf der einen Seite und den großflächigen Betriebstypen in den peripheren Standortlagen auf der anderen Seite abspielen.
Im Zuge der Liberalisierung werden sich nach einer ersten Phase des Tests waren- und betriebstypenspezifische Zeitmuster der Abendöffnung herausbilden, um den Kunden eine verläßliche Orientierung für den Abendeinkauf an die Hand zu geben. Dabei werden vor allem die inhabergeführten mittelständischen Einzelhandelsgeschäfte die Möglichkeit einer Mittelstandsempfehlung nach § 38 Abs. 2 GWB dazu nutzen, den Verbrauchern aufeinander abgestimmte Öffnungszeiten anzubieten.
Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten sollte insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen einen größeren Freiraum für innovative Wettbewerbsaktivitäten eröffnen. Um den Wettbewerbsvorteilen der größeren Unternehmen besser begegnen zu können, werden die kleinen und mittleren Unternehmen verstärkt aufgefordert sein, den Kunden mit individuellen Waren- und Leistungsangeboten in Kombination mit einer adäquaten Öffnungszeit entgegenzutreten. Die derzeitigen Ladenöffnungszeiten tragen nicht nur zu einer Uniformierung des Angebotsverhaltens von Einzelhandelsunternehmen bei, sondern sie bieten auch weder den Verbrauchern noch den Arbeitnehmern den heute gewünschten Handlungsspielraum. Eine Reform des Ladenschlußgesetzes sollte dem Handel die Möglichkeit eröffnen, mit den Veränderungen in der Arbeitswelt und in der Gesellschaft Schritt zu halten.

Für das Projektteam:
Sonja Munz,
Uwe Christian Täger,
Kurt Vogler-Ludwig

[2] *Vgl. E. Batzer, E. Greipl und E. Singer, Handhabung und Wirkung der unverbindlichen Preisempfehlung, Schriftenreihe des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 90, Berlin–München, 1976.*