

## Schriftlicher Bericht

zum

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

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP - Drs. 16/3868

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration -  
Drs. 16/4056

Berichtersteller: Abg. Matthias Möhle (SPD)

Der federführende Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration empfiehlt in der Drucksache 16/4056 mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU, SPD und FDP, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen. Die Ausschussmitglieder der Fraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE haben dagegen gestimmt. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich dieser Empfehlung mit demselben Stimmverhältnis angeschlossen.

Der am 22. August 2011 direkt an die Ausschüsse überwiesene Gesetzentwurf hat zum Ziel, den Verkauf von Pflanzen und Blumen in Niedersachsen an Sonn- und Feiertagen zu erleichtern. Mit der Änderung soll auch größeren Verkaufsstellen, deren Sortiment auf den Verkauf von Blumen und Pflanzen ausgerichtet ist, die Öffnung an Sonn- und Feiertagen für längstens drei Stunden ermöglicht werden. Bisher bestand lediglich für kleinere Verkaufsstellen die Möglichkeit, für bis zu drei Stunden an Sonn- und Feiertagen Schnitt- und Topfblumen zu verkaufen.

Der Ausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine Anhörung im schriftlichen Verfahren durchgeführt; daraufhin sind 20 Stellungnahmen von betroffenen Verbänden und Organisationen eingegangen.

Im federführenden Sozialausschuss wurde übereinstimmend Bedauern darüber geäußert, dass das vor gut vier Jahren erlassene Ladenöffnungs- und Verkaufszeitengesetz erneut geändert werden müsse; jedoch bestand auch Einigkeit darüber, dass größere Gartenbaubetriebe von der Möglichkeit des Sonn- und Feiertagsverkaufs nicht vollständig ausgeschlossen werden sollten. Gegenstand eingehender Erörterung war allerdings die Frage, inwieweit die Neuregelung sich in das Regelungssystem des Landesgesetzes einfügt und welche verfassungsrechtlichen Risiken sie im Hinblick auf die Rechtsprechung zum Sonn- und Feiertagsschutz birgt.

Zur Rechtfertigung der geplanten Bereichsausnahme legten Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen im Sozialausschuss wie auch im mitberatenden Rechtsausschuss dar, die aus der Verfassungsvorschrift über den Feiertagsschutz abgeleiteten verfassungsgerichtlichen Anforderungen seien überzogen und Ausdruck ausgeprägter Regelungsfreude. Derart präzise Vorgaben könnten aus einer nahezu 100 Jahre alten Verfassungsvorschrift der Weimarer Reichsverfassung, die von „seelischer Erhebung“ spreche, in der heutigen Zeit nicht mehr abgeleitet werden. Außerdem entsprächen die gesetzlichen Verkaufsbeschränkungen für den Gartenbereich nicht der Wirklichkeit, weil größere Gartenbaubetriebe auch in der Vergangenheit bereits unbeanstandet an Sonn- und Feiertagen hätten öffnen dürfen. Dieser besonderen Sachlage im Gartenbausektor werde die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung nicht hinreichend gerecht.

Der mitberatende Rechtsausschuss hatte im Hinblick auf das teilweise deutlich größere Sortiment der Gartenmärkte empfohlen, die Entwurfsfassung um eine Verkaufsbeschränkung zu ergänzen, die den Sonn- und Feiertagsverkauf auf den Verkauf von Blumen und Pflanzen begrenzt. Für diese Einschränkung sprach insbesondere die Überschneidung des Sortiments großer Gartencenter mit

demjenigen von Baumärkten, welche - wie auch in der Gesetzesbegründung hervorgehoben wird - nicht unter die Neuregelung fallen sollen. Dabei bestand Einigkeit darüber, diese Verkaufsbeschränkung nicht um den Begriff des „Zubehörs“ zu ergänzen, weil sie durch eine weite Auslegung des Zubehörbegriffs ausgehöhlt werden könnte. Für die Zulassung von Zubehörverkauf in engem Umfang, d. h. für Gegenstände, die mit dem Verkauf von Blumen und Pflanzen, insbesondere zu Geschenkzwecken, üblicherweise verbunden sind (z.B. Ziertöpfe, Pflanz- und Aufwuchshilfen), wurde hingegen kein Klarstellungsbedarf gesehen, weil sich die Zulässigkeit dieses eng umschriebenen Zubehörverkaufs aus dem Sinn und Zweck der Regelung hinreichend deutlich ergibt.

Außerdem hat der Rechtsausschuss empfohlen, die Regelung mit derjenigen für Ausflugsorte abzustimmen, um zu vermeiden, dass die dortigen kleineren Blumengeschäfte an acht Stunden öffnen dürfen, die größeren jedoch nur an drei Stunden.

Diese Empfehlungen hat der federführende Sozialausschuss aufgegriffen; darauf beruht die nun vorgeschlagene Fassung, die die Regelungen für die größeren Pflanzenverkaufsstellen in einer neuen Nummer 4 des § 4 Abs. 1 Satz 1 zusammenfasst. Dabei bestand Einigkeit darüber, dass insoweit zwischen den Gruppen der nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 privilegierten Orte keine Differenzierung vorgenommen werden sollte. Daher soll die Regelung für Ausflugsorte auch für die Kur-, Erholungs- und Wallfahrtsorte gelten. Außerdem soll - zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen zu § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 - die Regelung für Ausflugsorte nicht für die „stillen“ Sonn- und Feiertage gelten, an denen in den privilegierten Orten die engeren allgemeinen Öffnungsregeln gelten (z. B. am Karfreitag und am ersten Weihnachtsfeiertag).

Die Ausschussmitglieder der Fraktionen der Grünen und der Linken wandten sich dagegen, in den größeren Gartengeschäften den Verkauf über die geltende Sortimentsbeschränkung („Schnitt- und Topfblumen“) hinaus auszudehnen und beispielsweise auch den Verkauf von Bäumen und Hecken an Sonn- und Feiertagen zuzulassen. Das Ausschussmitglied der Grünen wandte sich auch gegen die Erstreckung der Neuregelung auf Ausflugsorte und beantragte dementsprechend die Streichung des neuen Buchstaben b; diesem Antrag stimmte auch das Ausschussmitglied der Fraktion der Linken zu, während die übrigen Ausschussmitglieder dies ablehnten.

Eingehend erörtert wurde im federführenden Sozialausschuss, ob die Verkaufsbeschränkung - wie in der Begriffsbestimmung des § 2 Abs. 2 Nr. 7 des Gesetzes - um eine Mengenbegrenzung ergänzt werden sollte. Diese Verkaufsbeschränkung auf kleine Mengen beruht auf Anregungen von Ausschussmitgliedern der SPD-Fraktion und der Fraktion der Grünen, die zur Begründung ausführten, dass nur auf diese Weise dem - in der aktuellen verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anerkannten - Sonn- und Feiertagsschutz ausreichend Rechnung getragen werde; ohne diese Beschränkung wäre die Neuregelung rechtlich allzu riskant. Falls in umliegenden Bundesländern - wie in der Anhörung vorgebracht worden sei - großzügiger verfahren werde, dann könne dies vom Landesgesetzgeber nicht zum Anlass einer rechtlich zweifelhaften gesetzlichen Regelung genommen werden.

Der mitberatende Rechtsausschuss hatte zunächst dazu geneigt, auf eine Mengenbegrenzung zu verzichten, weil mit einem Sonn- und Feiertagsverkauf in größeren Mengen in einer nennenswerten Zahl von Fällen kaum zu rechnen sei; er hat sich später auch in diesem Punkt der Einschränkungsempfehlung des Sozialausschusses angeschlossen. Dabei führte ein Ausschussmitglied der CDU-Fraktion aus, dass diese Mengenbegrenzung nicht mit der engeren Definition des täglichen Kleinbedarfs verwechselt oder vermischt werden dürfe; beispielsweise könne auch Saal- und Kirchenschmuck darunter fallen. Ein anderes Ausschussmitglied der CDU-Fraktion im Rechtsausschuss erklärte zum Abschluss der Beratung, dass seine Fraktion die Regelung in der nun empfohlenen Fassung für verfassungsgemäß halte, während ein Ausschussmitglied der SPD-Fraktion dazu erklärte, dass der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) insoweit auf verbleibende Risiken hingewiesen habe.

Der GBD hatte vorgetragen, dass die von den Ausschüssen empfohlenen Einschränkungen die bei der Entwurfsfassung im Hinblick auf den verfassungsrechtlich gewährleisteten Sonn- und Feiertagsschutz bestehenden verfassungsrechtlichen Risiken beträchtlich verringerten. Allerdings füge sich die Regelung auch in der geänderten Fassung in die geltende Gesetzessystematik nicht vollständig ein, sodass insbesondere im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Artikels 3 Abs. 1 GG Bedenken verblieben. So ermögliche die vergleichbare Nummer 3 des § 4 Abs. 1 Satz 1

nur kleineren Verkaufsstellen wie Hofläden, Bäckereien und Kiosken den Sonn- und Feiertagsverkauf. Außerdem dürften in den anderen in § 4 Abs. 1 Satz 1 genannten Verkaufsstellen weiterhin nur die zum täglichen Kleinbedarf zählenden „Schnitt- und Topfblumen“ verkauft werden. Schließlich passe die Erstreckung der Regelung auf Ausflugsorte und andere privilegierte Orte nicht zum Zweck der betreffenden Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz in der Nummer 2 des § 4 Abs. 1 Satz 1, weil der damit zusätzlich zugelassene Verkauf von Sträuchern und Pflanzen nicht zum typischen Bedarf von Touristen zähle.