

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der AfD

Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes – Stärkung der Versorgungssicherheit im ländlichen Raum und der Wettbewerbsfreiheit im Einzelhandel

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Das Thüringer Ladenöffnungsgesetz (ThürLadÖffG) ist in seiner derzeitigen Fassung nicht geeignet, den Anforderungen an eine wettbewerbsfördernde und bedarfsgerechte Versorgungsstruktur im Freistaat gerecht zu werden. Insbesondere die gesetzlich vorgeschriebene arbeitsfreie Zeit an zwei Samstagen pro Monat (§ 12 Abs. 3) stellt einen bundesweit einmaligen Wettbewerbsnachteil für den stationären Handel in Thüringen dar. Die Regelung greift tief in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit und die selbstbestimmte Arbeitszeitgestaltung der Beschäftigten ein, ohne dass dafür ein sachlich tragfähiger Grund erkennbar ist.

Auch der fortbestehende Anlass- und damit verbundene Antragszwang für verkaufsoffene Sonn- und Feiertage (§ 10) erweist sich als praxisfern. Diese Genehmigungspflicht führt zu einer uneinheitlichen kommunalen Auslegung, rechtlicher Unsicherheit und belastenden bürokratischen Nachweispflichten. Für viele Innenstädte, die unter Kaufkraftabfluss und Verödung leiden, ist die flexible Nutzung verkaufsoffener Sonntage jedoch ein zentrales Instrument zur Besucherbindung und wirtschaftlichen Belebung.

Schließlich besteht weiterhin Rechtsunsicherheit beim Betrieb digitaler Verkaufsstellen ohne Personal, etwa in Form von sogenannten 24/7-Dorfläden oder begehbaren Warenautomaten. Diese bieten vor allem in strukturschwachen Regionen einen Beitrag zur wohnortnahen Grundversorgung, sind aber bislang nicht ausdrücklich gesetzlich geregelt. Betreiber, Kommunen und Genehmigungsbehörden bewegen sich in einer Grauzone und behelfen sich mit individuellen Ausnahmegenehmigungen, was bürokratischen Aufwand erfordert, Investitionen erschwert und die praktische Umsetzung hemmt.

Eine umfassende Reform des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes ist daher geboten. Sie muss Rechtssicherheit schaffen, moderne Versorgungsformen ermöglichen, den stationären Handel von unnötigen Einschränkungen befreien und zugleich die verfassungsrechtlichen Schutzgüter des Sonn- und Feiertagsrechts wahren.

B. Lösung

Das Thüringer Ladenöffnungsgesetz wird an mehreren Stellen geändert:

- Ausweitung der allgemeinen Ladenöffnungszeit auf die gesamte Werktagswoche, inklusive Samstagabend,
- Streichung des zwingenden Arbeitsverbots an zwei Samstagen im Monat,
- Abschaffung der Anlassbindung für verkaufsoffene Sonn- und Feiertage und Umstellung auf eine Anzeigepflicht,
- Aufnahme einer Ausnahmeregelung zum rechtssicheren Betrieb vollautomatisierter Verkaufsstellen mit der Möglichkeit der Öffnung an allen Wochentagen, sofern an Sonn- und Feiertagen kein Personal eingesetzt wird.

C. Alternativen

Beibehaltung des Status quo mit unnötig hohem Bürokratieaufwand, unnötigen Eingriffen in die unternehmerische und die Vertragsfreiheit, bestehender Rechtsunsicherheit und daraus resultierenden Versorgungsdefiziten im ländlichen Raum sowie strukturellen Nachteilen für den stationären Einzelhandel in Thüringen

D. Kosten

Keine unmittelbaren Kosten; durch Bürokratieabbau, Rechtsklarheit und Ermöglichung neuer Geschäftsmodelle ist langfristig mit positiven wirtschaftlichen Effekten, höheren Steuereinnahmen und sinkendem Vollzugsaufwand zu rechnen.

**Drittes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes -
Stärkung der Versorgungssicherheit im Ländlichen Raum und der Wettbewerbsfreiheit
im Einzelhandel**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Thüringer Ladenöffnungsgesetz vom 24. November 2006 (GVBl. S. 541), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Februar 2022 (GVBl. S. 91), wird wie folgt geändert:

1. § 1 erhält folgende Fassung:

„§ 1
Zweck des Gesetzes

Dieses Gesetz regelt die Öffnungszeiten von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen. Es dient dem Schutz der Sonn- und Feiertage, dem Arbeitnehmerschutz sowie der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land.“

2. Dem § 2 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Vollautomatisierte Verkaufsstellen sind Verkaufsstellen, die vollständig ohne Verkaufspersonal betrieben werden.“

3. § 3 erhält folgende Fassung:

„§ 3
Allgemeine Ladenöffnungszeit

Verkaufsstellen dürfen von Montag 00.00 Uhr bis Sonnabend 24.00 Uhr geöffnet sein, sofern nicht andere Regelungen dieses Gesetzes dem entgegenstehen (allgemeine Ladenöffnungszeit). Die am Ende der Ladenöffnungszeit anwesenden Kunden dürfen noch bedient werden.“

4. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) Nummer 2 wird aufgehoben.
- b) Die bisherige Nummer 3 wird Nummer 2.

5. Nach § 9 wird folgender § 9a eingefügt:

„§ 9a
Vollautomatisierte Verkaufsstellen

(1) Vollautomatisierte Verkaufsstellen dürfen an allen Wochentagen, auch an Sonn- und Feiertagen sowie am 24. und 31. Dezember, ganztägig für den Verkauf von Waren geöffnet sein.

(2) Eine Befüllung, Wartung oder sonstiger Einsatz von Personal darf an Sonn- und Feiertagen nicht erfolgen.

(3) Von einer Öffnung ausgenommen sind der Karfreitag, der Volkstrauertag und der Totensonntag.“

6. § 10 erhält folgende Fassung:

„§ 10
Weitere Öffnungszeiten

(1) Verkaufsstellen dürfen an jährlich bis zu vier Sonn- und Feiertagen für die Dauer von bis zu sechs zusammenhängenden Stunden in der Zeit von 11 bis 20 Uhr geöffnet sein. Die jeweilige Öffnung ist spätestens vier Wochen vor dem vorgesehenen Tag bei der zuständigen Behörde schriftlich anzuzeigen.

(2) Von einer Öffnung ausgenommen sind der Karfreitag, der Volkstrauertag und der Totensonntag. Von den vier Adventssonntagen eines Jahres dürfen nicht mehr als zwei für den Verkauf geöffnet werden. Fallen der 24. und der 31. Dezember auf einen Sonntag, dürfen Verkaufsstellen nur bis 14.00 Uhr geöffnet sein.“

7. § 12 Abs. 3 Satz 1 und 2 wird aufgehoben.

8. § 14 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 erhält folgende Fassung:

„1. entgegen einer Bestimmung der §§ 4 bis 8 Abs. 1, auch in Verbindung mit Absatz 3, § 9 Abs. 1 bis 3 oder § 9a Abs. 2 oder 3 Verkaufsstellen öffnet, Waren gewerblicher Art anbietet oder Waren außerhalb der genannten Warengruppen oder außerhalb des genannten Umfangs anbietet oder vollautomatisierte Verkaufsstellen befüllt oder wartet oder sonst Personal einsetzt,“

b) In Nummer 2 werden die Worte „oder des § 10 Abs. 3“ gestrichen.

9. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird aufgehoben.

b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Das Thüringer Ladenöffnungsgesetz wird an die Erfordernisse einer modernen Nahversorgung sowie an die Realitäten und Bedürfnisse des stationären Einzelhandels angepasst. Technologischer Fortschritt, wirtschaftliche Entwicklung, überbordende Bürokratie, Fach- und Arbeitskräfteengpässe, veränderte Konsumgewohnheiten sowie die demografische Entwicklung machen eine Reform erforderlich.

Die Ausweitung der allgemeinen Ladenöffnungszeit auf den gesamten Samstag ist eine sachgerechte und zeitgemäße Anpassung an die Lebens- und Arbeitsrealität der Bevölkerung. Der Samstag ist für viele Menschen ein zentraler Einkaufs- und Erledigungstag. Eine gesetzlich verkürzte Öffnungszeit an diesem Tag ist weder arbeitszeitrechtlich erforderlich noch verfassungsrechtlich geboten. Vielmehr führt sie zu Einschränkungen der betrieblichen Flexibilität, zu unnötigem Zeitdruck im Verkauf sowie zu einer Konzentration des Kundenaufkommens in engen Zeitfenstern. Mit der Gleichstellung des Samstags mit den übrigen Werktagen wird eine logische Lücke im Gesetz geschlossen, ohne dass damit in den verfassungsrechtlich geschützten Sonn- und Feiertagschutz eingegriffen wird.

Die Umstellung des § 10 von einer Genehmigungspflicht mit Anlassbindung auf eine Anzeigepflicht entlastet Händler und Behörden von Nachweispflichten beziehungsweise Prüfungsaufwand. Gleichzeitig bleiben Schranken wie der Ausschluss bestimmter stiller Feiertage und eine angemessene Begrenzung der Adventsöffnungen erhalten, um dem Sonn- und Feiertagschutz weiterhin Geltung zu verschaffen.

Mit der Abschaffung des in Deutschland einzigartigen Beschäftigungsverbots an zwei Samstagen im Monat (§ 12 Abs. 3 Satz 1 und 2) wird ein Wettbewerbsnachteil für Thüringer Einzelhändler beseitigt. Unternehmen und Beschäftigte erhalten damit mehr Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Arbeitsmarkt infolge des zunehmenden Arbeitskräfteengpasses strukturell gewandelt hat: Er entwickelt sich zunehmend zu einem Arbeitnehmermarkt, in dem Arbeitgeber im Wettbewerb um qualifizierte Kräfte stehen. Wer dauerhaft Personal halten will, muss attraktive und anpassungsfähige Rahmenbedingungen bieten. Es ist deshalb vertretbar – und zunehmend geboten – zum Vorteil beider Seiten mehr Vertragsfreiheit zuzulassen. Die Pflicht zur Berücksichtigung sozialer und familiärer Bedürfnisse der Arbeitnehmer (vergleiche aktuelle Fassung des § 12 Abs. 3 Satz 3) bleibt bestehen, kann aber künftig flexibler und individueller gestaltet werden.

Die Einführung einer klaren Regelung für vollautomatisierte Verkaufsstellen ohne Verkaufspersonal beseitigt die bestehende Rechtsunsicherheit für Betreiber von sogenannten 24/7-Dorfläden und ähnlichen Geschäftsmodellen sowie für die zuständigen Genehmigungsbehörden und Kommunen. Gleichzeitig ermöglicht sie eine ortsnahe Grundversorgung in Regionen, in denen klassische Läden wirtschaftlich nicht mehr tragfähig sind.

Auch der Tourismus, der in vielen strukturschwachen und dünnbesiedelten Regionen eine bedeutende Rolle für die regionale Wertschöpfung spielt, kann von automatisierten Verkaufsstellen profitieren. Sie tragen

zur touristischen Attraktivität bei, indem sie Waren des Reisebedarfs, lokale Lebensmittel und regionale Spezialitäten auch außerhalb üblicher Öffnungszeiten zugänglich machen – insbesondere dort, wo das gastronomische Angebot eingeschränkt ist und eine Grundversorgung der Gäste mit Produkten zum sofortigen Verzehr fehlt.

Da bei vollautomatisierten Verkaufsstellen kein Verkaufspersonal eingesetzt wird, besteht auch kein sachlicher Grund, deren Betrieb an Sonn- und Feiertagen generell zu untersagen, sofern sichergestellt ist, dass an Sonn- und Feiertagen auch kein anderes Personal, beispielsweise zur Befüllung oder Wartung, eingesetzt wird. Der arbeitszeitbezogene Schutzauftrag greift hier ebenso wenig wie der Schutz der Sonn- und Feiertage, da beide Schutzbereiche auf den Menschen abzielen, der hier eben nicht zum Einsatz kommt.

Durch die bewusste Entscheidung gegen Verkaufsflächenbegrenzungen und Sortimentsbeschränkungen bei vollautomatisierten Verkaufsstellen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass diese neue Betriebsform strukturell anders funktioniert als der klassische stationäre Einzelhandel mit Verkaufspersonal. Es können dadurch neue Konkurrenzsituationen entstehen. Möglicherweise ist es aber ökonomisch effizienter, bestimmte Angebote ohne Personal bereitzustellen. Das Gesetz darf nicht willkürlich bestimmte Geschäftsmodelle vor anderen schützen. Dass durch die möglichst freie Zulassung neuer Betriebsformen wirtschaftliche Herausforderungen für herkömmliche Geschäftsmodelle entstehen können, ist kein verfassungsrechtlich tragfähiges Argument, um Innovationen zu verhindern. Der Markt muss diese Entwicklung regeln – nicht der Gesetzgeber durch vorauseilende Eingriffe.

Es ist geboten, nicht erst dann zu erlauben, wenn alle Risiken ausgeschlossen sind. Freiheit braucht Gestaltungsspielraum – nicht administrative Voreingenommenheit.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Die Aufnahme der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land als Zweck des Gesetzes betont den Versorgungsauftrag insbesondere in strukturschwachen Regionen. Gleichwohl wird klargestellt, dass das Gesetz nicht nur dem Arbeitnehmerschutz und dem Feiertagschutz dient, sondern auch der Ermöglichung wirtschaftlicher Teilhabe, insbesondere im ländlichen Raum.

Zu Nummer 2:

Die Legaldefinition vollautomatisierter Verkaufsstellen dient der Schaffung von Rechtssicherheit. Der Begriff grenzt sich klar von klassischen Verkaufsstellen mit Verkaufspersonal ab. Die Regelung beinhaltet bewusst nur die Voraussetzung der Abwesenheit von Verkaufspersonal, nicht von Personal allgemein. Der Betrieb abseits der Verkaufstätigkeit, also beispielsweise Befüllung und Wartung, kann weiterhin mithilfe von Personal erfolgen.

Um den bürokratischen Aufwand gering zu halten und die Entstehung kreativen Unternehmertums nicht von vornherein durch Überregulie-

rung zu verhindern, wird auf eine Flächenbegrenzung ebenso verzichtet wie auf eine Beschränkung des Verkaufs bestimmter Warengruppen.

Verkaufsflächen- und Sortimentsbegrenzungen würden lediglich dazu dienen, marktliche Konkurrenz künstlich zu dämpfen – nicht aber den Sonn- und Feiertag zu schützen. Deshalb wird im Rahmen der Legaldefinition vollautomatisierter Verkaufsstellen davon abgesehen.

Zu Nummer 3:

Die Ausweitung der allgemeinen Ladenöffnungszeit auf die gesamte Werktagswoche, inklusive des Samstagabends, dient dem Abbau unnötiger gesetzlicher Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit, dem Schutz der unternehmerischen Freiheit und der Vertragsfreiheit zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer. Der verfassungsrechtlich gebotene Schutz der Sonn- und Feiertage bleibt unberührt.

Zu Nummer 4:

Die Streichung dient der redaktionellen Anpassung.

Zu Nummer 5:

Die neue Vorschrift des § 9a Abs. 1 erlaubt die durchgängige Öffnung vollautomatisierter Verkaufsstellen. Der Betrieb an Sonn- und Feiertagen ist aber gemäß der Einschränkung im neuen § 9a Abs. 2 nur zulässig, wenn nicht nur kein Verkaufspersonal, sondern gar kein Personal eingesetzt wird. Das gilt auch für etwaige unterstützende Tätigkeiten, wie beispielsweise für die Befüllung oder Wartung oder den Einsatz von Ladensicherheitsdiensten. Um den Personaleinsatz vollständig auszuschließen, werden die Befüllung und die Wartung der vollautomatisierten Verkaufsstellen sowie der sonstige Personaleinsatz in diesen an Sonn- und Feiertagen explizit untersagt. Dadurch soll die Umgehung des Arbeitnehmerschutzes und des Sonn- und Feiertagsschutzes durch hybride Geschäftsformen, bei denen Personal zwar nicht direkt im Verkauf, aber sonst im Betrieb eingesetzt ist, verhindert werden.

Diese Einschränkung – kein Einsatz von Personal – ist zwingend notwendig, um dem verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Sonn- und Feiertage Rechnung zu tragen.

Die Ausnahmen im neuen § 9a Abs. 3 für den Karfreitag, Volkstrauertag und Totensonntag gewährleisten den besonderen Charakter dieser Tage.

Rechtsauffassungen, nach welchen eine Verkaufsflächenbegrenzung und eine Begrenzung des Warensortiments notwendig wären, um den Schutzbereich von Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 139 der Weimarer Reichsverfassung nicht zu verletzen, wird nicht gefolgt. Denn der verfassungsrechtliche Sonn- und Feiertagsschutz schützt die Sonn- und Feiertage „als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung“. Dieser Schutz bezieht sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts primär auf den Menschen, nicht abstrakt auf wirtschaftliche Tätigkeiten an sich.

Durch den expliziten Ausschluss jeglichen Personaleinsatzes bei vollautomatisierten Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen durch den neuen § 9a Abs. 2 wird genau dieser Auffassung Rechnung getragen.

Zu Nummer 6:

Die Vorschrift liberalisiert die Regelung verkaufsoffener Sonntage, indem sie die Genehmigungs- durch eine Anzeigepflicht ersetzt und den Anlasszwang aufhebt. Gleichzeitig bleiben sensible Tage und eine Beschränkung auf vier Termine im Jahr bestehen. Damit wird sowohl dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag als auch den Bedürfnissen des Einzelhandels Rechnung getragen.

Die Neufassung des § 10 Abs. 2 trägt dem besonderen Schutz sogenannter stiller Tage Rechnung, flexibilisiert zugleich die Regelung zu den Adventssonntagen und ermöglicht damit eine sachgerechte, praxistaugliche Abwägung zwischen dem Feiertagsschutz und den berechtigten Interessen des stationären Handels in der umsatzstärksten Zeit des Jahres.

Mit dem Wegfall der bisherigen Absätze 3 und 4 in § 10 entfällt die Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte zur gesonderten Freigabe verkaufsoffener Sonn- und Feiertage per Rechtsverordnung. Diese föderal-kommunale Mehrstufigkeit hat sich in der Praxis als bürokratisch, intransparent und häufig verzögernd erwiesen, ohne nennenswerte Vorteile zu bieten. Die bestehende Rechtslage führte zu erheblichem Verwaltungsaufwand bei gleichzeitig rechtlicher Unsicherheit für Händler und Kommunen. Durch die Einführung einer einfachen Anzeigepflicht anstelle einer Genehmigung per Rechtsverordnung wird das Verfahren erheblich gestrafft.

Eine differenzierte Festlegung einzelner Öffnungssonntage für Ortsteile hat sich zudem als realitätsfern und administrativ überkomplex erwiesen. Die Neuregelung schafft Vereinfachung, Rechtssicherheit und Planungsvorhersehbarkeit für alle Beteiligten.

Zu Nummer 7:

Die Streichung der ersten beiden Sätze des § 12 Abs. 3 dient der Aufhebung des starren Verbots der Samstagsarbeit und beseitigt einen bundesweit einzigartigen Wettbewerbsnachteil für Thüringer Unternehmen. Die Arbeitszeitregelung wird in die Verantwortung der Tarif- oder Arbeitsvertragsparteien übergeben, was der Realität betrieblicher Praxis entspricht.

Gleichzeitig bleibt die Pflicht des Arbeitgebers zur Berücksichtigung sozialer und familiärer Belange des Arbeitnehmers bestehen.

Ein Ausnutzen der Liberalisierung zuungunsten der Arbeitnehmer ist aufgrund der veränderten Arbeitsmarktsituation, in der Arbeitgeber zunehmend im Wettbewerb um geeignete Fach- und Arbeitskräfte stehen und daher von ihrem unternehmerischen Interesse her bereits dazu gezwungen sind, attraktive Arbeitsbedingungen zu bieten, nicht zu erwarten.

Zu Nummer 8:

Die Änderungen passen die Bußgeldvorschriften an die neuen Tatbestände an (§ 9a) und beseitigen überholte Verweise (§ 10 Abs. 3 entfällt).

Zu Nummer 9:

Mit einer redaktionellen Anpassung (Wegfall des § 10 Abs. 3) wird die Streichung einer veralteten und nicht mehr relevanten Übergangsregelung verbunden.

Zu Artikel 2:

Regelt das Inkrafttreten

Für die Fraktion:

Muhsal