

# Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

---

per E-Mail

**Herr Ministerialdirigent  
Bertram Hörauf  
Hessisches Ministerium für Soziales  
und Integration**

Frauenlobstraße 5  
65187 Wiesbaden  
Telefon: (0611) 3 60 08-0  
Telefax: (0611) 3 60 08-20

27. Juni 2019  
Az. 7.1.3.0. / KI-St

– **Regierungsanhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung  
des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes  
Ihr Schreiben III3-53d0800-0001/2009/006 vom 29. Mai 2019**

Sehr geehrter Herr Hörauf,  
sehr geehrte Damen und Herren,

– herzlich danken wir für die Möglichkeit, zu o. g. Entwurf eine Stellungnahme abgeben zu können.

Positiv bewerten wir, dass in dem Entwurf an dem Anlassbezug festgehalten wird und dass nunmehr die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, um einen berechtigten Anlass zu begründen, konkret festgelegt werden. Dies entspricht der höchstrichterlichen Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG. Auch die Rechtsprechung des Hess. VGH vertritt diese Linie. Positiv sehen wir auch die Regelung der Fachaufsicht in § 11.

Kritisch sehen wir den Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage.

## **Im Einzelnen zu § 6:**

– Zu begrüßen ist es, dass für die Anzahl der verkaufsoffenen Sonntage keine Erhöhung über die bestehenden vier hinaus eingeführt wird.

Die nähere Ausführung der Voraussetzungen in den Ziff. 1 – 3 im Abs. 1 dient der Rechtssicherheit und konkretisiert die Vorgaben, die durch die Rechtsprechung aufgestellt worden sind.

Die Verwaltungsgerichte und der Hess. Verwaltungsgerichtshof hatten Sonntagsöffnungen in der Vergangenheit wiederholt mit der Begründung untersagt, es sei kein Bezug zwischen Anlass und Sonntagsverkauf zu erkennen. Die Gerichte bezogen sich auf die höchstrichterliche Rechtsprechung und kritisierten an den im Rahmen der von den Kommunen zu treffenden Ermessensentscheidungen

über die Sonntagsöffnung folgende Merkmale: Es sei nicht ausreichend dargelegt worden, dass die zugelassene Ladenöffnung in dem gesamten von ihr betroffenen räumlichen Gebiet eine so geringe prägende Wirkung entfalte, dass sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheine. Auch wurde kritisiert, dass es an der geforderten Prognose über die zu erwartenden Besucherströme fehle. Diese Prognose erfordere einen Vergleich der Zahl der Besucher, welche die anlassgebende Veranstaltung voraussichtlich besuchen werden mit der Zahl der Besucher, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen in dem von der Öffnung erfassten räumlichen Bereich kämen. Außerdem müsse für die Stadtteile, für die die Ladenöffnung gestattet wird, eine unmittelbare räumliche Nähe zu der anlassgebenden Veranstaltung bestehen. Diese Voraussetzungen sind nunmehr in den Ziff. von 1 bis 3 ausführlich dargelegt.

In § 6 Abs. 2 Satz 2 wird festgelegt, dass das Vorliegen dieser Voraussetzungen in der Begründung der Allgemeinverfügung darzulegen ist. Auch dieses ist zu begrüßen. Denn dadurch wird der von der höchstrichterlichen Rechtsprechung gesetzte Maßstab für eine mögliche Sonntagsöffnung eingehalten.

Dadurch, dass die Freigabeentscheidung nach § 6 Abs. 2 Satz 3 spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Verkaufsstellenöffnung öffentlich bekannt zu machen ist, besteht zudem die Möglichkeit, hiergegen vorzugehen und rechtzeitig eine Entscheidung herbeizuführen. Damit wird auch den Bedenken von Mittelstands- und Wirtschaftsunternehmen Rechnung getragen, dass es nicht sein könne, dass verkaufsoffene Sonntage lange im Voraus von den Unternehmen geplant und beworben würden und dann kurz vor dem avisierten Tag Gerichtsentscheidungen alles zunichtemachen.

Abzulehnen ist aus unserer Sicht aber § 6 Abs. 3, der festlegt, dass Widerspruchs- und Anfechtungsklage gegen die Freigabeentscheidung keine aufschiebende Wirkung haben. Denn dieses widerspricht der besonderen Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes und der Statuierung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses durch die höchstrichterliche Rechtsprechung. Da der Sonntagsschutz die Regel ist, muss bei einer Freigabeentscheidung ein Widerspruch oder eine Anfechtungsklage auch den Regelfall der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO auslösen.

Neben diesem Kritikpunkt begrüßen wir es insgesamt sehr, dass ausdrücklich in der Begründung darauf hingewiesen wird, dass ein öffentliches Interesse, wie es in anderen Bundesländern verwendet wird, nicht als ausreichend angesehen wird, um eine Ladenöffnung zu rechtfertigen.

Möglichen Befürwortern unter den Anzuhörenden für eine Streichung des Anlassbezuges und für eine Aufnahme des öffentlichen Interesses sei schon jetzt die höchstrichterliche Rechtsprechung entgegengehalten. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (Entscheidung vom 01.12.2009 - Az. 1 BvR 2857/07) wird durch den Sonn- und Feiertagsschutz ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert: „An den Sonn- und Feiertagen soll grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Geschützt ist damit der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages, dass es sich grundsätzlich um einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe handelt.“ Die

typische werktägige Geschäftigkeit hat also an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. „Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind zur Wahrung höherer oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich.“ Es bedarf also eines besonderen Anlasses, um eine Öffnung zu rechtfertigen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis wird vom BVerfG mit der besonderen Bedeutung des verfassungsrechtlichen Schutzbereiches begründet: Danach wird das Grundrecht auf Religionsfreiheit in seiner Bedeutung als Schutzverpflichtung des Gesetzgebers durch den objektiv rechtlichen Schutzauftrag für den Sonn- und Feiertagsschutz konkretisiert.

Die Sonn- und Feiertagsgarantie fördert und schützt aber nicht nur die Ausübung der Religionsfreiheit. Sie kommt dem Schutz von Ehe und Familie ebenso zu Gute wie der Erholung und Erhaltung der Gesundheit. Auch die Vereinigungsfreiheit lässt sich nach der Rechtsprechung des BVerfG effektiver wahrnehmen. Dem Sonntagsschutz kann schließlich ein besonderer Bezug zur Menschenwürde beigemessen werden, weil er dem ökonomischen Nutzdenken eine Grenze zieht und dem Menschen um seiner selbst willen dient.

Aus dieser besonderen Bedeutung und der Statuierung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses folgt, dass der Anlassbezug im HLöG unverzichtbar ist.

Auch für den Hessischen VGH folgt aus der Rechtsprechung des BVerfG, dass nur eine anlassbezogene Öffnung verfassungskonform ist. Hessischer VGH (Urteil vom 15.05.2014, Az. 8 A 2205/13): „Mit dieser Regelung, die nur in begrenzter Zahl und nicht aus beliebigem Anlass Ausnahmen ... zulässt, ist der Gesetzgeber seinem objektiv rechtlichen Schutzauftrag für die Sonn- und Feiertage aus Art. 139 WRV i. V. m. Art. 140 GG nachgekommen. Dieser verpflichtet ihn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Sonn- und Feiertage erkennbar als Tage der Arbeitsruhe zur Regel zu erheben und Ausnahmen nur bei einem dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrund zuzulassen; ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse ... genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen.“

Die besondere Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes und die Statuierung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses spiegeln sich auch im Urteil des BVerwG vom 26.11.2014 (6 CN 1.13) wieder. In diesem Urteil wurden Teile der Hessischen Bedarfsgewerbeverordnung für nichtig erklärt, weil das Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht genügend beachtet wurde.

Das BVerwG hat am 17.05.2017 (8 CN 1.16) erneut entschieden, dass es keinen verkaufsoffenen Sonntag ohne Sachgrund geben darf. Danach reichen das alleinige Umsatz- und Erwerbsinteresse der Handelsbetriebe und das Shoppinginteresse der Kundschaft nicht aus. Ein darüberhinausgehendes öffentliches Interesse müsste hinreichend gewichtig sein, um die konkret beabsichtigte Ladenöffnung in ihrem zeitlichen, räumlichen und gegenständlichen Umfang zu rechtfertigen.

Die Daten der gesetzlichen Krankenkassen belegen die steigende Relevanz psychischer Erkrankungen. Seit Jahrzehnten ist die Zahl der Fehltag (Arbeitsunfähigkeitstage) wegen psychischer Erkrankungen deutlich angestiegen. Während psychische Erkrankungen vor 20 Jahren noch fast keine Bedeutung hatten, stehen heute nach dem DAK-Gesundheitsreport 2016 psychische

Erkrankungen an zweiter Stelle als Grund für Arbeitsunfähigkeitstage. Nach epidemiologischen Studien gehören psychische Erkrankungen zu den häufigsten und auch kostenintensivsten Erkrankungen.

(<https://www.dak.de/dak/download/gesundheitsreport-2017-1885298.pdf>)

Vor diesem Hintergrund ist der Schutz der seelischen Erhebung und damit verbunden die psychische und physische Regeneration, die durch den Sonntagsschutz gewährleistet werden soll, umso wichtiger.

In der Praxis wurden nicht selten Märkte oder örtliche Feste konstruiert, um einen Verkaufssonntag zu erreichen. Dem wirkt eine klare Gesetzesregelung, wie sie in dem Entwurf enthalten ist, entgegen.

Das Gesetz gibt an vier Sonn- und Feiertagen die Möglichkeit der Ladenöffnung. Wir begrüßen es, dass sich die vier möglichen verkaufsoffenen Sonntage auf eine Gemeinde insgesamt erstrecken. Dieses ist erforderlich, um dem Sonn- und Feiertagsschutz angemessen Rechnung zu tragen. Denn das vom Bundesverfassungsgericht statuierte Regel-Ausnahme-Verhältnis über den Sonntagschutz würde in sein Gegenteil verkehrt, wie am Beispiel der Stadt Frankfurt nachvollziehbar belegt werden kann, wenn eine lokale Begrenzung möglich wäre. Die Großstadt Frankfurt hat 46 Stadtteile. Wenn jedem Stadtteil vier verkaufsoffene Sonntage zugebilligt werden würden, kämen wir in einem Jahr auf 184 verkaufsoffene Sonntage. Dies ist ein eindeutiger Verstoß gegen das Regel-Ausnahme-Verhältnis.

### **Im Einzelnen zu § 11:**

Wir begrüßen außerdem den neu eingefügten § 11 mit den Regelungen zu einer besseren Überwachung sowie den fachaufsichtlichen Bestimmungen, um den verfassungsrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertage zu gewährleisten.

### **Weitere Regelungen:**

Neben dem gerade ausgeführten wichtigen Punkt der Beibehaltung des Anlassbezuges und der konkreten Nennung der Voraussetzungen, die wir ausdrücklich begrüßen, möchten wir an dieser Stelle noch einmal auf die schon in der Evaluierung 2018 geltend gemachten Gesichtspunkte hinweisen, die Sie nicht aufgenommen haben, die wir aber weiterhin für wichtig halten.

Hinsichtlich der Möglichkeit einer 24-stündigen Ladenöffnung (§ 3 Abs. 1) haben wir folgende erhebliche Bedenken. Die Gestaltung einer Gesellschaft, in der es möglich ist, den ganzen Tag über Geschäfte zu öffnen, respektiert weder für Verbraucher noch für Arbeitnehmer/-innen im Einzelhandel die notwendigen Phasen von Ruhe, Erholung und Zeit für die Familie sowie für kulturelle Aktivitäten. Die Ausweitung der Ladenöffnungszeiten hat nachteilige Auswirkungen auf das familiäre Zusammenleben, die Möglichkeit zur Teilnahme am Vereinsleben sowie zur Ausübung ehrenamtlichen Engagements.

Die Möglichkeit, auch am Samstagabend bzw. an Vorabenden von Feiertagen bis 24 Uhr die Läden offen zu halten, widerspricht der kirchlichen Perspektive, in der die Feste stets mit dem Abend beginnen und insbesondere dem Samstagabend als Hinführung zum Sonntag eine

Schutzbedürftigkeit zukommt. Daher muss ein wirksamer Schutz der Sonn- und Feiertage dafür sorgen, dass in diesen Fällen spätestens um 18:00 Uhr die Sonn- und Feiertagsruhe beginnt.

In § 3 Abs. 5 sollte zur Rechtsklarheit die Öffnungszeit nur für den Zeitraum zwischen 14:00 und 20:00 Uhr als zulässig angeführt werden.

Für internationale Verkehrsflughäfen und Bahnhöfe ist die Möglichkeit einer 24-Stunden-Öffnung an allen Tagen des Jahres geschaffen (§ 4 Abs. 1 Ziff. 2). Dieses greift zu stark in den Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe ein. Wir halten es für angemessen, hier eine Einschränkung vorzunehmen. Außerdem sollte die Abgabe von Reisebedarf auch für internationale Verkehrsflughäfen als Einschränkung angeführt werden.

In § 4 Abs. 3 ist lediglich eine Soll-Bestimmung für das Verkaufsverbot am 1. Weihnachts-, Oster- und Pfingstfeiertag, Karfreitag und Fronleichnam formuliert. Wir fordern hier eine Muss-Vorschrift.

§ 5 gibt Ausflugs-, Kur- und Wallfahrtsorten mit besonderem Besuchsaufkommen die Möglichkeit, an jährlich vierzig Sonn- und Feiertagen für den Verkauf bestimmter Warensortimente zu öffnen. Dieses bedeutet eine erhebliche Aufweichung des grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsschutzes und sollte vor dem Hintergrund der höchstrichterlichen Rechtsprechung überdacht werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Wolfgang Pax  
Leiter des Kommissariats



Rechtsanwältin Prof. Dr. Magdalene Kläver  
Justiziarin des Kommissariats