

Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

per E-Mail

An den
Vorsitzenden des Sozial- und
Integrationspolitischen Ausschusses
Herrn Moritz Promny

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

27. September 2019
Az. 7.1.3.0. / KI-Hes

Öffentliche Mündliche Anhörung des Sozial- und Integrationspolitischen Ausschusses des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes – Drucks. 20/388 – und zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes – Drucks. 20/1083

Sehr geehrter Herr Promny,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir für die Möglichkeit, zu o.g. Gesetzentwürfen eine Stellungnahme abgeben zu können. Hiervon machen wir gerne Gebrauch.

Positiv bewerten wir, dass in dem Entwurf der Landesregierung an dem Anlassbezug festgehalten wird und das 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. Sehr kritisch sehen wir allerdings, dass es nach § 6 Abs. 2 S. 3 keiner gesonderten Begründung mehr bedarf für Anlassereignisse, die einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen. Dieses führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und widerspricht dem Bestimmtheitsgrundsatz und dem Wesentlichkeitsprinzip. Daher sollte diese Regelung komplett gestrichen werden.

Positiv bewerten wir die Regelung der Fachaufsicht in § 11 des Entwurfs der Landesregierung. Kritisch sehen wir in diesem Entwurf aber den Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten will den Anlassbezug in § 6 komplett streichen und stattdessen ein öffentliches Interesse aufnehmen. Dagegen haben wir große Bedenken. Zwar ist nach der Rechtsprechung eine Sonn- und Feiertagsöffnung im öffentlichen Interesse grundsätzlich möglich. Das BVerfG hat jedoch in seinen Entscheidungen immer wieder deutlich gemacht, dass dieser unbestimmte Rechtsbegriff eine verfassungsrechtliche Eingrenzung erfordert, die darauf hinwirkt, dass nur öffentliche Interessen von besonderem Gewicht eine Ausnahme für eine Sonntagsöffnung darstellen können. Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll von dem Anlassbezug und der genauen vorgegebenen Definition durch die Rechtsprechung abzuweichen. Daher ist insoweit der Entwurf der Landesregierung zu bevorzugen, da er größere Rechtsklarheit schafft.

Im Einzelnen zu § 6:

Zu begrüßen ist an beiden Entwürfen, dass es weiterhin nur bis zu vier verkaufsoffene Sonntage geben wird.

Zum Entwurf der Landesregierung:

Die Aufzählung der Voraussetzungen in § 6 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 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 prägende Wirkung entfalte. Sie erscheine nach den gesamten Umständen nicht als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung. 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.

Größte Bedenken haben wir gegen § 6 Abs. 2 S. 3. Danach ist vorgesehen, dass bei Anlassereignissen, die einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, keine gesonderte Begründung für § 6 Abs. 1 Nr. 2 erforderlich ist.

In der Gesetzesbegründung hierzu wird angeführt: „wird das Anlassereignis als solches aller Voraussicht nach auf großes Interesse stoßen, dann spricht schon dieser Umstand für den bloßen Annexcharakter einer gleichzeitig zugelassenen Ladenöffnung. Erwartet die Gemeinde daher einen von dem Anlassereignis ausgelösten beträchtlichen Besucherstrom, darf sie dem Anlassereignis einen den Sonn- oder Feiertag prägenden Charakter beimessen. Ihre daraus abgeleitete Einschätzung, allein die Ladenöffnung werde nur eine geringere Anzahl von Besuchern anziehen, bedarf in diesem Fall keiner besonderen Begründung.“

Zum einen führt diese Regelung wieder zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Denn es ist nicht ersichtlich, wie dadurch zukünftig rechtssicher festgestellt werden kann, wann ein Anlassereignis aller Voraussicht nach auf ein so großes Interesse stoßen wird, dass allein dadurch die Ladenöffnung zu einem bloßen Annex wird.

Zum anderen achtet diese gesetzliche Regelung nicht, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung immer gefordert hat, dass für jeden Einzelfall eine konkrete Prognose über die zu erwartenden Besucherströme vorliegen muss.

Außerdem verstößt diese Regelung gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und das Wesentlichkeitsprinzip. Nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG verlangt der Bestimmtheitsgrundsatz, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß einer erteilten Ermächtigung in Grundrechtseingriffe durch die Regelung vom Gesetzgeber selbst bestimmt werden. Das Parlament soll danach seine Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft wahrnehmen und schon in der Ermächtigung erkennbar regeln, welche Eingriffe zulässig sein sollen. Es ist dem Gesetzgeber aufgegeben, den Sonntagsschutz inhaltlich im Rahmen der Verfassung auszugestalten. (BVerfG, Urteil vom 01.12.2009, Az. 1 BVR 2857/07). Daraus lässt sich ableiten, dass besonders hohe Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes bestehen.

Schließlich ist auf den Parlamentsvorbehalt hinzuweisen. Dieser folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratiegebot. Danach soll das Parlament in grundlegenden normativen Bereich alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen.

Aus alledem folgt, dass die Aufzählung in § 6 Abs. 1 Ziffer 1 bis 3 nicht durch § 6 Abs. 2 S. 3 wieder eingeschränkt werden darf. Daher ist diese Regelung ersatzlos zu streichen.

Dadurch, dass die Freigabeentscheidung nach § 6 Abs. 2 Satz 4 spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Verkaufsstellenöffnung öffentlich bekannt zu machen ist, besteht die Möglichkeit, hiergegen vorzugehen und rechtzeitig eine Entscheidung herbeizuführen. Damit wird 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.

FDP-Entwurf

Der Begriff des öffentlichen Interesses in § 6 Abs. 1 ist ein sehr weitgefasserter Begriff und bedarf der verfassungsrechtlichen Eingrenzung, die sicherstellt, dass nur öffentliche Interessen von besonderem Gewicht als Rechtfertigung für eine Sonntagsöffnung herangezogen werden können. Dieses entspricht der Rechtsprechung des BVerfG. Auf dieser Linie liegt auch das BVerwG (Urteil vom 17.05.2017, Az. 8 CN 1.16). „Bei dem Begriff des Gemeinwohls handelt es sich um einen ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Lichte des verfassungsrechtlich gebotenen Sonntagsschutzes der Konkretisierung bedarf. Das Gemeinwohlerfordernis ist bei verfassungskonformer Auslegung nur dann erfüllt, wenn die beabsichtigte Ladenöffnung auf einem Sachgrund beruht, der gemessen an der öffentlichen Wirkung der Ladenöffnung einer Ausnahme vom Sonntagsschutz rechtfertigt.“

Also auch nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung bedarf es einen konkreten Sachgrundes. Die Beibehaltung des Anlassbezuges und die Definition dieses Anlassbezuges in dem Entwurf der Landesregierung führt zur Rechtssicherheit und ist aus unserer Sicht praktisch besser anwendbar als der unbestimmte Rechtsbegriff, der noch der Ausfüllung bedarf und doch die Vorgaben der Rechtsprechung berücksichtigen muss.

In der Begründung zum FDP-Entwurf wird ausgeführt, dass dem Regel-Ausnahme-Verhältnis bei der Sonntagsöffnung umfassend durch die Beschränkungen hinsichtlich des Umfangs, der Häufigkeit und der zeitlichen Ausdehnung Rechnung getragen werde. Es bedürfe keines Sonderereignisses.

Diese Begründung verkennt, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis qualitativ und nicht numerisch zu verstehen ist. Dieses ergibt sich aus den Ausführungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Regel-Ausnahme-Verhältnis.

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.

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.“

Das BVerfG hat am 17.05.2017 (8 CN 1.16) 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.

In der Begründung des Entwurfes der FDP-Fraktion wird auf die Berufsfreiheit der Einzelhändler und Unternehmen (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger (Art. 2 Abs. 1 GG) verwiesen. Besondere wirtschaftliche Interessen des Einzelhandels können aber eine Sonntagsöffnung gerade nicht rechtfertigen. (vgl. BVerfG im vorherigen Absatz) Ein generelles Verbot von Sonntagsöffnungen verstieß nur dann gegen Art. 12 Abs. 1 GG, wenn der

Gesetzgeber aufgrund überwiegender, den Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe zurückdrängende Rechtsgüter verfassungsrechtlich verpflichtet wäre, Ausnahmen von der Regel des Artikel 139 WRV für Einzelhandelsgeschäfte vorzusehen. Davon ist nicht auszugehen. Die Ladenschlussregelung ist angesichts des Artikels 139 WRV mit Artikel 12 Abs. 1 GG vereinbar. Sie ist insbesondere zur Sicherung der Sonn- und Feiertagsruhe geeignet und auch unter Berücksichtigung der Berufsfreiheit der Ladeninhaber erforderlich und angemessen. (vgl. BVerfG Urteil vom 09.06.2004, 1 BvR 636/02).

In seiner Entscheidung vom 01.12.2009 stellt das BVerfG deutlich heraus, dass das alltägliche Einkaufsinteresse der Bürger eine Sonntagsöffnung in keinem Fall rechtfertigen kann. Dabei hat das BVerfG schon 2004 betont, dass die Einkaufsbedürfnisse der Kunden außerhalb der zulässigen Öffnungszeiten nicht dem Gemeinwohlinteresse zuzuordnen sind.

Weitere Regelungen des Entwurfs der Landesregierung:

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.

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.

Die Daten der gesetzlichen Krankenkassen belegen die steigende Relevanz psychischer Erkrankungen. Seit Jahrzehnten ist die Zahl der Fehltage (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.

Wir danken Ihnen noch einmal für die Möglichkeit der Stellungnahme und hoffen dass unsere Anregungen Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Wolfgang Pax
Leiter des Kommissariats



Rechtsanwältin Prof. Dr. Magdalene Kläver
Justiziarin des Kommissariats