

Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

per E-Mail

**An das
Hessische Ministerium für Soziales und Integration
Herrn Ministerialdirigent Bertram Hörauf**

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

26. Februar 2018
Az_7.1.3.0. / Kl-fe

**Evaluierung ablaufender Gesetze;
Hessisches Ladenöffnungsgesetz vom 23. November 2006 (GVBl. I 2006 S. 606), zuletzt
geändert durch Artikel 72 des Gesetzes vom 13. Dezember 2012 (GVBl. I S. 622)
Ihr Schreiben vom 12. Januar 2018
Geschäftszeichen: II3-53d0800-0001/2009/007**

Sehr geehrter Herr Hörauf,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir Ihnen für die freundliche Einladung, im Rahmen der Evaluierung des oben genannten Gesetzes eine Stellungnahme abgeben zu können. Davon machen wir gerne Gebrauch.

1. Ist das Gesetz weiterhin notwendig?

Wir halten das Gesetz weiterhin für notwendig. Der Zweck des Gesetzes ist in § 1 Nr. 2 unter anderem darauf gerichtet, den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu schützen. Der Schutz der Sonntagsruhe wird auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung immer wieder betont und hervorgehoben (z. B. BVerfGE 125, 39 und BVerwG Urteil vom 11.11.2015, Az. 8CN2.14). Trotz dieses besonderen Schutzes zeigt sich eine zunehmende Tendenz der Sonntagsarbeit. Dieser steigenden Tendenz muss Einhalt geboten werden. Aufgrund der Föderalismusreform hat das Land Hessen 2006 ein eigenes Ladenöffnungsgesetz erlassen. In diesem ist der Sonn- und Feiertagsschutz zu regeln, um entsprechende Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

2. Wenn ja, hat sich das Gesetz für Ihren Bereich bewährt?

Nach wie vor ist zu begrüßen, dass das HLöG den Schutz des Sonntags und der staatlich anerkannten Feiertage ausdrücklich als Gesetzeszweck in § 1 Nr. 2 benennt. Ebenso ist es positiv, dass das Gesetz in § 3 ein grundsätzliches Verbot der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen enthält.

Allerdings beachtet das Gesetz diesen Schutz nicht umfassend genug. Im Folgenden möchten wir bei gleichzeitiger Beantwortung der Fragen 3 – 5 zu diesen Aspekten Stellung nehmen.

- 3. Welchen Änderungsbedarf sehen Sie? Aus welchen Gründen?**
- 4. Gibt es Regelungen, die entfallen können?**
- 5. Gibt es zusätzliche Regelungen, die aufgenommen werden sollten?**

Zu § 3 Abs. 1

Hinsichtlich der Möglichkeit einer 24-stündigen Ladenöffnung 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.

§ 3 Abs. 5

Hier sollte zur Rechtsklarheit die Öffnungszeit nur für den Zeitraum zwischen 14:00 und 20:00 Uhr als zulässig angeführt werden.

§ 4 Abs. 1 Ziff. 2

Für internationale Verkehrsflughäfen und Bahnhöfe ist die Möglichkeit einer 24-Stunden-Öffnung an allen Tagen des Jahres geschaffen. 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.

§ 4 Abs. 3

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

Außerdem halten wir es für sinnvoll, die folgenden weiteren Feiertage hier aufzunehmen: 2. Weihnachtsfeiertag, Ostermontag, Pfingstmontag. Die christlichen Hochfeste bilden eine Einheit und haben eine besondere liturgische Bedeutung.

Defizitär ist aus kirchlicher Sicht auch der absolute Schutz des Palmsonntags aufgrund seiner besonderen Bedeutung zu Beginn der Karwoche und der Schutz des Karsamstags.

§ 5

Diese Regelung 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.

§ 6 Abs. 1/ Abs. 2

Der Anlassbezug darf nicht gestrichen, sondern muss zwingend beibehalten werden. Denn 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 Ausnahme 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 Sonn- und Feiertagsruhe ist ein unsere Gesellschaft prägendes Kulturgut. Trotzdem gibt es eine steigende Tendenz, den Sonntagsschutz zu umgehen. Nach der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen stieg die Zahl der Erwerbstätigen, die ständig beziehungsweise regelmäßig an Sonntagen oder Feiertagen arbeiten, zwischen 2013 und 2016 um 5,2 Prozent. Betroffen waren zuletzt knapp 6,1 Millionen Menschen.

(https://www.freenet.de/finanzen/nachrichten/immer-mehr-menschen-arbeiten-sonntags-oder-an-feiertagen_6283058_4710836.html)

Korrespondierend damit belegen die Daten der gesetzlichen Krankenkassen 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, sind sie heute zweithäufigste Diagnosegruppe bei Krankschreibung bzw. Arbeitsunfähigkeit (BKK Gesundheitsreport, 2014). Im Jahr 2012 wurden bundesweit 60 Millionen Arbeitsunfähigkeitstage aufgrund psychischer Erkrankungen registriert (Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 2012, 2013, www.baua.de/suga). Laut DAK-Gesundheitsreport 2015

(http://www.dak.de/dak/download/Vollstaendiger_bundesweiter_Gesundheitsreport_2015-1585948.pdf) ist zwar der Krankenstand 2014 im Vergleich zum Vorjahr insgesamt um 0,1 % gesunken (ebd., S. 19). Die Zahl der Fehltage aufgrund psychischer Erkrankungen ist jedoch im Jahr 2014 im Vergleich zum Vorjahr 2013 um 11,5 % gestiegen (ebd., S. 19). Nach dem DAK-Gesundheitsreport 2016 stehen 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 werden nicht selten Märkte oder örtliche Feste konstruiert, um einen Verkaufssonntag zu erreichen. Dem könnte eine klare Gesetzesregelung entgegen wirken. Diese kann aber aus vorgenannten Gründen nicht dahin gehen, den Anlass komplett zu streichen. Vielmehr könnte dies durch Aufnahme folgenden Zusatzes in den Gesetzestext erreicht werden: „Ein Anlass gebender Grund für die Offenhaltung von Verkaufsstellen wird nur bei solchen Veranstaltungen anerkannt, die für sich genommen interessant genug sind, um einen beträchtlichen Besucherstrom anzuziehen.“

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 Sonntagsschutz 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.

§ 6 Abs. 3

Wir begrüßen das generelle Öffnungsverbot für die dort genannten Feiertage.

Ausblick

Im Auftrag der IHK NRW in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft der IHK's in zahlreichen weiteren Bundesländern ist im Sommer 2017 ein Rechtsgutachten vorgelegt worden. Dort werden aus dem wirtschafts- und beschäftigungspolitisch sowie auch städteplanerisch fundierten gewichtigen Gemeinwohlziel der Erhaltung bzw. Wiederherstellung intakter Wohn- und Arbeitsstrukturen „beachtliche legislative Handlungsspielräume“ auch über den Weg sonntäglicher Ladenöffnungen abgeleitet (Johannes Dietlein, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen. Gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV, Juli 2017, S. 57f.). Das Gutachten verkennt das vom BVerfG geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind ausschließlich zur Wahrung höherer oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich. Ein alltägliches Erwerbsinteresse reicht ebenso wenig aus wie ein hohes wirtschaftliches Umsatzinteresse, um eine Ausnahme zu rechtfertigen.

In der Anlage fügen wir Ihnen das Gutachten von RA Dr. Kühn bei, welches durch die Allianz für den freien Sonntag Hessen in Auftrag gegeben wurde. Er widerlegt die Ausführungen des Dietlein-Gutachtens. Daher möchten wir schon jetzt darauf hinweisen, dass mögliche Änderungen des HLöG mit der Folge einer Ausweitung von Sonntagsöffnungen keine Rechtsgrundlage haben und verfassungsrechtlich unzulässig sind.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Wolfgang Pax
Leiter des Kommissariats



Prof. Dr. Magdalene Kläver
Justiziarin des Kommissariats

Anlage: - Stellungnahme von RA Dr. Kühn