

EVANGELISCHES BÜRO AM SITZ DER LANDESREGIERUNG

Ev. Kirche in Hessen und Nassau Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck Ev. Kirche im Rheinland Diakonie Hessen

Der Beauftragte der Evangelischen Kirchen

per E-Mail

Oberkirchenrat Jörn Dulige

Hessisches Ministerium für
Soziales und Integration
Herrn Ministerialdirigent
Bertram Hörauf
Dostojewskistraße 4
65187 Wiesbaden

28.02.2018

Evaluierung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes (HLöG) vom 23.11.2006 in der Fassung vom 13.12.2012

Ihr Schreiben vom 12.01.2018

Ihr Zeichen: III3-53d0800-0001/2009/007

Sehr geehrter, lieber Herr Hörauf,
sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Evangelischen Kirchen in Hessen danke ich Ihnen, zu der Evaluierung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes eine Stellungnahme abgeben zu können.

Ich möchte vor die Beantwortung der fünf Fragen etwas Grundsätzliches anmerken:

Es gehört zu den besonderen Aufgaben der Kirchen, sich für die Kultur des Sonntags zu engagieren. Die Wahrung des gemeinsamen Ruhetags ist in den Zehn Geboten fest verankert. Der Sonntag hat für Christen seine herausragende Bedeutung als Tag der Auferstehung Christi gewonnen. Beides zusammen prägt das Verhältnis der Christen zu diesem Tag. Die bewusste Gestaltung des Sonntags durch den Gottesdienst, in den Gemeinden, im persönlichen Leben, in den Familien ist deshalb das erste, was sie zur Sonntagskultur beizutragen haben. Die Christen und die Kirchen tragen zugleich Mitverantwortung für das gesellschaftliche Zusammenleben. Es dient der Gesellschaft im Ganzen, wenn die Kirchen nachdrücklich für den Schutz des Sonntags eintreten (vgl. „Menschen brauchen den Sonntag“ - Gemeinsame Erklärung des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz, 1999).

1. Ist das Gesetz weiterhin notwendig?

Ja, das Gesetz ist weiterhin notwendig.

Die Öffnungs- und Schließzeiten von Verkaufsstellen sowie diese flankierende Arbeitnehmerschutzvorschriften sind bundesrechtlich im Gesetz über den Ladenschluss (LadSchlG) vom 28. November 1956 in der Fassung vom 31. Oktober 2006 geregelt. Das Ladenschlussrecht zielte schon immer sowohl auf die Schaffung funktionierender Wettbewerbsverhältnisse als auch auf den Schutz der Beschäftigten. Im Zuge der Föderalismusreform wurden die Gesetzgebungskompetenzen für den Ladenschluss im Jahre 2006 geändert. Die Kompetenz für das „Recht des Ladenschlusses“ wurde aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG a.F. herausgenommen und damit in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übertragen. Nachfolgend erließen 15 Länder Ladenschluss- oder Ladenöffnungsgesetze. Derzeit hat einzig Bayern keine eigenen Regelungen erlassen; dort gilt weiterhin das Ladenschlussgesetz des Bundes (vgl. dazu Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2015 - 1 BvR 931/12, Rn. 2ff.)

Mit dem vorliegenden Hessischen Ladenöffnungsgesetz nimmt das Land Hessen daher die im Wege der Föderalismusreform erweiterten Kompetenzen zur Regelung des Ladenschlusses wahr. Bei einem ersatzlosen Auslaufenlassen des Gesetzes würde andernfalls wieder das Ladenschlussgesetz des Bundes gelten.

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

Ja, es hat sich trotz der nach wie vor aufrechterhaltenen Kritik an der grundsätzlichen Deregulierung der Ladenöffnungszeiten bewährt, da das Gesetz neben der Flexibilisierung der Öffnungs- und Verkaufszeiten auch den Arbeitsschutz und den Schutz der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie und damit auf Gemeinwohlbelange abzielt sowie den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erbauung schützt, vgl. § 1 HLöG. Allerdings beachtet das Gesetz diesen Schutz nicht umfassend genug, wie wir zu den Fragen 3 und 5 weiter ausführen.

3. Welchen Änderungsbedarf sehen Sie? Aus welchen Gründen?

5. Gibt es zusätzliche Regelungen, die aufgenommen werden sollten? (Begründung)

Wir beantworten die Fragen 3. und 5. nachfolgend zusammen:

Wie die Evangelischen Kirchen bereits anlässlich des Entstehens des Gesetzes im Jahre 2006 vorgetragen haben, setzen wir uns nach wie vor für folgende Änderungen ein:

I. § 3 Abs. 1

Die zulässige Öffnungszeit sollte den Schutz (Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ...) der Beschäftigten berücksichtigen:

Werktags von 6.00 bis 20.00 Uhr und samstags bis max. 18.00 Uhr sind Öffnungszeiten, die dem sozialen Leben und damit dem Gemeinwohl dienlich sind und die Gesundheit der Beschäftigten schützen. Deshalb sollte mit in das Gesetz aufgenommen werden – vergleichbar dem Thüringischen Ladenöffnungsgesetz – dass Beschäftigte im Handel an mindestens zwei Samstagen im Monat nicht beschäftigt werden dürfen.

Weiterhin ist zu beachten, dass Öffnungszeiten bis 24.00 Uhr Nacharbeiten erforderlich machen, die in den Sonntag hineindauern. Dies ist mit dem Sonn- und Feiertagsschutz nicht vereinbar. Die höchstzulässige Öffnungszeit am Samstag muss in jedem Fall also vor 24.00 Uhr enden, damit Nacharbeiten noch im Samstag erledigt werden können. Dies muss in jedem Fall angepasst werden.

Da besonders im Handel überproportional viele Frauen beschäftigt sind, leidet besonders deren Familienleben unter den ausgeweiteten Öffnungszeiten. Das gemeinsame Leben in Familien und Partnerschaften bedarf aus Sicht der Evangelischen Kirchen in Hessen wieder ein größeres Maß an verlässlich planbarer gemeinsamer freier Zeit - damit ist neben dem arbeitsfreien Sonntag auch ein Samstagabend gemeint und der werktägliche Feierabend. Das soziale Leben der Menschen leidet zunehmend unter der Flexibilisierung, die es immer schwieriger macht, gemeinsame freie Zeiten zu koordinieren. Dem sollte durch ein Zurückschrauben der Ladenöffnungszeiten positiv begegnet werden. In Bayern

und im Saarland hat sich die hier vorgeschlagene Regelung bereits bewährt. Ohne beklagte Auswirkungen auf die Wirtschaftsdaten.

§ 3 Abs. 5

Die Evangelischen Kirchen in Hessen schlagen folgende Formulierung vor:

„Die Öffnungszeiten dürfen den Zeitraum zwischen 14.00 Uhr und 20.00 Uhr nicht überschreiten“.

Die Verwendung des Begriffs „Hauptgottesdienst“ wird als schwierig erachtet: Zum einen variieren in der gemeindlichen Wirklichkeit die Zeiten des Gottesdienstes, zudem impliziert der Begriff des „Hauptgottesdienstes“ eine Hierarchisierung verschiedener Gottesdienstformen, die aus Sicht der Evangelischen Kirchen in Hessen abzulehnen ist.

§ 4 Abs. 1 Ziffer 2

Die Evangelischen Kirchen in Hessen plädieren dafür, die Beschränkung auf die „Abgabe von Reisebedarf“ nicht nur im Blick auf ‚Flughäfen und Personenbahnhöfen‘, sondern auch auf ‚internationale Verkehrsflughäfen‘ zu beziehen. Diese Ausdehnung achtet konsequenter den Sonntagsschutz. Zudem werden Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten anderer Standorte, vor allem der innerstädtischen, verhindert.

§ 4 Abs. 3

Die Evangelischen Kirchen in Hessen, fordern, dass die „Soll-Vorschrift“ durch eine „Muss-Vorschrift“ ersetzt wird. Die genannten Feiertage verdienen einen absoluten Schutz, der durch eine „Soll“-Vorschrift nicht gewährleistet wird.

Die Evangelischen Kirchen in Hessen plädieren dafür, dass die jeweils zweiten Feiertage ergänzt und somit insgesamt geschützt werden:

1. und 2. Weihnachtsfeiertag, Ostersonntag und Ostermontag, Pfingstsonntag und Pfingstmontag. Die christlichen Hochfeste bestehen aus den jeweils genannten zwei Tagen, haben eine besondere liturgische und ökumenische Bedeutung und markieren auch außerhalb der Kirchen einen wichtigen Einschnitt im Jahreslauf.

§ 5 Abs. 1

Das Warensortiment ist im Hinblick auf die Spezifika der Orte anzupassen. Insbesondere mit Blick auf Wallfahrtsorte ist nicht nachvollziehbar, warum dort Sportartikel etc. verkauft werden können. Es fehlt der Sachzusammenhang.

§ 5 Abs. 2

Die Festlegung der Erholungs-, Ausflugs- und Wallfahrtsort sollte durch das Ministerium erfolgen, um die Überbeanspruchung dieser Ausnahmeregelung und den Wettlauf zwischen den Städten und Landkreisen zu unterbinden.

§ 6 Abs. 1

Die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen, dass anlässlich der letzten Überarbeitung des Gesetzes im Jahre 2006 normiert worden ist, dass sich die vier möglichen verkaufsoffenen Sonntage auf eine Gemeinde insgesamt erstrecken.

Analog zu § 3 Abs. 5 wird vorgeschlagen, den Satz „Er darf sechs zusammenhängende Stunden nicht überschreiten, muss spätestens um 20.00 Uhr enden und soll außerhalb der Zeit des Hauptgottesdienstes liegen“ zu streichen und zu ersetzen durch: „Die Öffnungszeiten dürfen den Zeitraum zwischen 14.00 Uhr und 20.00 Uhr nicht überschreiten“ (Begründung siehe oben: § 3 Abs. 5).

§ 6 Abs. 3

Die Evangelischen Kirchen in Hessen begrüßen das generelle Öffnungsverbot für die dort genannten Feiertage.

- II. Das Gesetz beschreibt in seinem Begründungstext zahlreiche Leitlinien, die zu einer Modernisierung der Ladenöffnungszeiten führen sollen. Aus Sicht der Evangelischen Kirchen in Hessen ist dabei der familienpolitische Zusammenhang zu wenig bedacht.

Im Zusammenhang der Deregulierung der Ladenöffnungszeiten an den Werktagen weisen die Evangelischen Kirchen in Hessen nach wie vor auf folgende negative Auswirkungen hin (vgl. dazu bereits oben zu § 3 Abs. 1):

1. Erweiterte Ladenöffnungszeiten führen zu zusätzlichen Belastungen für die mehrheitlich weiblichen Beschäftigten im Einzelhandel sowie deren Familien.
2. Große Teile der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können sich in geringerem Maße ehrenamtlich engagieren oder an Angeboten aus Kultur, Sport oder Vereinen teilnehmen.
3. Die Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten führt zu einer Verlagerung des Umsatzes auf große Filialketten und Einkaufszentren, nicht aber zu einer nennenswerten Steigerung des Gesamtumsatzes. Inhabergeführte Geschäfte sowie der Fachhandel werden in ihrer Existenz bedroht.
4. Die Entwicklung geht zu Lasten der älteren und weniger mobilen Bevölkerung, während die öffentliche Hand Mehrkosten, zum Beispiel für den ÖPNV, zu tragen hat. Ein zunehmender Druck auf Betreuung in Kindertagesstätten zu kostenintensiven Randzeiten entsteht.

4. Gibt es Regelungen, die entfallen können?

- I. Wie zur Frage 3. dargestellt, sollten nach unserer Auffassung Regelungen, die im Zusammenhang mit der Deregulierung der Ladenöffnungszeiten stehen, entfallen oder zumindest entschärft werden.
- II. Nicht entfallen kann dagegen die *Anlassbezogenheit* gemäß § 6 für Verkaufssonntage anlässlich von Märkten, Messen, örtlichen Festen oder ähnlichen Veranstaltungen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts statuiert Art. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV) für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, so dass grundsätzlich die typische werktägliche Geschäftstätigkeit an Sonn- und Feiertagen zu ruhen hat. Daher stellt jede Ladenöffnung eine Ausnahme von dem Sonntagsschutz dar und bedarf eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes.

Ein bloßes wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber oder ein alltägliches Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potentieller Käufer genügt grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Darüber hinaus müssten Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürften nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1.12.2009, Az. 1 BvR 2857/07).

Die Streichung dieses *Anlassbezuges* würde gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze zum Regel-Ausnahme-Verhältnis verstoßen, weil jede Ausnahme von der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes mit Verfassungsrang bedarf. Weder rein wirtschaftliche Interessen der Händler oder alltägliche Einkaufsinteressen der Kunden noch Bedarfsdeckungs- und Versorgungsargumente können eine solche Ausnahme rechtfertigen. Je weiter die sonstigen Öffnungsmöglichkeiten durch das Gesetz sind, umso geringer ist das Bedürfnis für zusätzliche Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen.

Auch könnte für ein solches Ansinnen nicht auf die Ladenöffnungsgesetze anderer Bundesländer verwiesen werden. Entweder wird von den Instanzgerichten die Auffassung vertreten, eine gesetzliche Regelung, mit welcher die Freigabe von verkaufsoffenen Sonntagen ohne Anlassbezug gestattet wird, sei von vornherein verfassungswidrig (so VGH München, Urteil vom 6. Dezember 2013, 22 N 13.788; VGH Kassel, Urteil vom 15. Mai 2014, 8 A 2205/13; SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012, Vf. 77-II-11; OVG Bautzen, Beschluss vom 1. November 2010, 3 B 291/10).

Oder es wird die Auffassung vertreten, das Erfordernis eines Sachgrundes ergebe sich bereits aus dem Grundgesetz bzw. der entsprechenden Landesverfassung (so OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20. Mai 2014, 6 C 10122/14.OVG), weswegen die Aufnahme eines Anlassbezuges im Ladenöffnungsgesetz zwar bei verfassungskonformer Anwendung verfassungsrechtlich nicht notwendig sei. Dennoch müsse das Erfordernis eines Sachgrundes bei einer Freigabe der

Ladenöffnung von Verfassungswegen überprüft und die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beachtet werden.

Im Ergebnis darf damit die Anlassbezogenheit im Sinne des § 6 nicht entfallen.

Ausblick

Im Auftrag der IHK NRW in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft der IHKs 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 Bundesverfassungsgericht geforderte Regelausnahmeverhältnis. 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 Rechtsanwalt Dr. Kühn zu diesem Dietlein-Gutachten bei, welches durch die Allianz für den freien Sonntag Hessen in Auftrag gegeben worden ist. 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


Jörn Dulige

Anlage: Stellungnahme RA Dr. Kühn, Leipzig, Januar 2018