

Niedersächsisches Ministerium
für Soziales, Gesundheit und
Gleichstellung
Postfach 1 41
30001 Hannover

Hannover, den 29.10.2018

Verbandsanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten
Ihr Schreiben vom 18.09.2018; Ihr Zeichen: 103.42-40013/0-1

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns.

Wir begrüßen, dass die Landesregierung mit dem Gesetzentwurf das Ziel verfolgt, den Sonn- und Feiertagsschutz zu stärken und die Möglichkeit der Genehmigung von verkaufsoffenen Sonntagen zu begrenzen und damit die Koalitionsvereinbarung, wonach es ausdrückliches Ziel ist, die Sonntagsöffnungszeiten nicht auszuweiten, umzusetzen.

I. Allgemeines

Wie bereits in unseren Stellungnahmen zu den vorangegangenen Gesetzentwürfen ausgeführt, ist die Einhaltung des Sonntagsschutzes gegenüber weiteren Ausweitungen von Tagen mit Sonntagsöffnung höher zu bewerten. Hierfür treten wir weiterhin uneingeschränkt ein.

Der Sonntag ist als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung durch Artikel 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV verfassungsrechtlich geschützt. Die Sonntagsruhe ist Teil des kulturellen und religiösen Gedächtnisses unseres Landes. Die Bürgerinnen und Bürger verstehen den Sonntag als ein zu schützendes Gut. Er ist für viele Menschen mehr als freie Zeit, er markiert den Rhythmus des Lebens von Arbeit und Ruhe. Als „Tag der Unterbrechung“ steht er in besonderer Weise dafür, dass der Mensch „nicht vom Brot allein“ lebt, sondern auch von religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die es durch gemeinsame Gottesdienste, eine religiöse Praxis, spirituelle oder kulturelle Angebote bzw. Unternehmungen zu pflegen gilt. Trotz aller Veränderungen in der Gestaltung des Sonntags wird dieser Tag als Freiraum zur Muße und zum Innehalten sowie als Möglichkeit der Begegnung mit anderen Menschen, Familie und Freunden wertgeschätzt. Er leistet einen Beitrag zum

Selbstverständnis unseres Landes und dient in besonderer Weise dem gesellschaftlichen Zusammenhalt

Je mehr Ausnahmen zugelassen werden, desto mehr Menschen sind auch am Sonntag in die scheinbar unaufhaltsame Dynamik von Arbeit und Konsum eingebunden. Als christliche Kirchen haben wir die Aufgabe, Menschen für die Fragen von Beruf, Freizeit und gesellschaftlichen Engagements zu sensibilisieren, ebenso wie ansprechende Gottesdienste anzubieten und zu feiern. Menschen müssen auch Zeit für etwas zur Verfügung haben, was sich ökonomisch nicht rechnet. Im Zeitalter von Digitalisierung und ständiger Erreichbarkeit ist das Bedürfnis nach Entschleunigung umso größer. Hierzu leisten Sonntage einen entscheidenden Beitrag, der durch weitere Ausnahmen für eine Sonntagsöffnung geschmälert wird.

Bereits in vorangegangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts haben Charakter und Umfang der Schutzgarantie des Artikels 140 GG i. V. m. Artikel 139 WRV eine Konkretisierung erfahren. Artikel 139 WRV enthält einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert. Danach hat die typische „werktägliche Geschäftigkeit“ an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich zu „ruhen“. Der verfassungsrechtlich garantierte Sonn- und Feiertagsschutz ist nur begrenzt einschränkbar. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich; in jedem Falle muss der ausgestaltende Gesetzgeber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren.

In seiner Entscheidung aus 2009 führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass dem Regel-Ausnahme-Gebot generell umso mehr Bedeutung zukommt, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitgreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist. Die Ausnahmen bedürfen somit eines dem Sonntagschutz gerecht werdenden Sachgrundes. Ein bloßes wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse („Shoppinginteresse“) potenzieller Käufer genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem in der Verfassung unmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Darüber hinaus müssen Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 1.12.2009, Rn 157).)

Diesen Grundsätzen versucht der vorliegende Entwurf Rechnung zu tragen, was wir grundsätzlich begrüßen, jedoch im Hinblick auf die Verwendung verschiedener unbestimmter Rechtsbegriffe befürchten, dass im Rahmen der zu erteilenden Genehmigungen zu großzügig verfahren werden könnte und damit eine weitere Aushöhlung des Sonntagschutzes stattfinden wird.

II. Im Einzelnen

Die jetzige Änderung des Gesetzes betrifft ausschließlich die allgemeinen Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagregelung, die in § 5 geregelt sind.

1. Zu § 5 Abs.1 des Gesetzentwurfs

Wir halten es für sinnvoll und geboten, die Vorschrift des § 5 Abs. 1 Satz 1 als „Kann“-Vorschrift und nicht als „Soll“-Vorschrift zu formulieren. Wenn in der Gesetzesbegründung hierzu ausgeführt wird: „Für das Gemeindegebiet sollen bis zu vier Sonntagsöffnungen zugelassen werden“, so impliziert dies eine gewisse Verpflichtung für die Kommunen, Sonntagsöffnungen in höchstmöglicher Anzahl zu genehmigen.

Satz 1 nimmt nunmehr die Vorgabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf, wonach ein besonderer Anlass für eine Sonntagsöffnung gefordert wird. Alternativ soll eine Ausnahme zugelassen werden, wenn ein öffentliches Interesse an der Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereichs oder an der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde besteht. Letzteres Kriterium ist gegenüber dem bisherigen Gesetz neu gefasst. Allerdings ist nicht deutlich, wie weit es in der Umsetzung des Gesetzes gelingen wird, die unbestimmten Rechtsbegriffe „Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereichs“ sowie die „überörtliche Sichtbarkeit der Gemeinde“ konkret zu definieren.

Hier haben wir große Bedenken. Mit der Formulierung eines "öffentlichen Interesses an der Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereichs oder an der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde" wird staatlicherseits ein weiteres „Staatsziel“ formuliert, das grundsätzlich geeignet ist, den mit Verfassungsrang ausgestatteten Sonntagsschutz zu schwächen und zurückzudrängen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in o.g. Urteil Bedingungen genannt, unter denen die Einschränkung des Sonntagsschutzes allenfalls akzeptabel ist. Ausdrücklich hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass das alleinige Umsatz- und Erwerbsinteresse auf Seiten der Verkaufsstelleninhaber und das alltäglich Shoppinginteresse auf der Kundenseite als nicht genügend gilt.

Grundsätzlich spricht unseres Erachtens nichts dagegen, für eine Belebung der Gemeinden an Sonntagen Sorge zu tragen, wenn dieses durch kulturelle Ereignisse geschieht, etwa durch Durchführung von attraktiven Veranstaltungen wie Konzerten, Theateraufführungen, Lesungen und anderen vergleichbaren Veranstaltungen kultureller Art.

Bei der Öffnung von Verkaufsstellen steht allerdings das Verkaufsinteresse offensichtlich derart im Mittelpunkt und im Vordergrund, dass der damit einhergehende Besucherverkehr in der Gemeinde als Folge der Verkaufsmöglichkeiten nicht als adäquates und ausreichendes Ziel dafür dienen kann, den verfassungsrechtlichen Schutz des Sonntags ausnahmsweise zurückzudrängen. Hierbei handelt es sich nur um die Folge des vorrangigen Verkaufsinteresses der Verkaufsstellen. Hier muss es bei den Wertungen, die die Gerichte in diesem Zusammenhang bisher bereits formuliert haben, bleiben.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Landesgesetzgeber hier der Schutzpflicht aus Art. 4 Abs. 1 und 2 Grundgesetz in seiner Konkretisierung durch Art. 139 Weimarer Reichsverfassung i.V.m. Art. 140 Grundgesetz tatsächlich gerecht wird.

Wir begrüßen die Neuregelung in Satz 2, wonach Öffnungen für konkret genannte Sonntage sowie für staatlich anerkannte Feiertage und den 27. Dezember, wenn diese Tage auf einen Sonntag fallen, ausdrücklich ausgeschlossen werden. Dies stellt eine Stärkung des Sonntagschutzes und eine verlässliche Regelung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die sonst u.U. an diesen Tagen arbeiten müssten, dar.

Die Begrenzung der Öffnung an Sonntagen in Gemeinden pro Kalenderjahr auf höchstens vier Sonntage ist eine Klarstellung. Wünschenswert aus Sicht der Kirchen wäre gewesen, keinerlei Sonntagsöffnungen mehr zuzulassen. Im Rahmen der unterschiedlichen Interessenabwägung kann dies jedoch gerade noch als ausgewogen angesehen werden.

Die Erhöhung der Obergrenze auf acht Sonntage in Gemeinden, die als Ausflugsort anerkannt sind, entspricht im Wesentlichen der bisherigen Regelung.

2. Zu § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfs

Die Möglichkeit der Sonntagsöffnung an zwei weiteren Sonntagen in Ortsbereichen, soweit ein in Absatz 1 genannter Anlass vorliegt, stellt eine Ausweitung der Sonntagsöffnung dar, die wir sehr kritisch sehen, auch wenn insgesamt die Obergrenze gelten soll. Die Erhöhung auf insgesamt sechs Sonntagsöffnungen steht zwar im Ermessen der zuständigen Behörde. Dennoch ist davon auszugehen, dass hiervon vollumfänglich Gebrauch gemacht werden wird und damit eine weitere Aushöhlung des Sonntagschutzes einher geht.

3. Zu § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs

Die Möglichkeit für die zuständigen Behörden, eine Jahresplanung durchzuführen und die gestellten Anträge auf Zulassungen unter Angabe der betroffenen Sonntage, der Gründe und der betroffenen Gebiete ortsüblich bekannt zu machen, ist im Sinne der Transparenz zu begrüßen.

4. Zu § 5 Abs. 4 des Gesetzentwurfs

Diese Regelung, wonach eine Sonntagsöffnung auf Antrag einer Verkaufsstelle möglich sein soll, wenn ein „herausragender“ Anlass besteht, sehen wir kritisch. Hier wird ein weiterer unbestimmter Rechtsbegriff zu dem bereits genannten „besonderen Anlass“ eingeführt, ohne dass deutlich wird, worin der Unterschied zwischen „besonderem“ Anlass und „herausragendem“ Anlass besteht. Auch die Begründung im Gesetzentwurf vermag hier nicht zu überzeugen. Letztlich kommt es wieder darauf an, wie die vor Ort zuständigen Behörden dieses auslegen und anwenden.

5. Zu § 5 a des Gesetzentwurfs

Die Öffnung an Sonn- und Feiertagen, wenn dies im dringenden öffentlichen Interesse erforderlich ist, ist aus unserer Sicht zu akzeptieren, wenn diese Regelung tatsächlich nur auf die außergewöhnlichen Fälle, die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannt sind, begrenzt wird.

Wir bitten, unsere Anliegen in die weiteren Beratungen aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Unterschrift

(Andrea Radtke)
**Konföderation
evangelischer Kirchen
in Niedersachsen**

Rote Reihe 6
30169 Hannover
Tel.: 05 11/12 41-331

gez. Unterschrift

(Professor Dr. Felix Bernard)
**Katholisches Büro
Niedersachsen**

Nettelbeckstraße 11
30175 Hannover
Tel.: 05 11/28 10 79