

Hannover, den 08. Februar 2019

Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung –
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/2461

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP - Drs. 18/1383 neu

Hier: Anhörung in öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Ihr Schreiben vom 18. Januar 2019 Az.: II/714 – 0103 – 01/08

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für Ihr vorbezeichnetes Schreiben und die damit verbundene Möglichkeit zur Stellungnahme zu den beiden o.g. Gesetzentwürfen.

A. Allgemeines zum Sonntagsschutz

Wie bereits in unseren Stellungnahmen zu vorangegangenen Gesetzentwürfen zur Thematik Ladenöffnung 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 Gottes-

dienste, 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 gemeinschaftlichen 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).)

B. Zum Gesetzentwurf der Landesregierung

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.

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 weiterhin 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.

Wir sind der Auffassung, dass es in der Umsetzung des Gesetzes nicht gelingen wird, die unbestimmten Rechtsbegriffe „Belebung der Gemeinde oder eines Ortsbereichs“ sowie die „überörtliche Sichtbarkeit der Gemeinde“ konkret zu definieren, so dass eine damit begründete Öffnung mit der Rechtsprechung konform sein wird.

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 Besuchsverkehr 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 ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Diese Neuregelung stellt eine Stärkung des Sonntagsschutzes und eine verlässliche Regelung für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die sonst u.U. an diesen Tagen arbeiten müssten, dar.

In der vorliegenden Entwurfsfassung ist die Formulierung „wenn diese Tage auf einen Sonntag fallen“ herausgenommen worden. Die ausdrückliche Klarstellung für den 27.12. sollte dahingehend wieder aufgenommen werden, indem direkt an den 27. Dezember „wenn dieser auf einen Sonntag fällt.“ angefügt wird.

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 Sonntagsschutzes einher geht.

3. Zu § 5 Abs. 3 des Gesetzentwurfs

Die Möglichkeit für die zuständigen Behörden, eine Jahresplanung durchzuführen und die gestellten Anträge auf Zulassungen sowie die erteilten 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.

Zu den Ergebnissen der Verbandsbeteiligung möchten wir noch folgende Anmerkungen machen:

- Es wurde u.a. die Forderung erhoben, den § 4 dahingehend zu ändern, dass diesen Verkaufsstellen der Verkauf des Vollsortiments und fünf- statt dreistündige Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen ermöglicht werden. Dieses lehnen wir ab. Wir begrüßen ausdrücklich den Schritt der Landesregierung, hier unter Verweis auf das im Koalitionsvertrag verankerte Ziel des Sonntagschutzes einer Ausweitung der Sonntagsöffnungszeiten nicht zu entsprechen.
- Weiterhin wurde die Forderung erhoben, einer Öffnung an zwei Adventssonntagen stattzugeben. Auch diese Forderung der Ausweitung ist für uns als Kirchen nicht zu akzeptieren. Daher begrüßen wir sehr, dass die Landesregierung einer weiteren Kommerzialisierung der Adventszeit durch den Beibehalt eines ausnahmslosen Schutzes der Adventssonntage entgegentritt. Dieses werden wir unterstützen.
- Wir begrüßen weiterhin, dass die Landesregierung Bestrebungen eine Absage erteilt hat, nach denen gem. § 5 Abs.2 vier statt zwei Öffnungsmöglichkeiten eingeräumt werden sollen.
- Noch weitergehenden Vorschlägen zur Liberalisierung der Sonntagsöffnung mit der Folge einer inakzeptablen Aushöhlung des Sonntagschutzes hat die Landesregierung ebenfalls eine deutliche Absage erteilt. Dies begrüßen wir sehr und schließen uns dem in vollem Umfang an.

C. Zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion

Der Gesetzentwurf enthält zwei zentrale Intentionen, die sich zum einen auf § 4 und zum anderen auf § 5 beziehen.

- Änderung in § 4 Abs.1 Nr.3 und Nr.4a

Für die in diesen Normen genannten Geschäfte (u.a. Bäckereien sowie Gärtnereien und Blumenläden) soll eine Sonntagsöffnung von fünf statt bisher drei Stunden ermöglicht werden. In der Gesetzesbegründung wird dargelegt, dass sich die bisherige dreistündige Öffnungsmöglichkeit als nicht ausreichend erwiesen habe.

Diese Ausweitung der sonntäglichen Öffnungszeiten lehnen wir ab.

Die Inhaber besagter Geschäfte haben die Möglichkeit, ihre entsprechenden Waren an sechs Tagen in der Woche rund um die Uhr anzubieten. Zudem haben sie die Möglichkeit, dies sonn- und feiertags an weiteren drei Stunden zu tun. Für das in Rede stehende Sortiment kann u.E. mithin wahrlich nicht von einem „Versorgungsengpass“ gesprochen werden. Gerade die hier angebotenen Frischwaren wie z.B. Bäckerei- und Konditoreiprodukte sowie Blumen sind an sieben Tagen in der Woche käuflich zu erwerben. Wir sehen daher keinerlei Gründe, den grundgesetzlich verankerten Sonntagschutz hier weiter auszuhöhlen und preiszugeben, nur um dem vermeintlichen Interesse der Verbraucher an einer nahezu schrankenlosen Verfügbarkeit dieser Waren gerecht zu werden.

- **Änderung in § 5 Abs.1**

Zentraler Inhalt dieses Änderungsvorschlages ist die Ermöglichung von bis zu vier Sonntagsöffnungen von Verkaufsstellen je Stadt- oder Ortsteil, Teilkommune oder zentralem Versorgungsbereich. Als Obergrenze wird eine Maximalanzahl von 12 Sonntagsöffnungen je Gemeinde und Jahr festgelegt.

Dieser Ausweitung der Sonntagsöffnungsmöglichkeiten und der damit einhergehenden weiteren Aushöhlung des grundgesetzlich verankerten Sonntagsschutzes treten wir entgegen und lehnen diese daher ab. In diesem Zusammenhang erschließt es sich uns nicht, warum in der Gesetzesbegründung ausgeführt wird, dass es das ausdrückliche Ziel sei, die Sonntagsöffnungen nicht auszuweiten. Würde dieser Vorschlag Gesetzeskraft erlangen, so würde dies dem Regel-Ausnahme-Verhältnis von Schließzeit und Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zuwiderlaufen, der Befriedigung eines vermeintlich dauerhaften Shoppinginteresses wäre weiter Vorschub geleistet.

Nach alledem lehnen wir diesen Gesetzentwurf ab.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen zu den beiden Gesetzentwürfen bei den weiteren parlamentarischen Beratungen.

Mit freundlichen Grüßen



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

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



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

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