

29. August 2019

Hessisches Ladenöffnungsgesetz – Entwurf der Hessischen Landesregierung

Sonn- und Feiertagsschutz – auch eine gesetzgeberische Herausforderung!

Die mitunter lockere Praxis, verkaufsoffene Sonntage zu planen und zu genehmigen, ist seit der Novellierung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes (HLÖG) im Jahr 2011 spürbar korrigiert worden. Dafür sorgte eine klärende Rechtsprechung, die auf dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 aufbauen konnte und konkretisierte Antworten auf zahlreiche Fragen zur Praxis der Vergabe sowie der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Sondergenehmigungen für sonntägliche Ladenöffnungen gab. Daran wirkte die „Allianz für den freien Sonntag“ Hessen aktiv mit und leistete einen wichtigen Beitrag, eine Praxis ausufernder Sonntagsöffnungen zu stoppen: durch Stellungnahmen und Öffentlichkeitsarbeit, aber auch dadurch, dass sie die juristische Auseinandersetzung nicht scheute, sondern mit zahlreichen **Verfahren vor regionalen Verwaltungsgerichten**, dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof und auch vor dem Bundesverwaltungsgericht stabiles Recht erwirkte. Seit jeher verfolgt die „Allianz für den freien Sonntag“ das Anliegen, dass die sich festigende Rechtsprechung sowohl die gesellschaftliche Anerkennung im politischen Raum als auch die notwendige Autorität bei der ausnahmsweisen Erlaubnis für verkaufsoffene Sonntage durch die Kommunen erhält, die den Rechtsstaat auszeichnen.

Gleichwohl wuchs die Anzahl der sonntäglichen Ladenöffnungen in Hessen in den vergangenen Jahren „gefühlte“ stetig an. Manche Städte und Gemeinden schienen sich bei entsprechenden Wünschen des Einzelhandels um die sich klärende und immer sicherer werdende Rechtslage nicht wirklich

zu kümmern, sondern eher den Forderungen der Wirtschaftsunternehmen nachgeben zu wollen. Vergleichsweise heftig zeigten sich deren Reaktionen dann, wenn die „Allianz für den freien Sonntag“ die Rechtmäßigkeit dieser Veranstaltungen gerichtlich überprüfen ließ und dabei in ihrer Einschätzung bestätigt wurde, so dass **offensichtlich rechtswidrige Sonntagsöffnungen** unterbleiben mussten. Die Vorlaufkosten solcher Veranstaltungen hatten nicht selten mittelständische Einzelhändler zu tragen. Der entstandene Unmut äußerte sich im Vorwurf fehlender Rechtssicherheit und in dem Ruf nach klareren gesetzlichen Regelungen. Zu Unrecht – und dies im wahrsten Sinn des Wortes: Gerade in Hessen war durch zahlreiche Gerichtsurteile eine „Regelungsdichte“ erreicht worden, die in keinem anderen Bundesland ihresgleichen findet.

Diese gewonnene Regelungsdichte spiegelt sich stellenweise auch in dem vom Hessischen Ministerium für Soziales und Integration am 29. Mai 2019 vorgelegten „Entwurf eines Gesetzes zu Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes“ wider. An einigen Punkten vollzieht er die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung nach. Die „Allianz für den freien Sonntag“ Hessen wurde zu diesem Entwurf zwar nicht angehört, wohl aber gaben tragende Institutionen aus dem Kreis ihrer Aktiven wie das **Evangelische Büro Hessen, das Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen, die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) in Hessen und der Landesbezirk Hessen der Gewerkschaft ver.di** dazu Stellungnahmen ab. Aus ihnen werden hier ohne Anspruch

Träger/innen:

Arbeitsstelle für Arbeitnehmer- und Betriebsseelsorge Frankfurt-Höchst; Bonifatius-Werk der Deutschen Katholiken; Caritas Diözesanverband Limburg; Christliche Arbeiterjugend (CAJ) Diözesanverband Limburg; Evangelische Dekanate Bergstraße, Darmstadt-Stadt, Darmstadt-Land und Vorderer Odenwald; Evangelische Kirche in Hessen und Nassau (EKHN) Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung Mainz; Evangelische Kirche von Kurhessen und Waldeck (EKKW) Referat Wirtschaft-Arbeit-Soziales; GdP Gewerkschaft der Polizei Landesbezirk Hessen; Katholikenrat im Bistum Mainz; Katholische Arbeitnehmerbewegung KAB Diözesanverbände Fulda, Limburg und Mainz; Katholische Betriebsseelsorge im Bistum Mainz; Katholisches Dekanat Darmstadt; Katholische Frauengemeinschaft Deutschlands Diözesanverband Limburg; Kirche für Arbeit Sachausschuss „Berufs- und Arbeitswelt“; Kolping Landesverband Hessen; Pax Christi Limburg Diözesanverband Limburg; Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di Landesbezirk Hessen.

Unterstützer/innen:

Ackermann-Gemeinde Diözesanverband Limburg; Deutsche Jugendkraft (DJK) Diözesanverband Limburg; Deutscher Gewerkschaftsbund DGB Bezirk Hessen-Thüringen; Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft GEW Landesbezirk Hessen

auf Vollständigkeit sowohl positive als auch kritische Anmerkungen zur vorgelegten Gesetzesnovelle dargestellt.

1. Auch wenn die „Allianz für den freien Sonntag“ angesichts der nach dem HLöG überlang möglichen Öffnungszeiten von Montag 0 bis Samstag 24 Uhr keine zusätzlichen verkaufsoffenen Sonntage für notwendig hält, sieht sie die Beibehaltung der **Begrenzung auf vier mögliche Sonntagsöffnungen** je Gemeinde jährlich positiv. Eine Ausdehnung des Ausnahmerechts auf jeden Stadtteil hätte beispielsweise für Frankfurt zur Konsequenz, dass rechnerisch 184 verkaufsoffene Sonntage „erlaubt“ sein könnten. Dadurch würde die Sonntagsöffnung von der Ausnahme hier faktisch zur Regel.

2. Sowohl politisch als auch rechtlich ist wichtig, dass die Hessische Landesregierung ein von der FDP gefordertes „Experiment“, den Anlassbezug für verkaufsoffene Sonntage ganz zu streichen, ablehnt und diesen auch nicht wie in Nordrhein-Westfalen „aufzuweichen“ versucht. Darüber hinaus ist von besonderer Bedeutung, dass eine Sondergenehmigung zur Freigabe einer sonntäglichen Ladenöffnung, die so genannte Allgemeinverfügung, nur erteilt werden darf, wenn folgende **Voraussetzungen** erfüllt sind:

- die Öffnung in einem engen zeitlichen und räumlichen Bezug zum Anlassereignis steht;

- erwartet werden kann, dass das Anlassereignis einen Besucherstrom anzieht, der die bei einer alleinigen Öffnung der Verkaufsstellen zu erwartende Zahl der Ladenbesucher übersteigt;

- die öffentliche Wirkung des Anlassereignisses gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftstätigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht.

3. Der Zwang zur ausführlicheren Begründung als bisher wird gekoppelt mit einer vierten Voraussetzung: Die **Allgemeinverfügung muss spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Öffnung** der Geschäfte veröffentlicht werden. Dadurch bleibt den Kritikern verkaufsoffener Sonn- und Feiertage die reale Chance, die Rechtmäßigkeit einer Sondergenehmigung gerichtlich überprüfen zu lassen, ohne dass es für alle Beteiligten zu einer unbefriedigenden, weil sehr kurzfristigen Absage von Sonntagsöffnungen kommen muss. Dies dürfte auch im Sinne von mittelständischen Unternehmen sein, die immer beklagen, ein kurzfristiges Verbot des verkaufsoffenen Sonntages mache ihre Planung für diesen Tag zunichte und verursache erhebliche unnötige Vorlaufkosten.

4. Der von der „Allianz für den freien Sonntag“ immer wieder angemahnten stärkeren Wahrnehmung der Aufsichtspflicht durch das Hessische Sozialministerium wird durch eine **Verbesserung der Überwachung der Einhaltung des Gesetzes und der Fachaufsicht** entsprochen. Sie können bei konsequentem Einsatz den verfassungsrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertage gewährleisten. Demgegenüber ist kritisch zu bewerten, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Allgemeinverfügungen keine aufschiebende Wirkung erhalten. Denn dieses widerspricht der herausragenden Bedeutung des grundgesetzlichen Sonn- und Feiertagsschutzes und der höchstrichterlich festgelegten Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei der Freigabeentscheidung für sonntägliche Ladenöffnungen. Die aufschiebende Wirkung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren würde den Sonntagschutz als Regel noch einmal unterstreichen.

Darauf beschränken sich im Wesentlichen die von der Hessischen Landesregierung geplanten und von der „Allianz für den freien Sonntag“ durchaus als positiv gewürdigten Veränderungen im HLöG. Mit ihnen werden hoffentlich die Auseinandersetzungen um die angeblich fehlende „Rechtssicherheit“ versachlicht, aber gleichzeitig die Genehmigungs- und Gerichtsverfahren zu geplanten verkaufsoffenen Sonntagen auf eine festere, da eindeutiger formulierte gesetzliche Grundlage gestellt als bisher. Die Hessische Landesregierung hat allerdings zahlreiche Hinweise aus den Stellungnahmen der die „Allianz für den freien Sonntag“ Hessen mittragenden Institutionen unberücksichtigt gelassen und damit die Chance der Novellierung des HLöG nicht genutzt, um durch stringenten Sonn- und Feiertagsschutz ein breiteres Feld zur Förderung der Ausübung der Religionsfreiheit, des Schutzes von Ehe und Familie, der seelischen Erhebung, Erholung und Erhaltung der Gesundheit sowie der Vereinigungsfreiheit zu schaffen. Hierzu wurden vorgeschlagen:

5. Die zulässige **Öffnungszeit an Samstagen** auf vor 24 Uhr sei zu begrenzen, da regelmäßige Nacharbeiten in den Geschäften dazu führen, dass Beschäftigte immer in den Sonntag hinein arbeiten müssen.

6. Die für internationale **Verkehrsflughäfen und Bahnhöfe** bereits ermöglichte 24-Stunden-Öffnung an allen Tagen des Jahres sollte auf den Verkauf von Artikeln des Reisebedarfs beschränkt werden. Hierbei würde eine Orientierung der Freigabe nicht an den tatsächlich veräußerten Waren, sondern am Sortiment der Geschäfte die behördliche

Kontrolle vereinfachen. Es sollten nur Verkaufsstellen geöffnet werden können, die überwiegend Reisebedarfsartikel verkaufen.

7. Ähnlich wird die sonntägliche Öffnung von **Geschäften** gesehen, die **Blumen anbieten**. Die bisherige Beschränkung auf ein solches Angebot „in erheblichem Umfang“ führt regelmäßig zu dem Fehlschluss, auch Baumärkte dürften geöffnet werden. Die Freigabe sollte sich auf Geschäfte beschränken, die „überwiegend“ Blumen verkaufen.

8. Eine erhebliche Aufweichung des Sonn- und Feiertagsschutzes ist durch die **Sonderregelung für Ausflugs-, Kur- und Wallfahrtsorte** gegeben, die an jährlich vierzig Sonn- und Feiertagen bestimmte Warensortimente anbieten dürfen. Um mit Blick auf das restriktivere Verfahren für die Freigabe von verkaufsoffenen Sonntagen keinen „Wettbewerb“ von Städten und Gemeinden zu entfachen, sich „willkürlich“ zum Ausflugs-, Kur- und Wallfahrtsort erklären zu lassen, sollte eine solche Festlegung durch das Hessische Sozialministerium erfolgen.

9. Darüber hinaus hält die „Allianz für den freien Sonntag“ es für dringend geboten, die zulässige **Öffnungszeit an Werktagen** von Montag bis Freitag auf 20 Uhr zurückzuführen. An Samstagen sollten die Geschäfte schon deshalb nicht länger als 18 Uhr geöffnet werden dürfen, da aus kirchlicher Perspektive die Feste immer bereits mit dem Vorabend beginnen und deshalb der Hinführung zum Sonn- und Feiertag eine besondere Schutzbedürftigkeit zukommt.

10. Schließlich könnten die Beschäftigten des Einzelhandels und deren Familien in Hessen dadurch maßgeblich entlastet werden, wenn hier wie in Thüringen durch das HLöG festgelegt würde, dass **Arbeitnehmer/innen an zwei Samstagen im Monat nicht beschäftigt** werden dürfen. Denn die Ausdehnung der Öffnungszeiten an Werktagen führt dazu, dass in dieser Branche regelmäßig zu sozial unverträglichen Zeiten gearbeitet werden muss und dadurch Familie und Beruf nicht miteinander vereinbart werden können.

Die „Allianz für den freien Sonntag“ Hessen misst der anstehenden Debatte des Gesetzentwurfs der Hessischen Landesregierung im Hessischen Landtag eine große Bedeutung zu, da mit ihr die Möglichkeit eröffnet wird, die in einer mehrjährigen Phase teils hitzigen, teils „angriffslustigen“ Diskussionen und Erfahrungen in und mit der Auseinandersetzung um verkaufsoffene Sonntage in die Novellierung des HLöG einfließen zu lassen. Dazu soll auch dieses Positionspapier beitragen.

Herausgeberin:

Allianz für den freien Sonntag Hessen

c/o Gewerkschaft ver.di, Fachbereich Handel,

Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77, 60329 Frankfurt am Main, Telefon: 069 / 2569-1421, oder

www.sonntagsallianz-hessen.de - Verantwortlich für den Inhalt: Bernhard Schiederig