

Hannover, den 10. Januar 2007

Stellungnahme
zum

Entwurf eines Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP - Drucksache
15/3276

Anhörung am 17. Januar 2007 im Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie und
Gesundheit des Niedersächsischen Landtages

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
haben Sie ganz herzlichen Dank, dass Sie sich für die endgültige Abfassung des
Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten Zeit für notwendige Gespräche
genommen haben. Wir sind Ihrer Einladung zu einer Stellungnahme daher sehr
gerne nachgekommen.

Unser Hauptaugenmerk legen wir naturgemäß auf den Sonn- und
Feiertagsschutz, für dessen Erhalt wir in der Vergangenheit stets eingetreten sind
und für den wir weiterhin mit allem Nachdruck eintreten -vgl. auch die
beigefügten Schreiben des Kolpingwerks, des Landeskatholikenausschusses, der
Landesarbeitsgemeinschaft der Katholischen Arbeitnehmerbewegung und die
neuesten Beschlüsse der Synode der Evangelisch-lutherischen Landeskirche
Hannovers und der Braunschweigischen Landeskirche (Anlagen 2 bis 6).

"Ohne Sonntage gibt's nur noch Werktage!"

Es gehört zu den besonderen Aufgaben der Kirchen, sich für die bereits seit Beginn des 2. Jahrhunderts bestehende Kultur des Sonntags zu engagieren. Die Wahrung des gemeinsamen Ruhetags ist in den zehn Geboten als 3. Gebot, "Du sollst den Feiertag heiligen", fest verankert. Der Sonntag hat besonders als Tag der Auferstehung Christi zum Heil der Welt seine herausragende Bedeutung bei uns gewonnen. Die bewusste Gestaltung des Sonntags durch den Gottesdienst in den Gemeinden, im persönlichen Leben, in den familiären, freundschaftlichen und sozialen Beziehungen, als freimachende, Abstand und Überblick verschaffende geregelte allgemeine Arbeitspause (in Erinnerung an den eine betrachtende Pause einlegenden Schöpfergott - 1. Mose - Genesis - 2, 1 - 3 und s. Mose - Deuteronomium - 5, 13 - 14) gibt unserem Leben und Zeitempfinden einen wiederkehrenden Rhythmus. In der Leistungsgesellschaft bietet der Sonntag eine Zone der Freiheit vom Leistungsdruck. Der Grundsatz "Zeit ist Geld" soll den Menschen nicht alle Tage beherrschen. Menschen müssen auch Zeit haben für das, was sich ökonomisch nicht rechnet. Der Sonntag gehört gerade deswegen zu den wichtigen Beiträgen des Christentums für die Kultur und Leistungsfähigkeit unserer Gesellschaft. Vielen ist bewusst, dass er maßgeblich zur Qualität menschlichen Zusammenlebens und menschenwürdiger Arbeitsprozesse beiträgt. So wird der Sonntag zu Recht weithin als gemeinsamer Ruhetag, als Schutz der Arbeitenden, als Symbol der Freiheit und als Tag des christlichen Gottesdienstes anerkannt und geachtet.

Das Grundgesetz schützt den Sonntag als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung (Art. 140 Grundgesetz LV.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung) und bindet damit den Staat in seinen gestalterischen Möglichkeiten. Auch nach

sondern religiös verstanden und meint die innere Ruhe des Menschen. Indem der Sonntagsschutz aber so Verfassungsrang einnimmt, ist Sonntagsarbeit nur in ausdrücklich festgelegten und begründeten Ausnahmefällen möglich. Sie müssen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Mittel und Zweck müssen in einer akzeptablen Relation stehen.

So sind Ausnahmen vom Sonntagsschutz nur zulässig, wenn es sich dabei um dem Gemeinwohl dienende unbedingt notwendige Arbeiten handelt, die in ihrer Gesamtheit nicht dazu führen, dass die Mehrheit der Bevölkerung an Sonntagen arbeitet. Außerdem muss gewährleistet sein, dass der Arbeitsrhythmus des Einzelnen zumindest überwiegend an Sonntagen unterbrochen ist (Sozialsynchronisation). Lässt sich die gewünschte Tätigkeit auf einen nicht geschützten Werktag verschieben, so ist sie in diesem Sinne als Sonntagsarbeit nicht erforderlich und widerspricht der Schutzidee des Sonntags (vgl. bei Mattner "Sonntagsarbeit und Freizeitgesellschaft - Grund- und Feiertagsgesetzperspektiven", in: K.W. Dahmua - Hrsg.: Sonntags nie? Frankfurt/Main 1989, Seite 87).

In der Vergangenheit gab es immer wieder Anlass, auf die o.g. dargestellte Verfassungslage hinzuweisen. Dankenswerterweise hat auch der Niedersächsische Landtag mit seiner EntschlieÙung vom 16. Dezember 1999 Veranlassung gesehen, hierauf nachdrücklich aufmerksam zu machen (vgl. Anlage 1).

Das gemäß Art. 140 GG grundsätzlich bestehende Öffnungsverbot an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen hat das Bundesverfassungsgericht mit der am 9. Juni 2004 abgewiesenen Verfassungsbeschwerde der Kaufhof AG gegen das Ladenschlussgesetz einstimmig für verfassungskonform erklärt und somit bestätigt. "Seelische Erhebung" soll zwar nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur Religionsausübung bedeuten, sondern umfasse auch die Verfolgung profaner Ziele wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung.

Der vorliegende in Rede stehende Gesetzentwurf geht nun richtigerweise von einem grundsätzlichen Verkaufsverbot an Sonntagen aus (§ 3 Abs. 2) und schützt z.B. in § 5 namentlich unsere besonderen Fest- und Feiertage allerdings unter bedauerlicher Nichterwähnung des Ostermontags und Pfingstmontags.

Angesichts der völligen Aufhebung des Landeschlusses an Werktagen von Montag 0.00 Uhr bis Sonnabend 24.00 Uhr ist jedoch zu fragen, warum die bisherigen Ausnahmetatbestände für die sonntägliche Ladenöffnung nicht konsequenterweise völlig zurück geschnitten wurden und warum sie im Gegenteil noch zeitliche und quantitative Erweiterungen erfahren haben - und sei es durch eine Ausweitung des zugelassenen Warenangebots.

Die unbedingte Notwendigkeit für die in §§ 4 und 5 aufgeführten Ausnahmefälle vom Sonntagsschutz erschließt sich nicht unmittelbar, weil nahezu jeder der dort zugelassenen Einkaufsbedarfe ohne unzumutbaren zeitlichen Verzug in der üppigen, grenzenlosen werktäglichen Verkaufszeit befriedigt werden könnte.

Sofern mit den weitergehenden Sonntagsverkaufsangeboten gar die Absicht verfolgt sein sollte, Missbrauchstatbestände aus der Vergangenheit - etwa zu § 14 Ladenschluss-Gesetz - aufzufangen, so bleibt ein solches, bisherige Rechtsuntreue nachträglich sanktionierendes Verfahren auf Zukunft gesehen rechtsstaatlich bedenklich, wenn auch nach dieser Gesetzesänderung eventuelle Überschreitungen der neuen Regelungen weitgehend folgenlos bleiben. Der Rechtsstaat darf es zu keiner Zeit hinnehmen, dass Aufsichtsbehörden den Bruch oder die Erosion bestehender Gesetze dulden. Insoweit muss künftig der konsequenten Anwendung des § 7 (Ordnungswidrigkeiten) eine besondere Bedeutung zukommen. Dies vorausgeschickt nehmen wir zu den §§ 5 bis 3 des Entwurfs - und nur zu diesen - in absteigender Reihenfolge wie folgt Stellung:

Zu § 5

Hier ist die bisherige Sonntagsöffnung nach § 14 Ladenschluss-Gesetz aufgegriffen worden, wonach an höchstens vier Sonntagen die Läden außerhalb der ortsüblichen Gottesdienstzeiten für jeweils fünf Stunden offen gehalten werden können. Von dieser Regel haben in der Vergangenheit bei weitem nicht alle Kommunen Gebrauch gemacht, weil sie die bisherige weitere Voraussetzung eines konkreten Anlasses in Form eines Marktes, einer Messe oder eines traditionellen, seit Jahrzehnten bestehenden Festes von jeweils überörtlicher Bedeutung nicht erfüllen konnten. Denn nach dem bisherigen § 14 durften die Märkte, Messen und Feste gerade nicht mit dem Ziel veranstaltet oder gar neu erfunden werden, Kunden für den Einzelhandel anzulocken, sondern allein die traditionelle überörtliche Veranstaltung stand im Mittelpunkt und gab lediglich Anlass, die Bedürfnisse der von weiter her angereisten zahlreichen Besucher im Umkreis der Veranstaltung zu befriedigen (so auch ein erläuternder Erlass des Sozialministeriums vom 14. März 2002). Insoweit schränkte diese Bedingung die

erbitten wir die zeitgleiche Festlegung der Verkaufssonntage für die gesamte Kommune. Die weiteren Ausnahmen nach § 5 Abs. 2 sollten u. E. nur im Benehmen mit Einzelhandelsverbänden, Gewerkschaften und Kirchen am Ort zulässig sein, damit im Sinne des Sonntagsschutzes deren Korrektive berücksichtigt werden.

Zu § 4:

In § 4 Abs. 1 Nr. 1 a des vorliegenden Entwurfs ist allen Apotheken ohne die Warenkorbbeschränkung des bisherigen § 4 Abs. 1 Ladenschluss-Gesetz und unabhängig von einer Dienstbereitschaft auch am Sonntag eine 24-stündige Öffnung gewährt. Das ist erheblich mehr, als es zur Zeit § 4 des Ladenschlussgesetzes vorsieht. Die geplante Regelung begünstigt die Apotheken gegenüber anderen Branchen, was möglicherweise unerwünschte Begehrlichkeiten von dort nach sich ziehen wird. Auch für diese vorgesehene Erweiterung stellt sich die Frage der Notwendigkeit.

In § 4 Abs. 1 Nr. 1 b (Tankstellenverkauf) ist der Warenkorb nur geringfügig und hinnehmbar erweitert, indem anstelle des bisherigen Begriffs Reisebedarf, der neue erweiterte Begriff des "täglichen Kleinbedarfs" eingesetzt wurde.

Anders verhält es sich bei § 4 Abs. 1 Nr. 1 c. Hier gab es bisher eine Verkaufsbeschränkung, die nur Verkaufsstellen auf Bahnhöfen der Eisenbahn privilegierte, während jetzt die zentralen Omnibusbahnhöfe, die zu dem Begriff Personenbahnhöfe gehören, mit berücksichtigt werden. Dies ist eine nicht hinnehmbare Erweiterung zumal nicht geklärt ist, ab wann von einem zentralen Omnibusbahnhof gesprochen werden kann. (Ist dies schon bei der Zusammenführung zweier oder dreier Linien der Fall?) Bei den bisherigen

Schienenbahnhöfen war der Warenkorb zurecht auf den Reisebedarf beschränkt. Nur mit besonderer Genehmigung des Ministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen konnte darüber hinaus ein Offenhalten entsprechend der Bedürfnisse des Reiseverkehrs mit einer Beschränkung auf bestimmte Waren erfolgen. Bei Flughäfen und Fährhäfen waren bisher die Landesregierungen ermächtigt, über den Reisebedarf an Sonn- und Feiertagen auch Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs zuzulassen. Die Verfahren stellten aber ein Hemmnis dar und gaben vom Prinzip her dem Sonntag einen weiteren Schutz als der vorliegende Entwurf, der nun in allen genannten Verkehrsknotenpunkten den Verkauf von Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs (vgl. Def. § 2 Abs. 4) ohne Sondergenehmigung erlaubt. Diese Erweiterung des Verkaufs über den Reisebedarf bzw. täglichen Kleinbedarf hinaus, insbesondere auch bezogen auf Bekleidung und Schmuck scheint nicht verhältnismäßig.

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 d können Waren zum sofortigen Verzehr, Gebrauch oder Verbrauch zur Sicherung örtlich auftretender Bedürfnisse sonntags rund um die Uhr angeboten werden. Eine derartige Vorschrift gab es bisher nicht. Sie betrifft nach der Gesetzesbegründung Imbissbuden. Leider finden wir die konkrete Begrenzung nur in der Begründung. Zur Klarstellung gehört sie aber ins Gesetz!

§ 4 Abs. 1 Nr. 2 übernimmt die bisherige Bäderregelung, allerdings in der Erweiterung des Geltungszeitraums vom 15. Dezember bis 31. Oktober - also an 46 Sonntagen, anstelle der bislang nach § 10 Ladenschluss-Gesetz geltenden maximal 40 Sonntage. Nur sechs freie Sonntage (die stillen Sonntage im November und die ersten beiden Adventssonntage) sowie der Karfreitag und der erste Weihnachtstag bleiben ausdrücklich geschützt. Unseres Erachtens darf man die Adventssonntage nicht unterschiedlich behandeln und auch nicht den 1. und

2. Weihnachtstag, um diesen Festen nicht zu schaden. Wir bitten also zumindest darum, alle Adventssonntage und auch den 2. Weihnachtstag unter Schutz zu stellen.

Besser wäre es aber hier, die von uns für in § 5 Abs. 1 vorgeschlagene Erweiterung des Schutzes an den besonderen Festtagen vorzunehmen oder es doch zur Vermeidung einer Erweiterung der Sonntagsöffnung bei den bisherigen maximal 40 Sonntagen zu belassen.

Die Ausdehnung des Warenkorbs über den bisherigen täglichen Kleinbedarf hinaus auf Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs stellt im Entwurf gegenüber § 14 Ladenschluss-Gesetz eine kräftige Steigerung des Warenangebots dar, die insbesondere bezogen auf Bekleidung und Schmuck auch im Verhältnis zu benachbarten Kommunen kaum verständlich erscheint und dort Anlass zu entsprechenden Begehrlichkeiten wegen des nachbarschaftlichen Konkurrenzdrucks geben wird. Es wird kaum vermittelbar sein, warum die Kur- und Erholungsorte durch den Verkauf von beispielsweise Bekleidungsartikeln und Schmuck am Sonntag "privilegiert" werden sollen. Allein eine Begrenzung auf Waren des täglichen Kleinbedarfs wäre u. E. angemessen gewesen.

Unter § 4 Abs. 1 Ziffer 3 a des Entwurfs sollten Kioske bis zu drei Stunden Waren anbieten können. Der Text der Bestimmung "Verkaufsstellen, deren Sortiment überwiegend aus Waren des täglichen Kleinbedarfs besteht" ist fehl gefasst und gibt Handhabe zum Verkauf von Waren jeglicher Art. Eine eindeutige Beschränkung auf täglichen Kleinbedarf wäre hingegen angezeigt.

Unter § 4 Abs. 1 Ziffer 3 des Entwurfs gibt es als Neuregelung eine generelle Öffnungsmöglichkeit am Sonntag bis zu drei Stunden für Hofläden und für

Verkaufsstellen, deren Sortiment aus Waren des täglichen Kleinbedarfs besteht (vgl. § 2 Abs. 3). Auch dies ist eine Erweiterung der Verkaufsmöglichkeiten und eine Schmälerung des Sonntagschutzes.

Der Satz "Die Öffnung soll außerhalb der ortsüblichen Gottesdienstzeiten liegen" gehört zu dieser Nr. 3 und eigenartigerweise nicht auch zu Nr. 2 des § 4 (Bäderregelung). Hier wäre der entsprechende Bezug auch auf Nr. 2 vorzusehen.

Zu § 3

In § 3 wird dem Ladeninhaber zunächst die unbeschränkte Möglichkeit gegeben, an Werktagen - also von Montag 0.00 Uhr bis Sonnabend 24.00 Uhr - den Laden offen zu halten. Inwieweit diese Regelung gewollte gesellschaftliche Aktivitäten, insbesondere im Rahmen des ehrenamtlichen Engagements einschränken wird, wird von dem tatsächlichen Bedarf der Kundinnen und Kunden nach der Entwicklung deren Arbeitszeiten, von der Zumutbarkeit für das Verkaufspersonal und u. a. auch von den gestaltenden Möglichkeiten des Personennahverkehrs abhängen.

Aus Kreisen unserer Kirchen sind wir darauf aufmerksam gemacht worden, dass es zur Einstimmung auf den Sonntag nötig sein wird, die Geschäfte auch am Sonnabend vor 24.00 Uhr spätestens jedoch um 20.00 Uhr zu schließen. Dieser Wunsch wird von der Synode der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers vom 30. November 2006 (Anlage 5) zum Ausdruck gebracht. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung geht noch weiter und plädiert dafür, vor Sonn- und Feiertagen die Geschäfte um 18.00 Uhr zu schließen (Anlage 4). Das Kolpingwerk möchte sogar den

Ladenschluss am Sonnabend auf 16.00 Uhr gelegt wissen (Anlage 2). Wir bitten, diese Überlegungen wohlwollend zu berücksichtigen.

"Ohne Sonntage gibt's nur noch Werktag".

Wir bitten eindringlich, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Anlagen

Mit freundlichen Grüßen

Jörg-Holger Behrens
(Konföderation
evangelischer Kirchen
in Niedersachsen)

Prof. Dr. Felix Bernard
(Katholisches Büro
Niedersachsen)