

Der Direktor

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Landtagspräsident André Kuper
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail

Der Beauftragte

Düsseldorf, 12. Dezember 2017

Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen, Entfesselungspaket I, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/1046 Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung am 18. Dezember 2017

Sehr geehrter Herr Präsident,

für Ihr Schreiben vom 21. November 2017 und die darin enthaltene Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns. Uns - das heißt den fünf katholischen (Erz-)Bistümern und den drei evangelischen Landeskirchen in NRW - geht der Entwurf deutlich zu weit. Diese Position begründen wir wie folgt:

A. Theologische Vorbemerkung

Die Sonntagsheiligung ist ein fundamentales Anliegen der Kirchen. Die kollektive Sonntagsruhe als eines der höchsten kulturellen Güter ist auf den ersten Seiten der Bibel schöpfungstheologisch begründet: Gott selbst ruhte am siebten Tag nach sechs Schöpfungstagen, segnete den Ruhetag und heiligte ihn (Genesis 2, 2 f.). Die Heiligung des kollektiven Ruhetages zugunsten des Menschen, zu seiner seelischen und körperlichen Erholung, findet sich nicht zuletzt deshalb mit entsprechenden Verhaltensregeln an einer weiteren hervorgehobenen Stelle in der Bibel: im Dekalog, den zehn Geboten (Exodus 20, 8 – 11). Schließlich sollst nicht nur „du keine Arbeit tun“, sondern „auch nicht dein Sohn, deine Tochter, dein Knecht, deine Magd ..., auf dass dein Knecht und deine Magd ruhen gleich wie du. Denn du sollst daran denken, dass auch du Knecht in Ägyptenland warst und der Herr, dein Gott, dich von dort herausgeführt hat mit mächtiger Hand“ (Dtn. 20,5, 12ff.).

Damit wird letztlich auch ein sozialer Aspekt zum Zweck der Sabbatruhe erklärt und Israel aus seiner geschichtlichen Grunderfahrung heraus nahegebracht. Dieses Innehalten – etwa auch beim Gottesdienstbesuch – beansprucht gerade auch unter veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine besondere Beachtung. Es bietet den Menschen Gelegenheit, ja es zwingt sie vielleicht sogar, sich einmal auf sich selbst, auf das eigene Menschsein zu besinnen. Vor allem auch die gemeinsame Gestaltung der Sonn- und Feiertage im Kreis der Familie, mit Freunden, Bekannten oder in den Vereinen, ist nur möglich, wenn ein zeitlicher Gleichklang gewährleistet ist. Daher sehen wir die Ausweitung der Ladenöffnung am Sonntag kritisch.

B. Verfassungsrechtliche Einordnung

Die in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG garantierte Religionsfreiheit wird durch den objektivrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertage konkretisiert. Der Sonntag ist als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung durch Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV verfassungsrechtlich geschützt.

Ergänzend regelt die Verfassung unseres Landes in Art. 25 Abs. 1, dass der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Gottesverehrung, der seelischen Erhebung, der körperlichen Erholung und der Arbeitsruhe anerkannt und gesetzlich geschützt werden.

Dabei sind die vier in Art. 25 Abs. 1 LV NRW aufgezählten Zielsetzungen als gleichwertig anzusehen. Es lässt sich zusammenfassen, dass den Sonn- und Feiertagen kein werktäglicher Charakter zukommen darf (Jörg Ennuschat, in: Wolfgang Löwer/Peter J. Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart u.a. 2002, Art. 25 Rdnr. 15). Art. 25 Abs. 1 LV NRW ist als rechtsverbindliches Verfassungsgebot zu verstehen (Ennuschat, ebd. Rdnr. 23).

C. Im Einzelnen zu Artikel 1 Entfesselungspaket I

1. Zu § 4 Abs. 1 Nr. 1 LÖG-E NRW

Durch § 4 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 4 LÖG NRW Entwurf wird eine neue allgemeine Ladenöffnungszeit vorgesehen. Zu der bisher schon möglichen zeitlich unbegrenzten Öffnung von 0.00 Uhr bis 24.00 Uhr an Werktagen soll nun auch eine unbegrenzte Öffnungsmöglichkeit an Samstagen hinzukommen. Dies soll insbesondere auch die Samstage vor Feiertagen, wie u.a. den Kar-samstag, den Pfingstsamstag, den Samstag vor Totensonntag sowie den Samstag vor dem zur Öffnung freigegebenen Adventssonntag einschließen.

Unseres Erachtens ist ein umfassend wirkender Schutz des Sonntags nur mit einer Begrenzung der Ladenöffnungszeiten am Samstag gewährleistet. Auch heute noch laden vielerorts die Kirchenglocken am Samstagabend zum Gottesdienst oder läuten zeichenhaft den Sonntag ein. All das ist ein Hinweis darauf, dass der Samstag in seinem Charakter anders zu beurteilen ist als die Werktage von Montag bis Freitag. Wir sehen daher eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten am Samstag sehr kritisch.

2. Zu § 6 Abs. 1 Satz 1, LÖG-E NRW

In § 6 Abs. 1 Satz 1 LÖG-E NRW ist eine Verdoppelung der Verkaufssonntage und -feiertage vorgesehen. Statt bisher an vier sollen nun an acht Sonn- bzw. Feiertagen im Jahr Verkaufsstellen geöffnet sein dürfen. § 6 Abs. 4 Satz 3 LÖG-E NRW sieht darüber hinaus vor, dass innerhalb einer Gemeinde statt bisher elf nunmehr sechzehn Sonn- oder Feiertage freigegeben werden dürfen. Beide Erhöhungen sehen wir kritisch, weil sie unseres Erachtens dazu führen, dass der Sonntagsschutz immer weiter ausgehöhlt wird.

3. Zu § 6 Abs. 1 Satz 2 LÖG-E NRW

In § 6 Abs. 1 Satz 2 LÖG-E NRW soll der bisherige Anlassbezug (örtliche Feste, Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen) entfallen. Für die Zulässigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen soll künftig ein öffentliches Interesse ausreichen, für das beispielhaft, aber nicht abschließend, fünf Motive genannt werden:

- a) der Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (der gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG-E NRW vermutet werden soll, wenn eine räumliche und zeitliche Nähe der Ladenöffnung zur Veranstaltung besteht und bei Werbemaßnahmen die örtliche Veranstaltung gegenüber der Ladenöffnung im Vordergrund steht),
- b) der Erhalt, die Stärkung oder die Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandels,
- c) der Erhalt, die Stärkung oder die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,
- d) die Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren sowie
- e) die Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort.

Der Gesetzentwurf orientiert sich hierbei ganz offensichtlich an dem Rechtsgutachten, das im Antrag der Industrie- und Handelskammer NRW in Kooperation mit der Arbeitsgemeinschaft der IHK's in zahlreichen weiteren Bundesländern im Sommer dieses Jahres vorgelegt worden ist. Dort werden aus dem wirtschafts- und beschäftigungspolitisch wie 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 iVm. Art. 139 WRV, Juli 2017, S. 57 f.).

Durch eine solche Regelung würde der bisher für eine Ausnahmeregelung notwendige Anlassbezug zugunsten genereller Gemeinwohlinteressen aufgegeben. Unseres Erachtens wird damit aber das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis verkannt. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind ausschließlich zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 – Rdnr. 152). Danach reicht ein „alltägliches Erwerbsinteresse“ („Shopping-Interesse“) ebensowenig aus wie ein „bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse“ (BVerfG, ebd., Rdnr. 157), um eine Ausnahme vom unmittelbar in der Verfassung verankerten Sonn- und Feiertagsschutz zu rechtfertigen. Dies gilt umso mehr, weil die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen durch die

maximale Ausweitung von werktäglichen Öffnungszeiten auf 24 Stunden (s.o. unter 1.) noch mehr an Bedeutung und Gewicht gewinnt (BVerfG, ebd. Rdnr. 168). Bestehen also bereits in der Woche ausreichend Möglichkeiten, sich mit Waren zu versorgen, so steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Öffnung an Sonn- und Feiertagen (Carsten Günther, in: Andreas Heusch/Klaus Schönenbroicher [Hrsg.], Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, Art. 25 Rdnr. 11).

4. Anregung zum Verfahren

Nachdem in Folge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015 zahlreiche bereits genehmigte verkaufsoffene Sonntage jeweils nach Klagen von ver.di von den Verwaltungsgerichten aufgehoben worden sind, herrscht derzeit bei allen Beteiligten in den nordrhein-westfälischen Kommunen eine große Verunsicherung im Umgang mit der Ausnahmeregelung in § 6 Abs. 1, Abs. 4 LÖG NRW. Um die Möglichkeiten eines Konsenses zwischen allen Beteiligten auszuloten, hatte der seinerzeitige Wirtschaftsminister im Februar d.J. einen „Runden Tisch“ mit Spitzenvertretern von Einzelhandel, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden, Bezirksregierungen und Kirchen einberufen. Die dort eingesetzte Arbeitsgruppe stand kurz vor der Verabschiedung eines „Gemeinsamen Handlungsleitfadens zur Umsetzung der Ausnahmeregelung nach dem Ladenöffnungsgesetz Nordrhein-Westfalen“. Wir würden es begrüßen, wenn die dort begonnene Arbeit beendet, der Handlungsleitfaden zum Abschluss gebracht werden und den Entscheidungsträgern vor Ort als Orientierungshilfe an die Hand gegeben werden könnte.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Antonius Hamers



Dr. Thomas Weckelmann