

**LT-Ausschüsse für Wirtschaft, Mittelstand und Energie sowie Arbeit, Gesundheit und Soziales am 09.12.2009 und Hauptausschuss am 10.12.2009**  
**Mündlicher Bericht: Auswirkungen des BVerfG-Urteils zum Berliner Landesöffnungsgesetz auf das LÖG NRW**

Um eine Einschätzung über mögliche Konsequenzen des Karlsruher Urteils zum Berliner Ladenöffnungsgesetz für den Sonn- und Feiertagsschutz im Land Nordrhein-Westfalen abgeben zu können, ist es unabdingbar, auf die jeweilige Rechtslage und die Leitsätze des Urteils einzugehen.

## **1. Berliner Rechtslage**

In dem Berliner Ladenöffnungsgesetz vom 14. November 2006 in der Fassung vom 16. November 2007 sind drei Regelungen für verkaufsoffene Sonntage enthalten:

- Bei der Festlegung der Allgemeinen Ladenöffnungszeiten in § 3 Absatz 1: „Verkaufsstellen dürfen an Werktagen von 0.00 bis 24.00 Uhr und an Adventssonntagen von 13.00 bis 20.00 Uhr geöffnet sein.“
- Bei den Ausnahmen vom Sonntagsschutz im § 6:
  - Absatz 1 lautet wie folgt: „Die für die Ladenöffnungszeiten zuständige Senatsverwaltung kann im öffentlichen Interesse ausnahmsweise die Öffnung von Verkaufsstellen an höchstens vier Sonn- oder Feiertagen durch Allgemeinverfügung zulassen.“ Ausgenommen von dieser Möglichkeit sind der 1. Januar, der 1. Mai, Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Volkstrauertag, Totensonntag und die Feiertage im Dezember.
  - Absatz 2 lautet wie folgt: „Verkaufsstellen dürfen aus Anlass besonderer Ereignisse, insbesondere von Firmenjubiläen oder Straßenfesten, an jährlich höchstens zwei weiteren Sonn- oder Feiertagen von 13.00 bis 20.00 Uhr öffnen.“ Hierzu ist eine Anmeldung beim zuständigen Bezirksamt erforderlich; die von einer Öffnung ausgenommenen Tage entsprechen dem Absatz 1.

In der Summe sind also 10 verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage möglich, von denen die siebenstündige Öffnung an den vier Adventssonntagen per Gesetz erlaubt ist. Vier weitere Sonntage sind ohne uhrzeitliche Begrenzung möglich.

## **2. Nordrhein-westfälische Rechtslage**

Das nordrhein-westfälische Ladenöffnungsgesetz vom 16. November 2006 unterscheidet sich erheblich von der Berliner Regelung – nicht nur in der Zahl der möglichen verkaufsoffenen Sonntage, der Länge der Öffnungszeit und dem ausdrücklichen Schutz der Adventszeit, sondern auch in dem Ziel des Gesetzes.

- In § 1 LÖG wird festgehalten, dass das Gesetz der Schaffung und Sicherung einer allgemeinen Ladenöffnungszeit sowie dem Sonn- und Feiertagsschutz dient.
- § 6 Absatz 1 lautet: „An jährlich höchstens vier Sonn- oder Feiertagen dürfen Verkaufsstellen bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein.“ Die Festlegung der Tage wird durch Verordnungen der örtlichen Ordnungsbehörden vorgenommen, wobei sich die Freigabe auf Bezirke, Ortsteile oder Handelszweige beschränken kann. Drei Adventssonntage, 1. und 2. Weihnachtstag, Ostersonntag, Pfingstsonntag und die stillen Feiertage Karfreitag, Volkstrauertag, Allerheiligen und Totensonntag sind hiervon ausgenommen.
- § 10 LÖG sieht darüber hinaus vor: „In Einzelfällen von herausragender Bedeutung kann die zuständige oberste Landesbehörde ... befristete Ausnahmen von den Vorschriften dieses Gesetzes bewilligen, wenn die Ausnahmen im öffentlichen Interesse liegen.“

In der Summe sind in Nordrhein-Westfalen also pro Geschäftsstelle vier verkaufsoffene Sonntage möglich, in seltenen Ausnahmefällen mehr. Hierzu später einige Ausführungen.

### **3. Karlsruher Urteil**

Die evangelische und die katholische Kirche haben gegen das Berliner Ladeneöffnungs-gesetz Verfassungsbeschwerde eingelegt. Die Beschwerde bezog sich im Wesentlichen auf die oben ausgeführten Regelungen, also die Öffnung an den vier Adventssonntagen, die viermalige Öffnung im öffentlichen Interesse und die zweimalige Öffnung bei besonderen Anlässen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 1. Dezember 2009 (nur) die Regelung zu den vier Adventssonntagen als unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Die übrigen Beschwerden wurden zurückgewiesen. In der Urteilsbegründung werden jedoch zu den Handhabungen Ausführungen gemacht.

Im Einzelnen:

- Der Gesetzgeber ist verpflichtet, seiner Schutzpflicht – hier dem Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe – nachzukommen. Er hat in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie er dieser Schutzpflicht nachkommt. Ihm kommt dabei ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Das Bundesverfassungsgericht kann die Verletzung der Schutzpflicht nur feststellen, wenn keine Vorkehrungen getroffen werden, diese offensichtlich ungeeignet oder unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.
- An Sonn- und Feiertagen hat grundsätzlich die typische werktägliche Geschäftigkeit zu ruhen. Das Verbot der Öffnung an Sonntagen ist somit die

Regel. Eine Ausnahme – also die Öffnung an Sonntagen - ist zur Wahrung gleich- oder höherwertiger Rechtsgüter allerdings möglich. Der Gesetzgeber hat aber in jedem Fall ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertags-schutzes zu wahren. Es ist also Aufgabe des Gesetzgebers, Art und Ausmaß des Schutzes gesetzlich auszugestalten.

- Er darf in seinen Regelungen auch andere Belange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen. Das heißt konkret, dass die Öffnung an Sonntagen eines Sachgrundes bedarf, der dem Sonntagsschutz gerecht wird. Hierzu stellt Karlsruhe fest, dass ein bloß wirtschaftliches Interesse der Einzelhändler und das Shopping-Interesse der Kunden grundsätzlich nicht genügen.
- Das so genannte Regel-Ausnahme-Gebot wird umso bedeutender, je weiter die Ausnahmen ausgestaltet sind. Bei flächendeckender Freigabe müssen Gründe von besonderem Gewicht vorliegen.
- Übertragen auf die Berliner Regelung wurde somit festgestellt, dass die vom Gesetzgeber gewählte Schutzkonzeption zwar formell verfassungsgemäß ist, aber in Teilen hinter dem Schutzziel erheblich zurückbleibt. Konkret betrifft dies die Erlaubnis der Öffnung an den Adventssonntagen.
- Die voraussetzungslose siebenstündige Öffnung an allen vier Adventssonntagen ist wegen der vollständigen Herausnahme eines zusammenhängenden Monatszeitraums nicht mit der Verfassung vereinbar. Dies bedeutet nicht, dass eine Öffnung im Advent grundsätzlich nicht möglich ist. Wenn Sachgründe angeführt werden können, ist eine Öffnung im Advent an einzelnen Sonntagen zulässig. Das Bundesverfassungsgericht stellt in Ziffer 177 ausdrücklich fest: „Wenn der Berliner Landesgesetzgeber mit Blick auf die Besonderheit der Vorweihnachtszeit für eine Ladenöffnung an den Adventssonntagen Sachgründe anführen könnte, so könnte dies die Ladenöffnung nur an einzelnen Sonntagen rechtfertigen.“
- Die flächendeckende Möglichkeit der Öffnung aufgrund einer Allgemeinverfügung nach § 6 Absatz 1 ist mit der Verfassung vereinbar, wenn sie einschränkend ausgelegt wird. Dies bedeutet, dass im Rahmen der Verwaltungsentscheidung die jeweils betroffenen Interessen und Rechtsgüter abgewogen werden müssen und nicht nur ein geringes, sondern ein größeres, eine Ausnahme von der Arbeitsruhe rechtfertigendes öffentliches Interesse bejaht wird.
- Die Berliner Regelung anlässlich besonderer Ereignisse – also Straßenfeste oder Firmenjubiläen – wird nicht beanstandet, da sie nur örtlich begrenzt den öffentlichen Charakter des Tages prägen.

#### **4. Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen**

Die Konsequenzen für den Sonn- und Feiertagsschutz in Nordrhein-Westfalen und für unser Ladenöffnungsgesetz sind gering.

Zur Erinnerung: nicht gegen unser Gesetz wurde Verfassungsbeschwerde eingelegt, sondern gegen das Berliner.

Die Abweichungen des LÖG gegenüber dem alten Ladenschlussgesetz sind insbesondere im Bereich des Sonntagsschutzes marginal. So gab es bereits dort die Möglichkeit der Sonntagsöffnung an vier Sonntagen sowie die Begrenzung auf Bezirke. Das LÖG hat weder die Zahl der zulässigen Sonntage erhöht, noch die uhrzeitlichen Begrenzungen erweitert.

- Wir haben im Gesetz keine Entsprechung der als verfassungswidrig erklärten Regelung. Vielmehr ist in Nordrhein-Westfalen ausdrücklich geregelt, dass allenfalls an einem Adventssonntag eine Ladenöffnung in Betracht kommt. Dies ist vor dem Hintergrund des oben ausgeführten zulässig. Auf kommunaler Ebene muss allerdings entsprechend abgewogen und begründet werden.
- Dies gilt im Übrigen grundsätzlich für die Festsetzung der vier verkaufsoffenen Sonntage: die Kommunen werden vom Wirtschaftsministerium darauf hingewiesen, dass eine Abwägung stattfinden muss bzw. nur ein hinreichender Sachgrund den verkaufsoffenen Sonntag rechtfertigen kann. Dies ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, die sich außerdem – in rechtlicher Hinsicht – aus den in § 1 genannten Schutzzwecken und dem Regel-Ausnahme-Verhältnis von grundsätzlicher Sonntagsruhe und nur ausnahmsweise freigegebener Ladenöffnung ableiten lässt. Ob eine Klarstellung auf gesetzlicher Ebene erforderlich ist, wird von dem Interministeriellen Ausschuss für Verfassungsfragen derzeit geprüft.
- Die Inanspruchnahme unserer Regelung eines zusätzlichen Verkaufstags nach § 10 LÖG macht deutlich, dass das Wirtschaftsministerium dies verantwortungsvoll und restriktiv handhabt. So wurden in den Jahren seit Inkrafttreten vier Ausnahmen gewährt: Osterradlauf Lügde am 8.4.2007, Internationaler Hansetag in Lippstadt am 13.5.2007 – beides durch die Bezirksregierungen -, landesweit Pfingstsonntag/Muttertag am 11.5.2008 und der NRW-Tag in Hamm am 30.6.2009.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Karlsruher Urteil die Anforderungen an die kommunale Ebene erhöht – wobei bereits heute Kommunen eine Abwägung vornehmen. Ob es Auswirkungen auf die landesgesetzliche Ebene hat, wird in Kürze entschieden.