

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage und des Landesöffnungszeitengesetzes Sachsen-Anhalt vom 20. Oktober 2020

Die Gewerkschaft ver.di Landesbezirk SAT begrüßt die Absicht des Entwurfes das Sonn- und Feiertagsrecht fortzuentwickeln ohne den Sonn- und Feiertagsschutz anzutasten. Ebenso unterstützen wir das Ziel, das LöffZeitG LSA“ im Hinblick auf die rechtssichere Beurteilung der Zulässigkeit von Sonntagsöffnungen im Sinne dieser Norm durch die Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden als Erlaubnisbehörden anzupassen. Allerdings widersprechen die Veränderungen besonders im § 7 (öffentliches Interesse an der Belegung der Gemeinde oder eines Ortsteils oder an der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde) diesem Ziel.

Zu überlegen wäre darüber hinaus den Arbeitnehmerschutz zu verbessern und wie in Sachsen und Thüringen einen Ladenschluss Silvester auf 14 Uhr und für Arbeitnehmer in Verkaufsstellen 2 freie Samstage festzuschreiben.

Zu den Veränderungen im Einzelnen:

§ 3 Abs. 1 Satz 2 SFeiertG

Die Erweiterung des Schutzes auf den 24. Dezember ab 14 Uhr entspricht dem Bedürfnis der meisten Menschen, für die der 24. Dezember schon die Bedeutung eines Feiertages hat. Dies begrüßen wir.

§ 3 Abs. 2 SFeiertG

In § 3 Abs. 2 SFeiertG werden Ausnahmen vom vorstehenden Grundsatz geregelt. Die Regelung zu den Ausnahmen soll angepasst werden. Zu beachten ist hierbei, dass es bei der Ausnahmeregelung nicht um die Frage geht, ob entsprechende Arbeiten und Handlungen überhaupt stattfinden dürfen und ob in diesem Zusammenhang Arbeitnehmer beschäftigt werden können. Bei der Ausnahmeregelung geht es allein um die Frage, ob diese Tätigkeiten in einer Art und Weise durchgeführt werden dürfen, die der äußeren Ruhe oder dem Wesen der Sonn- und Feiertage, also dem in Abs. 1 festgehaltenen Grundsatz, widersprechen.

Bisher war bezüglich der Ausnahmen zunächst geregelt, dass solche Tätigkeiten gestattet sind, die nach Bundes- oder Landesrecht besonders zugelassen sind. Diese Ausnahme bleibt erhalten. Des Weiteren waren in der bisherigen Regelung weitere einzelne Ausnahmereiche (z. B. in den Bereichen Verkehr und Landwirtschaft) aufgelistet, für die eine Ausnahme gelten soll. Diese Auflistung einzelner Bereiche soll nun ersetzt werden durch einen Globalverweis auf die nach § 10 ArbZG zugelassenen Tätigkeiten. Nach der neuen Konzeption sollen mithin öffentlich bemerkbare Arbeiten und Handlungen, welche der äußeren Ruhe oder dem Wesen der Sonn- und Feiertage widersprechen, dann zulässig sein, soweit sie den in § 10 ArbZG zugelassenen Tätigkeiten entsprechen. Mit dieser Regelung ist eine erhebliche Erweiterung des Kreises der öffentlich bemerkbaren und die Ruhe beeinträchtigenden Tätigkeiten verbunden, die an Sonn- und Feiertagen erlaubt sind.

Hier ist beispielsweise auf die in § 10 Abs. 1 Nr. 5 bis 7 ArbZG geregelten Ausnahmereiche hinzuweisen (Musikaufführungen, Theatervorstellungen, Filmvorführungen, Schaustellungen, Darbietungen und andere ähnlichen Veranstaltungen, nichtgewerbliche Aktionen und Veranstaltungen der Kirchen, Religionsgesellschaften, Verbände, Vereine, Parteien und anderer ähnlicher Vereinigungen, Sport und in Freizeit-, Erholungs- und Vergnügungseinrichtungen, beim Fremdenverkehr sowie in Museen und wissenschaftlichen Präsenzbibliotheken). Für all diese Bereiche soll es zukünftig gestattet sein, öffentlich bemerkbare Tätigkeiten, welche der äußeren Ruhe oder dem Wesen der Sonn- und

Feiertage widersprechen, durchzuführen. **Damit wird der Sonn- und Feiertagsschutz nach unserer Einschätzung deutlich weiter eingeschränkt, als dies bisher der Fall war.**

Soweit das Ministerium ausführt, die Änderungen dienen ausschließlich der Klarheit des Gesetzes und der Anpassung an moderne Regelungstechnik, übergeht dies, dass mit der Anpassung erhebliche inhaltliche Änderungen und eine weitere Verkürzung des Schutzes der Sonn- und Feiertage verbunden sind. Hier wäre anzuraten, wie in der bisherigen Regelung die einzelnen Bereiche, für die eine Ausnahme geltend soll, tatsächlich im Gesetz zu benennen, anstatt auf eine Regelung im ArbZG zu verweisen, die lediglich die Beschäftigungsmöglichkeiten an Sonn- und Feiertagen betrifft, nicht aber die Frage, inwieweit von den Bereichen, in denen eine Beschäftigung von Arbeitnehmern zugelassen ist, auch eine störende Wirkung bezüglich der Sonn- und Feiertagsruhe ausgehen darf.

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass Bedenken bei dieser Regelung auch bezüglich der hinreichenden Bestimmtheit bestehen. Aus der Verweisung in § 3 Abs. 2 SFeiertG ergibt sich nicht eindeutig, inwieweit § 10 ArbZG in Bezug genommen werden soll. In § 10 ArbZG ist zunächst festgehalten, dass eine Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in den dort genannten Bereichen nur dann zulässig ist, wenn die Arbeiten nicht an Werktagen durchgeführt werden können. Nach diesem Obersatz folgt dann in § 10 ArbZG die Auflistung der einzelnen Bereiche. Aus der Verweisung in § 3 Abs. 2 SFeiertG ergibt sich nicht, ob auch der Obersatz in Bezug genommen werden soll oder ob lediglich auf die enumerative Auflistung der Tätigkeitsbereiche verwiesen wird.

Mit der Neukonzeption des § 3 Abs. 2 SFeiertG ist mithin eine erhebliche Beeinträchtigung des Sonn- und Feiertagsschutzes verbunden. Zudem bestehen Bedenken hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit.

§ 3 Abs. 3 SFeiertG

Die Änderung in § 3 Abs. 3 SFeiertG harmonisiert lediglich die Vorschrift mit der neuen Regelung in Abs. 1 bezüglich des 24. Dezember. Dies ist nicht zu beanstanden.

§ 4 SFeiertG

Die Änderung ist insoweit positiv zu bewerten, als mit ihr eine Erweiterung des Schutzes auf religiöse Veranstaltungen verbunden ist, die nicht am Vormittag stattfinden.

Allerdings ist zu beachten, dass die Neuregelung in der praktischen Umsetzung Schwierigkeiten mit sich bringen kann. Im Unterschied zur bisherigen Regelung, die ein klares abstraktes Verbot enthielt, ist die Unzulässigkeit bestimmter Tätigkeiten zukünftig von einer Reihe konkreter Faktoren abhängig, die jeweils im Einzelfall von den betreffenden zu prüfen und zu bewerten sind.

Darüber hinaus sollte im Gesetzestext klargestellt werden, dass mit örtüblicher Bekanntmachung keine Bekanntmachung im Sinne der VwGO gemeint ist.

Die Änderungen in den §§ 5, 8 und 10 SFeiertG begrüßen wir.

§ 7 Abs. 1 und 2 LöffZeitG

Die Konkretisierung des Begriffs „besonderer Anlass“ entspricht der Rechtsprechung und dient aus unserer Sicht der Klarstellung.

Im Hinblick auf das Ziel der Neufassung, die Anwendung der Regelung zu vereinfachen, scheint aber problematisch, dass sich im Entwurf das wesentliche Kriterium, an dem

Sonntagsöffnungen in der Praxis sehr häufig scheitern, nicht wiederfindet. Von der Rechtsprechung wird für die Zulässigkeit anlassbezogener Sonntagsöffnungen gefordert, dass die Behörde im Zeitpunkt ihrer Entscheidung über die Öffnung aufgrund einer nachvollziehbaren und hinreichend schlüssigen Prognose davon ausgehen kann, **dass die anlassgebende Veranstaltung allein, das heißt ohne die Sonntagsöffnung, mehr Besucher anziehen wird, als die Sonntagsöffnung ohne die anlassgebende Veranstaltung.**

Ohne eine solche Prognose ist die Zulassung rechtswidrig.

vgl. BVerwG, Urt. v. 12. 12. 2018, 8 CN 1/17

Es ist davon auszugehen, dass die Gerichte aufgrund der gesetzlichen Regelung und der verfassungsrechtlichen Vorgaben das Vorliegen dieser Voraussetzung auch zukünftig verlangen und prüfen werden, sodass mit der Änderung des Gesetzes insoweit keine Verschlechterung eintreten wird. Das Ziel, die Anwendung des Gesetzes zu vereinfachen und rechtssicherer zu gestalten, wird durch das Weglassen dieses Kriteriums aber verfehlt. Zudem wird in Abs. 2 Satz 1 ausschließlich ein durch das Ereignis ausgelöster beträchtlicher Besucherstrom gefordert. Diese Formulierung könnte zu der Fehleinschätzung führen, dass es nach dem Willen des Gesetzgebers entgegen der Rechtsprechung des BVerwG nicht auf das Verhältnis zwischen der Zahl der Veranstaltungsbesucher und der Zahl der Einkaufsinteressenten ankommen soll. Hier wäre aus unserer Sicht eine Anpassung notwendig.

Neue Sachgründe für Sonntagsöffnungen

Mit § 7 Abs. 1 Nr. 2 LöffZeitG sollen neben besonderen Anlässen im Sinne der Nr. 1 weitere Sachgründe für eine Öffnung von Geschäften an Sonn- und Feiertagen festgelegt werden. Gemäß der Regelung sollen Sonntagsöffnungen auch zulässig sein, wenn in den gesetzlich zum Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung vorgegebenen Grenzen im Einzelfall ein öffentliches Interesse an der Belebung der Gemeinde oder eines Ortsteils oder an der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde besteht.

a) Bestimmtheit

Zunächst bestehen Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit der Regelung. Mit der Regelung soll ermöglicht werden, dass bei Vorliegen der genannten öffentlichen Interessen eine Sonntagsöffnung in den gesetzlich zum Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung vorgegebenen Grenzen gestattet werden können. **Hier bleibt offen, auf welche Grenzen das Gesetz insoweit Bezug nimmt.** Die Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist Aufgabe des Gesetzgebers. Dies bedeutet, der Gesetzgeber muss den Umfang und die Grenzen des Sonn- und Feiertagsschutzes einfachgesetzlich ausgestalten. Dazu dient insbesondere auch das LöffZeitG. Darüber hinaus gibt es weitere Regelungen zur Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes z. B. im ArbZG oder im SFeiertG SÄT. Vor diesem Hintergrund bleibt völlig offen, auf welche gesetzlichen Grenzen die Regelung Bezug nehmen soll. Dies gilt insbesondere deshalb, weil sich diese Grenzen hinsichtlich der Ladenöffnungen gerade aus dem LöffZeitG ergeben sollten.

b) Die Sachgründe

Unabhängig von der Frage der Bestimmtheit begegnet die Einführung der weiteren Sachgründe für Sonntagsöffnungen auch sonst verschiedenen Bedenken.

Im Einzelnen:

aa) Belebung der Gemeinde / des Ortsteils

Zunächst sollen Sonntagsöffnungen zulässig sein, wenn diese dem öffentlichen Interesse an der Belebung der Gemeinde oder eines Ortsteils dienen. Hier ist bereits fraglich, ob diese Regelung mit dem verfassungsrechtlichen Gebot des Sonn- und Feiertagsschutzes gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV im Einklang steht und damit verfassungskonform ist. Gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV bleiben die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und zur seelischen Erhebung gesetzlich geschützt. Daraus folgt zunächst ein generelles Arbeitsverbot an Sonn- und Feiertagen. Darüber hinaus sind die Sonn- und Feiertage von der werktäglichen Geschäftigkeit freizuhalten.

vgl. BVerfG, Urt. v. 01.12. 2009, I BvR 2857/07

Soweit eine Öffnung allein darauf abzielt, eine Belebung der Gemeinde oder der Ortsteile an den konkreten Sonn- und Feiertagen, an welchen die Öffnung gestattet wird, zu bewirken, könnte dies unter Beachtung der Schutzrichtung des Art. 139 WRV keinen hinreichenden Sachgrund für eine Sonntagsöffnung darstellen. Ziel des Sonn- und Feiertagsschutzes ist es ja gerade, sicherzustellen, dass die Sonn- und Feiertage nicht werktätlich geprägt sind, sondern ihrem äußeren Rahmen nach der Ruhe und Erholung dienen. Eine Sonntagsöffnung allein mit dem Ziel, gerade die sonntägliche Ruhe durch werktägliche Geschäftigkeit zu unterbrechen, kann daher keinen Sachgrund für eine Sonntagsöffnung darstellen.

Auch eine Belebung der Gemeinden oder Ortsteile durch die wirtschaftliche Unterstützung des Einzelhandels könnte eine Sonntagsöffnung nicht rechtfertigen, da das dahinterstehende wirtschaftliche Interesse der Händler alleine Sonntagsöffnungen in keinem Fall rechtfertigen kann.

vgl. BVerfGE 125, 39 ff

bb) Überörtliche Sichtbarkeit der Gemeinde

Hinsichtlich der überörtlichen Sichtbarkeit kann im Wesentlichen auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden. Hinsichtlich der Frage, ob die „überörtliche Sichtbarkeit“ einen verfassungsrechtlich zulässigen Sachgrund für eine Sonntagsöffnung darstellen kann, ergeben sich auch hier erhebliche Zweifel. Dies ergibt sich schon daraus, dass nicht hinreichend klar ist, was der Gesetzgeber mit „überörtlicher Sichtbarkeit“ meint. Soweit mit „überörtlicher Sichtbarkeit“ die Nennung der Gemeinde im Zusammenhang mit dem verkaufsoffenen Sonntag selbst gemeint ist, dürfte dies als Sachgrund nicht ausreichen.

Weiter dürfte es selbst bei einer verfassungskonformen Anwendung der Ausnahmeregelung auch hier kaum möglich sein, den Nachweis zu erbringen, dass eine einzelne Sonntagsöffnung geeignet, erforderlich und angemessen ist, die Sichtbarkeit der Gemeinde über den konkreten Sonntag hinaus zu verbessern.

Wir schlagen deshalb die komplette Streichung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 LöffZeitG vor.

§ 7 Abs. 3 LöffZeitG

Mit der Anpassung der Regelung in § 7 Abs. 3 LöffZeitG wird klargestellt, dass mit einer Freigabe eines Sonntags für nur einen Ortsteil die Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht wird. Diese Anpassung entspricht der Rechtsprechung und ist daher als Klarstellung zu begrüßen.

§ 8 LöffZeitG

In § 8 LöffZeitG ist geregelt, unter welchen Voraussetzungen das Landesverwaltungsamt im öffentlichen Interesse weitere Sonntagsöffnungen gestatten kann. Mit der Neufassung soll klargestellt werden, dass sich die Regelung ausschließlich auf Sonder- und Notsituationen

bezieht und daher nicht jedes öffentliche Interesse eine Gestattung begründen kann. Die Anpassung ist zu begrüßen, da sie den Anwendungsbereich einschränkt und zu mehr Klarheit führt.