



# HESSISCHER LANDTAG

26. 08. 2019

Plenum

## Gesetzentwurf

### Landesregierung

#### Zweites Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 26. August 2019 den nachstehenden, durch Umlaufbeschluss vom 20. August 2019 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister für Soziales und Integration vertreten.

#### A. Problem

Das bestehende Gesetz vom 23. November 2006 (GVBl. I S. 606), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. I S. 622), ist bis zum 31. Dezember 2019 befristet.

Das Hessische Ladenöffnungsgesetz (HLöG) regelt die Rahmenbedingungen für flexible Öffnungs- und Verkaufszeiten. Die vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten an allen Werktagen (§ 3 Abs. 1 HLöG) entspricht den Bedürfnissen der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie den Erfordernissen an eine rational begründete Wirtschafts- und Sozialpolitik. Gleichzeitig ist es Aufgabe des Gesetzgebers, den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu schützen.

Die Anforderungen an einen verfassungsgerechten Schutz von Sonn- und Feiertagen sind durch eine umfangreiche, gefestigte Rechtsprechung zur Regelung verkaufsoffener Sonn- und Feiertage vorgegeben. In den Entscheidungen der hessischen Verwaltungsgerichte zu verkaufsoffenen Sonntagen tritt dennoch immer wieder zutage, dass bei den Kommunen z.T. Unsicherheit in der Beachtung und Anwendung der Rechtsprechung zum Sonn- und Feiertagsschutz besteht.

Des Weiteren wurde im Evaluierungsverfahren und darüber hinaus ausdrücklich eine strengere Kontrolle der Einhaltung der Regelungen im HLöG gefordert. Die Landesregierung wurde aufgefordert, die Verantwortlichen für die Freigabe von verkaufsoffenen Sonntagen zur Einhaltung des Gesetzes und zur Beachtung der einschlägigen Gerichtsurteile auf Landes- und Bundesebene zu verpflichten.

Es bedarf daher einiger Klarstellungen und Festlegungen hinsichtlich der Freigabe von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen sowie hinsichtlich der Überwachung und Fachaufsicht.

#### B. Lösung

Das HLöG wird mit erneuter Befristung verlängert. Das im Entwurf vorliegende Änderungsgesetz nimmt zudem die im HLöG erforderlichen folgenden Anpassungen vor:

##### 1. Besondere örtliche Ereignisse (§ 6 Abs. 1 S. 1 HLöG)

Mit der Erweiterung des Anlassbezuges soll ermöglicht werden, dass Gemeinden verkaufsoffene Sonntage nicht nur aufgrund eines örtlichen Festes/einer Veranstaltung freigeben können, sondern auch aufgrund anderer, besonderer örtlicher Ereignisse, die nicht als Fest an sich gelten. Darüber hinaus werden die notwendigen Voraussetzungen für eine Freigabeentscheidung nun im Gesetz direkt benannt.

##### 2. Allgemeinverfügung (§ 6 Abs. 2 S. 1 HLöG)

Es soll klargestellt werden, dass die Freigabeentscheidung für die Sonntagsöffnung nur in Form einer Allgemeinverfügung erfolgen kann; nicht jedoch in Form einer Rechtsverordnung.

3. Begründung der Allgemeinverfügung (§ 6 Abs. 2 S. 2 bis 4 HLöG)  
Die Aufnahme der Regelung, wonach die Freigabeentscheidung künftig zu begründen und mit dieser Begründung zu veröffentlichen sein wird, erfolgt im Interesse größtmöglicher Akzeptanz und Transparenz.
4. 3-Monats-Frist (§ 6 Abs. 2 S. 4 HLöG)  
Um zukünftig die Anzahl sehr kurzfristiger Entscheidungen der Verwaltungsgerichte über die Rechtmäßigkeit von Sonntagsöffnungen zu reduzieren, müssen die Kommunen ihrerseits die Freigabeentscheidungen spätestens 3 Monate vor der beabsichtigten Sonntagsöffnung veröffentlichen.
5. Sofortige Vollziehbarkeit der Freigabeentscheidung (§ 6 Abs. 3 HLöG)  
Die Regelung zur sofortigen Vollziehbarkeit der Freigabeentscheidungen wurde aufgenommen, um die Planungssicherheit bei der Ausrichtung von verkaufsoffenen Sonntagen für die Kommunen, Veranstalter und Besucher zu erhöhen.
6. Ausnahmen im öffentlichen Interesse (§ 7 HLöG)  
Diese Regelung in § 7 HLöG entspricht im Wesentlichen § 23 Ladenschlussgesetz – jedoch mit dem Zusatz, dass befristete Ausnahmen vom Schließungsgebot an Sonn- und Feiertagen „dringend“ erforderlich sein müssen.
7. Überwachung und Fachaufsicht (§§ 10 und 11 HLöG)  
Als Grundlage für eine verbesserte Kontrolle und Aufsicht werden die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen sowie die Fachaufsicht nun direkt im HLöG geregelt. Die oberste Fachaufsicht soll insgesamt bei dem für das HLöG zuständige Ministerium liegen.

#### C. Befristung

Nach Teil I Abschnitt A Unterabschnitt II Nr. 1 Buchst. a des Gemeinsamen Runderlasses des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister zur Einführung eines Leitfadens für das Vorschriftencontrolling vom 1. Januar 2018 (StAnz. S. 2). Das Gesetz wird auf 7 Jahre befristet. Das Gesetz soll somit bis zum 31. Dezember 2026 befristet werden.

#### D. Alternativen

Keine.

#### E. Finanzielle Auswirkungen

##### 1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	-	-	-	-
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren	-	-	-	-
Laufend ab Haushaltsjahr	-	-	-	-

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung  
Keine.
3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung  
Keine.
4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände  
Keine.

#### F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

#### G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Das Gesetz wurde am Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention überprüft. Es bestand kein Änderungsbedarf.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Zweites Gesetz  
zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes**

Vom

**Artikel 1<sup>1</sup>**

Das Hessische Ladenöffnungsgesetz vom 23. November 2006 (GVBl. I S. 606), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6

Freigabe zur Öffnung an weiteren Sonn- und Feiertagen

(1) Die Gemeinden sind aus Anlass von Märkten, Messen oder besonderen örtlichen Ereignissen (Anlassereignisse) berechtigt, abweichend von § 3 Abs. 2 Nr. 1 die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich bis zu vier Sonn- und Feiertagen freizugeben, wenn

1. die Öffnung in einem engen zeitlichen und räumlichen Bezug zum Anlassereignis steht,
2. erwartet werden kann, dass das Anlassereignis einen Besucherstrom anzieht, der die bei einer alleinigen Öffnung der Verkaufsstellen zu erwartende Zahl der Ladenbesucher übersteigt, und
3. die öffentliche Wirkung des Anlassereignisses gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftstätigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht.

Die Adventssonntage, der 1. und 2. Weihnachtstag, Karfreitag, die Osterfeiertage, die Pfingstfeiertage, Fronleichnam, der Volkstrauertag und der Totensonntag dürfen nicht freigegeben werden. Bei der Freigabe kann die Offenhaltung von Verkaufsstellen auf bestimmte Bezirke und Handelszweige beschränkt werden. Der Zeitraum, währenddessen die Verkaufsstellen geöffnet sein dürfen, darf sechs zusammenhängende Stunden nicht überschreiten, muss spätestens um 20 Uhr enden und soll außerhalb der Zeit des Hauptgottesdienstes liegen. In der Freigabeentscheidung ist die Öffnungszeit zu bestimmen.

(2) Die Freigabeentscheidung ist durch Allgemeinverfügung zu treffen. Das Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 1 Satz 1 ist in der Begründung der Allgemeinverfügung darzulegen. Bei Anlassereignissen, die einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, bedürfen die Voraussetzungen des Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 keiner gesonderten Begründung. Die Freigabeentscheidung ist einschließlich ihrer Begründung spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Verkaufsstellenöffnung öffentlich bekannt zu machen.

(3) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Freigabeentscheidung haben keine aufschiebende Wirkung.“

2. In § 7 Abs. 1 werden die Wörter „erforderlich sind“ durch „dringend erforderlich werden“ ersetzt.
3. In § 9 Abs. 3 Satz 1 wird die Angabe „15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1939)“ durch „11. November 2016 (BGBl. I S. 2500)“ ersetzt.
4. § 10 wird wie folgt geändert:
  - a) In der Überschrift wird das Wort „Aufsicht“ durch „Überwachung“ ersetzt.
  - b) Als neuer Abs. 1 wird eingefügt:

„(1) Die Überwachung der Ladenöffnung nach diesem Gesetz ist staatliche Aufgabe. Die zuständige Behörde hat die Einhaltung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen zu überwachen und Inhaberinnen und Inhaber von Verkaufsstellen oder Gewerbetreibende nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 bei der Erfüllung ihrer Pflichten zu beraten.“

<sup>1</sup> Ändert FFN 513-13.

- c) Der bisherige Abs. 1 wird Abs. 2 und wie folgt gefasst:  
„(2) Die Aufgaben nach Abs. 1 werden in Gemeinden mit mehr als 7 500 Einwohnern dem Gemeindevorstand zur Erfüllung nach Weisung, im Übrigen dem Kreis-ausschuss zur Erfüllung nach Weisung übertragen.“
- d) Der bisherige Abs. 2 wird Abs. 3 und das Wort „Aufsichtsbehörde“ wird durch die Wörter „zuständige Behörde“ ersetzt; nach dem Wort „Rechtsverordnungen“ werden die Wörter „und Allgemeinverfügungen“ eingefügt.
- e) Der bisherige Abs. 3 wird Abs. 4 und das Wort „Aufsichtsbehörden“ durch die Wörter „zuständigen Behörden“ ersetzt.
- f) Der bisherige Abs. 4 wird Abs. 5 und die Angabe „Abs. 3“ durch „Abs. 4“ ersetzt.
5. Nach § 10 wird als neuer § 11 eingefügt:
- „§ 11  
Fachaufsicht
- (1) Der Fachaufsicht des Landes unterliegen die Landkreise und Gemeinden, soweit sie Aufgaben nach § 3 Abs. 4, § 5 Abs. 2 und 3 und den §§ 6 und 10 oder damit im Zusammenhang stehende Aufgaben der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten erfüllen.
- (2) Aufsichtsbehörde der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern ist das Regierungspräsidium, obere Aufsichtsbehörde das für die Ladenöffnung zuständige Ministerium.
- (3) Aufsichtsbehörde der übrigen Gemeinden ist der Landrat, obere Aufsichtsbehörde das Regierungspräsidium und oberste Aufsichtsbehörde das für die Ladenöffnung zuständige Ministerium.
- (4) Im Rahmen der Fachaufsicht nach Abs. 1 erteilte Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken. Weisungen im Einzelfall können erteilt werden, wenn Aufgaben nicht im Einklang mit den Gesetzen wahrgenommen oder die erteilten allgemeinen Weisungen nicht befolgt werden.“
6. Der bisherige § 11 wird § 12 und Abs. 1 wie folgt geändert:
- a) In Nr. 1 Buchst. c wird die Angabe „Abs. 2“ durch „Abs. 3“ ersetzt.
- b) In Nr. 1 Buchst. d wird die Angabe „Abs. 3“ durch „Abs. 4“ ersetzt.
- c) In Nr. 2 wird die Angabe „Abs. 4“ durch „Abs. 5“ ersetzt.
7. Der bisherige § 12 wird § 13, nach dem Wort „Fassung“ werden die Wörter „der Bekanntmachung“ eingefügt und die Angabe „31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)“ wird durch „31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)“ ersetzt.
8. Der bisherige § 13 wird § 14 und in Satz 2 wird die Angabe „2019“ durch „2026“ ersetzt.

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### I. Allgemeines

Das Hessische Ladenöffnungsgesetz (HLöG) regelt die Rahmenbedingungen für flexible Öffnungs- und Verkaufszeiten. Die vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten an allen Werktagen entspricht den Bedürfnissen der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie den Erfordernissen an eine rational begründete Wirtschafts- und Sozialpolitik und hat gleichzeitig den Zweck, den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu schützen.

Mit dieser Novelle erhalten die Gemeinden einen verlässlichen und handhabbaren Rechtsrahmen, um mit der Freigabe der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen den Bedürfnissen des Einzelhandels und der kommunalen Infrastruktur entgegenzukommen. Gleichzeitig stellen die Aufsichtsmechanismen eine verfassungskonforme Rechtsanwendung sicher.

Zu dem bis zum 31. Dezember 2019 befristeten HLöG wurden im Rahmen der Evaluation der Vorschrift folgende Verbände und Organisationen angehört: Hessischer Städtetag, Hessischer Städte und Gemeindebund, Hessischer Landkreistag, Hessischer Industrie- und Handelskammertag, Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V., Hessischer Handwerkstag (HHT), Handelsverband „Mitte“ Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland e.V., DGB-Bezirk Hessen-Thüringen, LandesFrauenRat Hessen – Büro für Staatsbürgerliche Frauenarbeit e.V., Fraport AG, ver.di – Landesbezirk Hessen, Bäckerinnungsverband Hessen, Landesapothekerkammer Hessen, Kommissariat der katholischen Bischöfe im Lande Hessen, der Beauftragte der evangelischen Kirchen in Hessen am Sitz der Landesregierung, Katholische Arbeitnehmer-Bewegung (KAB) – Diözesanverband Fulda e.V., Diözesanverband Limburg e.V., Tankstellen-Interessenverband e.V., Landesarbeitsgemeinschaft Hessischer Frauen- und Gleichstellungsbüros, Fachverband Deutscher Floristen – Landesverband Hessen e.V. und der Gartenbauverband Baden-Württemberg-Hessen e.V.

Nach der Auswertung der Evaluierung ergibt sich aus fachlicher Sicht, dass das HLöG mit der engen Regelung zur Sonntagsöffnung (4 Sonntage pro Jahr pro Kommune aus Anlass von Messen und Märkten oder ähnlichen Veranstaltungen, Ausschluss der Adventssonntage und einer Vielzahl von Feiertagen, eingeschränkte Warenkorbregelungen für den Ausnahmeverkauf von Waren) den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Sonn- und Feiertagsschutzes standhält. Die bestehenden Regelungen im HLöG werden dennoch unterschiedlich beurteilt.

Zum überwiegenden Teil wurden Anregungen aus der Evaluierung 2009 wiederholt. Das Hauptaugenmerk bei den Stellungnahmen zur Evaluierung des HLöG 2018 ist auf die Regelungen in den §§ 3, 4 und 6 HLöG gerichtet. Die werktäglichen Öffnungszeiten von 0 bis 24 Uhr werden von den Kirchenvertretungen und den Gewerkschaften als problematisch und die Beachtung des Sonntagsschutzes als nicht umfassend angesehen. Der Hauptkritikpunkt liegt bei fast allen Angehörten in den Regelungen zu § 6 – verkaufsoffene Sonntage. Einerseits wird gefordert, die verkaufsoffenen Sonntage erheblich zu liberalisieren, andererseits, die verkaufsoffenen Sonntage komplett abzuschaffen. Der Hessische Städtetag, der Hessische Städte- und Gemeindebund, die Arbeitgeber- und Einzelhandelsverbände fordern den Austausch des Begriffes „Anlassbezug“ durch „öffentliches Interesse“.

Auf einen „Anlassbezug“ und damit auf eine Koppelung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage an bestimmte Ereignisse im Sinne von § 6 Abs. 1 HLöG kann jedoch auch künftig nicht verzichtet werden, um im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben klarzustellen, dass die Sonntagsöffnung einen Ausnahmetatbestand darstellt.

Berücksichtigung fanden hier die zwischenzeitlich ergangenen bundesweiten Rechtsprechungen, insbesondere das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 zum Berliner Ladenöffnungsgesetz – Az.: 1 BvR 2857/07; 1 BvR 2858/07 – sowie die Urteile des BVerwG vom 11. November 2015 – Az.: 8 CN 2.14 – und vom 17. Mai 2017 – Az.: 8 CN 1.16 –.

Darüber hinaus würde aus fachlicher Sicht ein Austausch des Anlassbezuges durch den Begriff „öffentliches Interesse“ in § 6 weder zu weniger Begründungsaufwand noch zu mehr Rechtssicherheit bei den Freigabeentscheidungen der Gemeinden für eine Sonntagsöffnung führen. Die Erfahrungen in Berlin und Nordrhein-Westfalen zeigen im Gegenteil, dass es auch nach Aufnahme des Begriffes „öffentliches Interesse“ in das jeweilige Ladenöffnungsgesetz regelmäßig zu Rechtsstreitigkeiten über die Zulässigkeit von Sonntagsöffnungen kommt. Die Verwaltungsgerichte entscheiden hier nach wie vor auf der Grundlage der bisher ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung zur sonntäglichen Ladenöffnung und verlangen entsprechend von den betreffenden Gemeinden fundierte und nachvollziehbare Darlegungen des öffentlichen Interesses an einem verkaufsoffenen Sonntag. Die bloße Behauptung, dass ein verkaufsoffener Sonntag der Belebung der Innenstadt oder der Attraktivität der Gemeinde diene, reicht in keinem Fall. Vielmehr müsste das „öffentliche Interesse“ von der Gemeinde für jeden einzelnen verkaufsoffenen Sonntag nachprüfbar dargestellt werden. Die Gemeinde würde vor die sehr hohe Hürde gestellt, darzulegen, dass

die *eine*, konkrete Sonntagsöffnung zu einer nachhaltigen Belebung der Innenstadt führt. Dies ist erheblich schwieriger als die Darstellung eines Anlassbezuges und führt zu einem deutlich größeren Verwaltungsaufwand. Dies soll den hessischen Kommunen nicht zugemutet werden.

Zudem wurde die Kritik an einer vermeintlich fehlenden Planungssicherheit bei den beabsichtigten Sonntagsöffnungen durch Aufnahme einer 3-Monats-Frist für die Veröffentlichung von Freigabeentscheidungen der Gemeinden berücksichtigt.

Weitergehende Änderungsvorschläge wurden aus fachlichen und verfassungsrechtlichen Gründen nicht übernommen.

## II. Im Einzelnen

### Zu Art. 1

#### Zu Nr. 1

##### Zur Überschrift

Die Änderung der Paragrafenüberschrift von „Weitere Verkaufssonntage“ in „Freigabe zur Öffnung an weiteren Sonn- und Feiertagen“ soll bereits an dieser Stelle verdeutlichen, dass bei der Regelung nicht der Verkaufsaspekt im Vordergrund steht. Diese Überschrift bezeichnet zudem den wesentlichen Regelungsinhalt.

##### Zum Aufbau der Norm

Da § 6 eine Ausnahmeregelung zu § 3 Abs. 2 Nr. 1 HLöG darstellt, werden in Abs. 1 die materiellen Bedingungen festgelegt, unter denen eine Freigabe der Ladenöffnung erfolgen darf.

Satz 1 nennt die notwendigen Voraussetzungen für die Freigabeentscheidung.

Satz 2 stellt klar, an welchen Sonn- und Feiertagen (aus verfassungsrechtlichen Gründen) keine Ausnahme erteilt werden darf. Bezüglich des Volkstrauertages und des Totensonntags genügt deren Benennung, weil diese im Hessischen Feiertagsgesetz legaldefiniert sind.

Satz 3 ermöglicht den Gemeinden, Regelungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Freigabeentscheidung im Hinblick auf Stadtbezirke und Handelszweige zu treffen.

Satz 4 trifft Regelungen zur inhaltlichen Ausgestaltung und zum Umfang der Freigabeentscheidung in zeitlicher Hinsicht.

Satz 5 stellt klar, dass die Öffnungszeiten in der Freigabeentscheidung zu bestimmen sind.

§ 6 Abs. 2 betrifft das Verwaltungsverfahren und bestimmt die Form der Freigabeentscheidung, deren notwendigen Inhalte sowie die einzuhaltende Frist von 3 Monaten.

§ 6 Abs. 3 trifft eine Regelung zur Vollziehbarkeit der Freigabeentscheidung im Falle von Widerspruch und Anfechtungsklage.

##### Zu § 6 Abs. 1

Das Festhalten an einem Anlassbezug sowie die in Satz 1 Nr. 1 bis 3 genannten Voraussetzungen müssen nach gefestigter Rechtsprechung gegeben sein, um eine Ausnahme von Art. 4 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit den konkretisierenden Regelungen von Art. 140 GG und Art. 139 WRV, wonach der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt bleiben müssen, zu rechtfertigen.

Die in Satz 1 formulierten Voraussetzungen machen deutlich, dass die Ladenöffnung durch ein den Sonn- oder Feiertag prägendes Ereignis veranlasst sein muss. Nur in diesem Fall steht die öffentliche Wirkung des Anlassereignisses gegenüber der durch die Ladenöffnung ausgelösten typisch werktäglichen Geschäftigkeit im Vordergrund (Abs. 1 Satz 1 Nr. 3). Die Abhängigkeit der Ladenöffnung von einem Anlassereignis ist deshalb nur gewährleistet, wenn sie einen räumlichen und zeitlichen Bezug zu diesem aufweist (Abs. 1 Satz 1 Nr. 1). Das Interesse der Besucher wird überdies vornehmlich dem Anlassereignis und nur in geringerem Maße den geöffneten Verkaufsstellen gelten müssen. Mit diesem Erfordernis lässt sich gewährleisten, dass die Ladenöffnung im Sinne der ständigen Rechtsprechung an Sonn- und Feiertagen ihren Ausnahmecharakter behält.

Mit der Formulierung der „besonderen örtlichen Ereignissen“ wird einerseits der Anlassbezug für die Freigabe von verkaufsoffenen Sonntagen beibehalten, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zum Sonn- und Feiertagsschutz gerecht zu werden. Andererseits ermöglicht eine Erweiterung des Anlassbezuges, dass die Gemeinden verkaufsoffene Sonntage nicht nur aufgrund eines örtlichen Festes/einer Veranstaltung freigeben können, sondern auch aufgrund anderer, besonderer örtlicher Ereignisse, die nicht als Fest an sich gelten. Auch in diesem Fall muss jedoch

klargestellt werden, dass es sich um ein Ereignis handeln muss, das einen örtlichen Zusammenhang mit der Sonntagsöffnung in der Gemeinde aufweist. Private oder Individualinteressen können eine Offenhaltung von Verkaufsstellen nicht rechtfertigen.

Den Gemeinden obliegt es, im konkreten Einzelfall das Vorliegen der Voraussetzungen zu prüfen oder diese zu schaffen, bevor eine Freigabe erfolgt.

#### Zu § 6 Abs. 2

Mit der Einfügung „durch Allgemeinverfügung“ in Satz 1 wird klargestellt, dass eine Freigabeentscheidung für eine Sonntagsöffnung nur in Form einer Allgemeinverfügung erfolgen kann; nicht jedoch in Form einer Rechtsverordnung. Dies ist zwar bereits durch die Gesetzesbegründung zum HLöG vom 5. September 2006 so vorgeschrieben, findet sich jedoch nicht ausdrücklich im Gesetzestext wieder. Dies hat in der Vergangenheit zu Missverständnissen und damit formell rechtswidrigen Freigabeentscheidungen bei den Gemeinden geführt. Daher erscheint es notwendig, die gesetzlich vorgeschriebene Form der Freigabeentscheidung direkt im Gesetzestext zu benennen.

Im Interesse größtmöglicher Akzeptanz und Transparenz wird die Freigabeentscheidung künftig zu begründen und mit dieser Begründung zu veröffentlichen sein. Wird das Anlassereignis als solches aller Voraussicht nach auf großes Interesse stoßen, dann spricht schon dieser Umstand für den bloßen Annexcharakter einer gleichzeitig zugelassenen Ladenöffnung. Erwartet die Gemeinde daher einen von dem Anlassereignis ausgelösten beträchtlichen Besucherstrom, darf sie dem Anlassereignis einen den Sonn- oder Feiertag prägenden Charakter beimessen. Ihre daraus abgeleitete Einschätzung, allein die Ladenöffnung werde nur eine geringere Anzahl von Besuchern anziehen, bedarf in diesem Fall keiner besonderen Begründung. Für einen in der kommunalen Praxis wichtigen Anwendungsbereich ergibt sich daraus eine wirksame Erleichterung bei der notwendigen Begründung von Freigabeentscheidungen und damit insgesamt eine für die Gemeinden handhabbare Regelung.

Von diversen Gemeinden, Interessengruppen oder Organisationen wird immer wieder als kritisch angeführt, dass Freigabeentscheidungen der Gemeinden für eine Sonntagsöffnung erst im allerletzten Moment durch die Verwaltungsgerichte verhindert würden und dies bei den beteiligten Veranstaltern und Händlern zu erheblichen Rechtsunsicherheiten und mangelnder Planbarkeit geführt hätte. In der Praxis kommen die vielfach kritisierten Entscheidungen der Verwaltungsgerichte im allerletzten Moment jedoch auch dadurch zustande, dass die jeweiligen Freigabeentscheidungen von den Gemeinden sehr kurzfristig bekanntgegeben wurden, häufig nur zwei oder drei Wochen, im Einzelfall nur acht Tage vor der beabsichtigten Sonntagsöffnung. Dem soll dadurch abgeholfen werden, dass die Gemeinden gemäß § 6 Abs. 2 Satz 4 gehalten sind, ihre Entscheidungen über eine geplante Sonntagsöffnung rechtzeitig, d.h. spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Öffnung, öffentlich bekannt zu geben.

Mit einer Bekanntmachung der beabsichtigten Sonntagsöffnung durch die Gemeinde spätestens drei Monate im Voraus wird in Streitfällen eine frühere Entscheidung der Verwaltungsgerichte über die Sonntagsöffnung angestrebt. Damit soll eine bessere Planbarkeit für die Veranstalter und Verkaufsstellen ermöglicht werden.

#### Zu § 6 Abs. 3

Abs. 3 bestimmt, dass Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Freigabeentscheidung keine aufschiebende Wirkung haben. Die Freigabeentscheidung ist damit kraft Gesetzes sofort vollziehbar. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ermächtigt den Landesgesetzgeber zu einer solchen Regelung, soweit Landesrecht betroffen ist. Zwar bestand schon bisher für die Kommunen die Möglichkeit, in der Freigabeentscheidung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung anzuordnen, wovon in der Praxis in der Regel auch Gebrauch gemacht wurde. Diese Vollziehungsanordnungen bedürfen allerdings einer gesonderten Begründung unter Darlegung des Vorliegens eines besonderen öffentlichen Vollzugsinteresses im Einzelfall (§ 80 Abs. 3 VwGO). Es besteht jedoch ein generelles öffentliches Interesse daran, dass von einer Freigabeentscheidung nach Erlass auch zeitnah Gebrauch gemacht werden kann, welches den Interessen Einzelner an dem Bestehen der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage vorgeht. Es erhöht für alle von einer Freigabeentscheidung betroffenen Akteure (Kommunen, Einzelhandel, Arbeitnehmer, Kirchen, Gewerkschaften und nicht zuletzt insgesamt die Bevölkerung) die Planungssicherheit und hilft dabei, Planungskosten und Vorbereitungsaufwand angemessen zu halten und Ausfallkosten zu vermeiden, wenn der Gesetzgeber selbst die Grundentscheidung trifft, dass von der Freigabeentscheidung ohne Verzögerung Gebrauch gemacht werden kann. Regelmäßigen Medienberichterstattungen lässt sich entnehmen, dass bei Absagen von bereits geplanten verkaufsoffenen Sonntagen die Veranstalter mit nicht unerheblichen wirtschaftlichen Schäden (Kosten für den Kauf von leicht verderblichen Waren, Kosten für Werbung und Personalkosten) konfrontiert sind.

Die Möglichkeit der Gewährung effektiven Rechtsschutzes gegen eine Freigabeentscheidung wird durch diese Regelung nicht geschmälert, weil es demjenigen, der sich durch eine Freigabeent-

scheidung in seinen Rechten verletzt sieht, unbenommen bleibt, bei dem zuständigen Verwaltungsgericht einen Eilantrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des in der Hauptsache einzulegenden Rechtsbehelfs gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu stellen.

#### **Zu Nr. 2**

In der Gesetzesbegründung zum Erlass des HLöG (Drs. 16/5959) vom 5. September 2006 zu § 7 ist festgehalten, dass Ausnahmen im öffentlichen Interesse aus speziellen Anlässen oder im Rahmen notstandsähnlicher Regelungen zur Abdeckung eines Bedarfs der Allgemeinheit in Betracht kommen. Zweck dieser Regelung ist, dass nicht jedes beliebige öffentliche Interesse der Gemeinde den Ausnahmetatbestand des § 7 erfüllt. Daher sollte im Gesetzestext – wie in § 23 Landeschlussgesetz – geregelt werden, dass befristete Ausnahmen nur zugelassen werden können, wenn diese im öffentlichen Interesse dringend erforderlich werden. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn aufgrund besonderer Großereignisse oder notstandsähnlicher Situationen vorübergehend eine Ausnahme von den Schließzeiten an Sonn- und Feiertagen zur Versorgung der Allgemeinheit oder von Teilen der Allgemeinheit notwendig ist. Bei der Zulassung von Ausnahmen gemäß § 7 ist die gefestigte höchstrichterliche Rechtsprechung zu beachten.

#### **Zu Nr. 3**

Es handelt sich hierbei um eine redaktionelle Änderung.

#### **Zu Nr. 4**

In Abgrenzung zu den Fachaufsichtsaufgaben des nachfolgenden neuen § 11 wird nun in § 10 verdeutlicht, dass es sich hier um Überwachungsaufgaben handelt. Entsprechend wurde die Überschrift geändert, ein neuer Abs. 1 eingefügt und die jetzigen Abs. 2, 3 und 4 angepasst. Darüber hinaus wurde im jetzigen Abs. 2 klargestellt, dass das zuständige Organ für die Überwachung der Vorschriften des HLöG der Gemeindevorstand (in Entsprechung zum Kreisausschuss) ist.

#### **Zu Nr. 5**

Im Rahmen der Evaluierung wurde deutlich gemacht, dass zur Einhaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes eine effektive Überwachung durch die Gemeinden und eine entsprechende Fachaufsicht erwartet werden. Die oberste Fachaufsicht soll insgesamt bei dem für das HLöG zuständigen Ministerium liegen, um eine angemessene Überwachung und Fachaufsicht in dem politisch und verfassungsrechtlich bedeutsamen Bereich des Sonn- und Feiertagsschutzes zu gewährleisten.

#### **Zu Nr. 6 und 7**

Wegen Einführung eines neuen Paragraphen unter Beibehaltung einer fortlaufenden Zählbezeichnung wurde eine Änderung der Nummerierung erforderlich.

Bei Nr. 7 handelt es sich zusätzlich um eine redaktionelle Änderung.

#### **Zu Nr. 8**

§ 14 regelt die Geltungsdauer der Vorschrift. Die Änderung der Geltungsdauer ist erforderlich.

#### **Zu Art. 2**

Art. 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 26. August 2019

Der Hessische Ministerpräsident

**Volker Bouffier**

Der Hessische Minister für  
Soziales und Integration  
**Kai Klose**