

Gutachten
zur Frage der Vereinbarkeit einer sonntäglichen Ladenöffnung
jüdischer Geschäfte mit dem verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertags-
schutz des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV (Abghs Drs. 19/1496)

Gliederung:

I.	Auftrag.....	2
II.	Gutachten.....	3
	A. Einleitung.....	3
	1. Das Berliner Ladenöffnungsgesetz	3
	2. Der Sonn- und Feiertagsschutz des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV	6
	B. Frage 1:.....	8
	1. Die subjektiv-rechtliche Komponente des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV ...	8
	2. Schutzauftrag an den Gesetzgeber	9
	a) Ausgestaltung des Schutzauftrags durch den Gesetzgeber.....	9
	b) Arbeiten „trotz des Sonntags“ und „Arbeit für den Sonntag“	10
	c) „Regel-Ausnahme-Gebot“ für den Sonn- und Feiertagsschutz	10
	C. Frage 2:.....	11
	D. Frage 3:.....	12
	1. Keine prägende Wirkung der sonntäglichen Ladenöffnung	13
	2. Rechtfertigender Sachgrund für die Ladenöffnung.....	14
	a) Begrenzung auf verfassungsrechtliche Sachgründe	15
	b) Sonstige rechtfertigende Sachgründe für eine sonntägliche Ladenöffnung	16
	c) Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	18
	3. Zusammenfassung.....	18
	E. Frage 4:.....	20
	F. Frage 5:.....	21
III.	Ergebnis.....	22

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat aufgrund einer Bitte der AfD-Fraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zur Frage der Vereinbarkeit des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Drittes Gesetz zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes“ (Drs. 19/1496) mit dem verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV beauftragt. Folgende Fragen sollen geprüft werden:

1. Welche Grundsätze hat die Rechtsprechung aus dem verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV abgeleitet?
2.
 - a) Wie war die Sonntagsruhe für jüdische Geschäfte im Ladenschlussgesetz des Deutschen Reiches ab 1900 geregelt? Wann wurde die darin enthaltenen Bestimmungen für jüdische Geschäfte geändert bzw. aufgehoben?
 - b) Welche Bedeutung für die Rechtsabwägung im Zusammenhang mit der in dem Antrag Drs. 19/1496 geforderten Sonntagsöffnung ergibt sich aus den damaligen Bestimmungen?
3.
 - a) Wahrt der Antrag Drs. 19/1496 den verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz gemäß Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV bzw. ist ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes im Sinne der Verfassungsrechtsprechung gewahrt?
 - b) Welche Rolle spielt bei der Abwägung das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf freie Religionsausübung für Bürger jüdischen Glaubens? Kann eine Ausnahme für die Sonntagsöffnung koscherer Lebensmittelgeschäfte mit deren Schließung am jüdischen Ruhetag Schabbat begründet werden?
4. Genügt der Antrag Drs. 19/1496 mit der Formulierung: „An Sonntagen, auch wenn auf sie ein Feiertag fällt, dürfen Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabend geschlossen sind [...]“ dem Bestimmtheitsgebot? Werden die Erläuterungen in der Begründung des Antrages diesem gerecht?

5. Wie kann eine rechtssichere Regelung ausgestaltet werden, um Geschäften für koschere Lebensmittel in Berlin den Verkauf am Sonntag zu gewähren? Wie könnte eine entsprechende Formulierung im Berliner Ladenöffnungsgesetz aussehen, sofern die Formulierung im oben genannten Antrag als nicht hinreichend oder als zu unbestimmt erscheint?

II. Gutachten

A. Einleitung

1. Das Berliner Ladenöffnungsgesetz

Mit Inkrafttreten der sog. Föderalismusreform am 1. September 2006¹ ist die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Ladenschlusses auf die Bundesländer übergegangen (Art. 74 I Nr. 11 GG). Der Berliner Gesetzgeber hat von dieser Kompetenz mit dem Berliner Ladenöffnungsgesetz vom 14. 11. 2006² Gebrauch gemacht und (zunächst) folgende Regelungen getroffen:

Kraft Gesetzes und ohne weitere Voraussetzungen durften Verkaufsstellen an allen vier Adventssonntagen in der Zeit von 13.00 bis 20.00 Uhr geöffnet werden. Vier weitere Sonn- und Feiertage konnten im öffentlichen Interesse ohne uhrzeitliche Begrenzung durch Allgemeinverfügung der zuständigen Senatsverwaltung freigegeben werden. Darüber hinaus durften an zwei weiteren Sonn- und Feiertagen Verkaufsstellen nach vorheriger Anzeige gegenüber dem zuständigen Bezirksamt aus Anlass besonderer Ereignisse, insbesondere Firmenjubiläen und Straßenfesten von 13.00 bis 20.00 geöffnet werden.³

Auf die Verfassungsbeschwerden der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz und des Erzbistums Berlin hat das Bundesverfassungsgericht in seinem sog. „Adventsurteil“ vom 1.12.2009⁴ entschieden, dass die Regelung des § 3

¹ 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I, 2034).

² Berliner Ladenöffnungsgesetz vom 14.11.2006, GVBl. S. 1046, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.2010 (GVBl. S. 467).

³ Vgl. Vorlage - zur Beschlussfassung – Berliner Ladenöffnungsgesetz, Drs. 16/0015.

⁴ BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 -, BVerfGE 125/39-103, zitiert nach juris.

Abs. 1 des Berliner Ladenöffnungsgesetzes⁵, die eine (voraussetzungslose) Ladenöffnung an allen vier Adventssonntagen erlaubte, mit der Gewährleistung der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen nicht im Einklang stand und daher mit Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 140 GG und Art. 139 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) unvereinbar war.⁶

Darüber hinaus hat das Gericht entschieden, dass die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit, bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses an vier weiteren Sonn- und Feiertagen flächendeckende Ladenöffnungen ohne zeitliche Beschränkung zu erlauben, nur bei einschränkender Interpretation mit der Verfassung vereinbar ist. Hier stellte das Gericht fest, dass der sehr allgemein gehaltene Tatbestand des „öffentlichen Interesses“ für die Begründung einer flächendeckenden Ladenöffnung nur dann verfassungskonform sei, wenn die Ladenöffnung uhrzeitlich begrenzt werde. Wollte der Gesetzgeber eine flächendeckende, allgemeine 24-Stunden-Öffnung an Sonn- und Feiertagen ermöglichen, könne er dem verfassungsrechtlichen Schutz nur dadurch Rechnung tragen, wenn er dafür besonders hohe Voraussetzungen vorsähe, wie etwa ein herausragendes gewichtiges öffentliches Interesse.⁷

Der Gesetzgeber hat daraufhin das Berliner Ladenöffnungsgesetz nach Maßgabe der Grundsätze der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts novelliert. Die voraussetzungslose Freigabe aller vier Adventssonntage wurde aufgehoben. Die zuständige Senatsverwaltung kann nunmehr bei öffentlichem Interesse eine Ladenöffnung an jährlich acht nicht aufeinander folgenden Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 13.00 bis 20.00 Uhr durch Allgemeinverfügung festlegen. Ladenöffnungen, die über die Zeiten von 13.00 bis 20.00 Uhr hinausgehen, sind nur möglich, wenn hierfür ein herausragendes gewichtiges öffentliches Interesse besteht.⁸

Die hier im Mittelpunkt stehenden Vorschriften des Berliner Ladenöffnungsgesetzes haben folgenden Wortlaut:⁹

⁵ Vom 14.11. 2006 (GVBl. S. 1045) in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes vom 16.11.2007 (GVBl. S. 580).

⁶ BVerfGE 125/39, Leitsatz, sowie Rn. 173 – 174.

⁷ BVerfGE 125/39, Rn. 184.

⁸ Siehe Abghs Drs. 16/3383.

⁹ Gesetz vom 14.11.2006 (GVBl. S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.2010 (GVBl. S. 467).

§ 3

Allgemeine Ladenöffnungszeiten

- (1) *Verkaufsstellen dürfen an Werktagen von 0.00 bis 24.00 Uhr geöffnet sein.*
 - (2) *Verkaufsstellen müssen, soweit die §§ 4 bis 6 nichts Abweichendes bestimmen, geschlossen sein*
 1. *an Sonn- und Feiertagen,*
 2. *am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, ab 14.00 Uhr.*
- (...)

§ 4

Verkauf bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen

- (1) *An Sonn- und Feiertagen dürfen öffnen*
 1. *Verkaufsstellen, die für den Bedarf von Touristen ausschließlich Andenken, Straßenkarten, Stadtpläne, Reiseführer, Tabakwaren, Verbrauchsmaterial für Film- und Fotozwecke, Bedarfsartikel für den alsbaldigen Verbrauch sowie Lebens- und Genussmittel zum sofortigen Verzehr anbieten, von 13.00 bis 20.00 Uhr und am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Adventssonntag fällt, von 13.00 bis 17.00 Uhr,*
 2. *Verkaufsstellen zur Versorgung der Besucherinnen und Besucher auf dem Gelände oder im Gebäude einer Veranstaltung oder eines Museums mit themenbezogenen Waren oder mit Lebens- und Genussmitteln zum sofortigen Verzehr während der Veranstaltungs- und Öffnungsdauer,*
 3. *Verkaufsstellen, deren Angebot ausschließlich aus einer oder mehreren der Warengruppen Blumen und Pflanzen, Zeitungen und Zeitschriften, Back- und Konditorwaren, Milch und Milcherzeugnisse besteht, von 7.00 bis 16.00 Uhr und am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Adventssonntag fällt, von 7.00 bis 14.00 Uhr,*
 4. *Verkaufsstellen mit überwiegendem Lebens- und Genussmittelangebot am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Adventssonntag fällt, von 7.00 bis 14.00 Uhr,*
 5. *Kunst- und Gebrauchtwarenmärkte von 7.00 bis 18.00 Uhr.*
- (...)

§ 6

Weitere Ausnahmen

- (1) *Die für die Ladenöffnungszeiten zuständige Senatsverwaltung legt im öffentlichen Interesse ausnahmsweise die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich acht, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen in der Zeit von 13.00 bis 20.00 Uhr durch Allgemeinverfügung fest. Bei Vorliegen eines herausragend gewichtigen*

öffentlichen Interesses können andere Öffnungszeiten festgesetzt und die Öffnung an unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- und Feiertagen zugelassen werden. Die Allgemeinverfügung soll bis spätestens zum Ende des zweiten Quartals beziehungsweise zum Ende des vierten Vorjahresquartals für das folgende Halbjahr verkündet werden. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für den 1. Januar, den 1. Mai, den Karfreitag, den Ostersonntag, den Pfingstsonntag, den Volkstrauertag, den Totensonntag, den 24. Dezember, wenn er auf einen Adventssonntag fällt, und die Feiertage im Dezember.

(2) Verkaufsstellen dürfen aus Anlass besonderer Ereignisse, insbesondere von Firmenjubiläen und Straßenfesten, an jährlich zwei weiteren Sonn- oder Feiertagen von 13.00 bis 20.00 Uhr öffnen. Die Verkaufsstelle hat dem zuständigen Bezirksamt die Öffnung unter Angabe des Anlasses zwei Wochen vorher in Textform anzuzeigen. Absatz 1 Satz 4 gilt entsprechend.

(3) Verkaufsstellen dürfen auch bei Vorliegen der Voraussetzungen der Absätze 1 oder 2 nicht an zwei aufeinanderfolgenden und nur an insgesamt zwei Sonn- oder Feiertagen pro Monat geöffnet haben, soweit nicht nach Absatz 1 die Öffnung an unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- und Feiertagen zugelassen ist.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragt nunmehr auf Abghs. Drs. 19/1496 in § 4 Abs. 1 des Berliner Ladenöffnungsgesetzes (BerLadÖffG) folgenden Satz anzufügen:

„An Sonntagen, auch wenn auf sie ein Feiertag fällt, dürfen Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabenden geschlossen sind, von 13.00 bis 20.00 Uhr und am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Adventssonntag fällt, von 13.00 bis 17.00 Uhr öffnen.“

2. Der Sonn- und Feiertagsschutz des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV

Im Mittelpunkt der folgenden Prüfung steht Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 der Weimarer Verfassung.

Nach Art. 140 GG sind die Bestimmungen der Artikel 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 (WRV) Bestandteil des Grundgesetzes. Die inkorporierten Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung regeln das Grundverständnis zwischen Staat und Kirche; sie sind jedoch auch ein Mittel zur Entfaltung der Religi-

onsfreiheit. Mit der Inkorporation sind die in Art. 140 genannten Vorschriften der WRV vollgültiges Verfassungsrecht und damit von gleicher Normqualität wie die sonstigen Bestimmungen des Grundgesetzes.¹⁰

Der für die folgende Prüfung einschlägige Art. 139 WRV hat folgenden Wortlaut:¹¹

„Die Verfassung des Deutschen Reichs

Art. 139

Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.“

Die Garantie des Sonn- und Feiertagsschutzes nach Art. 139 WRV dient sozialen wie auch religiösen Zwecken.¹² Wie bereits in der Einleitung erwähnt, zielt der verfassungsrechtlich garantierte Sonn- und Feiertagsschutz auf eine Konkretisierung oder Verwirklichung einzelner Grundrechte. So fördern die Sonn- und Feiertage als arbeitsfreie Tage zwar in erster Linie die Erholung und Regeneration des Einzelnen, zugleich konkretisieren sie damit aber auch das Recht auf körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG. Darüber hinaus ermöglicht die synchrone Taktung der Werkzeuge mit den arbeitsfreien Tagen das Familienleben (Art. 6 GG), fördert alle anderen soziale Aktivitäten, insbesondere auch die Aktivitäten in Verbänden oder Vereinen und ermöglicht die Religionsausübung in der Gemeinschaft (Art. 4 GG). Die Verfassung knüpft bewusst an die bestehende christliche Tradition an.¹³ Die Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität steht dem nicht entgegen, weil die Verfassung selbst die Sonntage und die gesetzlich anerkannten Feiertage unter einen besonderen Schutz stellt und daher eine Wertung vornimmt, die in der christlich-abendländischen Tradition wurzelt und kalendarisch an diese anknüpft.¹⁴

¹⁰ v. Münch/Kunig/Mager, 7. Aufl. 2021, GG Art. 140 Rn. 2, 3; BVerfGE 125/39 Rn. 138; Dürig/Herzog/Scholz/Korioth GG Art. 140 Rn. 8.

¹¹ Nach Art. 35 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB) sind der Sonntag und die gesetzlichen Feiertage lediglich als Tage der Arbeitsruhe geschützt; Art. 139 WRV wird hierdurch nicht eingeschränkt (so Dreier/Morlok WRV Art. 139 Rn. 7).

¹² Dreier/Morlok WRV Art. 139 Rn. 10.

¹³ Dreier/Morlok, WRV Art. 139 Rn. 10.

¹⁴ BVerfGE 125, 39, Rn. 148; Dreier/Morlok WRV Art. 139 Rn. 10.

B. Frage 1:

Welche Grundsätze hat die Rechtsprechung aus dem verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV abgeleitet?

Die Rechtsprechung hat sich wiederholt mit dem verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz befasst.¹⁵ Mit dem bereits in der Einleitung erwähnten Urteil vom 1.12.2009 (sog. Adventsurteil) hat das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich über Fragen des Sonntagsschutzes und der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einfachgesetzlicher Regelungen zu Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen entschieden, so dass sich die folgenden Ausführungen auf die Auswertung dieses Urteils konzentrieren:

1. Die subjektiv-rechtliche Komponente des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV

Das Gericht deutete in seinem eingangs erwähnten Urteil erstmals die Garantie des Sonn- und Feiertagsschutzes gem. Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV nicht mehr lediglich als objektive Institutsgarantie ohne subjektive Berechtigung, sondern wertete die Norm als eine verfassungsunmittelbare Konkretisierung des in Art. 4 Abs. 1 und 2 GG enthaltenen grundrechtlichen Schutzauftrag des Staates. Damit ermöglichte das Gericht eine über Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG vermittelte subjektive Durchsetzung der objektiven Regelungsvorgaben des Art. 140 GG.¹⁶ Das Gericht stellte in seiner Entscheidung erstmalig fest, dass das Grundrecht der Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG durch den Sonntagsschutz des Art. 139 WRV konkretisiert und verstärkt wird und dabei die Gewährleistungen der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung in die Bestimmung der Grundrechtsnorm einzubeziehen sind.¹⁷ Damit eröffnete das Gericht die Möglichkeit der individuellen Einklagbarkeit des verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutzes insbesondere durch kirchliche Institutionen oder durch Arbeitnehmerkoalitionen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 GG.

¹⁵ So z. B. VerfGE 87, 363 (Sonntagsbackverbot); BVerfGE 111, 10 (Ladenschluss); BVerwGE 79, 118 (Gebrauchtwagenmärkte); BVerwGE 90, 337 (Bräunungsstudios); BayVerfGH-RR 2012, 537 (Autowaschanlagen).

¹⁶ Zur subjektiv-rechtlichen Komponente siehe *Dreier/Morlok* WRV Art. 139 Rn. 17ff, v. *Münch/Kunig/Mager* GG Art. 140 Rn. 102f.

¹⁷ BVerfGE 125, 39, Rn. 136.

Das Bundesverfassungsgericht formulierte in seinem Urteil darüber hinaus in grundsätzlicher Form Maßgaben, die der Gesetzgeber bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes zu beachten hat:

2. Schutzauftrag an den Gesetzgeber

Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV enthält einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert.¹⁸

Grundsätzlich hat die typische „werktägliche Geschäftstätigkeit“ an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Ausnahmen sind zur Wahrung höher- und gleichwertiger Rechtsgüter möglich; in jedem Fall muss der einfache Gesetzgeber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren. Im Einzelnen führt das Gericht dazu aus:

Die Sonntage und gesetzlich anerkannten Feiertage sind unmittelbar durch die Verfassung geschützt. Der Schutzbereich des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV ist nicht auf den religiösen oder weltanschauliche Sinngehalt beschränkt. In einer säkularisierten Gesellschaft dienen diese Tage auch der persönlichen Erholung und Zerstreuung. Geschützt ist damit der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages, dass es sich grundsätzlich um einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe handelt. Erst der Gleichklang zwischen Arbeitstagen und Erholungstagen und der verbindliche Sieben-Tage-Rhythmus ermöglichen planbare gemeinsame Aktivitäten im Freundeskreis und ein aktives Familien- und Vereinsleben.¹⁹

a) Ausgestaltung des Schutzauftrags durch den Gesetzgeber

Art und Ausmaß dieses Schutzes bedürfen einer gesetzlichen Ausgestaltung. Der Gesetzgeber darf im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auch auf gegenläufige Schutzgüter wie eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten der Bürger Rücksicht nehmen.²⁰

¹⁸ BVerfGE 87, 363, 369; BVerfGE 111, 10, 53.

¹⁹ BVerfGE 125, 39 Rn. 154.

²⁰ BVerfGE 125, 39 Rn. 155.

b) Arbeiten „trotz des Sonntags“ und „Arbeit für den Sonntag“

Einfachgesetzlich werden schon seit jeher Arbeiten an Sonn- und Feiertagen gestattet, die aus gesellschaftlichen oder technischen Gründen notwendig sind.²¹ Hier ist grundsätzlich zwischen „Arbeit trotz des Sonn- und Feiertags“ und „Arbeiten für den Sonntag“ zu unterscheiden.

Zu den Arbeiten „trotz des Sonntags“ gehören die Arbeit der Rettungsdienste, der Polizei, der Feuerwehr, die gesamte medizinische Versorgung, die Aufrechterhaltung der Infrastruktur wie Energieversorgung, aber auch die Sicherung der Mobilität sowie die Notdienste der verschiedenen Branchen.²² Für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit aus beschäftigungspolitischen Erwägungen sind Ausnahmen im Bereich der Industrie akzeptiert. Das Gericht betont hier jedoch, dass diese Arbeiten kaum oder nur wenig öffentlich wahrnehmbar sind und damit kein prägender Charakter für den äußeren Ruherrahmen des Sonntags zukomme.²³ Als Gegenbeispiel führt das Gericht das Sonntagsfahrverbot für den öffentlich wahrnehmbaren Schwerlastverkehr an, wobei auch hier Ausnahmen zugelassen werden.

Daneben ist auch die „Arbeit für den Sonntag“ anerkannt.²⁴ Hierzu gehören vor allem die Hotel- und Gastronomiebranche und die Bereiche der Mobilität, die dazu dienen, dem Einzelnen die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und zur seelischen Erhebung zu ermöglichen.

c) „Regel-Ausnahme-Gebot“ für den Sonn- und Feiertagsschutz

Gesetzliche Schutzkonzepte müssen für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe erkennbar diese Tage als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben (sog. Regel-Ausnahme-Gebot).

Hinsichtlich der hier in Rede stehenden Ladenöffnung bedeutet dies, dass die Ausnahme eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potenzieller Käufer genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen

²¹ BVerfGE 125, 39 Rn. 156.

²² BVerfGE 125, 39 Rn. 156.

²³ BVerfGE 125, 39 Rn. 156.

²⁴ BVerfGE 125, 39 Rn. 156.

von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Darüber hinaus müssen Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen.²⁵

Dem Regel-Ausnahme-Gebot kommt generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitergreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist. Deshalb müssen bei einer flächendeckenden und den gesamten Einzelhandel erfassenden Freigabe der Ladenöffnung rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen, wenn mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden hin freigegeben werden sollen.²⁶

C. Frage 2:

- a) Wie war die Sonntagsruhe für jüdische Geschäfte im Ladenschlussgesetz des Deutschen Reiches ab 1900 geregelt? Wann wurde die darin enthaltenen Bestimmungen für jüdische Geschäfte geändert bzw. aufgehoben?
- b) Welche Bedeutung für die Rechtsabwägung im Zusammenhang mit der in dem Antrag Drs. 19/1496 geforderten Sonntagsöffnung ergibt sich aus den damaligen Bestimmungen?

Fragen, die über die juristische Methodenlehre der historischen Auslegung eines Gesetzes hinausgehen und damit ausschließlich rechtsgeschichtliche Themen betreffen, können grundsätzlich nicht im Rahmen eines WPD-Gutachtens beantwortet werden. Vorliegend ist der geschichtliche Kontext der Norm – also die Rechtslage des Ladenschlussrechts ab 1900 – für die aktuelle Definition des Schutzbereichs des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV ohne Relevanz, weil die unveränderte Übernahme des Wortlauts des Art. 139 WRV keine unveränderte Übernahme des Rechtszustands zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung zur Folge hat.²⁷ Die dem Grundgesetz inkorporierten Bestimmungen sind nicht als solche der Weimarer Reichsverfassung, sondern als Element des Grundge-

²⁵ BVerfGE 125, 39 Rn. 157.

²⁶ BVerfGE 125, 39 Rn. 158.

²⁷ v. Münch/Kunig/Mager GG Art. 140 Rn. 2f., Dreier/Morlok GG Art. 140 Rn. 29.

setzes auszulegen.²⁸ Ihr Verständnis ist also nicht gebunden an den Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion zu Geltungszeiten der Weimarer Reichsverfassung. Dies führt im Zusammenspiel mit dem neuen Kontext des Grundgesetzes und auch der veränderten Wirklichkeit, welche die Verfassungsnormen regeln sollen, zu einem Bedeutungswandel der übernommenen religionsrechtlichen Bestimmungen.²⁹ Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seinem Adventsurteil davon aus, dass die vergangenheitsbezogene Formulierung des Art. 139 WRV die Sonn- und Feiertage lediglich in allgemeiner Hinsicht dem Schutz des Gesetzgebers unterstellt, über die konkrete Ausgestaltung des Schutzes jedoch nichts aussagt.³⁰ Aus den damaligen Bestimmungen zum Ladenschlussrecht lassen sich daher keine Schlussfolgerungen für die hier aufgeworfenen Fragen ziehen.

D. Frage 3:

- a) Wahrt der Antrag Drs. 19/1496 den verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz gemäß Art. 140 GG i. V. m. 139 WRV bzw. ist ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes im Sinne der Verfassungsrechtsprechung gewahrt?
- b) Welche Rolle spielt bei der Abwägung das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf freie Religionsausübung für Bürger jüdischen Glaubens? Kann eine Ausnahme für die Sonntagsöffnung koscherer Lebensmittelgeschäfte mit deren Schließung am jüdischen Ruhetag Schabbat begründet werden?

Nach dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Drs. 19/1496 sollen Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabenden geschlossen sind, sonntags von 13.00 bis 20.00 Uhr und am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Adventssonntag fällt, von 13.00 bis 17.00 Uhr öffnen dürfen.

Eine solche Sonntagsöffnung ist dann verfassungsgemäß, wenn sie die aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV folgenden Mindestanforderungen wahrt.

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer sonntäglichen Ladenöffnung für jüdische Geschäfte ist soweit ersichtlich weder in der Rechtsprechung bisher entschieden noch in der juristischen Literatur diskutiert worden.

²⁸ *Dürig/Herzog/Scholz/Korioth* GG Art. 140 Rn. 9.

²⁹ *Dreier/Morlok* GG Art. 140 Rn. 29.

³⁰ BVerfGE 125, 39 Rn. 178.

Die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung wird daher im Folgenden anhand der vom Bundesverfassungsgericht in seinem Adventsurteil entwickelten und bereits in Frage 1 erläuterten Maßstäbe geprüft:

1. Keine prägende Wirkung der sonntäglichen Ladenöffnung

Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes zu beachten, dass grundsätzlich die typische „werktägliche Geschäftstätigkeit“ an Sonn- und Feiertagen ruht. Eine Ausnahme kann zur Wahrung höher- und gleichwertiger Rechtsgüter möglich sein. Gerade für eine Ladenöffnung an Sonntagen fordert das Verfassungsgericht hinreichende Sachgründe, weil die (generelle) Ladenöffnung wegen der öffentlichen Wirkung den Charakter eines Tages in besonderer Weise prägt. Demnach ist eine „anlasslose“ nicht durch hinreichende Sachgründe gerechtfertigte flächendeckende Ladenöffnung ohne zeitliche Einschränkung von vornherein ausgeschlossen.

Die hier geplante sonntägliche Ladenöffnung ist nicht flächendeckend. Sie soll zwar für ganz Berlin gelten, aber nur für Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabenden geschlossen sind. Das betrifft nach einer Pressemeldung lediglich vier Geschäfte in Berlin.³¹ Wenn dies zutreffend ist, wäre bei einer sonntäglichen Ladenöffnung der damit verbundene Besucherstrom öffentlich kaum wahrnehmbar und würde damit den Charakter des Sonntags weder wesentlich prägen noch verändern. Das Gericht kritisierte in seinem Adventsurteil, dass eine voraussetzungslose Sonntagsöffnung für Geschäfte jeglicher Art an allen vier Adventssonntagen wegen der Zahl der unmittelbar und mittelbar Betroffenen (die Beschäftigten in den Verkaufsstellen, deren Familien, die Auswirkungen auf den öffentlichen Nahverkehr, der individuelle An- und Abreiseverkehr mit privaten Pkws etc.) und der damit verbundenen Öffentlichkeitswirksamkeit einer solchen flächendeckenden Ladenöffnung den Sonntagsschutz komplett aufheben würde.

Diese öffentlichkeitswirksamen Auswirkungen sind bei einer Sonntagsöffnung für vier jüdische Geschäfte in ganz Berlin nicht zu erwarten. Denn die Ladenöffnung ist nicht generell für alle Verkaufsstellen oder für alle Warengruppen vorgesehen, sondern nur für einzelne Geschäfte, die ganz bestimmte Lebensmittel- oder Genussmittel anbieten. Es sind daher bei einer Sonntagsöffnung weder eine große Anzahl betroffener Personen zu erwar-

³¹ „Grüne wollen Ladenschluss für vier Geschäfte aufheben“, bz-berlin.de, zul. aufgerufen am 1.7.2024.

ten, noch große Besuchsströme. Auch wenn im Umfeld der Verkaufsstellen möglicherweise eine höhere Betriebsamkeit zu erwarten wäre, hielte sich dies in engen Grenzen und bliebe für die breite Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar. Darüber hinaus soll die beabsichtigte Ladenöffnung auch nur zeitlich eingeschränkt, in der Zeit von 13.00 bis 20.00 Uhr bzw. von 13.00 bis 17.00 Uhr erlaubt sein. Entscheidend ist dabei, dass der Charakter des Sonntags durch eine solche Maßnahme nicht gefährdet oder gar verändert würde. Dies träfe selbst dann zu, wenn sich die Anzahl der von der Ladenöffnung betroffenen Geschäfte maßvoll vergrößern würde.

2. Rechtfertigender Sachgrund für die Ladenöffnung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Ausnahme vom Regel-Ausnahme-Prinzip des Art. 139 WRV jedoch nur dann zulässig, wenn mit der sonntäglichen Ladenöffnung ein dem Sonntagsschutz gerecht werdender Sachgrund verfolgt wird.³² An anderer Stelle spricht das Gericht davon, dass eine Einschränkung des verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutzes nur zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich ist.³³

Der Antrag auf Drs. 19/1496 geht in seiner Begründung nicht auf die Frage ein, ob der Antrag mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Sonn- und Feiertagsruhe des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV vereinbar ist,³⁴ sondern begründet den Gesetzesantrag allein damit, dass die Schließung der jüdischen Geschäfte am Sonnabend für die nach jüdischem Glauben lebende Kundschaft dazu führt, dass diese weder am Sonnabend noch am Sonntag einkaufen könne. Eine Sonntagsöffnung würde daher dazu beitragen, dass die Verkaufsstellen, die einen unerlässlichen Bestandteil der für jüdisches Leben in Berlin erforderlichen Infrastruktur darstellen, wirtschaftlich betrieben werden könnten. Schließ-

³² BVerfGE 125, 39 Rn. 157.

³³ BVerfGE 125, 39 Rn. 152.

³⁴ Das Bundesverfassungsgericht fordert allerdings ein Schutzkonzept des Gesetzgebers sowie eine Abwägung zwischen dem verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz und den einer Sonntagsöffnung rechtfertigenden Sachgründen. Diese Auseinandersetzung oder Abwägung findet sich in der Regel in der Gesetzesbegründung statt, vgl. dazu *Schmitz/Neubert*, Verfassungsrechtlicher Sonntagsschutz auf Irrwegen, NVwZ 2018, 704, 707. Es ist daher fraglich, ob die Ausführungen im Antrag diesen Anforderungen genügen. So hat z. B. der Hessische Gesetzgeber, der zukünftig eine Sonn- und Feiertagsöffnung für vollautomatisierte Verkaufsstellen mit einer Fläche von bis zu 120 qm für Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs ermöglicht, eine ausführliche Abwägung in seiner Gesetzesbegründung (vgl. dazu Hessischer Landtag Drs. 21/523).

lich würde die Berücksichtigung der jüdischen Praxis in den gesetzlichen Regelungen des Landes Berlin zur Anerkennung und Stärkung des jüdischen Lebens in Berlin beitragen.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die vorgetragenen Gründe ausreichend sind, um eine Ausnahme vom Schutzbereich des Art. 139 WRV (in Verbindung mit 140 GG) zu rechtfertigen.

a) Begrenzung auf verfassungsrechtliche Sachgründe

In einem ersten Schritt ist vorab zu prüfen, ob die vom Gericht in seinem Adventsurteil geforderten Sachgründe für eine Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes Verfassungsrang haben müssen. Das Gericht ist in dieser Frage nicht eindeutig.³⁵ Immerhin spricht das Gericht von höher- oder gleichwertigen Rechtsgütern und von einem Ausgleich zwischen dem Sonn- und Feiertagsschutz einerseits und der Berufs- und allgemeinen Handlungsfreiheit andererseits. Diese Äußerungen lassen die Deutung zu, dass eine Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes nur aufgrund von Rechtsgütern mit Verfassungsrang möglich ist.³⁶ An anderer Stelle spricht das Gericht jedoch davon, dass der Gesetzgeber auf eine geänderte soziale Wirklichkeit reagieren dürfe. Das Gericht erkennt auch die seit jeher üblichen Sonntagsöffnungen, also die „Arbeit trotz des Sonntags“ und die „Arbeit für den Sonntag“ ausdrücklich als verfassungsrechtlich zulässig an und nicht alle dieser dort betroffenen gegenläufigen Schutzgüter haben Verfassungsrang. Das Gericht lässt darüber hinaus auch Ladenöffnungen durch Allgemeinverfügung im öffentlichen Interesse zu, und verlangt nur, dass das öffentliche Interesse ein solches Gewicht haben muss, dass es die Ausnahmen von der Arbeitsruhe rechtfertigen kann. Schließlich verlangt das Gericht bei einer flächendeckenden und den gesamten Einzelhandel betreffenden Freigabe der Ladenöffnung, wenn mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden hin freigegeben werden sollen, rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht.

³⁵ So auch *Kilic*, Im Spannungsfeld zwischen Sonntagsschutz und Sonntagsöffnung, 2022, S. 304, *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, 2017, S. 22.

³⁶ *Kilic*, Im Spannungsfeld zwischen Sonntagsschutz und Sonntagsöffnung, 2022, S. S. 304; *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, 2017, S. 22.

Damit spricht viel dafür, dass der Gesetzgeber zur Rechtfertigung auch andere als im Verfassungsrecht begründete Gemeinwohlinteressen berücksichtigen kann.³⁷

b) Sonstige rechtfertigende Sachgründe für eine sonntägliche Ladenöffnung

Der Antrag stützt die Ladenöffnungen in erster Linie auf die Erwerbinteressen der Verkaufsstelleninhaber und den Einkaufsmöglichkeiten der Kunden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil allerdings betont, dass Umsatzinteressen der Verkaufsstelleninhaber und alltägliche Einkaufsinteressen der Bevölkerung eine (flächendeckende) sonntägliche Ladenöffnung nicht rechtfertigen können.³⁸

Vorliegend handelt es sich jedoch weder um „bloße“ Erwerbsinteressen noch um ein „freizeitorientiertes Shoppinginteresse“ der Kunden. Wenn die Verkaufsstelleninhaber aus religiösen Gründen am Schabbat schließen müssen, geht der Wunsch nach einer sonntäglichen Sonntagsöffnung über das bloße Umsatzinteresse hinaus, sondern betrifft unter Umständen sogar deren wirtschaftliche Existenz. Auch die Kunden, die ebenfalls aus religiösen Gründen am Sonnabend nicht einkaufen gehen können, befriedigen mit der Möglichkeit eines sonntäglichen Einkaufs nicht eher freizeitorientierte Shoppinginteressen. Auch wenn die Religionsausübung des Art. 4 Abs. 1 GG nicht unmittelbar betroffen ist, denn diese ist ungehindert möglich, entsteht infolge der Religionsausübung ein Nachteil, den der Gesetzgeber ausgleichen darf. Zwar könnte die Schließung am Schabbat und am Sonntag auch durch die Möglichkeit der Ladenöffnungen (es ist eine Öffnung von 00.00 bis 24 Uhr gem. § 3 Abs. 1 BerlLadÖffG rechtlich zulässig) an den übrigen Werktagen ausgeglichen werden.³⁹ Dieser Aspekt betrifft jedoch nur das Umsatzinteresse der jüdischen Geschäfte und das Konsuminteresse der Kundschaft. Der Gesetzgeber könnte, wie es die Antragsbegründung nahe legt, die Sonntagsöffnung auch mit der Anerkennung des jüdischen Lebens in Berlin begründen. Die Stärkung der Akzeptanz der jüdischen Lebensregeln, die sich auch in den gesetzlichen Regeln des Landes Berlin widerspiegeln soll, kann nach der hier vertretenen Auffassung ein vom Gesetzgeber als schützenswerter

³⁷ *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, 2017, S. 24; *Kilic*, Im Spannungsfeld zwischen Sonntagsschutz und Sonntagsöffnung, 2022, S. 304ff.

³⁸ BVerfGE 125, 39, Orientierungssatz 1c; Rn. 157.

³⁹ So die Stellungnahme des Senats zum Antrag der Bündnis 90/Die Grünen über Drittes Gesetz zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes auf Drs. 19/1496.

rechtfertigender Gemeinwohlbelang für eine sonntägliche Ladenöffnung für jüdische Geschäfte bewertet werden.⁴⁰

Problematisch ist allerdings, dass die im Antrag beabsichtigte Sonntagsöffnung zwar uhrzeitlich, aber nicht zeitlich beschränkt ist, sondern für alle Sonntage im Jahr gelten soll.

Eine generelle Ladenöffnung an Sonntagen ist in der Rechtsprechung bisher nur für Verkaufsstellen akzeptiert worden, die „für den Sonntag“ betrieben werden. Dies sind insbesondere Verkaufsstellen, die den Bedarf von Touristen decken, sowie Museumsshops, Blumenläden, Verkaufsstellen an Personenbahnhöfen etc., die den Reisebedarf decken. In diese Kategorie fällt die Ladenöffnung für jüdische Verkaufsstellen nicht.

Es handelt sich um eine „Arbeit trotz des Sonntags“, die nach der Rechtsprechung ebenfalls in engen Grenzen zulässig ist. Sie ist einerseits zum Schutz von Grundrechten und sonstigen gewichtigen Rechtsgütern der Bürger, die Sonntagsarbeit in Rettungsdiensten, bei der Feuerwehr, bei der Polizei, in der gesamten medizinischen Versorgung zulässig. Andererseits erkennt das Gericht auch Arbeiten zum Erhalt der Energieversorgung und der sonstigen Infrastruktur, sowie die Notdienste verschiedener Branchen an. Auch in der Industrie ist die Arbeit an Sonntagen zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit akzeptiert. Das Gericht erkennt daher wirtschafts- und arbeitspolitische Interessen als hinreichenden Sachgrund für regelmäßige sonntägliche Arbeiten an. In diesem Zusammenhang betont das Bundesverfassungsgericht, dass diese Arbeiten keine prägende Wirkung haben und in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden.

Auch die sonntägliche Ladenöffnung jüdischer Geschäfte würde, wenn lediglich vier Geschäfte in ganz Berlin betroffen sind, in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Die Öffnung dieser Geschäfte liegt zwar in diesem Fall nicht im arbeits- oder wirtschaftspolitischen Interesse, sondern würde der Steigerung der Akzeptanz jüdischen Lebens dienen. Der Gesetzgeber kann jedoch auch diesen Gemeinwohlbelang als schutzwürdig bewerten, und ihn als rechtfertigenden Sachgrund für eine sonntägliche Ladenöffnung heranziehen.

⁴⁰ Zur Gemeinwohlkonkretisierung durch den Gesetzgeber vgl. *Kilic*, Im Spannungsfeld zwischen Sonntagsschutz und Sonntagsöffnung, 2022, S. 310.

c) Verhältnismäßigkeitsprüfung

Das Gericht fordert schließlich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung, wenn es verlangt, dass dem Regel-Ausnahme-Gebot generell umso mehr Bedeutung zukommt, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitgreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist. Deshalb müssen bei einer flächendeckenden und den gesamten Einzelhandel erfassenden Freigabe der Ladenöffnung rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen, wenn mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden hin freigegeben werden sollen.⁴¹

Das Gericht stellt dabei maßgeblich auf den Tagescharakter und das Ausmaß der Einschränkung des Sonntagsschutzes ab. Vorliegend ist nicht flächendeckend der ganze Einzelhandel von einer Sonntagsöffnung betroffen, sondern nur vereinzelte Geschäfte, die überwiegend koschere Lebensmittel verkaufen. Der Tagescharakter des Sonntags würde durch eine solche Sonntagsöffnung nicht gefährdet. Für diese Öffnung gibt es, wie oben dargestellt, auch gewichtige und rechtfertigende Sachgründe. Damit würde der Gesetzgeber nach der hier vertretenen Auffassung einen legitimen Zweck verfolgen, der geeignet, erforderlich und auch angemessen wäre. Es spielt in der Abwägung keine Rolle, dass diese Geschäfte am Samstag schließen. Dies liegt zum einen am ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift des Art. 139 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG, der gerade die Sonntage unter einen besonderen Schutz stellt. Zum anderen kann der Zweck der Schutzvorschrift, nämlich einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe festzulegen, nur erreicht werden, wenn die Sieben-Tage-Woche mit dem Sonntag als Tag der Arbeitsruhe möglichst für alle Berufsgruppen gilt. Für den individuellen Arbeitsschutz der Beschäftigten ist die Schließung der Geschäfte dagegen selbstverständlich von Belang.

3. Zusammenfassung

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer sonntäglichen Ladenöffnung für jüdische Geschäfte ist soweit ersichtlich weder in der Rechtsprechung bisher entschieden noch in der juristischen Literatur diskutiert worden. Legt man die vom Bundesverfassungsgericht in seinem sog. Adventsurteil vom 1.12. 2009 entwickelten Maßstäbe für die Zulässigkeit einer sonntäglichen Ladenöffnung zugrunde, spricht nach der hier vertretenen

⁴¹ BVerfGE 125, 39 Rn. 158.

Auffassung einiges dafür, dass eine sonntägliche Öffnung für Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabenden geschlossen sind, auch nach den Vorgaben des Gerichts verfassungsrechtlich zulässig sein dürfte.

Entscheidend ist, dass die vorliegend beantragte sonntägliche Ladenöffnung zwar flächendeckend, aber für die Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar wäre. Sie soll zwar für ganz Berlin gelten, würde aber nur einige wenige Verkaufsstellen betreffen. Der damit verbundene Besucherstrom wäre im Gegensatz zu einer uneingeschränkten Ladenöffnung für sämtliche Verkaufsstellen in Berlin öffentlich kaum wahrnehmbar und würde damit den Charakter des Sonntags weder wesentlich prägen noch verändern.⁴²

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zwar betont, dass Umsatzinteressen der Verkaufsstelleninhaber und alltägliche Einkaufsinteressen der Bevölkerung eine (umfassende und flächendeckende) sonntägliche Ladenöffnung nicht rechtfertigen können. Vorliegend handelt es sich jedoch weder um „bloße“ Erwerbsinteressen noch um ein „freizeitorientiertes Shoppinginteresse“ der Kunden. Wenn die Verkaufsstelleninhaber aus religiösen Gründen am Schabbat schließen müssen, geht der Wunsch nach einer sonntäglichen Sonntagsöffnung über das bloße Umsatzinteresse hinaus, sondern betrifft unter Umständen sogar deren wirtschaftliche Existenz. Auch die Kunden, die ebenfalls aus religiösen Gründen am Sonnabend nicht einkaufen gehen können, befriedigen mit der Möglichkeit eines sonntäglichen Einkaufs nicht eher freizeitorientierten Shoppinginteressen. Auch wenn die Religionsausübung des Art. 4 Abs. 1 GG nicht unmittelbar betroffen ist, denn deren Ausübung wird durch die Sonntagsschließung nicht verhindert, entsteht infolge der Religionsausübung ein Nachteil, den der Gesetzgeber ausgleichen darf. Darüber hinaus könnte die Sonntagsöffnung auch mit der Anerkennung des jüdischen Lebens in Berlin begründet werden. Die Stärkung der Akzeptanz der jüdischen Lebensregeln kann nach der hier vertretenen Auffassung vom Gesetzgeber als schützenswerter und rechtfertigender Gemeinwohlbelang für eine sonntägliche Ladenöffnung jüdischer Geschäfte bewertet werden.

⁴² Vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes. Das Gesetz ermöglicht eine Sonn- und Feiertagsöffnung für vollautomatisierte Verkaufsstellen mit einer Fläche von bis zu 120 qm für Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs (Hessischer Landtag Drs. 21/523). Die Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz wird damit begründet, dass der prägende Charakter des Sonntags erhalten bleibt.

E. Frage 4:

Genügt der Antrag Drs. 19/1496 mit der Formulierung: „An Sonntagen, auch wenn auf sie ein Feiertag fällt, dürfen Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabend geschlossen sind [...]“ dem Bestimmtheitsgebot? Werden die Erläuterungen in der Begründung des Antrages diesem gerecht?

Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folgt, dass Gesetze hinreichend bestimmt sein müssen (Gebot der „Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit“).⁴³ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es dem Gesetzgeber nicht grundsätzlich verwehrt, zur Umschreibung des Tatbestandes unbestimmte Rechtsbegriffe zu benutzen. Die Auslegungsbedürftigkeit als solche steht dem Bestimmtheitserfordernis nicht entgegen, solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist⁴⁴ und die im konkreten Anwendungsfall verbleibenden Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Verwaltungshandelns gefährdet sind.⁴⁵ In einem einheitlichen Zusammenhang dürfen auch mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden, solange die Normen insgesamt den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Normenklarheit und Justitiabilität entsprechen.⁴⁶

Zu den juristischen Auslegungsmethoden gehören die Auslegung aus dem Wortlaut der Norm (grammatikalische Auslegung), aus ihrem Zusammenhang (systematische Auslegung), aus ihrem Zweck (teleologische Auslegung) und aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte (historische Auslegung). Um den objektiven Willen des Gesetzgebers zu erfassen, sind alle diese Auslegungsmethoden erlaubt. Sie schließen einander nicht aus, sondern ergänzen sich gegenseitig. Das gilt auch für die Heranziehung der Gesetzesmaterialien, soweit sie auf den objektiven Gesetzesinhalt schließen lassen.“⁴⁷

Bei den im Gesetzesantrag verwendeten Begriffen „*überwiegend*“ und „*aus religiösen Gründen*“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die mit den klassischen Auslegungsmethoden hinreichend konkretisiert werden können.

⁴³ Vgl. dazu *Huber/Voßkuhle/Sommermann*, 8. Aufl. 2024, GG Art. 20 Rn. 289.

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 31, 255, 264; 83, 130, 145; stRspr.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 21, 73, 79f.

⁴⁶ BVerfGE 110, 33 vom 3.3.2004 - 1 BvF 3/92; vgl. BVerfGE 31, 255, 264.

⁴⁷ BVerfGE 11, 126, NJW 1960, 1563 (1564).

„Überwiegend“ ist im allgemeinen Sprachgebrauch als „*vor allem, hauptsächlich*“⁴⁸ definiert. Da die Auslegung des Begriffs aus ihrem Wortlaut bereits eindeutig und zweifelsfrei möglich ist, kommt es auf andere Auslegungsmethoden nicht an.

Dagegen weist der Begriff der Religion einige Definitionsprobleme auf. Für die Auslegung kann jedoch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurückgegriffen werden. Beruft sich danach ein Betroffener auf religiöse Gründe, ist vom Selbstverständnis des Betroffenen und dessen Selbsteinschätzung auszugehen.⁴⁹ Eine möglicherweise hier im Raum stehende missbräuchliche Berufung auf religiöse Gründe ließe sich im konkreten Einzelfall anhand konkreter Anhaltspunkte feststellen.

Das Wort „*und*“ stellt klar, dass beide Voraussetzung – „*überwiegend koschere Lebensmittel*“ und „*Schließung am Sonnabend aus religiösen Gründen*“ – erfüllt sein müssen.

Die Formulierungen im Gesetzesantrag genügen damit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.

F. Frage 5:

Wie kann eine rechtssichere Regelung ausgestaltet werden, um Geschäften für koschere Lebensmittel in Berlin den Verkauf am Sonntag zu gewähren? Wie könnte eine entsprechende Formulierung im Berliner Ladenöffnungsgesetz aussehen, sofern die Formulierung im oben genannten Antrag als nicht hinreichend oder als zu unbestimmt erscheint?

Entfällt. Siehe Punkt E (Frage 4).

⁴⁸ Duden, Das Bedeutungswörterbuch, Band 10, 5. Aufl. 2018, S. 921.

⁴⁹ BVerfG 11.4.1972, NJW 1972, 1183.

III. Ergebnis

Frage 1:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält der Sonn- und Feiertagschutz des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der einer gesetzlichen Ausgestaltung bedarf. Die gesetzlichen Schutzkonzepte müssen die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe zur Regel erheben (sog. „Regel-Ausnahme-Gebot“). Ausnahmen bedürfen eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potenzieller Käufer genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Die Ausnahmen müssen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen.

Frage 2:

Der geschichtliche Kontext der Norm – also die Rechtslage des Ladenschlussrechts ab 1900 – ist für die aktuelle Definition des Schutzbereichs des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV ohne Relevanz, weil die unveränderte Übernahme des Wortlauts des Art. 139 WRV keine unveränderte Übernahme des Rechtszustands zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung zur Folge hat. Aus den damaligen Bestimmungen zum Ladenschlussrecht lassen sich daher keine Schlussfolgerungen für die hier aufgeworfenen Fragen ziehen.

Frage 3:

- a) Legt man die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe für die Zulässigkeit einer sonntäglichen Ladenöffnung zugrunde, ist nach der hier vertretenen Auffassung eine sonntägliche Öffnung für Verkaufsstellen, die überwiegend koschere Lebens- und Genussmittel anbieten und aus religiösen Gründen regelmäßig an Sonnabenden geschlossen sind, verfassungsrechtlich zulässig.

Entscheidend ist, dass die vorliegend beantragte sonntägliche Ladenöffnung für die Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar wäre. Sie soll zwar flächendeckend für ganz Berlin gelten, würde aber nur einige wenige Verkaufsstellen betreffen. Der damit verbundene Besucherstrom wäre im Gegensatz zu einer uneingeschränkten Ladenöffnung für sämtliche Verkaufsstellen in Berlin kaum spürbar und würde damit den Charakter des Sonntags weder wesentlich prägen noch verändern. Darüber hinaus bedarf die Sonntagsöffnung eines rechtfertigenden Sachgrundes. Dieser kann in der Stärkung der Akzeptanz der jüdischen Lebensregeln als schützenswerter Gemeinwohlbelang gesehen werden.

- b) Das sonntägliche Verkaufsverbot schränkt nicht das Recht auf freie Religionsausübung gem. Art. 4 Abs. 1 GG für Bürger jüdischen Glaubens ein, da diese uneingeschränkt sowohl am Sonnabend als auch am Sonntag erfolgen kann.

Fragen 4 und 5:

Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG folgt, dass Gesetze hinreichend bestimmt sein müssen. Dem Gesetzgeber darf grundsätzlich zur Umschreibung des Tatbestandes unbestimmte Rechtsbegriffe benutzen. Die Auslegungsbedürftigkeit solcher unbestimmter Rechtsbegriffe steht dem Bestimmtheitserfordernis nicht entgegen, solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist.

Bei den im Gesetzesantrag auf Drs. 19/1496 verwendeten Begriffen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die mit den klassischen Auslegungsmethoden hinreichend konkretisiert werden können. Die Formulierungen im Gesetzesantrag genügen daher dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot.
