

Umfrage: Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder

Von Andreas Mattner und Thomas Hoeren

I. Einführung

Stören Autowaschanlagen oder Flohmärkte die sonntägliche Ruhe? Dürfen Videotheken oder Waschsalons auch an Feiertagen geöffnet bleiben? Eine Untersuchung der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat jetzt ergeben, daß die Zahl der Verbote nach den Sonn- und Feiertagsgesetzen der Länder seit 1983 extrem gestiegen ist. Am Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster beschäftigt sich seit zwei Jahren eine Projektgruppe unter Leitung von Professor Dr. Rolf Stober mit der Klärung sonn- und feiertagsrechtlicher Fragen. Mit Unterstützung des Deutschen Städtetages führten die münsterschen Juristen Dr. Andreas Mattner und Thomas Hoeren eine Befragung aller Städte in der Bundesrepublik mit mehr als 100 000 Einwohnern durch.

Das Sonn- und Feiertagsrecht ist verfassungsrechtlich (Art. 139 WRV/140 GG) und in einer Vielzahl verschiedener Bundes- und Landesgesetze verankert. Problemfelder eröffnen sich bei den gewerberechtlichen und ladenschlußrechtlichen Beschäftigungs- und Betriebsverboten sowie den Sonn- und Feiertagsgesetzen der Länder (vgl. dazu u.a.: *Däubler*, Sonntagsarbeit aus technischen und wirtschaftlichen Gründen, DB Beilage 7/88; *Stober*, Ladenschlußgesetz, 2. Aufl. 1988; *Zmarzlik*, Die Neuregelung des Arbeitsschutzes, DB 1985, S. 2349 ff; *Mattner*, Sonn- und Feiertagsrecht, 1988; *ders.*, Das Arbeits- und Handlungsverbot an Sonn- und Feiertagen, NWB 1988, Fach 30, S. 673 ff; *ders.*, Sonntagsruhe im Reisegewerbe, NZA 1988, S. 528 ff).

II. Zahl der Verbote gestiegen

Gegenstand der Untersuchung war u. a. die Zahl der jährlichen Untersagungen auf der Grundlage der Sonn- und Feiertagsgesetze. Registriert wurden 958 Fälle, wobei diejenigen nicht erfaßt werden konnten, bei denen der Störer auf den Verstoß gegen das Sonn- und Feiertagsgesetz lediglich hingewiesen wurde und daraufhin die Tätigkeit einstellte. Leichte, das Ergebnis der Umfrage jedoch nicht wesentlich beeinflussende Ungenauigkeiten ergeben sich für die Jahre vor 1975 dadurch, daß in einigen Städten

die Vorgänge nicht vollständig archiviert wurden.

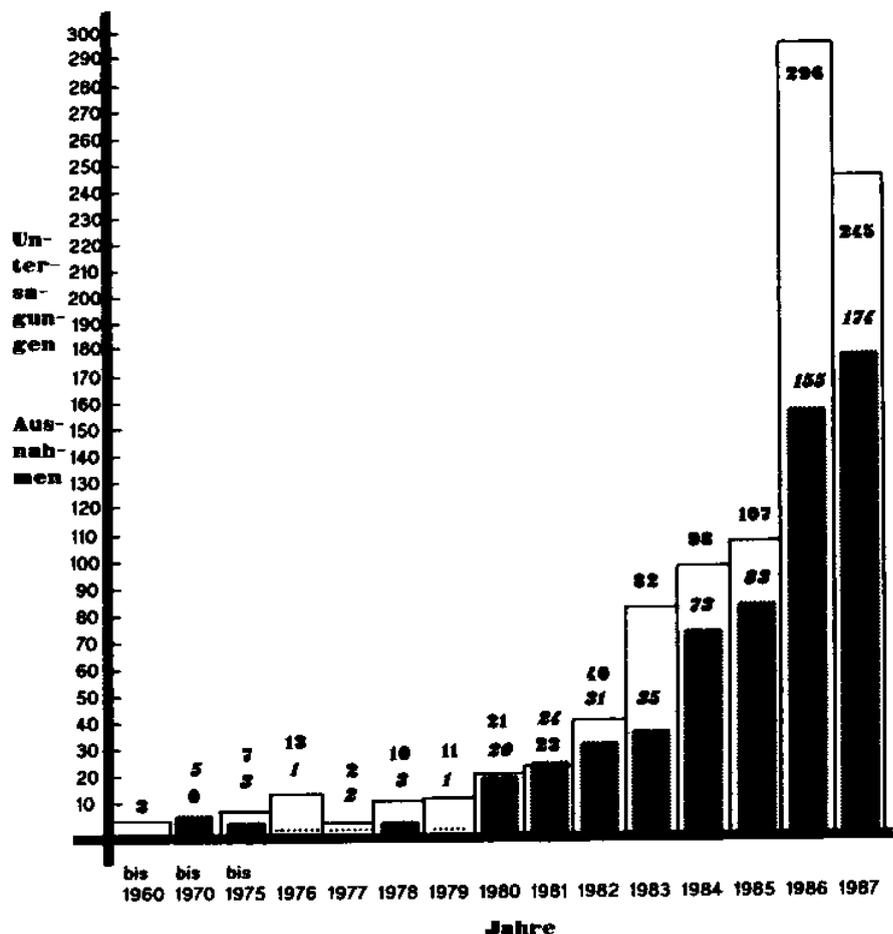
Auffällig ist der enorme Anstieg der Untersagungsfälle seit 1983 (Graphik Nr. 1). Die Stellungnahme der Städte zu diesem Phänomen bestätigen eine bislang durch gesellschaftswissenschaftliche Forschungen (vgl. *Rinderspacher*, Am Ende der Woche – Die soziale und kulturelle Bedeutung des Wochenendes, 1987; *Przybytski/Rinderspacher*, Das Ende einer gemeinsamen Zeit – Risiken neuer Arbeitszeitgestaltungen und Öffnungszeiten, 1988) gewonnene Erkenntnis: Es ist ein verändertes Freizeitverhalten der Bevölkerung feststellbar, das insbesondere zum vermehrten Angebot von Dienstleistungen führt.

Darüber hinaus wurden sonntägliche Betätigungen von den Städten als Rechts- und Verwaltungsproblem erkannt, mit der Folge, daß die bis dahin wenig bekannten Sonn- und Feiertagsgesetze immer häufiger angewandt wurden.

1. Arbeits- und Handlungsverbote

Spitzenreiter auf der Skala der Untersagungen sind die Autowaschanlagen (siehe Graphik Nr. 2). Der Vergleich mit veröffentlichten Fällen zeigt, daß der Betrieb solcher Anlagen an Sonntagen als Fragestellung noch unterschätzt wurde. Untersagt wurden ferner folgende Betriebsformen: Reisebüro, Möbelverkauf, Bauarbeiten, Kfz-Reparatur, Pizza-Lie-

Graphik 1: Untersagungen und Ausnahmegenehmigungen



Jährliche Zahl der Untersagungen bzw. Ordnungswidrigkeiten und Ausnahmegenehmigungen (schattiert mit kursiven Zahlen) auf der Grundlage der Sonn- und Feiertagsgesetze.

ferservice, Video-Partnervermittlung, Paketdienst nach Polen, Computer- und sonstige Ausstellungen. Bei einigen dieser Betriebsformen bleibt rechtlich zu klären, wie die Konkurrenz der Feiertagsgesetze zu anderen Normen (z. B. Blumenverkauf – Ladenschlußgesetz) zu lösen ist. Häufig bereitete auch die Handhabung von Misch-, Hilfs- und Nebenbetrieben Abgrenzungsprobleme.

Vor dem Hintergrund der Überlegung, daß nicht alle Betriebsformen mit gleicher Intensität die Sonntagsruhe stören, wurden lediglich ca. 87% der Betriebsformen generell untersagt. Dagegen wurden mit Einschränkungen zugelassen: Ausstellungen, Gebrauchtwagen- und Flohmärkte, Kinderflohmärkte, Kunstmärkte und Fitneßstudios. Als Erleichterungen wurden gewährt: Der Betrieb für eine eingeschränkte Zahl von Sonn- und Feiertagen, für eine bestimmte Zahl von Stunden bzw. unter Beachtung der Zeit des Hauptgottesdienstes. Entscheidungskriterien waren die räumliche Lage der Tätigkeit und die Gewerblichkeit. Auf künstlerische Erscheinungsformen wurde Rücksicht genommen. Zum Teil wurde die Tätigkeit zeitweise geduldet.

2. Veranstaltungsverbote

Folgende Veranstaltungen wurden untersagt (Anzahl in Klammern): Sportveranstaltungen (10), Tanz (9), Zirkus (7),

Spielhallen (6) und Rockkonzerte (2) sowie ferner (je 1): Tierleistungsschau, Tierausstellung, Beatabend am 24.12., Discomusik in Gaststätten, Damencatch, Unterhaltungsveranstaltungen, Ausstellung, Verkaufsveranstaltung, Eishockey, Volksfest, Eisrevue, Münzbörse.

Veranstaltungsverbote fanden in der rechtswissenschaftlichen Literatur bislang kaum Beachtung. Wenngleich die Zahl ihrer Untersagungen gemessen an den Handlungsverboten geringer ist, so darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß z. B. von einem Sportveranstaltungsverbot ein großer Adressatenkreis betroffen ist. Beachtlich ist auch, daß Veranstaltungsverbote neuerdings auch stärker von den Kirchen gefordert werden. Es ist nicht auszuschließen, daß die Städte daraufhin ähnlich reagieren werden, wie dies seit 1983 auf Störungen i. S. d. Handlungsverbote geschah und eine noch stärkere Zunahme der Veranstaltungsverbote im Bereich des Möglichen liegt.

Rechtlich bleibt zu klären, ob einige der untersagten Veranstaltungen nicht bereits unter das Arbeits- und Handlungsverbot fallen (z. B. Verkaufs„veranstaltungen“). Beachtlich ist ferner der Umstand, daß in erheblichem Maße der Betrieb von Spielhallen an Ruhetagen untersagt wurde.

Klärungsbedürftig ist insoweit der Verbotstypus innerhalb der Feiertagsgesetze sowie das Verhältnis des Feiertagsgesetzes zur GewO (§§ 1, 33 i, 105 h GewO, Vorbehaltsklausel der Feiertagsgesetze für Bundesrecht).

III. Zahl der Ausnahmen stiegen ebenfalls

Mit der Zahl der Untersagungen ist nahezu in gleicher Weise die Zahl der Ausnahmegenehmigungen gestiegen (Graphik Nr. 1). Dieser Umstand dürfte ebenfalls eine Reaktion auf das veränderte Freizeitverhalten der Bevölkerung sein. Daneben ist die Sonntagsarbeit für Unternehmen im Dienstleistungssektor häufig ein lukratives Geschäft, so daß auch deshalb Ausnahmegenehmigungen stärker nachgefragt werden.

IV. Offene Fragen

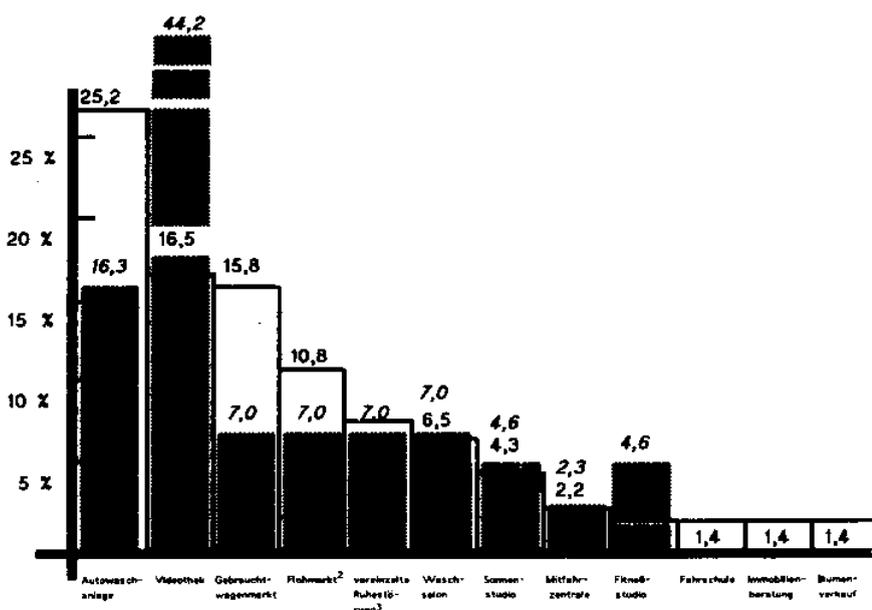
Auf die Frage, welche sonn- und feiertagsrechtliche Fragen die Städte für klärungsbedürftig halten, verwiesen diese auf folgende Punkte:

- Sehr häufig wurde auf die Problematik freizeitbezogener Sonntagsaktivitäten (Fitneßstudio; Sportanlagen; Videotheken) hingewiesen.
- Darüber hinaus wurde oft auch auf den Betrieb von Autowaschanlagen bzw. Waschsaloons oder die Veranstaltung von Trödel- oder Automärkten als schwierige Fallkonstellation hingewiesen. – Zum Teil wurden auch neue, bislang in Literatur und Rechtsprechung nicht erörterte Problemfälle, aufgeführt.
- Schließlich wurde auch mehrfach die Verschiedenheit der einzelnen Landesgesetze sowie die Unzeitgemäßheit einzelner Feiertage (z. B. 17. Juni) kritisiert.

Insgesamt zeigte sich, daß

- sich die in Literatur und Rechtsprechung vorherrschende Unsicherheit, sonntägliche Betätigungsformen rechtlich zu würdigen, auch in der Verwaltungspraxis niederschlägt,
- die Verwaltungen dennoch rechtzeitig, problembewußt flexibel auf Problemfälle reagiert haben,
- die praktischen Probleme von Literatur und Rechtsprechung noch nicht zur Zufriedenheit der Städte behandelt wurden und folglich noch zahlreiche sonn- und feiertagsrechtliche Fragen einer Klärung bedürfen.

Graphik 2: Arbeits- und Handlungsverbote¹



¹ Schattiert mit kursiven Prozentzahlen: Veröffentlichte Urteile in diesem Zeitraum zu den Handlungsverboten nach Betriebsarten

² Bei den Gebrauchtwagen- und Flohmärkten handelt es sich um sog. „Privatmärkte“, die nicht behördlich festgesetzt waren, § 69 GewO

³ Sägen, Hacken, Hämmern usw.