

Fall 10: Landesverfassungsbeschwerde

Im September 2012 beschließt der Landtag Mecklenburg-Vorpommern ein neues Ladenöffnungsgesetz (LöffG M-V). Nicht zuletzt, um die heimische Wirtschaft vom Weihnachtsgeschäft profitieren zu lassen, erlaubt § 10 den gewerblichen Verkauf an allen vier Adventssonntagen in der Zeit von 13:00 bis 20:00 Uhr ohne weitere Erlaubnis- oder Anzeigepflicht oder sonstige Voraussetzungen. Die Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland (ELKN) sieht in dieser Ermöglichung einen Verstoß gegen den Sonn- und Feiertagsschutz. Sie erhebt daher im November beim Landesverfassungsgericht in Greifswald Verfassungsbeschwerde.

Erstellen Sie ein Rechtsgutachten über die Erfolgsaussichten dieser Verfassungsbeschwerde.

Art. 139 WRV: „Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.“

Die Verfassungsbeschwerde der ELKN wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts M-V

Eine Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern für die Verfassungsbeschwerde gegen § 10 des LöffG M-V kann sich sowohl aus Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 8, 52 ff. LVerfGG M-V i.V.m. Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV, als auch aus Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 ff. LVerfGG M-V i.V.m. Art. 9 I LVerf M-V i.V.m. Art. 139 WRV ergeben.

II. Beschwerdefähigkeit

Die ELKN müsste nun beschwerdefähig sein. Landesverfassungsbeschwerdefähig nach Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, § 52 I LVerfGG M-V ist jeder, der sich auf eine Verletzung seiner Grundrechte berufen kann. Ob Grundrechte dabei nur solche nach Landesverfassungsrecht, oder auch nach Bundesverfassungsrecht sind, kann dahinstehen, zumal die bundesverfassungsrechtlichen Grundrechte über Art. 5 III LVerf M-V Bestandteil der Landesverfassung sind. Vorliegend könnte die ELKN Grundrechtsträgerin der Religionsfreiheit aus Art. 4 I, II GG sein. Die ELKN entstand durch Fusion der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche (NEK), der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs (ELLM) und der Pommerschen Evangelischen Kirche (PEK), welche alle drei Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus i.S.v. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV waren, so dass auch die ELKN gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V 3 WRV den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts hat. Damit ist sie eine juristische Person i.e.S. und fähig, Trägerin von Rechten zu sein. Allerdings sind die Grundrechte Abwehrrechte Privater gegenüber dem Staat, so dass fraglich ist, ob die ELKN als Religionsgemeinschaft mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts fähig ist, Trägerin von Grundrechten zu sein. Auch als öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft nimmt die ELKN jedoch keine staatlichen (Selbstverwaltungs-) Aufgaben wahr, sondern übt religionsgemeinschaftliche Selbstbestimmung i.S.v. Art. 137 III WRV aus und ist kein Teil des Staates. Sie ist also fähig, Grundrechtsträgerin zu sein. Konkret in Bezug auf die Religionsfreiheit inklusive des Sonn- und Feiertagsschutzes aus Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV ist sie nach einer Ansicht aufgrund des Doppelcharakters der Religionsfreiheit als Individual- und Kollektivgrundrecht direkt aus Art. 4 I, II GG, nach anderer Ansicht hingegen, die den Charakter der Religionsfreiheit als Kollektivgrundrecht ablehnt, aufgrund der wesensmäßigen Anwendbarkeit der Religionsfreiheit auf sie als inländische juristische Person i.w.S. indirekt über Art. 19 III GG Grundrechtsträgerin. Nach beiden Auffassungen ist die ELKN also Trägerin der Religionsfreiheit und damit beschwerdefähig.

Entsprechendes gilt – da nicht von vornherein jeglicher subjektivrechtliche Gehalt von Art. 139 WRV auszuschließen ist¹ – für die Verfassungsbeschwerdefähigkeit nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, § 58 I LVerfGG M-V i.V.m. Art. 9 I LVerf M-V i.V.m. Art. 139 WRV. Die ELKN ist somit auf beiden Wegen beschwerdefähig.

III. Beschwerdegegenstand

Gegenstand der Beschwerde nach Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 8, 52 I LVerfGG M-V müsste ein Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern sein. Die ELKN möchte hier gegen § 10 LöffG M-V vorgehen. Hierbei handelt es sich um ein Landesgesetz Mecklenburg-Vorpommerns. Damit liegt ein tauglicher Beschwerdegegenstand nach Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 8, 52 I LVerfGG M-V vor.

Beschwerdegegenstand nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 I LVerfGG M-V müsste ein Akt öffentlicher Gewalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern sein. Unter öffentlicher Gewalt sind dabei die drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative zu verstehen. Das LöffG M-V ist ein Akt der Legislative Mecklenburg-Vorpommerns; es liegt somit auch nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 I LVerfGG M-V ein tauglicher Beschwerdegegenstand vor.

IV. Beschwerdebefugnis

Desweiteren müsste die beschwerdeführende ELKN gem. Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, § 52 I LVerfGG M-V geltend machen können, durch § 10 LöffG M-V selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Grundrecht verletzt zu sein. Die ELKN ist selbst Trägerin der Religionsfreiheit inklusive des Sonn- und Feiertagsschutzes aus Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV (s.o.), weshalb nicht auszuschließen ist, dass sie durch die Ermöglichung des gewerblichen Verkaufs an allen Adventssonntagen durch § 10 LöffG M-V im eigenen Grundrecht verletzt wird. Gegenwärtig kann eine Verletzung durch § 10 LöffG M-V nur sein, wenn das Gesetz bereits in Kraft getreten ist. Es ist nicht bekannt, ob das LöffG M-V selbst eine Bestimmung über den Zeitpunkt seines Inkrafttretens enthält; es ist daher davon auszugehen, dass das Gesetz gem. Art. 58 III LVerf M-V am 14. Tag nach Ablauf des Verkündungstages in Kraft tritt. An welchem Tag das Gesetz i.S.v. Art. 58 I LVerf M-V im GVOBl. M-V verkündet wurde ist nicht bekannt. Da es jedoch vom Landtag im September beschlossen wurde ist davon auszugehen, dass es jetzt – im November – bereits in Kraft getreten ist. Die Regelung des § 10 LöffG M-V wirkt ohne weitere Voraussetzungen, so dass eine von ihm ausgehende Verletzung auch gegenwärtig wäre. Die ausdrücklich geforderte Unmittelbarkeit der Verletzung schließlich ist zu bejahen, wenn kein weiterer vermittelnder Akt öffentlicher Gewalt hinzutreten muss, um die Grundrechtsverletzung herbeizuführen. Die Verkaufsermöglichung durch § 10 LöffG M-V wirkt ohne weitere behördlicherseits zu erteilende Erlaubnis oder sonstige Voraussetzungen. Die nicht auszuschließende Grundrechtsverletzung wäre damit auch unmittelbar. Die ELKN ist demnach beschwerdebefugt.

Die Beschwerdebefugnis nach Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, § 52 I LVerfGG M-V impliziert hier die Beschwerdebefugnis nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, § 58 I LVerfGG M-V.

¹ OVG M-V, Beschl. v. 22.12.1999, Az. 2 M 99/99 = NVwZ 2000, 948 (949); OVG Schl.-H., Beschl. v. 25.11.2005, Az. 3 MR 2/05 = NordÖR 2005, 531 (531 f.). Auch nach der Rspr. in BVerfGE 125, 39 (79 f.), Urt. des Ersten Senats v. 1.12.2009, Az. 1 BvR 2857 und 2858/07 ist die Frage dogmatisch nicht als geklärt anzusehen.

V. Prozessvertretung

Die Beschwerdeführerin kann sich gem. § 18 I 1 LVerfGG M-V vertreten lassen; erst in der mündlichen Verhandlung muss sie sich gem. § 18 I 2 LVerfGG M-V vertreten lassen.

Für die juristische Person der ELKN handeln deren Organe und Organwalter, hier gem. Art. 77, 88, 91, 93 der Verfassung der ELKN entweder der Landesbischof als Vorsitzender oder der stellvertretende Vorsitzende gemeinsam mit einem weiteren Mitglied der Kirchenleitung; diese können durch gem. § 18 II LVerfGG M-V schriftlich zu erteilende und ausdrücklich auf das Verfassungsbeschwerdeverfahren bezogene Vollmacht einen Prozessbevollmächtigten bestellen.

VI. Form und Frist

Der verfahrenseinleitende Antrag ist gem. § 19 I 1 LVerfGG M-V schriftlich einzureichen und gem. § 19 I 2 i.V.m. § 54 bzw. § 60 LVerfGG M-V zu begründen. Von der Einhaltung dieser Voraussetzungen ist auszugehen.

Für die Landesverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 8, 52 I LVerfGG M-V gilt die Jahresfrist nach § 53 LVerfGG M-V, die mit Inkrafttreten des LöffG M-V zu laufen begann. Die im November erhobene Verfassungsbeschwerde wahrt diese Frist.

Für die Landesverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 I LVerfGG M-V gilt die Monatsfrist nach § 59 LVerfGG M-V, die mit Mitteilung des Aktes zu laufen beginnt. Der Verkündungstermin des LöffG M-V ist hier nicht bekannt; mangels gegenteiliger Angaben ist aber davon auszugehen, dass die im November erhobene Verfassungsbeschwerde auch die Monatsfrist wahrt.

VII. Rechtswegerschöpfung

Für die Landesverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 I LVerfGG M-V besteht zusätzlich das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung nach § 58 II 1 LVerfGG M-V. Gegen Landesgesetze ist jedoch kein Rechtsweg eröffnet, der zunächst ausgeschöpft werden könnte und müsste.

VIII. Subsidiarität gegenüber dem Bundesverfassungsgericht

Weiterhin besteht bei der Landesverfassungsbeschwerde nach Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 I LVerfGG M-V gem. Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, § 58 III LVerfGG M-V das zusätzliche Erfordernis, dass keine Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts besteht. In Betracht kommt eine Bundesverfassungsbeschwerde der ELKN nach Art. 4 I, II, Art. 140 i.V.m. Art. 139 WRV. Für eine solche wäre das BVerfG nach Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 I BVerfGG vollumfänglich zuständig. Die Landesverfassungsbeschwerde kann also wegen Subsidiarität nicht zulässiger Weise auf Art. 53 Nr. 7 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 9, 58 I LVerfGG M-V gestützt werden.

Die allein auf Art. 53 Nr. 6 LVerf M-V, §§ 11 I Nr. 8, 52 I LVerfGG M-V zu stützende Landesverfassungsbeschwerde ist nach alledem zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde der ELKN ist begründet, wenn sie durch § 10 LöffG M-V in ihrem Recht auf Sonn- und Feiertagsschutz aus Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV verletzt ist. Das ist der Fall, wenn ein bundesverfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff in den Schutzbereich ihrer Religionsfreiheit vorliegt.

I. Schutzbereich

Die ELKN fällt in den persönlichen Schutzbereich des Grundrechts (s.o.). Der Schutzbereich müsste zudem in sachlicher Hinsicht eröffnet sein. Die Religionsfreiheit schützt u.a. die Freiheit der Religionsausübung. Das Grundrecht wirkt nicht nur als Abwehrrecht gegenüber dem Staat, sondern auch als Verpflichtung des Staates zum Schutz der Grundrechtsträger vor Beeinträchtigungen durch Dritte. In Verbindung mit dem Sonn- und Feiertagsschutz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV ergibt sich eine Schutzpflicht des Gesetzgebers, Sonntage und staatlich anerkannte religiöse Feiertage grundsätzlich von werktäglicher Geschäftigkeit freizuhalten.² Die in Frage stehende Regelung zur Ladenöffnung an Adventssonntagen betrifft diesen Schutzbereich.

II. Eingriff

In den Schutzbereich müsste durch § 10 LöffG M-V eingegriffen werden. Eingriff ist jedes staatliche Handeln, das dem Grundrechtsträger ein Verhalten, das in den Schutzbereich des Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht oder mit Sanktionen belegt oder ihm eine Gewährleistung, die in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise verwehrt. Hier ermöglicht der Landesgesetzgeber durch § 10 LöffG M-V den gewerblichen Verkauf an allen vier Adventssonntagen in der Zeit von 13:00 bis 20:00 Uhr. Diese Sonntage werden also nicht von werktäglicher Geschäftigkeit freigehalten, worin ein Eingriff in den Schutzbereich zu erblicken ist.

III. Rechtfertigung

Zu prüfen ist nun, ob dieser Grundrechtseingriff bundesverfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

1. Einschränkung des Grundrechts

Das setzt zunächst voraus, dass die Religionsfreiheit von Verfassungs wegen einschränkbar ist. Art. 4 GG enthält keinen Gesetzesvorbehalt. In Frage kommen aber noch verfassungsimmanente Schranken in Form von kollidierendem materiellem Bundesverfassungsrecht. Die Verkaufsregelung aus § 10 LöffG M-V diene auch dazu, die heimische Wirtschaft vom Weihnachtsgeschäft profitieren zu lassen. Möglicherweise sollte das Land so einen Teil zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht der Bundesrepublik und der EU beitragen, welches in Art. 109 II GG als Staatsziel festgeschrieben ist. Zudem kommt die Berufsfreiheit der Gewerbetreibenden aus Art. 12 I GG als kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht.

Eine Beschränkung von Rechten kann gleichwohl nicht allein auf Verfassungsnormen gestützt werden, sondern erfordert aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes aus Art. 20 III, I GG zudem eine parlamentsgesetzliche Grundlage. Eine solche ist hier in Gestalt der landesgesetzlichen Regelung des § 10 LöffG M-V gegeben.

² BVerfGE 125, 39 (77, 85).

2. Verfassungsmäßigkeit des Schrankengesetzes

Das beschränkende Landesgesetz müsste seinerseits bundesverfassungskonform sein, um eingriffsrechtfertigend wirken zu können.

a. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Bundesverfassungsrechtliche Anforderung an die formelle Verfassungsmäßigkeit des LöffG M-V ist, dass die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Ladenöffnungs- bzw. -schlusszeiten bei den Ländern liegt. Das Recht des Ladenschlusses wurde durch die Föderalismusreform 2006 gem. Art. 74 I Nr. 11 GG ausdrücklich vom Recht der Wirtschaft ausgenommen und ist seither gem. Art. 70 I GG Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das LöffG M-V ist also formell verfassungsgemäß.

b. Materielle Verfassungsmäßigkeit

An materiellen Voraussetzungen ist hier die Einhaltung des rechtsstaatlichen Gebots der Verhältnismäßigkeit aus Art. 20 III GG zu prüfen. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist der Grundrechtseingriff nur gerechtfertigt, wenn ihm ein legitimer Zweck zugrunde liegt und der Eingriff zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist.

aa. Legitimer Zweck

Legitimer Zweck von § 10 LöffG M-V ist es, die heimische Wirtschaft vom Weihnachtsgeschäft profitieren zu lassen.

bb. Geeignetheit

Geeignet ist die Regelung, wenn durch sie der legitime Zweck erreicht wird oder sie dessen Erreichung zumindest förderlich ist. Die durch § 10 LöffG M-V erweiterten Ladenöffnungsmöglichkeiten führen möglicherweise zu höheren Umsätzen und auch höheren Einnahmen, womit die heimische Wirtschaft im Sinne des Normzwecks profitieren würde. Zu berücksichtigen ist, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt, so dass trotz fehlender Sicherheit in Bezug auf die Zweckdienlichkeit von der Geeignetheit der Regelung auszugehen ist.

cc. Erforderlichkeit

Erforderlich ist die Regelung, wenn sie von allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Erreichung des legitimen Zwecks bei gleicher Geeignetheit das mildeste Mittel darstellt. Möglicherweise könnten die verkaufsoffenen Sonntage mit gleichem Effekt über das Jahr verteilt werden. Dies ist aber in Hinblick auf die Vorweihnachtszeit nicht sicher; zudem ist auch hier die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu berücksichtigen, so dass mangels Existenz eines eindeutig mildereren aber ebenso effektiven Mittels von der Erforderlichkeit der Regelung auszugehen ist.

dd. Angemessenheit

Angemessen ist die Regelung schließlich, wenn bei Abwägung ihrer Vorteile gegen die aus ihr resultierenden Nachteile für die Allgemeinheit und den Einzelnen ihre Vorteile überwiegen. Die Ladenöffnungsmöglichkeiten nach § 10 LöffG M-V gereichen dem Sonn- und Feiertagsschutz aus Art. 139 WRV zum Nachteil. Vier ausnahmsweise verkaufsoffene Sonntage pro Jahr ließen sich jedoch grundsätzlich zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Verfassungsgüter wie Staatszielen oder Grundrechten anderer aufwiegen.³ Problematisch ist hier jedoch zum einen, dass vier hintereinander liegende Sonntage, an denen an jeweils sieben Stunden verkauft werden darf, ermöglicht werden, wodurch für einen geschlossenen Zeitraum von etwa einem Zwölftel des Jahres die Ausnahme von der Arbeitsruhe zur Regel wird, was dem von Art. 139 WRV geforderten Regel-Ausnahme-Verhältnis im Kern widerspricht.⁴ Zum anderen bedarf es nicht der Regelung des § 10 LöffG M-V, um das Staatsziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder die Berufsfreiheit der Gewerbetreibenden im Sinne praktischer Konkordanz zu wahren. Jedenfalls bei Abwägung der geringen potenziellen Vorteile durch die vier verkaufsoffenen Adventssonntage für gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht und Berufsfreiheit einerseits mit dem Sonn- und Feiertagsschutz der ELKN sowie anderer Religionsgemeinschaften, der einzelnen Gläubigen sowie den Trägern anderer Grundrechte, die sich etwa als Arbeitnehmer in Hinblick auf die körperliche und geistige Gesundheit über Art. 2 II 1, 2. Alt. GG i.V.m. Art. 140 GG, Art. 139 WRV ebenfalls auf den Sonn- und Feiertagsschutz berufen können, sowie ferner des Sonn- und Feiertagsschutzes als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 I GG und damit zugleich des Staatsziels der Sozialstaatlichkeit andererseits,⁵ fällt das Ergebnis zugunsten des Sonn- und Feiertagsschutzes aus. Die Regelung des § 10 LöffG M-V ist folglich nicht angemessen.

Sie verstößt damit gegen materielles Bundesverfassungsrecht.

§ 10 LöffG M-V kann daher den Grundrechtseingriff nicht rechtfertigen.

Es liegt mithin ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die kollektive Religionsfreiheit der ELKN aus Art. 4 I, II GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV vor.

Damit ist die ELKN in ihrer Religionsfreiheit verletzt; ihre Verfassungsbeschwerde ist auch begründet.

C. Ergebnis

Die Landesverfassungsbeschwerde der ELKN wird Erfolg haben. Das Landesverfassungsgericht wird gem. § 57 LVerfGG M-V die Nichtigkeit von § 10 LöffG M-V feststellen.

3 BVerfGE 125, 39 (85).

4 BVerfGE 125, 39 (85, 95 f.).

5 Vgl. zu den verschiedenen Verfassungsbezügen des Sonn- und Feiertagsschutzes BVerfGE 125, 39 (82).