

Vf. 77-II-11



verkündet am 21. Juni 2012

gez. Franz
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

**In dem Verfahren
der abstrakten Normenkontrolle**

auf Antrag des Abgeordneten Stefan Brangs
und weiterer 42 Mitglieder des 5. Sächsischen Landtags,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Friedrich Kühn,
Uferstraße 21, 04105 Leipzig,

zur verfassungsrechtlichen Prüfung einzelner Vorschriften des Gesetzes über die
Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im
Freistaat Sachsen

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfas-
sungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Jürgen Rühmann, Christoph Degenhart,
Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips und Hans-Heinrich
Trute

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. April 2012

für Recht erkannt:

I.

1. **§ 8 Abs. 1 Satz 1, § 10 Abs. 1 des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes (Sächsisches Ladenöffnungsgesetz – SächsLadÖffG) vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338), das durch Art. 39 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist, sowie § 4 Abs. 3 Satz 1 Nummer 4 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen (SächsSFG) in der Fassung des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) sind mit der Sächsischen Verfassung vereinbar.**
2. **§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nummer 5 SächsSFG in der Fassung des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) ist mit Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV unvereinbar und nichtig.**

II.

Der Freistaat Sachsen hat den Antragstellern die notwendigen Auslagen zu 1/6 zu erstatten.

Gründe:

A.

Die Antragsteller wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen Vorschriften des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen (Sächsisches Ladenöffnungsgesetz – SächsLadÖffG) vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338), das durch Art. 39 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist, und gegen Vorschriften des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen (SächsSFG) vom 10. November 1992 (SächsGVBl. S. 274), das zuletzt durch das Gesetz vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) geändert worden ist.

I.

1. Die Ladenschlusszeiten waren zunächst bundeseinheitlich durch das Gesetz über den Ladenschluss (Ladenschlussgesetz – LadSchlG) vom 28. November 1956 (BGBl. I S. 875) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juni 2003 (BGBl. I S. 744), das zuletzt durch Art. 228 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist, geregelt. Das Ladenschlussgesetz sieht in § 3 u.a. eine Schließung der Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen sowie montags bis samstags bis 6 Uhr und ab 20 Uhr vor. Gemäß § 14 LadSchlG dürfen abweichend hiervon Verkaufsstellen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens vier durch Rechtsverordnungen der Landesregierungen oder der von ihnen bestimmten Stellen festzulegenden Sonn- und Feiertagen geöffnet sein. Der Zeitraum der Öffnung darf fünf zusammenhängende Stunden nicht überschreiten, muss spätestens um 18 Uhr enden und soll außerhalb der Zeit des Hauptgottesdienstes liegen. Sonn- und Feiertage im Dezember dürfen nicht freigegeben werden. Unter der Überschrift „Besonderer Schutz der Arbeitnehmer“ findet sich im Dritten Abschnitt des Ladenschlussgesetzes auszugsweise folgende Regelung:

§ 17**Arbeitszeit an Sonn- und Feiertagen**

(1) In Verkaufsstellen dürfen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen nur während der ausnahmsweise zugelassenen Öffnungszeiten (§§ 4 bis 15 und die hierauf gestützten Vorschriften) und, falls dies zur Erledigung von Vorbereitungs- und Abschlussarbeiten unerlässlich ist, während insgesamt weiterer 30 Minuten beschäftigt werden.

(2) Die Dauer der Beschäftigungszeit des einzelnen Arbeitnehmers an Sonn- und Feiertagen darf acht Stunden nicht überschreiten.

(2a) In Verkaufsstellen, die gemäß § 10 oder den hierauf gestützten Vorschriften an Sonn- und Feiertagen geöffnet sein dürfen, dürfen Arbeitnehmer an jährlich höchstens 22 Sonn- und Feiertagen beschäftigt werden. Ihre Arbeitszeit an Sonn- und Feiertagen darf vier Stunden nicht überschreiten.

(3) Arbeitnehmer, die an Sonn- und Feiertagen in Verkaufsstellen gemäß §§ 4 bis 6, 8 bis 12, 14 und 15 und den hierauf gestützten Vorschriften beschäftigt werden, sind, wenn die Beschäftigung länger als drei Stunden dauert, an einem Werktag derselben Woche ab 13 Uhr, wenn sie länger als sechs Stunden dauert, an einem ganzen Werktag derselben Woche von der Arbeit freizustellen; mindestens jeder dritte Sonntag muss beschäftigungsfrei bleiben. Werden sie bis zu drei Stunden beschäftigt, so muss jeder zweite Sonntag oder in jeder zweiten Woche ein Nachmittag ab 13 Uhr beschäftigungsfrei bleiben. Statt an einem Nachmittag darf die Freizeit am Sonnabend- oder Montagvormittag bis 14 Uhr gewährt werden. Während der Zeiten, zu denen die Verkaufsstelle geschlossen sein muss, darf die Freizeit nicht gegeben werden.

(4) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Verkaufsstellen können verlangen, in jedem Kalendermonat an einem Samstag von der Beschäftigung freigestellt zu werden.

(5) Mit dem Beschicken von Warenautomaten dürfen Arbeitnehmer außerhalb der Öffnungszeiten, die für die mit dem Warenautomaten in räumlichem Zusammenhang stehende Verkaufsstelle gelten, nicht beschäftigt werden.

(6) (weggefallen)

(7) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, zum Schutze der Arbeitnehmer in Verkaufsstellen vor übermäßiger Inanspruchnahme ihrer Arbeitskraft oder sonstiger Gefährdung ihrer Gesundheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen,

1. dass während der ausnahmsweise zugelassenen Öffnungszeiten (§§ 4 bis 16 und die hierauf gestützten Vorschriften) bestimmte Arbeitnehmer nicht oder die Arbeitnehmer nicht mit bestimmten Arbeiten beschäftigt werden dürfen,

...

Mit dem am 1. September 2006 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl. I S. 2034) änderte der Verfassungsgeber den Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung. Nach dem geänderten Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erstreckt sich diese nunmehr auf:

„das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte.“

Nachdem der Sächsische Landtag am 16. November 2006 zunächst das Sächsische Ladenöffnungsvorschaltgesetz beschlossen hatte (SächsGVBl. S. 497), beschloss er am 16. März 2007 das Sächsische Ladenöffnungsgesetz (SächsGVBl. S. 42), welches am 1. April 2007 in Kraft und am 31. Dezember 2010 wieder außer Kraft trat. Im Juli 2010 brachte die Sächsische Staatsregierung den Entwurf eines Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen (Drs. 5/3083) in den Sächsischen Landtag ein. Der Gesetzentwurf sah u.a. werktägliche Öffnungszeiten von 6 bis 22 Uhr, ein grundsätzliches Öffnungsverbot außerhalb dieser Zeiten und an Sonn- und Feiertagen sowie in § 7 den Verkauf bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen in den aufgrund eines besonderen Besucheraufkommens von der Landesdirektion anerkannten Ausflugsorten vor. Die Ausflugsorte, die bis zum Inkrafttreten des auf der Grundlage des Entwurfs beschlossenen Gesetzes anerkannt worden waren, sollten nach Absatz 3 Satz 5 der Regelung im Sächsischen Amtsblatt veröffentlicht werden. Darüber hinaus sollten nach § 10 des Entwurfs Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen während der ausnahmsweise zugelassenen Öffnungszeiten und, falls dies zur Erledigung von Vorbereitungs- und Abschlussarbeiten unerlässlich ist, während insgesamt weiterer 30 Minuten beschäftigt werden dürfen. Zu den verkaufsoffenen Sonntagen sah der Entwurf folgende Regelung vor:

§ 8

Verkaufsoffene Sonntage

(1) Die Gemeinden werden ermächtigt, abweichend von § 3 Absatz 2, die Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet aus besonderem Anlass an jährlich bis zu 4 Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr durch Rechtsverordnung zu gestatten. Die Freigabe kann auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden. Wird die Öffnung von Verkaufsstellen derart beschränkt, ist diese Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht.

(2) Über Absatz 1 hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 2 aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse, insbesondere von traditionellen Straßenfesten, Weihnachtsmärkten und speziellen Firmenjubiläen, an einem weiteren Sonntag je Kalenderjahr zwischen 12 und 18 Uhr zu gestatten, soweit die Verkaufsstellen von dem Ereignis betroffen sind. Die Gestattung erfolgt durch Rechtsverordnung, in der das von dem Ereignis betroffene Gebiet zu bezeichnen ist; damit ist diese Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das bezeichnete Gebiet verbraucht.

(3) Der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag und der Totensonntag sind von der Freigabe nach den Absätzen 1 und 2 ausgeschlossen. Gleiches gilt für Sonntage, auf die der 24. Dezember oder ein gesetzlicher Feiertag nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen fällt.

Zugleich enthielt der Gesetzentwurf in Artikel 2 eine Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen. Von dem für die Sonntage geltenden Verbot öffentlich bemerkbarer Arbeiten und sonstiger Handlungen, die geeignet sind, die Ruhe des Tages zu beeinträchtigen, sollte danach der Betrieb von Videotheken zwischen 13 und 19 Uhr und der Betrieb von Waschanlagen für Kraftfahrzeuge ausgenommen sein.

Zur Begründung des Gesetzentwurfs führte die Staatsregierung aus, als Ausflugsorte nach § 7 des Entwurfs kämen solche Gemeinden in Betracht, die durch besondere touristische Anziehungspunkte Ziel eines erheblichen regionalen und überregionalen Tagesausflugsverkehrs seien. Dieser Verkehr solle ein wirtschaftlich bedeutenden Faktor für die Gemeinde sein und sich auch im übernachtungsgebundenen Reiseverkehr widerspiegeln. Der Landesdirektion werde die Möglichkeit eingeräumt, nach Ablauf von 10 Jahren oder bei Vorliegen besonderer Anhaltspunkte die Anerkennung einer Gemeinde zu überprüfen. Hinsichtlich der Gemeinden, die über die Ladenschlussverordnung zunächst als anerkannt gelten, beginne diese Frist am 1. Januar 2011. Im Übrigen habe eine Expertenbefragung ergeben, dass der Umsatzstagnation im Einzelhandel nur wirksam begegnet werden könne, wenn der Handel mit entsprechenden Angebotsstrategien auf die veränderten und differenzierten Kundenerwartungen reagiere. Dabei gewinne der Verkauf im Rahmen von Einkaufsveranstaltungen an Bedeutung. Inhabergeführte Fachgeschäfte profitierten von regionalen Ereignissen. Die Regelung zu den verkaufsoffenen Sonntagen ermächtige die Gemeinden, durch Rechtsverordnung ausnahmsweise eine Ladenöffnung an Sonntagen zuzulassen. Die vorgesehenen Beschränkungen zeigten, dass ein verkaufsoffener Sonntag die Ausnahme bilde. Die Sonntagsöffnung dürfe nur bei Vorliegen eines besonderen Anlasses (Sachgrund) zugelassen werden. Ein derartiger Anlass liege beispielsweise dann vor, wenn die Veranstaltung eines besonderen Ereignisses, z.B. eines Stadtfestes oder eines jahreszeitlichen Festes, wie z.B. eines Frühlings- oder Herbstfestes, geplant sei. Die Öffnung dürfe zudem grundsätzlich nicht an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen erfolgen. Abweichungen hiervon seien nur bei Vorliegen rechtfertigender – gerade für die betreffende Region spezifischer – Gründe von besonderem Gewicht (z.B. das stark jahreszeitlich ausgerichtete Kunstgewerbe und -handwerk im Erzgebirge) möglich. Über die in § 8 Abs. 1 des Entwurfs vorgesehene Öffnung an vier Sonntagen hinaus bzw. unabhängig davon ermögliche Absatz 2 eine weitere Sonntagsöffnung aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse. Hierzu zählten insbesondere traditionelle Straßenfeste, Weihnachtsmärkte und Firmenjubiläen, mithin Ereignisse mit hohem örtlichen Bezug oder einer nachweisbaren Tradition. Es würden nur diejenigen Verkaufsstellen privilegiert, welche von dem Ereignis direkt oder indirekt betroffen seien bzw. räumlich nah am Ort des Geschehens lägen. Damit würden die bereits in Absatz 1 ähnlich normierten Voraussetzungen nochmals enger gefasst. Vor allem die Gemeinden im Erzgebirge könnten danach gemäß ihrer regionalen Tradition an Sonntagen im Advent die Ladengeschäfte aus Anlass von traditionellen Weihnachtsmärkten oder Bergparaden öffnen. Dabei könne auch die für die jeweilige Region typische wirtschaftliche Bedeutung des Ereignisses Berücksichtigung finden. § 10 des Entwurfs verzichte auf die Übernahme der Vorschrift des § 17 LadSchlG, da das Arbeitszeitrecht zur Gesetzgebungs-

kompetenz des Bundes zähle. Auch aus Gründen der Rechtsvereinfachung werde auf eigenständige sächsische Regelungen verzichtet. Im Übrigen hätten sich in den letzten Jahren die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und das Freizeitverhalten der Bevölkerung geändert. Die Öffnung von Videotheken und Waschanlagen für Kraftfahrzeuge an den Sonntagen werde heute von einem Großteil der Bevölkerung nicht mehr als störend empfunden, sondern eher als positive Änderung begrüßt. Zahlreiche im Rahmen der Aktion „Paragraphen-Pranger“ eingereichte Vorschläge der Bürger hätten darauf abgezielt, den Betrieb automatischer Waschanlagen und den Videoverleih an den Sonn- und Feiertagen zuzulassen. Flexible Arbeitszeiten und eine geänderte Freizeitgestaltung führten dazu, dass der Bürger auch an Sonn- und Feiertagen bestimmte Dienstleistungen in Anspruch nehmen wolle. Das Interesse auf Erholung an den Sonn- und Feiertagen sei in den Vordergrund getreten. Es sei besonders wichtig geworden, sich spontan, der momentanen Stimmung entsprechend, für die Nutzung eines bestimmten Freizeitangebotes zu entscheiden. Zu den Freizeitvergnügungen zählten auch das Anschauen von Filmen auf Video oder DVD zu Hause. Videotheken leisteten gleichzeitig einen Beitrag zur kulturellen Bildung und Unterhaltung sowie zur Befriedigung eines Freizeitbedürfnisses. Es gebe ein starkes Interesse, die in vielen Haushalten vorhandene moderne Technik zur Vorführung von DVDs und anderen Medien auch an den Sonntagen, z.B. gemeinsam mit Freunden oder im Kreise der Familie, zu nutzen. Zudem arbeiteten viele Menschen lange und/oder außerhalb ihres Wohnortes. Sie hätten dadurch kaum Zeit, ihr Kraftfahrzeug, auf das sie täglich angewiesen seien, innerhalb der regulären Öffnungszeiten zu waschen. Es solle ihnen deshalb ermöglicht werden, diese Tätigkeit, die für viele Kraftfahrzeugbesitzer auch eine Art Freizeitgestaltung sei, flexibel an den Sonntagen ausüben zu können. Die gestattete Öffnung der Waschanlagen beziehe sich auf alle Einrichtungen dieser Art, egal ob sie mit oder ohne Bedienpersonal bzw. zusammen mit einer Tankstelle oder unabhängig von einer solchen betrieben würden. Auch Selbstbedienungswaschanlagen oder Münzautomaten würden erfasst. Der Gesetzgeber könne im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten, Rücksicht nehmen. Um eine ungehinderte Religionsausübung zu gewährleisten, werde den Videotheken lediglich eine Sonntagsöffnung von 13 bis 19 Uhr gestattet. Die im Unterschied zu den Videotheken vorgesehene ganztägige Öffnung der Waschanlagen an Sonntagen sei aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Während sich Videotheken oftmals im innerstädtischen Bereich befänden, sei dies bei Waschanlagen für Kraftfahrzeuge nicht der Fall. Diese befänden sich eher in Industriegebieten und nur relativ selten in Innenstädten. Bereits durch die Genehmigung der Anlage sei sichergestellt, dass durch deren Betrieb kein störender Einfluss auf die Umwelt ausgehe. Aufgrund der lediglich geringfügigen Ergänzung der bestehenden Ausnahmeregelungen werde der Charakter des Sonntags als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung beibehalten. Die Öffnung von Videotheken und Waschanlagen sei nicht geeignet, dem Sonntag ein Gepräge der ausschließlich erwerbsorientierten Aktivität zu geben. Zudem könne die Öffnung der Waschanlagen für Kraftfahrzeuge an den Sonntagen dazu beitragen, das unerlaubte private Waschen der Kraftfahrzeuge zu minimieren und dadurch den Umweltschutz zu fördern. Es sei gerechtfertigt, die Öffnung von Videotheken und Waschanlagen an den Sonntagen im Kontext mit der Öffnung von anderen Einrichtungen für die Freizeitgestaltung wie z.B. Kinos, Theater, Museen oder Schwimmbäder zu sehen. Die vorgesehene Öffnung gebe dem Einzelnen die Möglichkeit der physischen und psychischen Regeneration am Sonntag und erfülle somit den Schutzzweck der Sonn- und Feiertagsruhe.

Ein Änderungsantrag der CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion sah die Anfügung folgenden Satzes in § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vor:

„Einem verkaufsoffenen Sonntag nach Satz 1 kann maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag unmittelbar folgen. Werden zwei aufeinanderfolgende Sonntage für die Öffnung von Verkaufsstellen freigegeben, ist die Öffnung von Verkaufsstellen an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen unzulässig.“

§ 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs sollte nach dem Änderungsantrag wie folgt gefasst werden:

„(2) Über Absatz 1 hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen abweichend von § 3 Absatz 2 aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse, insbesondere von traditionellen Straßenfesten, Weihnachtsmärkten und *örtlich bedeutenden Jubiläen*, an einem weiteren Sonntag je Kalenderjahr zwischen 12 bis 18 Uhr zu gestatten, soweit die Verkaufsstellen von dem Ereignis betroffen sind. Die Gestattung erfolgt durch Rechtsverordnung, in der das von dem Ereignis betroffene Gebiet zu bezeichnen ist; damit ist die Möglichkeit dieser Sonntagsöffnung für das *betroffene* Gebiet verbraucht. *Die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse ist innerhalb einer Gemeinde nur an bis zu acht Sonntagen je Kalenderjahr zulässig.*“

Darüber hinaus sollten die Öffnungszeiten der Videotheken auf 12 bis 20 Uhr erweitert werden. Die beantragten Änderungen seien zur Gewährleistung der regelmäßigen Arbeitsruhe an Sonntagen erforderlich. Sie stellten sicher, dass über ein gesamtes Gemeindegebiet kein in sich geschlossener Zeitblock von mehr als zwei Sonntagen vom Grundsatz der Arbeitsruhe ausgenommen sei und dass insbesondere in größeren Gemeinden kein Flickenteppich entstehe, auf dem aus unterschiedlichen Anlässen die Sonntagsöffnung die Regel werde. Maßgeblich für die Betroffenheit sei im Wesentlichen die Nähe der Verkaufsstelle zum Ereignis. Der räumliche Zusammenhang stelle sicher, dass es nur im Umfeld des Ereignisses zu Geschäftsöffnungen komme. Der Antrag wurde angenommen. Weitere Änderungsanträge, u.a. der Antrag, dem § 8 Abs. 2 des Entwurfs den Satz anzufügen: „Absatz 1, Sätze 2 und 3 bleiben unberührt.“, um zu verdeutlichen, dass verkaufsoffene Sonntage nach § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs nicht zwischen die bereits nach Absatz 1 verkaufsoffenen Sonntage eingestreut werden könnten, wurden abgelehnt.

Am 3. November 2010 beschloss der Sächsische Landtag das Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen. Das am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen enthält u.a. nachfolgende Regelungen:

§ 3

Öffnungszeiten

(1) Montags bis sonnabends dürfen Verkaufsstellen von 6 bis 22 Uhr öffnen. Am 24. Dezember dürfen Verkaufsstellen, sofern dieser Tag auf einen Werktag fällt, von 6 bis 14 Uhr öffnen.

(2) Außerhalb der in Absatz 1 genannten Zeiten und an Sonn- und Feiertagen sind die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann verbo-

ten, soweit nicht durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes etwas anderes bestimmt wird (allgemeine Ladenschlusszeiten).

...

§ 7

Verkauf bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen

...

(2) An Sonn- und Feiertagen dürfen Verkaufsstellen

1. in staatlich anerkannten Kur- und Erholungsorten,
2. in kirchlich anerkannten Wallfahrtsorten,
3. in einzeln zu bestimmenden Ausflugsorten,

die eine oder mehrere der nachfolgend genannten Waren ausschließlich oder in erheblichem Umfang führen, abweichend von § 3 Abs. 2 zum Verkauf von Reisebedarf, Sportartikeln, Badegegenständen, Devotionalien sowie Waren, die für diese Orte kennzeichnend sind, in der Zeit von 11 bis 20 Uhr für die Dauer von 8 Stunden geöffnet sein.

(3) Auf Antrag der Gemeinde wird diese als Ausflugsort nach Absatz 2 Nr. 3 anerkannt, wenn insbesondere das Kriterium des besonderen Besucheraufkommens erfüllt ist. Über die Anerkennung entscheidet die zuständige Landesdirektion. Jeweils nach Ablauf von 10 Jahren oder wenn Umstände auf das Fehlen einer Anerkennungsvoraussetzung hindeuten, kann die zuständige Landesdirektion die Anerkennung überprüfen. Die Anerkennung als Ausflugsort sowie die Aberkennung werden im Sächsischen Amtsblatt bekannt gemacht. Die bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes anerkannten Ausflugsorte werden im Sächsischen Amtsblatt veröffentlicht.

§ 8

Verkaufsoffene Sonntage

(1) Die Gemeinden werden ermächtigt, abweichend von § 3 Abs. 2, die Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet aus besonderem Anlass an jährlich bis zu 4 Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr durch Rechtsverordnung zu gestatten. Einem verkaufsoffenen Sonntag nach Satz 1 kann maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag unmittelbar folgen. Werden zwei aufeinanderfolgende Sonntage für die Öffnung von Verkaufsstellen freigegeben, ist die Öffnung von Verkaufsstellen an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen unzulässig. Die Freigabe kann auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden. Wird die Öffnung von Verkaufsstellen derart beschränkt, ist diese Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht.

(2) Über Absatz 1 hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 2 aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse, insbesondere von traditionellen Straßenfesten, Weihnachtsmärkten und örtlich bedeutenden Jubiläen, an einem weiteren Sonntag je Kalenderjahr zwischen 12 und 18 Uhr zu gestatten, soweit die Verkaufsstellen von dem Ereignis betroffen sind. Die Gestattung erfolgt durch Rechtsverordnung, in der das von dem Ereignis betroffene Gebiet zu bezeichnen ist; damit ist die Möglichkeit dieser Sonntagsöffnung für das betroffene Gebiet verbraucht. Die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse ist innerhalb einer Gemeinde nur an bis zu acht Sonntagen je Kalenderjahr zulässig.

(3) Der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag und der Totensonntag sind von der Freigabe nach den Absätzen 1 und 2 ausgeschlossen. Gleiches gilt für Sonntage, auf die der 24. Dezember oder ein gesetzlicher Feiertag nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen vom 10. November 1992 (SächsGVBl. S. 536), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338, 340), in der jeweils geltenden Fassung, fällt.

§ 10**Arbeitszeiten an Sonn- und Feiertagen und Aufsicht**

(1) In Verkaufsstellen dürfen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen nur während der ausnahmsweise zugelassenen Öffnungszeiten und, falls dies zur Erledigung von Vorbereitungs- und Abschlussarbeiten unerlässlich ist, während insgesamt weiterer 30 Minuten beschäftigt werden.

(2) Im Übrigen finden auf die Beschäftigung von Arbeitnehmern in Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) vom 6. Juni 1994 (BGBl. I S. 1170, 1171), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 15. Juli 2009 (BGBl. I S. 1939, 1946) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.

(3) Die Aufsicht über die Ausführung der Vorschriften im Sinne der Absätze 1 und 2 übt die Landesdirektion Dresden aus.

Durch die am 21. Dezember 2010 in Kraft getretene Änderung erhielt § 4 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen folgende Fassung:

§ 4**Allgemeine Schutzvorschrift**

(1) Die Sonntage und die gesetzlichen Feiertage sind als Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung nach Maßgabe der gewerbe- und arbeitsrechtlichen Vorschriften sowie der Bestimmungen dieses Gesetzes geschützt.

(2) An den Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen sind öffentlich bemerkbare Arbeiten und sonstige Handlungen, die geeignet sind, die Ruhe des Tages zu beeinträchtigen, verboten, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

(3) Absatz 2 gilt nicht für

1. den Betrieb der Post, der Eisenbahnen und sonstiger Unternehmen, die der Personenbeförderung dienen, sowie der Hilfseinrichtungen des Verkehrs mit der Maßgabe, dass Instandsetzungsarbeiten an Kraftfahrzeugen nur vorgenommen werden dürfen, soweit sie für die Weiterfahrt erforderlich sind;

2. unaufschiebbare Arbeiten, die erforderlich sind

a) zur Abwendung eines Schadens an Gesundheit oder Eigentum,

b) zur Befriedigung häuslicher Bedürfnisse,

c) in landwirtschaftlichen Betrieben, insbesondere zur Ernte,

d) zur Be- oder Verarbeitung leicht verderblicher Nahrungsmittel und zur Versorgung der Bevölkerung mit Milch;

3. leichte Arbeiten nicht gewerblicher Art in Gärten, die keine störenden Geräusche verursachen,

4. den Betrieb von Videotheken an den Sonntagen zwischen 12.00 und 20.00 Uhr,

5. den Betrieb von Waschanlagen für Kraftfahrzeuge an den Sonntagen.

Satz 1 Nr. 4 und 5 gilt nicht für den Ostersonntag und Pfingstsonntag sowie für solche Sonntage, auf die ein gesetzlicher Feiertag nach § 1 Abs. 1 oder ein Gedenk- und Trauertag nach § 2 fällt.

(4) Soweit Arbeiten an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen zulässig sind, ist auf das Wesen des Tages Rücksicht zu nehmen.

II.

Die Antragsteller beantragen,

§ 8 Abs. 1 Satz 1, § 10 Abs. 1 des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) sowie § 4 Abs. 3 Satz 1 Nummern 4 und 5 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen (SächsSFG) in der Fassung des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) für nichtig zu erklären.

Darüber hinaus regen sie an, weitere Vorschriften des Gesetzes, insbesondere § 7 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG, einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen.

1. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und das Wesentlichkeitsprinzip. Die Regelung greife in den verfassungsrechtlichen Schutz des Sonntags aus Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV ein.

Durch Art. 139 WRV werde die Existenz von Sonn- und gesetzlich anerkannten Feiertagen als Institution an sich gewährleistet. Der Gewährung des freien Sonntags komme nicht nur unter religiösen Gesichtspunkten, sondern insbesondere auch als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips grundlegende Bedeutung zu. Der Sonntagsschutz wirke sich auch auf die Grundrechte der Kirchen aus Art. 4 GG, der Beschäftigten aus Art. 2 und 6 GG und der Vereine und Gewerkschaften aus Art. 9 GG aus. Von dem grundsätzlichen Gebot der Sonn- und Feiertagsruhe könne es Ausnahmen nur im Interesse der Verwirklichung des Schutzzweckes von Art. 139 WRV selbst (Arbeit für den Sonntag) oder im Interesse des Schutzes anderer verfassungsrechtlich geschützter Güter (Arbeit trotz des Sonntags) geben. Das Einkaufen selbst diene nicht der seelischen Erhebung und sei damit nicht zur Verwirklichung des Zwecks der Sonn- und Feiertagsruhe erforderlich. Daher seien Tätigkeiten im Zusammenhang mit Ladenöffnungen als Arbeit trotz des Sonntags zu qualifizieren, sodass diese nur dann zulässig seien, wenn sie zum Schutz höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter erforderlich seien. Rein wirtschaftliche Interessen der Händler oder ein alltägliches Einkaufsinteresse der Kunden rechtfertigten eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz nicht.

Wegen der Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes seien an die Bestimmtheit der gesetzlichen Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes besonders hohe Anforderungen zu stellen. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG werde dem nicht gerecht. Der Begriff „aus besonderem Anlass“ sei zu weit gefasst, um daraus das vom Gesetzgeber gesetzte Programm abzuleiten. Es werde nicht bestimmt, unter welchen Voraussetzungen der Eingriff in den Sonntagsschutz möglich sein soll. Es könne jedes fernliegende Ereignis sowie jede noch so bedeutungslose Veranstaltung herangezogen werden. Es bleibe – anders als nach § 23 LadSchlG – offen, welche spezifischen Interessen den jeweiligen Anlass als rechtfertigend für eine Sonntagsöffnung bestimmten. Durch weitere Auslegung lasse sich das erforderliche Maß an Bestimmtheit ebenfalls nicht ermitteln. Der Begriff lasse sich mangels inhaltlicher Bezugspunkte im Gesetz selbst nicht näher eingrenzen. Im Gegensatz zu anderen Regelungen, die auf einen besonderen

Anlasses abstellten – etwa § 12 Abs. 1 GastG oder § 55a Abs. 1 Nr. 1 GewO – sei der Begriff in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG nicht in einen systematischen Zusammenhang des Gesetzes selbst eingebunden, aus dem sich die weiteren Voraussetzungen für die Annahme eines besonderen Anlasses ergäben. Vielmehr sei dieser alleinige Voraussetzung für eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Sonntagsschutz, weshalb eine nähere Bestimmung aus dem Zusammenhang des Gesetzes nicht vorgenommen werden könne. Eine solche lasse sich auch nicht aus der Regelung des § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG herleiten. Vielmehr sei aus Absatz 2 zu folgern, dass ein besonderer Anlass nicht nur eine Veranstaltung mit regionalem Bezug, sondern eben auch jedes sonstige Ereignis sein könne. Die sich aus dem Verhältnis der beiden Absätze ergebenden Schwierigkeiten für den Rechtsanwender würden insbesondere am Beispiel der Weihnachtsmärkte deutlich. Wäre eine Sonntagsöffnung anlässlich eines Weihnachtsmarktes nur nach Absatz 2 möglich, wäre ein Weihnachtsmarkt als besonderer Anlass nach Absatz 1 ausgeschlossen. Würde ein Weihnachtsmarkt hingegen Öffnungen nach Absatz 1 und 2 rechtfertigen, wäre nicht mehr nachvollziehbar, warum es insoweit zwei getrennter Regelungen bedürfe. Auch wäre nicht eindeutig, ob sich § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsLadÖffG – Unzulässigkeit der Ladenöffnung an mehr als zwei Sonntagen in Folge – auch auf § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG beziehe. Darüber hinaus verstoße die angegriffene Vorschrift gegen das Wesentlichkeitsprinzip. Der Gesetzgeber habe die wesentlichen Entscheidungen darüber, welche Gründe eine Öffnung an Sonntagen rechtfertigen könnten, vollständig auf den Verwaltungsgeber übertragen.

2. Die Arbeitszeitregelung in § 10 Abs. 1 SächsLadÖffG sei wegen Fehlens der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers verfassungswidrig. Der Arbeitnehmerschutz sei als Teil des Arbeitsschutzes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung geblieben, von der der Bund umfassend Gebrauch gemacht habe. Dafür spreche bereits die eindeutige Formulierung „Recht des Ladenschlusses“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Das Ladenschlussrecht sei ausschließlich als Teil des Wirtschaftsrechts in die Kompetenz der Länder übergegangen. Der Arbeitsschutz selbst sei nicht Teil des Wirtschaftsrechts, sondern – wie sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebe – Teil des Arbeitsrechts. Für diese Regelungsmaterie habe sich die Kompetenzzuordnung nicht verändert. Der Begriff des Ladenschlussrechts sei als ein für die Verfassung neuer Begriff nach seinem Wortlaut ausulegen. Danach seien ausschließlich die Schließzeiten der Geschäfte umfasst, das Arbeitsrecht im Bereich des Einzelhandels hingegen nicht. Etwas anderes folge nicht daraus, dass im Ladenschlussgesetz des Bundes Arbeitszeitregelungen enthalten gewesen seien. Die Regelung der wirtschaftsrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Belange innerhalb eines Gesetzes führe nicht zur Entstehung einer einheitlichen Kompetenzmaterie. Durch die Föderalismusreform sei eine kompetenzrechtliche Vermengung der Regelungsbereiche Arbeitsschutz und Wirtschaftsrecht ebenfalls nicht erfolgt. Aus der Begründung zum Entwurf des Gesetzes über die Änderung des Grundgesetzes vom 7. März 2006 ergebe sich, dass der Gesetzgeber ausschließlich die Kompetenz zur Regelung des wirtschaftsrechtlichen Teils des Ladenschlussrechts auf die Länder übertragen wollte. Für das Hochschulrecht werde in der Begründung zur Föderalismusreform ausdrücklich erwähnt, dass mit dem Wegfall der Rahmenkompetenz der arbeitsrechtliche Teil des Hochschulrahmengesetzes nicht in die Zuständigkeit der Länder falle. Es entspreche auch dem Willen des Gesetzgebers, nur die Regelung von Materien mit besonderem Regionalbezug auf die Länder zu verlagern. Das Arbeitszeitrecht weise keinen

derartigen Bezug auf, sondern sei im Interesse der Wahrung gleicher Lebensverhältnisse bundeseinheitlich zu regeln.

Die Länder seien auch nicht zuständig kraft Sachzusammenhangs. Vielmehr wäre allenfalls der Bund befugt, auf Grund seiner Kompetenz für den Arbeitsschutz auch den Ladenschluss als Annex zu regeln. Dass die Kompetenzen zur Regelung eines Wirtschaftsbereichs und des Arbeitsschutzes für diesen Bereich durchaus auseinanderfallen könnten, zeige sich in zahlreichen Materien, so etwa in den Ausnahmeregelungen des § 10 ArbZG. Eine Regelungsbefugnis kraft Annexkompetenz widerspreche ebenfalls der eindeutigen Zuordnung der Bereiche durch das Grundgesetz.

3. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nummer 4 und 5 SächsSFG verletzen ebenfalls Art. 109 Abs. 4 Sächs-Verf i.V.m. Art. 139 WRV. Eine Ausnahme von dem Verbot von Tätigkeiten mit werktäglichem Charakter bedürfe eines dem Sonn- und Feiertagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes mit Verfassungsrang. Ein solcher sei weder für die Öffnung von Videotheken noch für den Betrieb von Autowaschanlagen an Sonntagen gegeben.

a) Der Betrieb einer Videothek sei als Arbeit trotz des Sonntages zu qualifizieren. Dieser stelle eine typisch werktägliche Tätigkeit dar, da es sich beim Entleihen von Videos nicht um eine sonn- bzw. feiertägliche Beschäftigung handle. Es sei zwischen dem Vorgang des Entleihens und dem Anschauen eines Videofilms zu unterscheiden. Der Umstand, dass das Ansehen von Videos als typisch sonntägliche Beschäftigung eingeordnet werden könne, qualifiziere den Vorgang des Entleihens selbst nicht als eine sonntägliche Tätigkeit. Das Entleihen könne bereits an einem Werktag erfolgen. Es sei kein Grund ersichtlich, warum das Ausleihen besser gestellt sein solle als der Verkauf etwa von Unterhaltungsmedien, Spielwaren oder Sportartikeln für die sonntägliche Freizeitgestaltung, der an Sonntagen trotz des Freizeitbezuges nicht gestattet sei. Das Entleihen des Videos sei dem vergleichbar als rein alltägliches Erwerbsgeschäft einzustufen und somit eine reine Vorbereitungshandlung, die selbst keine Öffnung der Videothek an einem Sonntag erforderlich mache. Auch das in der Gesetzesbegründung angeführte Argument, das moderne Freizeitverhalten werde zunehmend von einer spontanen Bedürfnisbefriedigung geprägt, könne eine unterschiedliche Behandlung nicht rechtfertigen. Es bliebe dann für ein Verbot des Verkaufs von Unterhaltungsmedien an Sonntagen keine hinreichende Grundlage, sodass es zu einer weiteren Aufweichung des Ladenschlusses käme. Auch der Vergleich zu dem Betrieb eines Kinos, eines Restaurants oder eines Bräunungsstudios führe nicht zu dem Ergebnis, dass der Betrieb von Videotheken wegen der Vergleichbarkeit der angebotenen Dienstleistungen ebenfalls als Arbeit für den Sonntag einzustufen sei. Anders als das Ansehen eines Videos könne in den genannten Fällen die freizeithandlung selbst ausschließlich vor Ort im Bereich des Anbieters erfolgen. Beim Entleihen von Videos handle es sich auch nicht um einen dem Ticketverkauf im Kino vergleichbaren Teilbereich der sonntäglichen Freizeitbeschäftigung, der nicht abgespalten werden könne, ohne den Freizeitgehalt zu beschränken. Der Ticketverkauf im Kino sei vielmehr als bloße Nebentätigkeit zum Betrieb des Kinos einzuordnen, während das Entleihen von Videos in einer Videothek den Hauptzweck des Betriebes darstelle. Im Übrigen sei eine tatsächliche Veränderung des Freizeitverhaltens der Bürger nicht erkennbar. Zudem verlören Videotheken wegen der Konvergenz der Medien für die Freizeitgestaltung zunehmend an Bedeutung. So-

wohl die Zahl der Entleihungen als auch die Zahl der Entleiher sei in den letzten Jahren gesunken. Gleiches gelte für die Anzahl der Videotheken in Sachsen. Die Ausgestaltungskompetenz des Gesetzgebers könne nicht dazu führen, dass er einseitig Tätigkeiten als Arbeit für den Sonntag einordne, soweit dies der sozialen Wirklichkeit nicht entspreche. Der Betrieb von Videotheken sei daher als Arbeit trotz des Sonntages zu qualifizieren, deren Rechtfertigung eines Sachgrundes mit Verfassungsrang bedürfe.

Ein solcher liege nicht vor. Zwar unterfalle der Betrieb einer Videothek dem Schutzbereich von Art. 28 Abs. 1 SächsVerf. Erwerbsinteressen von Verkaufsstelleninhabern könnten den Sonntagsbetrieb jedoch nicht rechtfertigen. Anderenfalls liefe der Sonn- und Feiertagsschutz leer. Etwas anderes folge auch nicht aus Art. 20 Abs. 1 SächsVerf. Der Vertrieb von Medieninhalten durch Videotheken sei hinsichtlich der Reichweite des grundrechtlichen Schutzes nicht mit der Verbreitung von Nachrichtensendungen und ähnlichen Informationsangeboten vergleichbar. Im Gegensatz zu diesen Angeboten habe das Verleihen von Videos keinen tagesaktuellen Bezug. Auch der Gleichheitssatz des Art. 18 Abs. 1 SächsVerf könne die Sonntagsöffnung von Videotheken nicht rechtfertigen. So fehle es im Verhältnis zu Kinobetreibern und anderen Anbietern von Freizeitdienstleistungen an einer Vergleichbarkeit der angebotenen Leistungen, da bei Theater- und Kinoveranstaltungen die Freizeitbeschäftigung im Rahmen des Betriebes selbst stattfinde und im Gegensatz zum Entleihen des Videos nicht im Voraus abgedeckt werden könne. Auch verfassungsrechtlich geschützte Positionen der Kunden rechtfertigten die Sonntagsöffnung nicht. Das Informationszugangsrecht gemäß Art. 20 Abs. 1 SächsVerf mache es nicht erforderlich, Filme auch am Sonntag auszuleihen, zumal mittlerweile ausreichende Möglichkeiten bestünden, Filme an Sonntagen auch über das Internet zu beziehen.

Im Übrigen sei der Gesetzgeber, sollte man denn für eine Sonntagsöffnung der Videotheken einen hinreichenden Sachgrund im Freizeitbedürfnis der Kunden sehen, gehalten, die widerstreitenden Interessen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Dem werde die angegriffene Regelung nicht gerecht. Durch die Gestattung der Öffnung an nahezu allen Sonntagen im Jahr würden die Beschäftigten in den Videotheken aus dem verfassungsrechtlich geschützten Lebensrhythmus als Ausdruck des Sozialstaatsgebots und des Schutzes der Familie vollständig herausgenommen. Das Freizeitvergnügen, sich auch an Sonntagen spontan zum Entleihen eines Films entschließen und dies umsetzen zu können, komme kein diese erheblichen Beeinträchtigungen rechtfertigendes Gewicht zu. Dem Einzelnen sei es auch angesichts der zahlreichen alternativen Freizeitangebote zumutbar, sein spontanes Interesse an einer konkreten Freizeitbeschäftigung vorübergehend zurückzustellen. Dies gelte selbst dann, wenn man das Entleihen von Videos als Arbeit für den Sonntag einstufen wollte. Der Gesetzgeber hätte die Zulässigkeit des Sonntagsbetriebs auf Automatenvideotheken beschränken können.

b) Der Betrieb von Autowaschanlagen stelle ebenfalls eine Arbeit trotz des Sonntags dar. Das Autowaschen sei keine typisch sonntägliche Beschäftigung, sondern habe werktäglichen Charakter. Auch sei entgegen der Gesetzesbegründung keine Änderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und des Freizeitverhaltens der Bevölkerung zu konstatieren. Allein der Wunsch, das Auto aus werktäglichem Zeitmangel auch am Sonntag waschen zu können, lasse aus dem Autowaschen keine Freizeitbeschäftigung werden. Das Erwerbsinteresse der Wasch-

anlagenbetreiber müsse auch hier zurückstehen. Dies gelte auch für das Interesse der Kunden an einem frisch gewaschenen Auto. Auch in diesem Fall hätte der Gesetzgeber in Erwägung ziehen müssen, die Zulassung auf den Betrieb von Automatenwaschanlagen zu beschränken.

4. Darüber hinaus hegen die Antragsteller Zweifel an der Einhaltung des Wesentlichkeitsprinzips im Hinblick auf § 7 Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG. Diese Regelung garantiere all den Gemeinden, die bisher als Ausflugsorte anerkannt worden seien, die Beibehaltung dieses Status. Indem der Gesetzgeber diesen Status ohne weitere Prüfung zuerkenne, habe er insoweit keine eigene Entscheidung getroffen. Darüber hinaus sei fraglich, ob die Anerkennung von Ausflugsorten in dem dargestellten Umfang dem verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagschutz gerecht werde. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis sei nicht gewahrt. Im Übrigen wäre zu prüfen, ob eine Ausnahme vom Verbot des Öffnens an Sonn- und Feiertagen hinsichtlich der einzelnen Orte tatsächlich gerechtfertigt sei. Die Antragsteller regen deshalb an, auch diese Bestimmung zu prüfen.

III.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen. Die Sächsische Staatsregierung hält den Antrag für unbegründet.

1. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG sei hinreichend bestimmt. Der Bestimmtheitsgrundsatz dürfe nicht überspannt werden. Insbesondere im Bereich der Wirtschaftsverwaltung müsse sich der Gesetzgeber abstrakter und unbestimmter, generalklauselartiger Formulierungen bedienen, wenn es die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs und der Normzweck nahelegten, schnell wechselnden Situationen entsprechen zu können. Für den für die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG geltenden, speziellen Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf sei wegen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Sonntage gemäß Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV ein strenger Maßstab zugrunde zu legen. Allerdings handle es sich bei Art. 139 WRV um kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht, sondern eine objektive Institutsgarantie.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG bestimme sowohl Inhalt als auch Ausmaß der erteilten Ermächtigung, indem sowohl die zulässige Anzahl der Sonntagsöffnungen als auch die erlaubten Öffnungszeiten vorgegeben würden. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG sei auch hinreichend bestimmt, um den an die Rechtfertigung von Ausnahmen vom Sonntagsschutz zu stellenden Anforderungen gerecht zu werden. Es lasse sich der Norm hinreichend deutlich entnehmen, wann und mit welcher Tendenz von der Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht werden solle. Das Sächsische Ladenöffnungsgesetz diene dem Schutz der Sonn- und Feiertage und erhebe die Sonntagsruhe zur Regel. Die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonntagen sei grundsätzlich verboten. Dem Erfordernis des Regel-Ausnahme-Verhältnisses werde bereits dadurch hinreichend Rechnung getragen, dass die Öffnung nur an jährlich bis zu vier Sonntagen und nur während eingeschränkter Zeiten gestattet werden dürfe. Darüber hinaus enthalte § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsLadÖffG eine zwingende Vorgabe an die Rhythmisierung und den Verbrauch. Ferner seien über § 8 Abs. 3 SächsLadÖffG die gesetzlichen Feiertage sowie weitere Gedenk- und Feiertage von vornherein von einer Sonntagsöffnung ausgenommen. Der

öffentlich wahrnehmbare Charakter des Sonntags könne daher nicht den Charakter einer typisch werktäglichen Geschäftigkeit annehmen. Mit dem Tatbestandsmerkmal „aus besonderem Anlass“ werde die Schutzpflicht des Gesetzgebers für den Sonntag nicht verletzt. Der Gesetzgeber habe zunächst in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie er seine Schutzpflichten erfülle. Es sei grundsätzlich seine Aufgabe, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. Dabei komme ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Von einer Verletzung der Schutzpflicht sei nur dann auszugehen, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen seien, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich seien, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben. Der Gesetzgeber sei vorliegend gehalten gewesen, einen ausfüllungsbedürftigen Rechtsbegriff zu verwenden, um der Vielgestaltigkeit des kommunalen Lebens im Freistaat Sachsen und den grundsätzlich in Frage kommenden Gründen für eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagschutz entsprechen zu können. Das Tatbestandsmerkmal „aus besonderem Anlass“ finde sich in den Ladenöffnungsgesetzen verschiedener Bundesländer und werde auch in anderen Rechtsgebieten verwendet. Das Wort „besonders“ verdeutliche, dass nicht jedes fernliegende Ereignis sowie jede noch so bedeutungslose Veranstaltung eine Sonntagsöffnung rechtfertigen könnten. Der Anlass gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG müsse für die Gemeinde hinsichtlich ihrer prägenden sozialen und kulturellen Lebensweise und Touristenströme eine besondere Bedeutung haben. Er müsse zudem geeignet sein, Auswirkungen auf das gesamte Gemeindegebiet zu entfalten. Hierunter fielen Stadtfeste, Volksfeste, Heimatfeste, Schützenfeste, Marktfeste, Erntedankfeste, Jahrmärkte, Sportveranstaltungen, Ausstellungen mit überörtlicher Bedeutung, traditionelle jahreszeitliche Feste, Festivitäten im Zusammenhang mit nationalen Gedenktagen, Ereignisse, die auf eine besondere touristische Bedeutung abheben, sowie Weihnachtsmärkte. Auch in Bezug auf den Zweck der Ermächtigung werde die angegriffene Vorschrift den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes gerecht. Sie diene dem gesetzgeberischen Schutzkonzept und solle unter den dargelegten Voraussetzungen Ausnahmen von dem grundsätzlichen Sonntagsöffnungsverbot ermöglichen.

Die Verordnungsermächtigung wahre auch das Wesentlichkeitsprinzip. Wesentlich bedeute im grundrechtsrelevanten Bereich „wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte“. Dabei sei vor allem auf die Intensität des Betroffenseins abzustellen. Danach müsste bei den auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG erlassenen kommunalen Verordnungen die Entscheidung nicht zwingend dem Parlamentsgesetzgeber vorbehalten bleiben. Die wesentlichen Anforderungen an eine ausnahmsweise Gestattung der Sonntagsöffnung seien vom Gesetzgeber vorgegeben und der Entscheidungsgewalt der Gemeinden entzogen. Diesen verbleibe innerhalb des gesetzlich gesteckten Rahmens nur die Prüfung und Entscheidung, ob überhaupt, an welchen Sonntagen und in welchen Teilen des Gemeindegebiets eine Öffnung gestattet werden solle. Die Frage, ob ein die Sonntagsöffnung rechtfertigender Anlass vorliege, müsse auf Grund ihres zwingenden örtlichen Bezugs den Gemeinden übertragen werden

2. Der Freistaat Sachsen sei auch zum Erlass der Regelung in § 10 Abs. 1 SächsLadÖffG gemäß Art. 72 Abs. 1 GG befugt gewesen. Der Bund habe die ihm für das Arbeitsrecht zustehende Gesetzgebungskompetenz nicht ausgeschöpft. Die Bestimmung des § 17 LadSchlG, mit der der Bund in Bezug auf die Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen Arbeitszeitvor-

schriften geschaffen habe, könne keine Sperrwirkung mehr entfalten. Er gelte nicht mehr, wenn und soweit der Landesgesetzgeber von seiner Ersetzungsbefugnis gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch gemacht habe. Dies sei vorliegend der Fall. Auch das Arbeitszeitgesetz enthalte keine erschöpfende Regelung der Arbeitszeit für die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen und entfalte damit keine Sperrwirkung. Bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Arbeitszeitgesetzes sei anerkannt gewesen, dass der Gesetzgeber die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen nicht abschließend habe regeln wollen. Er habe sich vielmehr vorbehalten, Ausnahmegesetze wie eben § 17 LadSchlG für die Arbeitnehmer in Verkaufsstellen des Einzelhandels zu schaffen. Insoweit bestehe im Arbeitszeitgesetz eine Regelungslücke.

3. Auch die angegriffenen Änderungen im Sächsischen Sonn- und Feiertagsgesetz verstießen nicht gegen die Verfassung des Freistaates Sachsen.

a) Der Betrieb von Videotheken stelle eine Arbeit für den Sonntag dar. Der Gesetzgeber habe mit der angegriffenen Regelung von der ihm verfassungsrechtlich eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf den Wandel im Freizeitverhalten der Bevölkerung zu reagieren. So werde Unterhaltungselektronik gerade an Wochenenden gern und viel genutzt. Aufgrund der starken Belastung weiter Bevölkerungskreise durch Familie, Beruf oder gesellschaftliches Engagement sei es schwierig, die mannigfaltigen Interessen zu koordinieren. Es verbleibe z.B. wenig Zeit, rechtzeitig einen Videofilm auszuleihen. Die Betrachtung eines Videofilmes stelle eine typische sonntägliche Beschäftigung dar, weswegen Videotheken insofern mit Kinos, Bräunungsstudios oder Restaurants verglichen werden könnten. Habe jemand keine Gelegenheit, an den Werktagen einen Videofilm auszuleihen, oder entscheide er sich erst am Sonntag, einen solchen zu sehen, sei er auf eine Ausleihe am Sonntag angewiesen. Überdies verlören persönliche Bedürfnisse ihren sonn- und feiertäglichen Charakter nicht schon dadurch, dass sie auch an Werktagen befriedigt werden könnten. Eine Vielzahl von Bundesländern habe den sonn- und feiertäglichen Betrieb von Videotheken bereits zugelassen. Die Ansicht der Antragsteller führe zu einem Wertungswiderspruch im Hinblick auf den auch an Sonntagen erlaubten Verkauf von Wochen- und Monatszeitschriften.

Der Gesetzgeber sei damit seiner Schutzpflicht hinreichend nachgekommen. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis werde gewahrt, da die Öffnung zeitlich beschränkt und an bestimmten Feiertagen unzulässig sei. Der Gesetzgeber habe die widerstreitenden Interessen auch hinreichend gegeneinander abgewogen. Hinzu komme, dass die Sonntagsruhe durch die Öffnung von Videotheken im Verhältnis zum großen Publikumsandrang bei Kino- oder Theatervorführungen wesentlich geringer gestört werde. Im Übrigen sei unerheblich, ob der Gesetzgeber die Zulässigkeit des Bereitstellens von Videos auf den Betrieb von Automatenvideotheken hätte beschränken können. Darauf, ob der Gesetzgeber seine Schutzpflicht mit anderen Mitteln hätte erfüllen können, komme es nicht an.

b) Auch der Betrieb von Waschanlagen für Kraftfahrzeuge an Sonntagen sei mit der Gewährleistung der Arbeitsruhe an Sonntagen vereinbar. Hierdurch werde Bürgern eine individuelle Gestaltung ihres Tages der Arbeitsruhe ermöglicht. Das gewandelte gesellschaftliche Verhältnis zur sonntäglichen Beschäftigung zeige sich nicht zuletzt in den Gesetzen anderer Länder,

nach denen der Betrieb von Waschanlagen an Sonntagen bereits erlaubt sei. Selbst wenn man hier von „Arbeit trotz des Sonntags“ ausgehen wollte, liege dem Gesetz ein hinreichend gewichtiger Sachgrund zugrunde. Es diene dem Umweltschutz. Die Möglichkeit der ressourcen- und umweltschonenden automatischen Autowäsche mit Wasserrückgewinnung und Anbindung an Kanalisation und Kläranlagen trage dazu bei, das unerlaubte private Waschen zu minimieren. Dadurch werde das Grundwasser geschützt. Auch sei im Hinblick auf den Betrieb von Waschanlagen das Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt.

4. § 7 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG sei ebenfalls verfassungsmäßig. Die angegriffene Regelung entfalte ein Schutzkonzept, das die geschützten Tage erkennbar als solche der Arbeitsruhe zur Regel erhebe. Durch die Beschränkung der von der Privilegierung nach § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG erfassten Warengattungen würden ausschließlich Arbeiten für den Sonn- und Feiertagsschutz ermöglicht. § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG habe vorrangig die Versorgungsbedürfnisse von Touristen im Blick. Mit der Privilegierung von Ausflugsorten solle es den Besuchern ermöglicht werden, sich vor Ort zu versorgen. Flächendeckend sei keine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse festzustellen. Ende August 2011 seien in Sachsen insgesamt 115 Ausflugsorte staatlich anerkannt gewesen, davon bei 36 Orten nur einzelne Ortsteile. Selbst unter Berücksichtigung der beiden sächsischen Wallfahrtsorte, der 15 staatlich anerkannten Kurorte sowie der 32 staatlich anerkannten Erholungsorte sei ohne Weiteres ersichtlich, dass bei einer Gesamtzahl von 469 sächsischen Kommunen bereits nach rein quantitativer Betrachtung das verfassungsrechtlich gebotene Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt sei. Hinzu komme, dass § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG sehr enge Voraussetzungen an die privilegierten Warengattungen und die Öffnungszeiten vorgebe und schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus allenfalls ein geringer Anteil der in den jeweiligen Orten befindlichen Verkaufsstellen, welche die entsprechenden Waren ausschließlich oder in erheblichem Umfang führten, überhaupt von den Öffnungsmöglichkeiten Gebrauch mache.

Auch ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie liege nicht vor. Der Gesetzgeber habe den Orten, die nach den entsprechenden Verordnungen bis zum Inkrafttreten des neuen Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes am 1. Januar 2011 den Status von Ausflugsorten innegehabt hätten, nicht ohne weitere Prüfung diesen Status weiter zuerkannt. Mit der Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Liste der Ausflugsorte im Freistaat Sachsen gemäß § 7 Abs. 3 SächsLadÖffG sei keine bestätigende Neubestimmung der schon bisher privilegierten Ausflugsorte vorgenommen worden. Es handle sich lediglich um eine aus Transparenzerwägungen heraus erfolgte Auflistung der in der Vergangenheit aufgrund verschiedener Rechtsgrundlagen durch die Landesdirektionen anerkannten Ausflugsorte. Weder der Wortlaut des § 7 Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG noch die Tatsache, dass mit Inkrafttreten des neuen Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes die bis zu diesem Zeitpunkt auf der Grundlage des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes in der alten Fassung ergangenen Rechtsverordnungen der Landesdirektionen zur Anerkennung der Ausflugsorte nicht aufgehoben worden seien, lasse darauf schließen, dass der Gesetzgeber der Bekanntmachung konstitutive Wirkung habe beimessen wollen. Ergänzend sei auf § 7 Abs. 2 Satz 3 SächsLadÖffG hinzuweisen, der den Landesdirektionen ein jederzeitiges Überprüfungsrecht der Anerkennungsvoraussetzungen einräume.

B.

Der Normenkontrollantrag ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2, § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG zulässig.

I.

Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG eröffnet. Gegenstand des Verfahrens ist die Vereinbarkeit einzelner Bestimmungen des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes und des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen mit der Sächsischen Verfassung. Darum geht es auch, soweit die Antragsteller unter Hinweis auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG eine Gesetzgebungskompetenz des Freistaates Sachsen verneinen. Denn insoweit ist darüber zu entscheiden, ob die dem Freistaat durch Art. 3 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Satz 1 SächsVerf für seine Gesetzgebungszuständigkeit gezogenen Grenzen (unten C. I. 1.) eingehalten sind.

II.

Die Antragsberechtigung liegt vor. Antragsberechtigt ist nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2 SächsVerfGHG ein Viertel der Mitglieder des Landtags. Die Antragsteller, 43 von 132 Mitgliedern des 5. Sächsischen Landtags, erfüllen dieses Quorum.

Der Antrag ist zulässig im Sinne von § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG, da die Antragsteller bestimmte Vorschriften eines Landesgesetzes wegen förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit der Sächsischen Verfassung für nichtig halten. Den Begründungsanforderungen gemäß § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG genügt der Antrag ebenfalls.

III.

Die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofes ist nicht auf § 7 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG sowie weitere vom Antrag nicht umfasste Vorschriften des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes und des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen zu erstrecken.

1. Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wird der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bestimmt, an den der Verfassungsgerichtshof gebunden ist. Es kann darüber hinaus jedoch erforderlich sein, den Antrag anhand seiner Begründung auszulegen, wenn darin etwa die Verfassungswidrigkeit weiterer im Antrag nicht bezeichneter Normen thematisiert wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995, BVerfGE 93, 37 [65]; Graßhof in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl., § 76 Rn. 21). Darüber hinaus können von den Antragstellern nicht konkret angegriffene Vorschriften in die Prüfung einbezogen werden, wenn sie mit den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften in einem engen inhaltlichen Regelungszusammenhang stehen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08, JbSächsOVG 17, 51 [86]; BVerfG, Urteil vom 3. März 2004, BVerfGE

109, 279 [374]), etwa wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren inneren Zusammenhang mit anderen Vorschriften derart von den letzteren abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (BVerfG, Urteil vom 5. November 1975, BVerfGE 40, 296 [309 f.]

2. Eine Einbeziehung weiterer Regelungen beider Gesetzeswerke in die verfassungsgerichtliche Kontrolle kam danach nicht in Betracht.
 - a) Hinsichtlich des § 7 Abs. 2 Nr. 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG haben die Antragsteller eine gerichtliche Überprüfung ausdrücklich lediglich angeregt. Mit den konkret angegriffenen Normen des Sächsisches Ladenöffnungsgesetzes und des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen steht er aber in keinem derart engen sachlichen Regelungszusammenhang, dass eine gemeinsame Überprüfung geboten erscheint.
 - b) Soweit die Antragsteller darüber hinaus allgemein anregen, weitere Vorschriften des Sächsisches Ladenöffnungsgesetzes und des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen, entspricht die Antragsschrift nicht den Begründungserfordernissen. Die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle setzt eine substantiierte Darlegung der behaupteten Verfassungswidrigkeit durch den Antragsteller voraus (SächsVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2009 – Vf. 79-II-08, JbSächsOVG 17, 51 [87]). Hieran fehlt es hinsichtlich der weiteren Vorschriften der Gesetzeswerke.

C.

Der Antrag ist teilweise begründet. Eine der angegriffenen Regelungen des SächsSFG ist mit der Sächsischen Verfassung nicht zu vereinbaren; die weiteren Vorschriften halten der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand.

I.

1. Der Landesgesetzgeber besaß neben der Kompetenz für die Vorschriften des SächsSFG auch die Gesetzgebungskompetenz für die angegriffenen Bestimmungen des SächsLad-ÖffG.
 - a) Der Verfassungsgerichtshof prüft im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle die Gesetzgebungskompetenz des Freistaats Sachsen. Er misst die Landesgesetze an den Vorschriften des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00, JbSächs-OVG 11, 55 [83 f.]; Urteil vom 20. Mai 2005 – Vf. 34-VIII-04; Urteil vom 21. Juli 2005 – Vf. 67-II-04, LVerfGE 16, 441 [456 f.]; so auch: LVerfG M-V, Urteil vom 21. Oktober 1999, LKV 2000, 149 [150]; BerlVerfGH, Urteil vom 22. Oktober 1996, NVwZ 1997, 790;

VerfGH Rh.-Pf., Urteil vom 20. November 2000, NVwZ 2001, 553 [554]; VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992, NVwZ 1993, 57; BbgVerfG, Urteil vom 20. März 2003, DVBl. 2003, 938 [939]; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., § 13 Rn. 24; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl., § 2 Rn. 54). Die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen ist im Bundesstaat des Grundgesetzes allerdings Sache des Bundes. Die Bestimmungen der Art. 70 ff. GG sind Normen des Verfassungsrechts des Bundes und als solche nicht Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof. Sie sind auch nicht schon wegen ihres „Hineinwirkens“ in die Verfassungsordnungen der Länder unterschiedslos Bestandteil des Landesverfassungsrechts (BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001, BVerfGE 103, 332 [356 ff.] als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein; Degenhart in: Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 70 Rn. 58b). Die Kompetenzabgrenzungen der Art. 70 ff. GG können jedoch dort als Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit von Landesgesetzen herangezogen werden, wo sich das Landesverfassungsrecht insoweit ausdrücklich für den Kompetenzraum des Grundgesetzes öffnet und auf die Kompetenzabgrenzung des Grundgesetzes Bezug nimmt (vgl. BVerfGE 103, 332 [357] unter ausdrücklicher Entgegensetzung zur Rechtslage nach Art. 153 HessVerf.). Der Verfassungsgerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung eine solche Bezugnahme bejaht und sich hierfür auf Art. 3 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Satz 1 SächsVerf gestützt. Der Verfassungsgerichtshof prüft daher eine landesrechtliche Norm auf einen Verstoß gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00, JbSächsOVG 11, 55 [83 f.]) und stellt erforderlichenfalls deren Nichtigkeit wegen der Verletzung von Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 39 Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Satz 1 SächsVerf selbst fest, ohne eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Wege einer Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 1 GG einzuholen (vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 11, 55 [108 f.]; VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992, DÖV 1992, 968 [969 f.]; für eine Vorlagepflicht hingegen: Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, a.a.O.; Benda/Klein, a.a.O).

- b) Nach der Grundregel des Art. 70 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit verleiht. Da von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG das Recht des Ladenschlusses ausdrücklich ausgenommen wurde, verbleibt es insoweit bei der alleinigen Zuständigkeit des Landes. Gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG konnte der Freistaat Sachsen die im Bundesgesetz über den Ladenschluss enthaltenen Bestimmungen zu den Ladenzeiten durch Landesrecht ersetzen.
- aa) Hiernach besitzt der Freistaat Sachsen die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des § 8 SächsLadÖffG über verkaufsoffene Sonntage als Ausnahme von den Ladenschlusszeiten des § 3 SächsLadÖffG.
- bb) Der Freistaat Sachsen war auch zuständig für die Bestimmung über Arbeitszeiten an verkaufsoffenen Sonntagen in § 10 SächsLadÖffG. Die Zuständigkeit des Freistaates Sachsen für das Recht des Ladenschlusses umfasst die Bestimmungen über

die Arbeitszeiten an Sonn- und Feiertagen in § 10 SächsLadÖffG. Es handelt sich hierbei um Recht des Ladenschlusses i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

(1) Die Kompetenzmaterie „Recht des Ladenschlusses“ wird im Grundgesetz erstmals mit deren Rückverlagerung auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform 2006 durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes verwandt. Das Recht des Ladenschlusses war zu diesem Zeitpunkt im Ladenschlussgesetz des Bundes vom 28. November 1956 geregelt. Angesichts der fehlenden verfassungsrechtlichen Begrifflichkeit ist davon auszugehen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber das Recht des Ladenschlusses so, wie es bisher durch Bundesgesetz geregelt war, auf die Länder rückverlagern wollte (so Degenhart, a.a.O., Art. 70 Rn. 54 u. Art. 74 Rn. 46; Kingreen/Pieroth, NVwZ 2006, 1221, [1224]; wohl im Ergebnis auch: Försterling, ZG 2007, 36 [56 f.]). Das Grundgesetz benennt die Kompetenzmaterien der Art. 73, 74 GG faktisch-deskriptiv oder normativ-rezeptiv (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004, BVerfGE 109, 190 [218]; Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen, 2010, S. 41 ff.; Degenhart, a.a.O., Art. 70 Rn. 51), also durch Beschreibung der zu regelnden Lebenssachverhalte nach faktischen Kriterien oder durch Aufnahme eines vorgefundenen Normbereichs als zu regelnde Materie in die Kompetenznorm. Hat der Verfassungsgeber eine normativ ausgeformte Materie vorgefunden und sie als solche gleichsam nachvollziehend benannt, so ist davon auszugehen, dass die einfachgesetzliche Ausformung in der Regel den Zuweisungsgehalt auch der Kompetenznorm bestimmt. Sinn und Zweck der Umschreibung eines vom Verfassungsgeber bereits vorgefundenen Normbereichs in der Kompetenzvorschrift sprechen dafür, dass der vorgefundene Normbereich von ihr erfasst werden soll (BVerfGE 109, 190 [218]). Mit dem Recht des Ladenschlusses nimmt der verfassungsändernde Gesetzgeber Bezug auf einen vorgefundenen Normbereich. Bereits das Ladenschlussgesetz des Bundes enthielt Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer im Fall der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen.

(2) Die zum Schutz der Arbeitnehmer im Ladenschlussgesetz enthaltenen Regelungen der Arbeitszeiten sind nicht dem Recht des Arbeitsschutzes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zugeordnet und vom Zuständigkeitstransfer gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG i.d.F. des 52. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes aufgenommen (anders die wohl überwiegende Auffassung im Schrifttum, vgl. etwa Rengeling/Szczekalla in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhoff, BK, Stand September 2007, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Rn. 145; Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., Art. 74 Rn. 92). Denn die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes dürfen nicht isoliert betrachtet werden; ausschlaggebend ist vielmehr der Regelungszusammenhang (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998, BVerfGE 98, 265 [299]). Hiernach erscheint die Bestimmung des Ladenschlussgesetzes über die Arbeitszeiten an Sonn- und Feiertagen mit den Bestimmungen über das grundsätzliche Verbot und die ausnahmsweise Zulässigkeit der Ladenöffnung an diesen Tagen als dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart eng verzahnt, dass sie als Teil dieser Gesamtregelung anzusehen ist (vgl. zu diesem

Gesichtspunkt: BVerfG, a.a.O). Bereits der historische Gesetzgeber hat die Zulässigkeit der Ladenöffnung an den Sonn- und Feiertagen sowie die Arbeitszeiten an diesen Tagen stets einheitlich in einem Gesetz – zunächst in den §§ 41a, 105b GewO und sodann im Gesetz über den Ladenschluss vom 28. November 1956 – geregelt. Der Gesetzgeber des Ladenschlussgesetzes entwickelte mit dieser Gesamtregelung das von ihm zur Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht geforderte Schutzkonzept für Sonn- und Feiertage. Es umfasst auch die sozialstaatliche und die familienbezogene Zielsetzung des Sonn- und Feiertagsschutzes. Dem dienen im Zusammenhang mit den Bestimmungen über den Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen auch die Bestimmungen über Arbeitszeiten bei ausnahmsweise zulässiger Ladenöffnung. Mit der Rückführung des Rechts des Ladenschlusses in die Kompetenz der Länder ist es an diesen, die geforderten Schutzkonzepte zu realisieren. Der Bestimmung über Arbeitszeiten im Fall der Sonntags- bzw. Feiertagsöffnung kommt hierbei maßgebliche Bedeutung zu.

(3) Mit der – weitgehend an § 17 LadSchlG angelehnten – Bestimmung des § 10 Abs. 1 SächsLadÖffG hat der Freistaat Sachsen von seiner Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht des Ladenschlusses Gebrauch gemacht. Er war insoweit befugt, das zunächst fortgeltende Bundesrecht nach Art. 125 a Abs. 1 GG zu ersetzen.

2. Die Einbringung der Vorlage des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen, Beratung und Beschluss des Gesetzes sowie das Abschlussverfahren entsprachen den verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäß Art. 48 Abs. 2 und 3 Satz 1, Art. 70, 76 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf.

II.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 und § 10 Abs. 1 SächsLadÖffG sowie § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 SächsSFG sind auch in materieller Hinsicht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 SächsSFG bleibt hingegen hinter dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV zurück.

1. Maßgebliche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Schutz der Sonn- und Feiertage gemäß Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV zu.
 - a) Der Schutz der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gemäß Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV hat sowohl eine soziale als auch eine religiöse Bedeutung. Er ist sozialstaatlich wie religionsverfassungsrechtlich begründet. In seinem religiösen, an die christliche Tradition anknüpfenden Gehalt umfasst er die Religionsausübung an Sonn- und Feiertagen. Darüber hinaus unterstützt die Regelung aber auch die Verfolgung profaner Ziele wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [51]). An den Sonn- und Feiertagen soll grundsätzlich die Geschäftstätig-

keit in Form der Erwerbsarbeit ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Geschützt ist damit der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages, dass es sich grundsätzlich um einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe handelt. Die gemeinsame Gestaltung der Zeit der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung, die in der sozialen Wirklichkeit seit jeher insbesondere auch im Freundeskreis, einem aktiven Vereinsleben und in der Familie stattfindet, ist insoweit nur dann planbar und möglich, wenn ein zeitlicher Gleichklang und Rhythmus, also eine Synchronität, sichergestellt ist. Auch insoweit kommt gerade dem Sonntag im Sieben-Tage-Rhythmus und auch dem jedenfalls regelhaft landesweiten Feiertagsgleichklang besondere Bedeutung zu. Diese gründet darin, dass die Bürger sich an Sonn- und Feiertagen von der beruflichen Tätigkeit erholen und das tun können, was sie individuell für die Verwirklichung ihrer persönlichen Ziele und als Ausgleich für den Alltag als wichtig ansehen. Die von Art. 139 WRV ebenfalls erfasste Möglichkeit seelischer Erhebung soll allen Menschen unbeschadet einer religiösen Bindung zuteil werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [79, 82 f., 85 f.]; v. Campenhausen/Unruh in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., Art. 139 WRV Rn. 6).

- b) Die Sonn- und Feiertage sind unmittelbar durch die Verfassung als Institution garantiert (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [50]; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. Februar 2012 – Vf. 4-VII-11, S. 10). Die institutionelle Garantie des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV ist unmittelbarer Bestandteil der Sächsischen Verfassung. Unabhängig davon, ob eine landesverfassungsrechtliche Regelung, die hinter dem Schutzgehalt nach dem Grundgesetz zurückbleibt, gemäß Art. 31 GG als verfassungswidrig anzusehen wäre, entspricht der Stellenwert dieser institutionellen Garantie trotz der Unterschiedlichkeit in der konfessionell-religiösen Ausgangslage dem nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV. Denn der sächsische Verfassungsgeber hat Art. 140 GG in Art. 109 Abs. 4 SächsVerf nahezu wortgleich übernommen und in Art. 109 Abs. 1 SächsVerf die Bedeutung der Kirchen besonders anerkannt.
- c) Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV begründet kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht (vgl. für Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV: BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [79 f.]). Die Sonn- und Feiertagsgarantie umfasst jedoch einen objektiv-verfassungsrechtlichen Schutzauftrag, der als ein verfassungsrechtliches Grundelement sozialen Zusammenlebens und staatlicher Ordnung (BVerfG, a.a.O., S. 80) in seiner religiösen Schutzrichtung der Verwirklichung des Grundrechts der Religionsausübung aus Art. 19 Abs. 1, 2 SächsVerf, in seiner sozialstaatlichen Schutzrichtung der Verwirklichung weiterer Grundrechte der persönlichen Entfaltung, dem Schutz von Ehe und Familie (Art. 22 Abs. 1 SächsVerf) sowie der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 23 Abs. 1 und 24 Abs. 1 SächsVerf) (vgl. zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV: BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [79 f., 82]) dient. In diesem Sinn dient der Schutz der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung auch als Schutz

von Grundrechtsvoraussetzungen und ist die Garantie des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV Grundlage einer auch grundrechtlich fundierten staatlichen Schutzpflicht. Ob hieraus auch subjektive Rechte der betroffenen Grundrechtsträger folgen (für die korporierten Religionsgemeinschaften bej.: BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [73 f., 80 f.]; abl. etwa Ehlers in: Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 139 WRV Rn. 1), braucht hier nicht entschieden zu werden.

- d) Aus einer verfassungsrechtlichen Schutzpflicht folgt in der Regel keine bestimmte Handlungsvorgabe. Der Gesetzgeber als der primäre Adressat staatlicher Schutzpflichten entscheidet vielmehr eigenverantwortlich, wie er diese erfüllt. Es ist grundsätzlich seine Angelegenheit, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. Dabei kommt ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Eine Verletzung der Schutzpflicht ist nur dann festzustellen, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [78 f.]; BayVerfGH, a.a.O., S. 10 f.). Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers findet ihre Schranken im Untermaßverbot (BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993, BVerfGE 88, 203 [254]; Isensee in: Isensee/Kirchhof, HStR IX, 3. Aufl., § 191 Rn. 301 ff.). Es muss ein angemessener Schutz der Sonn- und Feiertage gewährleistet sein. Dies bedeutet, dass das öffentliche Leben an diesen Tagen so weit wie möglich von werktäglicher Geschäftigkeit entkleidet sein muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [50]; Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [85]). Der Gesetzgeber darf in seinen Regelungen jedoch auch andere Belange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen; hierbei muss jedoch ein grundsätzliches Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt sein.

2. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG genügt dem durch die Sonn- und Feiertagsgarantie des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV geprägten Gebot der Bestimmtheit in Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf und dem Parlamentsvorbehalt. Er wird auch dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag gemäß Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV gerecht.

- a) § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG ist hinreichend bestimmt und genügt dem Parlamentsvorbehalt.

- aa) Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, müssen nach dem speziellen Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsVerf Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Dies bedeutet, dass bereits aus dem Gesetz selbst hinreichend deutlich vorhersehbar ist, welchen Inhalt die Verordnungen haben können. Der Gesetzgeber soll die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und, sofern Einzelregelungen einer Verordnung überlassen bleiben, diese nach Zweck und Ausmaß so weit bestimmen, dass der mögliche Inhalt der Verordnung absehbar ist. Eine hinreichende Bestimmung des

Zwecks der Ermächtigung setzt voraus, dass sich aus dem Gesetz mit genügender Deutlichkeit die „Tendenz“ und das „Programm“ umreißen lassen, welche durch die zu erlassende Rechtsverordnung nach dem Willen des Gesetzgebers verwirklicht werden sollen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 13. Dezember 2001 – Vf. 50-IV-01/Vf. 78-IV-01; BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 1966, BVerfGE 20, 296 [305]; Beschluss vom 17. Juli 1974, BVerfGE 38, 61 [83 f.]; Beschluss vom 20. Oktober 1981, BVerfGE 58, 257 [277]).

Hinreichende Bestimmtheit bedeutet jedoch nicht größtmögliche Bestimmtheit. Der Gesetzgeber kann Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. Dies gilt insbesondere, wenn es die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs und der Normzweck nahelegen, schnell wechselnden Situationen entsprechen zu können. Es genügt, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsgrundsätze erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte des Gesetzes (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996 – Vf. 44-II-94, JbSächsOVG 4, 50 [61 f.]; BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981, a.a.O.; Beschluss vom 28. April 2009, NVwZ 2009, 905 [906]). In diesem Zusammenhang kommt auch der Gesetzesbegründung Bedeutung zu (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Oktober 1966, BVerfGE 20, 296 [305 f.]).

Welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, ist von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Maßnahme abhängig. Geringere Anforderungen sind vor allem bei vielgestaltigen Sachverhalten zu stellen. Höhere Anforderungen sind an die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung dann zu stellen, wenn es um Grundrechtseingriffe geht. Auch für Verordnungsermächtigungen gilt, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen in grundrechtsrelevanten Bereichen selbst treffen muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, BVerfGE 101, 1 [33 f.]). Auch wenn Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht enthält, ist die Frage der sonntäglichen Ladenöffnung doch bedeutsam für die Verwirklichung von Grundrechten (s. vorstehend unter II. 1. c)). Allerdings bewegt sich der Gesetzgeber hier nicht auf der Ebene des Grundrechtseingriffs und ermächtigt auch den Ordnungsgeber nicht zu Grundrechtseingriffen. Vielmehr entwickelt der Gesetzgeber ein Schutzkonzept für den durch Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV institutionell gewährleisteten Sonntags- und Feiertagsschutz und wird damit in Wahrnehmung von Schutzpflichten tätig. Hierbei kommt dem Gesetzgeber ein weitreichender Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu. Bei der Frage, wie eine gesetzgeberische Schutzpflicht zu erfüllen ist, sind konfligierende Interessen in Ausgleich zu bringen. Es ist eine Vielzahl unterschiedlicher Fallgestaltungen zu berücksichtigen und vielgestaltigen Sachverhalten Rechnung zu tragen. Auch deshalb dürfen hier die Anforderungen an die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung nicht überspannt werden.

bb) Die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG wird diesen Anforderungen gerecht.

(1) Die angegriffene Regelung bestimmt den Inhalt der erteilten Ermächtigung. Danach darf die Rechtsverordnung die Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag aus besonderem Anlass gestatten.

(2) Das Ausmaß der Ermächtigung lässt sich der Verordnungsermächtigung unter Berücksichtigung der weiteren Regelungen in § 8 Abs. 1 und 3 SächsLadÖffG ebenfalls mit der erforderlichen Deutlichkeit entnehmen. Die Anzahl der verkaufsoffenen Sonntage pro Jahr, deren Abfolge, die Dauer der Geschäftsöffnung sowie die von der Öffnung sowohl örtlich als auch nach den gehandelten Waren erfassten Geschäfte werden in § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG geregelt. Zugleich werden die von der Öffnungsmöglichkeit nicht erfassten Sonntage bestimmt. Die Sonntagsöffnung darf in der Rechtsverordnung an jährlich bis zu 4 Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr gestattet werden, wobei lediglich die Aufeinanderfolge von zwei verkaufsoffenen Sonntagen zulässig ist (§ 8 Abs. 1 Satz 2 SächsLadÖffG). Für den Fall der Öffnung an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen sieht § 8 Abs. 1 Satz 3 SächsLadÖffG darüber hinaus vor, dass die Öffnung der Verkaufsstellen an den vorhergehenden und nachfolgenden zwei Sonntagen nicht gestattet ist. Bei einer nach Satz 4 zulässigen Beschränkung der grundsätzlich auf das gesamte Gemeindegebiet bezogenen und alle Handelszweige erfassenden Öffnung auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige ist zudem ein Verbrauch der Möglichkeit zur Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet normiert (§ 8 Abs. 1 Satz 5 SächsLadÖffG). Der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag und der Totensonntag sowie die Sonntage, auf die der 24. Dezember oder ein gesetzlicher Feiertag nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen in der jeweils geltenden Fassung fällt, werden von der Öffnungsmöglichkeit ausgeschlossen (§ 8 Abs. 3 SächsLadÖffG).

(3) Auch der Zweck der Verordnungsermächtigung ist hinreichend bestimmt. Mit einer ausnahmsweisen Sonntagsöffnung soll jeweils einem besonderen Anlass Rechnung getragen werden. Der Gesetzgeber durfte sich zur Bestimmung der Zwecksetzung der zu erlassenden Rechtsverordnungen des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus besonderem Anlass“ bedienen, um so der Vielgestaltigkeit und örtlichen Differenziertheit der zu regelnden Sachverhalte Rechnung zu tragen. Mit der einschränkenden Formulierung des „besonderen“ Anlasses wird verdeutlicht, dass nicht alle noch so unbedeutenden Ursachen oder Ereignisse die Sonntagsöffnung rechtfertigen sollen, sondern nur solche, denen ein herausgehobener Charakter zukommt. Dies folgt auch daraus, dass die Sonntagsöffnung nur an wenigen Sonntagen im Jahr gestattet und in der angegriffenen Norm ausdrücklich als Abweichung von dem allgemeinen Verbot der Sonntagsöffnung gemäß § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG und damit als eine Ausnahme bestimmt wird. Gerade dieser Ausnahmecharakter der Sonntagsöffnung wird auch durch die Gesetzesbegründung betont, soweit sie darauf verweist, dass die Sonntagsöffnung nur bei Vorliegen eines beson-

deren Sachgrundes zu gestatten sei, welcher die Öffnung ausnahmsweise rechtfertige und die Beachtung des Regel-Ausnahme-Prinzips im Sinne eines grundsätzlichen Ruhens der werktäglichen Geschäftigkeit an Sonn- und Feiertagen widerspiegeln. Ein solcher Grund liege beispielsweise vor, wenn die Veranstaltung eines besonderen Ereignisses (z.B. ein Stadtfest) oder ein jahreszeitliches Fest (z.B. Frühlings- oder Herbstfest) geplant sei.

Bei der Formulierung „aus besonderem Anlass“ handelt es sich um einen gebräuchlichen Rechtsbegriff, der bereits in anderen Rechtsnormen in ähnlichem Sachzusammenhang Verwendung gefunden und dort in Rechtsprechung und Literatur inhaltliche Konturen erlangt hat, die auch für die Auslegung der angegriffenen Norm herangezogen werden können. So sieht etwa § 12 Abs. 1 GastG vor, dass der Betrieb eines erlaubnisbedürftigen Gaststättengewerbes aus besonderem Anlass unter erleichterten Voraussetzungen vorübergehend auf Widerruf gestattet werden kann. Der besondere Anlass wird in diesem Zusammenhang als ein zeitlich begrenztes, außergewöhnliches und nicht häufig wiederkehrendes Ereignis definiert, das außerhalb der gastronomischen Tätigkeit selbst liegt. Die Nicht-Alltäglichkeit des Ereignisses muss den Grund für die Nachfrage der gastronomischen Tätigkeit bilden (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Juli 1989, NVwZ 1990, 367 [368]; Metzner, Gaststättengesetz, 6. Aufl., § 12 Rn. 10 ff.). Eine entsprechende Bedeutung kommt dem Begriff des besonderen Anlasses auch in § 55a Abs. 1 Nr. 1 GewO zu, der das Feilbieten von Waren „gelegentlich der Veranstaltung von Messen, Ausstellungen, öffentlichen Festen“ und aus (sonstigem) „besonderem Anlass“ begünstigt (vgl. BVerwG, a.a.O.). Schließlich können auch Rechtsprechung und Literatur zu § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG zur Bestimmung der angegriffenen Norm herangezogen werden. Denn dieser sieht ebenfalls eine anlassbezogene Sonntagsöffnung vor, soweit er abweichend von dem in § 3 Abs. 1 Nr. 1 LadSchlG geregelten Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen gestattet. Die benannten Veranstaltungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie bereits als solche – d.h. nicht die daran anknüpfenden Ladenöffnungen – einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen. Dem soll durch die Ladenöffnung Rechnung getragen und dem Einzelhandel durch die Einbeziehung der Verkaufsstellen in die Veranstaltung die Möglichkeit gegeben werden, den Besucherandrang geschäftlich zu nutzen. Bei Messen und Märkten soll über die Ladenöffnung zudem die Gleichbehandlung von örtlichen Verkaufsstellen und Veranstaltungsbeschickern gewährleistet werden (OVG Lüneburg, Urteil vom 21. April 2005, NVwZ-RR 2005, 813).

Soweit der Verordnungsgeber anhand des Gesetzes die Frage beantworten kann, ob ein bestimmtes Ereignis die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt, ist die hinreichende Bestimmtheit der angegriffenen Norm auch nicht deshalb in Frage zu stellen, weil etwa dieses Ereignis auch die mit der Anknüpfung an einen regionalen Bezug enger gefassten Voraussetzungen des – nicht zur Überprüfung gestellten – § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG erfüllen kann.

Die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG ermächtigt damit in ihrer Zielsetzung die Gemeinden, besonderen, nicht alltäglichen Ereignissen oder Veranstaltungen innerhalb der Gemeinde, die für Besucher eine besondere Anziehungskraft entfalten, dadurch Rechnung zu tragen, dass jedenfalls zu bestimmten Zeiten des Tages die Ladenöffnung gestattet wird.

- cc) Die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG genügt dem Parlamentsvorbehalt in grundrechtswesentlichen Fragen, der hier durch das Bestimmtheitsgebot des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf konkretisiert wird. Die grundlegenden Entscheidungen für die Ausgestaltung des Sonntagsschutzes als Voraussetzung für die Verwirklichung von Grundrechten hat der Gesetzgeber u.a. durch das grundsätzliche Verbot der Sonntagsöffnung und deren nur ausnahmsweise Zulassung selbst getroffen. Er hat auch die grundsätzlichen Anforderungen an die Zulassung von Ausnahmen im Gesetz geregelt. Welche Anlässe die dargestellten gesetzlichen Anforderungen an ihre Bedeutung erfüllen, um die Ladenöffnung am Sonntag zu rechtfertigen, kann jede Gemeinde am zuverlässigsten selbst bestimmen, da die Antwort auf diese Frage maßgeblich von den örtlichen Gegebenheiten abhängt.
- b) § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG genügt auch dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag gemäß Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV.
- aa) Die aus der institutionellen Garantie des Sonn- und Feiertagsschutzes gemäß Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV folgende Verpflichtung, das öffentliche Leben an diesen Tagen so weit wie möglich von werktäglicher Geschäftigkeit frei zu halten (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [50]; Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [85]; näher vorstehend II.1.d)) bedeutet für die Ladenöffnung im besonderen, dass die Ausnahme eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse potenzieller Käufer genügen grundsätzlich nicht. 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. Dieses Regel-Ausnahme-Verhältnis gewinnt umso mehr an Bedeutung, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je umfassender die Freigabe der Ladenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet, die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist. Eine flächendeckende und den gesamten Einzelhandel betreffende Freigabe der Ladenöffnung über mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden können daher nur Gründe von besonderem Gewicht rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [87 f.]). Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass gerade der Ladenöffnung bei der Bewertung der Durchbrechung der Arbeitsruhe an Sonntagen große Bedeutung zukommt, da gerade diese wegen ihrer öffentlichen Wirkung – Tätigkeit von Verkaufspersonal,

Kundenbewegung, Lärm verursachende Verkehrsströme – den Charakter eines Tages besonders prägt. Von ihr geht eine für jeden wahrnehmbare Geschäftigkeits- und Betriebsamkeitswirkung aus, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird. Sie prägt maßgeblich das öffentliche Bild des Tages, weshalb notwendig auch diejenigen betroffen werden, die weder arbeiten müssen noch einkaufen wollen, sondern Ruhe und seelische Erhebung suchen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [90 f.]).

bb) Diesen Anforderungen wird § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG gerecht. Die gesetzliche Regelung des Ladenschlusses an Sonn- und Feiertagen im Freistaat Sachsen gewährleistet ein hohes Schutzniveau. Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen bleibt hiernach die klare Ausnahme. Sie ist – bezogen auf die einzelne Verkaufsstelle – nur an vier bis höchstens fünf Sonntagen im Jahr (§ 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG) möglich. Die ungestörte Religionsausübung bleibt gewährleistet, da die Ladenöffnung auf einen Zeitraum zwischen 12.00 und 18.00 Uhr beschränkt ist. Auch hierdurch wird der Ausnahmecharakter der sonntäglichen Ladenöffnung deutlich. Dazu trägt ferner die Rhythmisierung der Sonntagsöffnung nach § 8 Abs. 1 Satz 2 und 3 SächsLadÖffG bei. Durch diese Maßnahmen hat der sächsische Gesetzgeber unter Berücksichtigung des ihm zukommenden weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag hinreichend erfüllt.

Im Einzelnen:

(1) Die Bestimmung fügt sich in ein gesetzgeberisches Schutzkonzept für die Wahrung der Sonntage und gesetzlichen Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung, vgl. § 4 Abs. 1 SächsSFG. An diesen Tagen sind gemäß § 4 Abs. 2 SächsSFG öffentlich bemerkbare Arbeiten und sonstige Handlungen, die geeignet sind, die Ruhe des Tages zu beeinträchtigen, verboten, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. In Umsetzung dessen sind nach § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann an diesen Tagen grundsätzlich verboten. Auch sieht das Sächsische Ladenöffnungsgesetz anders als § 23 LadSchlG keine generelle Ausnahmeklausel ohne Begrenzung der Zahl der betroffenen Sonn- und Feiertage vor.

(2) Das Sächsische Ladenöffnungsgesetz wahrt den verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmecharakter der sonntäglichen Ladenöffnung – dies schon bei rein quantitativer Betrachtung, da § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG die Ladenöffnung an nur vier von regelmäßig 52 Sonntagen im Jahr ermöglicht (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [97]). Der Ausnahmecharakter der Sonntagsöffnung wird nach § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG – der hier allein Verfahrensgegenstand ist – auch nicht durch die zusätzlichen Öffnungsmöglichkeiten nach Absatz 2 aufgehoben. Hiernach kann in Teilgebieten einer Gemeinde, die durch Rechtsverordnung zu bezeichnen sind, an einem weiteren Sonntag im

Jahr die Öffnung der Verkaufsstellen in diesem Gebiet gestattet werden. Für die betroffenen Verkaufsstellen wird damit über die vier Sonntage nach Absatz 1 hinaus die Öffnung an einem weiteren Sonntag, mithin an insgesamt fünf Sonntagen ermöglicht. Auch diese Anzahl ist angesichts der Gesamtzahl von regelmäßig 52 Sonntagen im Jahr nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [103]: acht flächendeckende Freigaben der Ladenöffnung unter geringen Voraussetzungen und ohne warengruppenspezifische Beschränkung zulässig). Von der Möglichkeit der zusätzlichen Sonntagsöffnung nach § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG kann die Gemeinde an insgesamt acht Sonntagen, jedoch für jedes Teilgebiet nur einmal Gebrauch machen, wie sich aus der Verbrauchsregelung in Satz 2, 2. Halbsatz ergibt. Dies führt jedoch deshalb nicht zu einer Unterschreitung des Mindestniveaus, weil die Öffnungsmöglichkeit an jedem Sonntag das Vorliegen eines Sachgrundes in Form eines besonderen Anlasses bzw. eines besonderen regionalen Ereignisses bedarf und die acht weiteren Sonntage nach Absatz 2 – deren Ausschöpfung im Übrigen aufgrund der Verbrauchsregel des § 8 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 SächsLadÖffG allenfalls in großen Gemeinden mit mehreren Einzelhandelszentren überhaupt nur möglich ist – den öffentlichen Charakter des Tages in der gesamten Gemeinde angesichts ihrer zwingenden räumlichen Beschränkung jeweils nur gering prägen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [100]).

(3) Der Regel-Ausnahme-Charakter von Sonntagsschutz und sonntäglicher Ladenöffnung wird zusätzlich dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung gestärkt, dass § 8 Abs. 1 Satz 2 SächsLadÖffG die Öffnungsmöglichkeit auf zwei aufeinanderfolgende Sonntage beschränkt und nach Satz 3 die Öffnung der Verkaufsstellen an den zwei Sonntagen untersagt ist, die den zwei aufeinander folgenden verkaufsoffenen Sonntagen vorhergehen und nachfolgen. Damit ist sichergestellt, dass bezogen auf das gesamte Gemeindegebiet nicht ein zusammenhängender Monatszeitraum vom Sonntagsschutz ausgenommen ist. Darüber hinaus sind bestimmte Sonntage von der Öffnungsmöglichkeit ausgenommen (§ 8 Abs. 3 SächsLadÖffG). Zu keiner anderen Beurteilung führt auch der Umstand, dass die zusätzlichen Öffnungsmöglichkeiten nach Absatz 2 nicht in die Rhythmisierung des Sonntagsöffnung einbezogen sind und daher für einzelne Verkaufsstellen einmalig im Jahr eine Öffnung an drei aufeinanderfolgenden Sonntagen in Betracht kommen könnte. Nicht nur wäre eine derartige Konstellation im Verlauf eines Jahres einmalig. Es wäre auch angesichts der Beschränkung beispielsweise auf den Bereich eines Marktes oder Straßenzuges gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG nur von einer relativ geringen Anzahl betroffener Verkaufsstellen auszugehen.

(4) Darüber hinaus beschränkt die Regelung die Öffnungszeit auf sechs Stunden und berücksichtigt die regelmäßigen Zeiten der Hauptgottesdienste, indem sie eine Öffnung erst ab 12 Uhr ermöglicht. Damit ist sichergestellt, dass die werktägliche Geschäftigkeit nicht in vollem Umfang auf den Sonntag übertragen wird.

(5) § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG macht die Ladenöffnung am Sonntag auch von hinreichenden Sachgründen abhängig, soweit er ein besonderes, nicht alltägliches Ereignis erfordert, welches hervorgehobene Bedeutung für die Gemeinde als Ganzes hat und die alltäglichen Einkaufsbedürfnisse der Kunden bzw. das entsprechende Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber nicht genügen lässt.

- c) Genügt § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG dem verfassungsrechtlichen Auftrag zum Schutz der Sonn- und Feiertage, kommt eine Verletzung von Grundrechten (vgl. II.1.c)) bereits deshalb nicht in Betracht, weil deren Schutzgehalt nicht über den Gewährleistungsgehalt des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV hinausgeht.
3. Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit des § 10 Abs. 1 SächsLadÖffG bestehen nicht.
4. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 SächsSFG ist mit der Verfassung des Freistaates Sachsen vereinbar. Die angegriffene Regelung führt nicht zu einer Unterschreitung des Mindestniveaus des Sonntagsschutzes.
- a) Wie oben ausgeführt (vgl. II.1.d)), folgt aus der Schutzpflicht des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV die Notwendigkeit eines gesetzlichen Schutzkonzepts, das die Sonn- und Feiertage als solche der Arbeitsruhe zur Regel erhebt. Grundsätzlich hat die typische „werktägliche Geschäftigkeit“ an diesen Tagen zu ruhen. Ein absoluter Vorrang der Arbeitsruhe besteht jedoch nicht. Der Gesetzgeber ist nicht gehalten, die Sonntage in der Weise auszugestalten, dass jede Beschäftigung ruht. Vielmehr kann er bei Vorliegen eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes Arbeiten und sonstige Handlungen, die geeignet sind, die Sonntagsruhe zu beeinträchtigen, zulassen. Insoweit gilt, je mehr eine Arbeit dem Sonntag ein werktägliches Gepräge gibt und je höher die Zahl der mit dieser Arbeit beschäftigten Arbeitnehmer ist, desto gewichtiger muss der Sachgrund sein, um diese Arbeit am Sonntag zu rechtfertigen. Bei der insoweit vorzunehmenden Abwägung sind auch die Auswirkungen der bereits bisher am Sonntag zulässigen Arbeiten zu berücksichtigen.

Schon seit jeher werden an Sonn- und Feiertagen Arbeiten gestattet, die entweder aus gesellschaftlichen bzw. technischen Gründen notwendig sind (Arbeit trotz des Sonntags) oder den Freizeitbedürfnissen der Bevölkerung zugute kommen (Arbeit für den Sonntag). Im Falle der Arbeit für den Sonn- und Feiertag kann die Abwägung zwischen den Freizeitbelangen der Bevölkerung und der Belastung der Arbeitnehmer durch Arbeit eher zum Zurücktreten des Sonn- und Feiertagsschutzes der betreffenden Arbeitnehmer führen als bei der Arbeit trotz Sonn- und Feiertag. Stets aber muss ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewahrt bleiben (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [85, 86 f.]; Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [51 f.]). Mit dieser Maßgabe kann der Gesetzgeber auch auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, und zwar insbesondere auf Änderungen im Freizeit-

verhalten (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 [78 f., 86]), und Änderungen in den Arbeitszeiten Rücksicht nehmen.

- b) Gemessen an diesen Maßstäben, durfte der Gesetzgeber die Vermietung von Filmträgermedien und Computerspielen gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 SächsSFG gestatten.

aa) Allerdings stellt sich das Betreiben einer Videothek als gewerbliche Tätigkeit dar, die einen typisch werktäglichen Charakter aufweist und angesichts des mit ihr verbundenen Kundenverkehrs auch öffentlich bemerkbar ist. Andererseits aber gehören das Ansehen von Filmen und das Spielen von Computerspielen zur Sonntagsgestaltung. Die Öffnung von Videotheken an Sonntagen kann damit unabhängig davon den Freizeitbedürfnissen der Bevölkerung zugute kommen, dass diese Öffnung angesichts der werktäglichen Ausleihmöglichkeiten nicht derart zwingend mit den sonntäglichen Freizeitbedürfnissen verknüpft ist, wie etwa der sonntägliche Betrieb eines Kinos. Etwas anderes folgt nicht daraus, dass die Zahl derjenigen, die Trägermedien in Videotheken mieten, zurückgegangen ist. Es ist jedenfalls nicht festzustellen, dass das Ansehen von Filmen aus der Videothek für die Freizeitgestaltung der Bevölkerung gänzlich an Bedeutung verloren hat.

bb) Das verfassungsrechtlich gebotene Mindestniveau des Sonntagsschutzes wird durch die angegriffene Regelung nicht unterschritten. Der Betrieb einer Videothek ist öffentlich wahrnehmbar, ohne aber besonders störend zu wirken. Mit ihm geht in der Regel ein – im Vergleich etwa zu dem zu Beginn einer bereits bisher zulässigen sonntäglichen Kino- oder Theaterveranstaltung auftretenden geballten Publikumsverkehr – lediglich vereinzelter Kundenverkehr einher, der das äußere Erscheinungsbild des Tages nur geringfügig prägt. Zudem beschränkt die Regelung die zulässige Öffnungszeit und berücksichtigt die regelmäßigen Zeiten der Hauptgottesdienste, indem sie eine Öffnung erst ab 12 Uhr ermöglicht. Damit ist sichergestellt, dass die werktägliche Geschäftigkeit nicht in vollem Umfang auf den Sonntag übertragen wird. Auch sind gemäß § 4 Abs. 3 Satz 2 SächsSFG bestimmte Sonntage von der Öffnungsmöglichkeit ausgenommen.

Etwas anderes folgt auch nicht aus der mit der Öffnung der Videothek verbundenen Beschäftigung von Arbeitnehmern. Zwar wird diesen der Sonntag als Tag der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung weitgehend genommen. Im Vergleich zu den vom Arbeitsverbot an Sonntagen ebenfalls ausgenommenen Personenbeförderungsunternehmen oder landwirtschaftlichen Betrieben ist insoweit jedoch von einer relativ geringen Zahl an betroffenen Beschäftigten auszugehen, deren Arbeit zudem der Befriedigung spontaner Freizeitbedürfnisse der Kunden zugute kommt. Dies rechtfertigt ein Zurücktreten des Sonn- und Feiertagsschutzes der betreffenden Arbeitnehmer.

cc) Die angegriffene Ausnahmeregelung verstößt darüber hinaus auch nicht deshalb gegen die Sonntagsgarantie, weil der Gesetzgeber verpflichtet wäre, sie etwa auch auf Buch- und Musikalienhandlungen auszudehnen, was dann zu einer Unter-

schreitung des Mindestniveaus des Sonntagsschutzes führen könnte. Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 18 Abs. 1 SächsVerf verlangt nicht, Ausnahmen vom Arbeitsverbot des § 4 Abs. 2 SächsSFG auch auf Verkaufsstellen zu erstrecken, in denen Waren angeboten werden, die zur Freizeitgestaltung genutzt werden können. Art. 18 Abs. 1 SächsVerf gebietet, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu regeln. Dabei ist es wiederum grundsätzlich Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Merkmale er beim Vergleich von Lebenssachverhalten als maßgebend ansieht, um sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln (vgl. zu Art. 3 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2011, NJW 2011, 3215). Dabei ist dem Gesetzgeber wiederum ein weiterer Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum einzuräumen, wenn er in Wahrnehmung positiver Schutzpflichten tätig wird. Er durfte demgemäß darauf abstellen, dass der Gesichtspunkt der spontanen und kurzfristigen Bedarfsdeckung bei der Miete von Bild- und Tonträgern typischerweise eine wesentlich größere Bedeutung hat, als beim dauerhaften Erwerb von Freizeitartikeln und demgemäß die Dienstleistung des Vermieters hier anders regeln als den Bereich des Handels.

5. § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 SächsSFG ist hingegen mit der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar, da alle Arten von Autowaschanlagen vom sonntäglichen Arbeitsverbot ausgenommen werden.
 - a) Der Betrieb einer Autowaschanlage jeglicher Art stellt eine gewerbliche Tätigkeit dar, die grundsätzlich einen typisch werktäglichen Charakter aufweist und angesichts des mit ihr verbundenen Kundenverkehrs auch öffentlich bemerkbar ist.

Die Intensität, mit der eine Autowaschanlage dem Sonntag ein werktägliches Gepräge verleiht, hängt grundsätzlich von ihrer Größe und der konkreten Ausgestaltung als offene oder baulich geschlossene sowie vollautomatisiert oder mit Hilfe von Personal betriebene Anlage sowie der Dauer und der zeitlichen Lage ihres Betriebes während des Tages ab. Sie ist größer, wenn die Anlage über viele Stunden und auch während der regelmäßigen Zeiten der Hauptgottesdienste betrieben wird, in ihr viele Fahrzeuge gleichzeitig gereinigt werden können, die Anlage baulich offen ist, so dass ihr Betrieb sowohl visuell als auch akustisch deutlich wahrnehmbar ist, oder sie einen erheblichen Personaleinsatz erfordert. Bedeutung kann in diesem Zusammenhang auch dem Umstand zukommen, ob die Anlage im Verbund mit einer Tankstelle oder isoliert betrieben wird. Die angegriffene Regelung nimmt alle Autowaschanlagen unterschiedslos ohne weitere den Sonntagsschutz gewährleistende Einschränkungen vom Verbot der Sonntagsarbeit aus.

- b) Die unterschiedslose Herausnahme des Betriebes aller Autowaschanlagen vom Verbot der Sonntagsarbeit nach § 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 SächsSFG ist nicht durch hinreichende Sachgründe gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber geht im Hinblick auf den Betrieb von Autowaschanlagen von einer Änderung der sozialen Wirklichkeit, insbesondere des Freizeitverhaltens der Bevölke-

nung aus. Für zahlreiche Autobesitzer stelle das Autowaschen eine Form der Freizeitgestaltung dar. Insoweit gilt zwar, dass die Bürger an Sonntagen das sollen tun können, was sie je individuell für sich als Ausgleich für den Alltag als wichtig ansehen (BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [51 f.]), auch wenn es sich hierbei um durchaus profane Bedürfnisse handeln mag. Auch ist es weder Sache des Gesetzgebers, dies zu bewerten, noch ist feststellbar, dass ein derartiges Freizeitinteresse nicht besteht. Vielmehr trägt der Gesetzgeber insoweit im Rahmen seines Einschätzungsermessens geänderten Verhältnissen Rechnung und stellt darauf ab, dass viele Autobesitzer mit langen Arbeitszeiten und langen Anfahrtswegen zur ihrer Arbeitsstätte kaum Zeit haben, ihr Kraftfahrzeug, auf das sie angewiesen sind, innerhalb der werktäglichen Öffnungszeiten zu waschen.

Diesem Sachgrund kommt jedoch kein ausreichendes Gewicht zu, um darauf gestützt die unterschiedslose Öffnung aller Autowaschanlagen ohne den Sonntagsschutz gewährleistende Einschränkungen zu rechtfertigen. Damit bleibt die gesetzliche Regelung hinter dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag zurück. Es ist Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, wie er dem Schutzauftrag des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV in verfassungskonformer Weise Rechnung tragen will. Dies kann beispielsweise in der Weise erfolgen, dass ausschließlich der Betrieb bestimmter Autowaschanlagen, die den Charakter des Sonntags allenfalls geringfügig beeinträchtigen, allgemein oder auch der Betrieb von Autowaschanlagen mit höherem Störungspotential zugelassen wird – dies jedoch nur mit weiteren, den Sonntagsschutz gewährleistenden Einschränkungen –, oder aber in der Weise, dass er die Gemeinden ermächtigt, entsprechend den örtlichen Gegebenheiten den sonntäglichen Betrieb von Waschanlagen ausnahmsweise zuzulassen (vgl. BayVerfGH, a.a.O., S. 12 f.).

D.

Die Entscheidung ergeht kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG). Den Antragstellern sind gemäß § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG die notwendigen Auslagen zu 1/6 zu erstatten, weil sie in etwa diesem Umfang obsiegt und außerdem zur Klärung von Fragen grundsätzlicher Bedeutung beigetragen haben, die von besonderer verfassungsrechtlicher Tragweite sind (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juli 2005 – Vf. 67-II-04, LVerfGE 16, 441 [474]).

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Hagenloch

gez. Knoth

gez. Lips

gez. Trute