

Az.: 3 C 2/09

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Sachsen
vertreten durch den Präsidenten

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Dresden
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Antragsgegner -

wegen

Gültigkeit einer Rechtsverordnung über die Bestimmung von Ausflugsorten
hier: Normenkontrolle

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Drehwald, den Richter am Verwaltungsgericht Dr. John, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein sowie den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. von Egidy aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 27. Januar 2011

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Verordnung des vormaligen Regierungspräsidiums Dresden über die Bestimmung von Ausflugsorten mit besonderem Besucheraufkommen vom 15. Juli 2008 (SächsGVBl. S. 501; im Folgenden: Verordnung).

2 Das vormalige Regierungspräsidium Dresden erließ am 15. Juli 2008 die nachfolgende Rechtsverordnung:

„Aufgrund von § 7 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 des Sächsischen Gesetzes über Ladenöffnungszeiten (Sächsisches Ladenöffnungsgesetz – SächsLadÖffG) vom 16. März 2007 (SächsGVBl. S. 42), das zuletzt durch Gesetz vom 17. April 2008 (SächsGVBl. S. 274) geändert worden ist, wird verordnet:

§ 1

Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen

Die Gemeinden Eibau und Oybin (beide Landkreis Löbau-Zittau) sind Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen.

§ 2

Übergangsbestimmung

Auf die in der Nummer 2 der Anlage 1 zu § 1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über die Ladenschlusszeiten in Kur-, Erholungs-, Ausflugs- und Wallfahrtsorten sowie auf bestimmten Flughäfen und Bahnhöfen (Ladenschlussverordnung – LSchlSVO) vom 20. April 2006 (SächsGVBl. S. 98, 459) genannten Ausflugsorte findet § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG weiter Anwendung.

§ 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tage ihrer Verkündung in Kraft.“

- 3 Am 22. Januar 2009 hat die Antragstellerin Antrag auf Normenkontrolle gestellt mit dem Begehren zu erkennen, dass die vorbezeichnete Verordnung unwirksam ist. Sie trägt hierzu vor:
- 4 Sie sei gemäß § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt, da sie geltend machen könne, durch die Verordnung oder ihre Anwendung in ihren eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden. Solche subjektiven Rechte ergäben sich für sie aus den Vorschriften des Evangelischen Kirchenvertrages Sachsen (EvKirV) und insbesondere aus dem in Art. 21 EvKirV verankerten Schutz des Sonntags.
- 5 Sie habe auch ein Rechtsschutzinteresse, da ihr kein anderes Verfahren offenstehe, mit dem sie ihr Ziel, die Durchsetzung des Sonntagsschutzes in Bezug auf die angegriffene Verordnung, erreichen könne. Der Vorwurf, sie verfolge mit ihrem Antrag sachfremde Ziele, sei nicht zutreffend. Diese Position habe sie auch im Gesetzgebungsverfahren vertreten. Wie sich aus dem Protokoll zur Anhörung vor dem Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zum Entwurf des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes am 12. Januar 2007 ergebe, habe ihr Vertreter dort darauf hingewiesen, dass sie die Ausnahmeregelung für Kur-, Erholungs-, Ausflugs- und Wallfahrtsorte für zu weitgehend erachte. Insbesondere sei die Anzahl der Orte, die von der Ausnahmeregelung betroffen seien, mit einem Drittel aller Gemeinden im Freistaat Sachsen zu hoch.

- 6 Die Verordnung verstoße gegen höherrangiges Recht. So sei bereits die Rechtsgrundlage der Verordnung, § 14 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 3 Satz 1 des Sächsischen Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten in der bis zum 31. Dezember 2010 geltenden Fassung (im Folgenden: SächsLadÖffG a. F., vgl. § 15 SächsLadÖffG a. F.) verfassungswidrig. Die Vorschrift entspreche nicht dem in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf festgesetzten Bestimmtheitsgebot. Hiernach müsse eine Ermächtigungsnorm „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ der erteilten Ermächtigung selbst hinreichend genau bestimmen. Wesentliche Kategorien seien dabei Inhalt und Ausmaß der Ermächtigung, da nur auf Grund dieser Kriterien der Umfang der vom Gesetzgeber delegierten Rechtssetzungsbefugnis unmissverständlich beschrieben werden könne. Mit der Intensität des auf Grundlage der Ermächtigungsnorm möglichen Eingriffs stiegen gleichzeitig die Anforderungen an die Bestimmtheit. Inhalt und Ausmaß der Ermächtigungsnorm seien vorliegend nicht erkennbar, da die Regelung in sich selbst widersprüchlich sei. Die in § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. getroffene Regelung berücksichtige nicht, dass die Landesdirektionen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. lediglich die Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen bestimmen könnten. Daher komme eine abweichende Regelung i. S. v. § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. nur für Ausflugsorte in Betracht. In der Anlage 1 zu § 1 der Sächsischen Ladenschlussverordnung vom 20. April 2006 (im Folgenden: Anlage 1), auf die § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. verweise, würden Kur-, Erholungs-, Ausflugs- und Wallfahrtsorte aufgelistet, ohne dass ersichtlich werde, welcher der dort genannten Orte welcher Kategorie unterfiele. Der Anlage 1 sei damit nicht zu entnehmen, welche Orte im vormaligen Regierungsbezirk Dresden als Ausflugsorte anerkannt worden seien. Es sei mithin nicht erkennbar, auf welche konkreten Fälle die Norm anwendbar sein solle. Dass in der Vorläuferregelung zur Anlage 1 die jeweiligen Orte noch durch in Klammer gesetzte Zusatzangaben entsprechend gekennzeichnet gewesen seien, belege zusätzlich, dass eine Zuordnung der einzelnen Orte zu den jeweiligen Ortstypen ohne weitere Angaben aus der Anlage selbst heraus jetzt nicht mehr möglich sei. Daher sei nicht nachvollziehbar, auf welche konkreten Ausflugsorte sich die Ermächtigung zur Regelung einer abweichenden Bestimmung in § 14 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 3 SächsLadÖffG a. F. beziehe. Damit würden weder Inhalt noch Ausmaß der gesetzlichen Regelung deutlich. Da durch die angegriffene Verordnung ein Eingriff in den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe

(Art. 140 GG und Art. 109 Abs. 4 SächsVerf jeweils i. V. m. Art. 139 WRV) ermöglicht werde, würden die aus diesem Grund erhöhten Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot nicht eingehalten werden.

- 7 Ferner bestünden Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Ausnahmeregelung gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. wegen der damit verbundenen Beeinträchtigungen des verfassungsrechtlichen Schutzes der Sonn- und Feiertage. Die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes zu § 8 SächsLadÖffG a. F. lasse es zwar möglich erscheinen, dass die Verfassungswidrigkeit der hier betroffenen Norm wegen der Möglichkeit der verfassungskonformen Anwendung nicht zwingend festzustellen sei. Auf Grund der sehr extensiven Anwendung der Ausnahmeregelung in der Praxis sei jedoch zweifelhaft, ob das Konzept der verfassungskonformen Anwendung hier ausreichend Schutz biete.
- 8 Auch die angegriffene Verordnung selbst sei rechtswidrig, da sie ebenfalls gegen höherrangiges Recht verstoße. § 2 der Verordnung verstoße aus den vorbezeichneten Gründen gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, da sich der Vorschrift nicht entnehmen lasse, auf welche einzelnen Orte sich diese Regelung beziehe. Mit der Bestimmung von Eibau und Oybin als Ausflugsorte in § 1 der Verordnung habe der Verordnungsgeber nämlich eine von der Anlage 1 abweichende Bestimmung i. S. d. § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. getroffen. Dies sei der Fall, wenn Teile der Bestimmung wegfielen, neue Teile hinzukämen oder die Bestimmung sonst geändert werde. Vorliegend würden der ursprünglichen Liste weitere Ausflugsorte beigelegt. Dementsprechend trete die mit einer abweichenden Bestimmung gemäß § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. verknüpfte Rechtsfolge ein, so dass § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. ab dem Zeitpunkt der neuen Regelung keine Anwendung mehr auf die in Anlage 1 genannten Orte fände. Da sich die Berechtigung zu einer abändernden Bestimmung durch den Verordnungsgeber allein auf Ausflugsorte beziehe, sich die einzelnen Ausflugsorte aber nicht aus der angegriffenen Verordnung ergäben, sei nicht nachvollziehbar, auf welche einzelnen Orte sich die von der ursprünglichen Regelung abweichende Bestimmung erstrecken solle. Dem Hinweis, der Gesetzgeber habe die Anwendbarkeit von § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. für alle in der Anlage 1 aufgelisteten einzelnen Orte derart bestimmt, dass diese gelten sollte, bis eine abweichende Bestimmung für einen konkreten Ort getroffen werde, widerspreche

insbesondere § 2 der Verordnung. Es sei nämlich nicht nachvollziehbar, warum der Verordnungsgeber die Weitergeltung von § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. für diese Orte anordnen sollte, wenn er gleichzeitig davon ausgehe, dass sich dies bereits aus dem Gesetz ergebe. Offensichtlich sei auch der Verordnungsgeber bei Erlass der Verordnung daher davon ausgegangen, dass sich die weitere Anwendbarkeit von § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. für diese Orte nicht bereits ohne weiteres aus dem Gesetz ergebe, sondern gesondert zu bestimmen sei. Mit diesem Vorverständnis verstoße die Vorschrift gegen das Gebot der Klarheit des Rechts, das ebenfalls aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet werde. Hiernach müsse der Adressat einer Regelung ohne spezielle Kenntnisse den Inhalt der Regelung mit hinreichender Sicherheit feststellen können. Dies sei nicht gewährleistet, da die Orte, auf die sich die Regelung beziehen solle, nicht ohne solche Kenntnisse festgestellt werden könnten.

- 9 § 2 der Verordnung sei auch deshalb unwirksam, weil der Verordnungsgeber den vom Gesetz eingeräumten Gestaltungsspielraum nicht in verfassungskonformer Weise ausgeübt habe. Der Verordnungsgeber hätte dabei insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als eine zentrale rechtsstaatliche Maxime beachten müssen. Hätte der Verordnungsgeber die Verhältnismäßigkeit hinreichend geprüft, hätte ihm auffallen müssen, dass seine Zuständigkeit nur die in der Anlage 1 genannten Ausflugsorte, nicht hingegen auch die Kur-, Erholungs- und Wallfahrtsorte betreffe. Da er pauschal auf alle Orte der vorbezeichneten Anlage 1 verweise und § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. als für diese Orte weiterhin anwendbar erkläre, habe er deutlich gemacht, dass er keine Abwägung bezüglich der einzelnen Orte getroffen hatte. Bei einer verfassungskonformen Abwägung hätte er neben einer Differenzierung nach den einzelnen Ortstypen auch hinsichtlich jedes einzelnen Ausflugsortes prüfen müssen, ob eine Ausnahme verhältnismäßig sei. Dies ergebe sich bereits aus § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F., wonach die Ausflugsorte einzeln zu bestimmen seien. Eine solche Prüfung sei ganz offensichtlich unterblieben. Im Rahmen der Ermessensausübung hätte der Verordnungsgeber auch prüfen müssen, ob das in § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. enthaltene Tatbestandsmerkmal „Orte mit besonderem Besucheraufkommen“ dieselben materiellen Voraussetzungen beinhalte wie das für die Festlegung der in der Anlage 1 genannten Ausflugsorte zu beachtende Tatbestandsmerkmal gemäß § 10 Abs. 1 LadSchlG, der von „Orten mit besonders starkem Fremdenverkehr“

ausgehe; auch dies habe er unterlassen. Die Landesdirektionen seien nicht von der Pflicht entbunden, ihr Ermessen hinsichtlich der einzelnen Orte selbstständig auszuüben; eine bloße Übernahme der ursprünglichen Festlegung der Staatsregierung durch die vormaligen Regierungspräsidien ohne Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen nach § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. werde einer ordnungsgemäßen Ausübung ihres Ermessens nicht gerecht. Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung, die sich aus der Öffnungsmöglichkeit in 88 von insgesamt 203 Gemeinden im Direktionsbezirk Dresden einschließlich der dazugehörigen Ortsteile ergebe, werde auch nicht durch die Begrenzung des Warensortiments gemildert. Die Festlegung des Warensortiments in § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. lasse ein so umfangreiches Warenangebot zu, dass von einem Sortiment gesprochen werden könne, das die vollständige Befriedigung alltäglicher Einkaufsbedürfnisse ermögliche. Daher hätte der Verordnungsgeber prüfen müssen, welche Belange eine derart umfassende Ausnahme hätten rechtfertigen können. Dem sei er nicht nachgekommen; eine besondere Abwägung im Hinblick auf den Sonntagsschutz habe somit nicht stattgefunden. Auch lasse der Verordnungsgeber nicht erkennen, welche Maßstäbe er für die Feststellung eines erhöhten Besucheraufkommens i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. zugrunde gelegt habe. Dabei habe er nicht erläutert, welche Sehenswürdigkeiten er bei der Regelung konkret im Auge gehabt habe. Die Anziehungskraft von Volksfesten, Messen und sonstigen Veranstaltungen dürfe nicht berücksichtigt werden, da es sich dabei um zeitlich begrenzte Attraktionen handele, die kein dauerhaft besonderes Besucheraufkommen i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. nach sich zögen. Schließlich habe er sachfremde Gründe in die Abwägung eingezogen; insbesondere habe er die vom Bundesverfassungsgericht verworfenen wirtschaftlichen Gesichtspunkte in seine Ermessensentscheidung einfließen lassen; da gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. ausschließlich ein besonderes Besucheraufkommen eine Ausnahme für Ausflugsorte rechtfertigen könne, widerspreche die Einbeziehung solcher Überlegungen damit auch den Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage.

- 10 § 2 der Verordnung verstoße damit ferner gegen § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. Die Landesdirektionen seien hiernach ausschließlich ermächtigt, Ausflugsorte zu benennen. Da in § 2 der Verordnung nicht darauf hingewiesen worden sei, auf welche Orte in der Anlage 1 sich der Verweis konkret beziehe, und der Verordnungsgeber nur

pauschal auf die Orte der Anlage 1 verweise, habe er es unterlassen, die konkreten Ausflugsorte gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. zu bestimmen. Der pauschale Verweis auf die in der Anlage 1 genannten Orte werde diesem Erfordernis nicht gerecht.

- 11 Die Unwirksamkeit von § 2 der Verordnung habe die Unwirksamkeit der gesamten Verordnung zur Folge. Dies sei dann der Fall, wenn die verbleibenden Regelungen keine selbstständige Bedeutung hätten oder wenn die unwirksame Teilregelung Bestandteil einer Gesamtregelung sei, die Sinn und Rechtfertigung verlöre, wenn ein Bestandteil herausgenommen würde. Hierbei sei zu beachten, dass § 1 der Verordnung für sich genommen zwar eine eigenständige Bedeutung habe; die sich aus dem Sächsischen Ladenöffnungsgesetz ergebenden Rechtsfolgen einer solchen eigenständigen Regelung deckten sich aber nicht mit den Interessen des Verordnungsgebers. Die eindeutige Intention des Verordnungsgebers sei, den Orten der Anlage 1 mit § 1 der Verordnung weitere Ausflugsorte hinzuzufügen. Eine Beschränkung auf zwei Ausflugsorte im gesamten damaligen Regierungsbezirk sei hingegen nicht gewollt gewesen; dies sei aber die gesetzliche Folge einer bloßen Teilunwirksamkeit der Verordnung. Um dieses Ergebnis zu vermeiden, bleibe nur die Möglichkeit, die Unwirksamkeit der Verordnung insgesamt festzustellen.

- 12 Die Antragstellerin beantragt

festzustellen, dass die Verordnung des Regierungspräsidiums Dresden über die Bestimmung von Ausflugsorten mit besonderem Besucheraufkommen vom 15. Juli 2008, veröffentlicht im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30. Juli 2008, unwirksam sei.

- 13 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

- 14 Er macht geltend: Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt. Zumindest bestehe kein Rechtsschutzinteresse, weil ihr eigentliches Interesse lediglich darin bestehe, dass das Gericht feststelle, der Verordnungsgeber sei verpflichtet, mit erstmaliger Bestimmung neuer Ausflugsorte gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. die Anlage 1 – jedenfalls soweit diese den Direktionsbezirk Dresden betreffe – durch eine eigene

Regelung abzulösen. Dieses Ziel könne schon deshalb nicht erreicht werden, weil der Gesetzgeber kein Junktim zwischen dem erstmaligen Tätigwerden des Ordnungsgebers aufgrund von § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. und der Ablösung der Anlage 1 angeordnet habe. Vielmehr wäre das Gesetzgebungsverfahren zum Sächsischen Ladenöffnungsgesetz, bei dem die Antragstellerin beteiligt gewesen sei, das geeignete Normfestsetzungsverfahren gewesen, den Wunsch nach Reduzierung ladenöffnungsrechtlich privilegierter Orte zu artikulieren und ggf. auch durchzusetzen.

- 15 Die Ermächtigungsgrundlage der angegriffenen Verordnung sei auch bestimmt genug. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung seien erkennbar. Die Regelungskompetenz der jeweiligen Landesdirektion beziehe sich räumlich auf ihren Bezirk und inhaltlich auf die Ausflugsorte nach § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. Da Kur- und Erholungsorte nach dem Sächsischen Kurortegesetz anerkannt würden und die Kirchen die Wallfahrtsorte bestimmten, seien diese Orte in der Regel durch den öffentlich-rechtlichen Akt nach den dort näher gekennzeichneten Kriterien benannt und auch bekannt. Die in § 7 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SächsLadÖffG a. F. genannten Orte seien in den entsprechenden speziellen Regelungen gelistet; so werde die Liste der Kur- und Erholungsorte im Freistaat Sachsen durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr bekannt gemacht. Im Umkehrschluss hierzu seien alle anderen Orte der Anlage 1 abgesehen von den Wallfahrtsorten als Ausflugsorte gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. identifizierbar. Darüber hinaus sei unter dem Gesichtspunkt des Adressatenhorizonts auf die in Jahren verfestigten Kenntnisse der zuständigen Gemeinden abzustellen. Damit läge zusammenfassend eine Bestimmbarkeit vor. Zweck von § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. sei es, dass die Ausnahmebestimmung des § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. für alle diejenigen Orte weitergelten sollte, die in der Anlage 1 aufgeführt seien. Diese Orte sollten weiterhin unter dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes von der Ausnahmeregelung für die Öffnung an Sonn- und Feiertagen erfasst werden. Aus dem Umstand, dass die in der Anlage 1 aufgelisteten Orte nicht in Erholungs- und Kurorte sowie Wallfahrtsorte einerseits und Ausflugsorte andererseits unterteilt seien, so dass auf den ersten Blick nicht erkennbar sei, in welche Kategorie der betreffende Ort einzuordnen sei, könne damit nicht die mangelnde

Bestimmtheit der Norm abgeleitet werden. Es bedürfe daher keiner deklaratorischen Bezeichnung dieser Orte in einer Verordnung.

- 16 Schließlich komme es auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage, insbesondere des § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F., für die Rechtmäßigkeit von § 2 der Verordnung nicht an, da diese Vorschrift keine „abweichende Bestimmung“ i. S. v. § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. und damit keine Regelung enthalte, sondern lediglich deklaratorisch darauf hinweise, dass sich der ladenöffnungsrechtliche Status der in der Anlage 1 genannten Ausflugsorte mit der angegriffenen Verordnung nicht geändert habe. Da eine abweichende Bestimmung in diesem Sinn nicht bei jedem Tätigwerden des nach § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. zuständigen Ordnungsgebers gegeben sei, stelle die in § 2 der Verordnung bestimmte Anwendung von § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. auf die in Anlage 1 genannten Ausflugsorte keine solche abweichende Bestimmung dar. Das von der Antragstellerin konstruierte Junktim zwischen der Neubestimmung von Ausflugsorten mit besonderem Besucheraufkommen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. und einer „abweichenden Bestimmung“ i. S. v. § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. bestehe nicht. Es gebe keinerlei Anhaltspunkte, dass der Gesetzgeber die beiden Vorschriften dergestalt habe in Verbindung bringen wollen. Hierfür spreche bereits das Gesetzgebungsverfahren. Der von der Antragsgegnerin dem Gesetzgeber zugerechnete Regelungswille, dass die in Anlage 1 genannten Ausflugsorte mit dem erstmaligen Tätigwerden des Ordnungsgebers nach § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. ihre ladenöffnungsrechtliche Privilegierung verlieren sollten, entbehre vielmehr jeglicher Grundlage. Im Übrigen sei auch nicht ersichtlich, aus welchem Grund der Gesetzgeber die Dauer die Fortgeltung der ladenöffnungsrechtlichen Privilegierung der in Anlage 1 genannten Ausflugsorte von einem ungewissen Ereignis in der Zukunft – dem „ob“ und ggf. dem „wann“ des Tätigwerdens des Ordnungsgebers nach § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. – habe abhängig machen wollen. Gesetzesvollzug in diesem Sinne würde zwangsläufig zu einem unkoordinierten Vorgehen führen, weil etwa bei Neubestimmung nach § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. im Zuständigkeitsbereich des Ordnungsgebers A die ganze Ortsliste der Anlage 1 jedenfalls hinsichtlich der Ausflugsorte überprüft werden müsste, während im Bereich des Ordnungsgebers B, bei dem zu keinem Zeitpunkt Neubestimmungsbedarf nach § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. bestehe,

keine Überprüfung der Ortsliste stattzufinden habe. Es käme bei einem solchen Verständnis damit zu einer Ungleichbehandlung der in der Anlage 1 genannten Ausflugsorte. Es dränge sich geradezu auf, dass das geschilderte Szenario nicht dem entspreche, was dem Gesetzgeber mit Erlass von § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. vorgeschwebt habe. Mit der Bestimmung von Eibau und Oybin als Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. bleibe damit die weitere Privilegierung der in Anlage 1 genannten Ausflugsorte unberührt. § 2 der Verordnung stelle dies nur vorsorglich klar und enthalte damit den deklaratorischen Hinweis, dass für die in Anlage 1 genannten Ausflugsorte § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. weiter Anwendung finde und insoweit keine Änderungen eintreten sollten. Mangels Regelungsgehalts habe es auch keiner Benennung der einzelnen Ausflugsorte zur Einhaltung des Bestimmtheitsgebots bedurft. Denn im Ergebnis habe sich mit Erlass der angegriffenen Verordnung am ladenöffnungsrechtlichen Status aller in der Anlage 1 genannten Orte nichts geändert. Mangels einer Neuregelung und Neufestsetzung einzelner Ausflugsorte sei auch keine verfassungskonforme Abwägung hinsichtlich einer Ausnahme von der Sonn- und Feiertagsruhe für die einzelnen Ausflugsorte der Anlage 1 erforderlich gewesen.

- 17 Die von der Antragstellerin ins Feld geführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Sächsischen Obergerichts könne allenfalls eingeschränkt herangezogen werden, da die zugrunde liegenden Sachverhalte nicht vergleichbar seien. Die angefochtene Verordnung zielle nämlich gerade nicht darauf ab, sonntäglichen Einkauf als Selbstzweck zu ermöglichen, sondern diene dem Versorgungsinteresse ortsfremder Besucher, die sich im Rahmen ihrer Freizeitgestaltung in Eibau und Oybin aufhielten. Wirtschaftliche Interessen von Händlern seien nicht erfasst worden und seien ohne jeden Einfluss auf die Entscheidung geblieben. Bei der Bestimmung von Eibau und Oybin müsste zwar auch die Anzahl der anderweitig bereits ladenöffnungsrechtlich privilegierten Ausflugsorte im Direktionsbezirk Dresden Berücksichtigung finden. Gerade weil bereits in zahlreichen Gemeinden im Direktionsbezirk Dresden die Sonntagsöffnung im Rahmen des § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. zulässig und insoweit offenkundig mit dem Sonntagschutz vereinbar sei, sei aber nicht ersichtlich, weshalb ausgerechnet mit der Anerkennung zweier vergleichsweise kleiner Gemeinden die Schwelle zur Unvereinbarkeit überschritten sein sollte. Der Gesetzgeber habe die Vereinbarkeit der

Ausnahmeregelung für Kur-, Erholungs- und Wallfahrtsorte bejaht; eine Einzelfallprüfung finde nur bei neu zu bestimmenden Ausflugsorten statt. Es gebe auch keinen Grund, die Messlatte bei den Ausflugsorten wesentlich höher anzulegen als bei den sonstigen Orten. Im Hinblick auf die Beeinträchtigung der geschützten Sonntagsruhe spiele es nämlich keine Rolle, ob der Ort, in dem Besucher beispielsweise Reisebedarf oder Souvenirs erwürben, als Kur-, Erholungs-, Wallfahrtsort oder als Ausflugsort ladenöffnungsrechtlich privilegiert sei.

18

Die in § 1 der Verordnung genannten Gemeinden Eibau und Oybin seien auch zu Recht als Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen bestimmt worden. Die Kriterien für eine solche Bestimmung seien im Gesetz nicht definiert. Das vormalige Regierungspräsidium Dresden habe sich daher an einem internen Kriterienkatalog orientiert, der weitgehend dem Katalog entspreche, den bereits die nach alter Rechtslage für die Bestimmung von Ausflugsorten mit besonders starken Besucherverkehr zuständige Sächsische Staatsregierung angewandt habe. Vor dem Hintergrund der im Einzelnen aufgeführten Kriterien sei die Bestimmung dieser beiden Gemeinden gerechtfertigt gewesen; die entsprechende positive Stellungnahme des für Fachfragen des Fremdenverkehrs zuständigen Referats habe vorgelegen und auch der Tourismusverband Oberlausitz-Niederschlesien e. V. habe das Verordnungsvorhaben für die beiden Gemeinden befürwortet. Der Hinweis, nur „dauerhaft außergewöhnlich hohes Besucheraufkommen“ rechtfertige die Bestimmung als Ausflugsort i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F., treffe nicht zu. Besonderes Besucheraufkommen i. S. dieser Vorschrift sei eine nicht zahlenmäßig untersetzte Größenordnung, die unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln sei. Dabei handle es sich nicht um eine mathematisch bestimmbare Größe. Da weder Gesetzgebungsmaterialien noch weitere gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen hierzu bestünden, bleibe offen, ob der Gesetzgeber tendenziell eher eine „hohe“ oder eine „niedrigere“ Schwelle setzen wollte. Es bestehe indes kein Zweifel daran, dass ein Besucheraufkommen in einer Größenordnung zu erwarten sein müsse, die über den gewöhnlichen, mehr oder weniger in jedem Ort stattfindenden sonntäglichen Besuchsverkehr hinausgehe und damit voraussichtlich eine Nachfrage nach Reisebedarfsartikeln und ähnlichen Waren mit sich bringen werde. So liege der Fall nach Einschätzung des Verordnungsgebers in Eibau und Oybin. Schließlich weise die Argumentation der Antragstellerin einen Widerspruch

auf: Zwar werde bestritten, dass die in § 1 der Verordnung genannten Ausflugsorte über ein erhöhtes Besucheraufkommen verfügten; gleichwohl stelle die Verordnung nach Ansicht der Antragstellerin einen erheblichen Eingriff in die Sonntagsruhe dar. Damit stelle sich die Frage, wie sich eine erhebliche Beeinträchtigung der Sonntagsruhe bemerkbar machen könne, wenn durch das Ausbleiben einkaufswilliger Besucher nur wenige bis keine Verkaufsvorgänge stattfänden.

- 19 Auch seien die beiden Kirchen gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 SächsLadÖffG a. F. vor Erlass der Verordnung entsprechend den Staatskirchenverträgen beteiligt worden; die Stellungnahmen der Kirchen hätten keinen Anlass gegeben, von dem Verordnungsvorhaben Abstand zu nehmen oder Änderungsvorschläge in die Verordnung einzuarbeiten.
- 20 Dem Senat liegen die Verfahrensakten der Antragsgegnerin vor. Auf die im vorliegenden Verfahren gewechselten Schriftsätze wird für die näheren Einzelheiten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 21 Der Antrag ist nur teilweise zulässig (hierzu unter 1.), im Übrigen aber unbegründet (2.).
- 22 1. Die angegriffene Verordnung kann tauglicher Gegenstand des Normenkontrollverfahrens sein: Zwar ist seit Jahresbeginn die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Rechtsverordnung weggefallen. § 7 Abs. 3 Sätze 1 und 2 des am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes sieht als Grundlage für Anerkennungsentscheidungen von Gemeinden als Ausflugsort nicht mehr wie bisher eine Rechtsverordnung (vgl. hierzu § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F.), sondern eine im Sächsischen Amtsblatt bekannt zu machende „Entscheidung“ vor. Dies weist auf einen Verwaltungsakt als Allgemeinverfügung gemäß § 35 Satz 2 VwVfG hin; hiervon geht auch die Gesetzesbegründung aus (vgl. LT-Drs. 5/3083-1, S. 9 zu § 7). Auch soweit § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. eine abweichende Bestimmung der nach alter Rechtslage privilegierten Ausflugsorte „durch die nach § 7 Abs. 3 zuständige Stelle“ durch

Rechtsverordnung vorsah, ist an deren Stelle gemäß § 7 Abs. 3 Satz 3 SächsLadÖffG nunmehr eine Entscheidung der zuständigen Landesdirektion in Gestalt der Aberkennung getreten. Gleichwohl wird durch den Wegfall der Ermächtigungsgrundlage die Wirksamkeit einer auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnung grundsätzlich nicht in Frage gestellt (vgl. hierzu BVerfG, Beschl. v. 10. Mai 1988, BVerfGE 78, 179 [198 f.]; weitere Nachweise bei Lücke/Mann, in: Sachs, Kommentar zum Grundgesetz, 4. Aufl. 2007, Art. 80 Rn. 6).

- 23 Im Hinblick auf § 1 der Verordnung ist auch die Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gegeben, da sich die Antragstellerin angesichts der hierin getroffenen Bestimmung von Eibau und Oybin als Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen auf die mögliche Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, Art. 19 Abs. 1 und 2 SächsVerf, die durch die Gewährleistung des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG und Art 109 Abs. 4 SächsVerf jeweils i. V. m. Art. 139 WRV konkretisiert werden, berufen kann (vgl. zuletzt SächsOVG, Beschl. v. 23. November 2010 - 3 B 292/10 -; zur entsprechenden „Bäderreglung“ in Mecklenburg-Vorpommern auch OVG MV, Urt. v. 7. April 2010 - 4 K 13/09, 4 K 14/09 -, juris Rn. 47 ff.).
- 24 Eine Antragsbefugnis besteht allerdings nicht im Hinblick auf § 2 der Verordnung, da diese Vorschrift entgegen der Auffassung der Antragstellerin keine Regelung mit Eingriffscharakter enthält, sondern nur einen schlichten Hinweis auf die gemäß § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. vorgesehene Anwendbarkeit von § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. auf die schon bisher privilegierten Orte. Die von der Antragstellerin vertretene Auffassung, in jeder neuen Bestimmung von Ausflugsorten gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F., mit der die Liste der schon bisher privilegierten Ausflugsorte ergänzt wird, liege bereits eine abweichende Bestimmung i. S. v. § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG, findet im Gesetz keine Stütze; eine solche Bestimmung war vom Ordnungsgeber im vorliegenden Fall auch nicht beabsichtigt.
- 25 Der von § 2 der Verordnung in Bezug genommene § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. bestimmte, dass für die in Anlage 1 enthaltenen Orte bis zu einer abweichenden Bestimmung die Vergünstigungen des § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. anzuwenden

seien. Eine solche abweichende Bestimmung sollte nach der gesetzlichen Zielrichtung aber schon wegen der vom Antragsgegner geschilderten Folgen für den Verwaltungsvollzug nur dann vorliegen, wenn in der Anlage 1 enthaltene Ausflugsorte von dieser entfernt würden. Eine Fortgeltung der Anlage 1 selbst war bereits gemäß § 14 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. sichergestellt; warum diese Fortgeltung darüber hinaus mit konstitutiver Wirkung auch vom Verordnungsgeber hätte bestätigt werden können, erschließt sich nicht. Vielmehr bedurfte es zur Sicherstellung der gesetzlichen Zielrichtung, die bisherigen Privilegierungen bis zu einer Änderung im Einzelfall aufrechtzuerhalten, keiner diesbezüglichen Entscheidung des Verordnungsgebers mehr. Dasselbe Verständnis liegt nunmehr auch § 7 Abs. 3 Satz 3 SächsLadÖffG zugrunde, wonach die zuständige Landesdirektion jeweils nach Ablauf von zehn Jahren oder wenn Umstände auf das Fehlen einer Anerkennungsvoraussetzung hindeuten, die Anerkennung überprüfen und die Aberkennung vornehmen kann (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 4 SächsLadÖffG). Hierzu weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass bei den schon bisher privilegierten Ausflugsorten die 10-Jahres-Frist am 1. Januar 2011 beginnt (a. a. O.); die in § 14 Abs. 1 SächsLadÖffG a. F. verwandte Formulierung der „abweichenden Bestimmung“ ist damit nunmehr durch den Begriff der „Aberkennung“ verdeutlichend ersetzt worden, ohne dass sich aber an dessen Bedeutungsinhalt etwas geändert hätte.

- 26 Auch der Verordnungsgeber wollte mit § 2 der Verordnung keine bestätigende Neubestimmung der schon bisher privilegierten Ausflugsorte vornehmen. Wie sich aus dem Schriftwechsel mit den Kirchen im Rahmen von deren Beteiligung i. S. v. § 7 Abs. 3 Satz 2 SächsLadÖffG a. F. ergibt, war zunächst ein solcher Hinweis nicht geplant gewesen. Auf den Vorhalt der Antragstellerin, mit der Neubestimmung von Eibau und Oybin gehe eine abweichende Bestimmung nach § 14 Abs. 1 a. E. SächsLadÖffG a. F. einher, wurde - was nochmals in der mündlichen Verhandlung vom 27. Januar 2011 bestätigt wurde - der Verordnungstext um § 2 ergänzt, um klarzustellen, dass die Bestimmung von Eibau und Oybin zu Ausflugsorten an der Zahl der schon bisher privilegierten Ausflugsorte nichts ändern sollte. Dies erklärt auch, warum der Antragsgegner im Gegensatz zu Eibau und Oybin im Hinblick auf die schon bisher privilegierten Ausflugsorte keinerlei Prüfung vorgenommen hatte, ob auch diese Orte die Vorgaben des § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. erfüllten.

- 27 Da es sich bei § 2 der Verordnung nach alledem um einen rein deklaratorischen Hinweis auf die Übergangsrechtslage handelt, fehlt der Antragstellerin damit insoweit bereits die Antragsbefugnis.
- 28 Schließlich erstreckt sich die bei § 1 der Verordnung bestehende Antragsbefugnis auch nicht auf § 2 der Verordnung, weil die in § 1 der Verordnung vorgenommene Privilegierung von Eibau und Oybin nicht in Zusammenhang mit dem Schicksal der in der Anlage 1 enthaltenen Ausflugsorte steht. Zwar würde es ausreichen, wenn hinsichtlich einer Vorschrift, die mit den übrigen in einem Zusammenhang steht, die Antragsbefugnis vorliegt (BVerwG, Beschl. v. 4. Juni 1991, NVwZ 1992, 376; a. A. Kopp/Schenke, a. a. O., Rn. 51 m. w. N.). Da nach dem gesamten Vorbringen des Antragsgegners und dem Inhalt der Entscheidung, Eibau und Oybin zu Ausflugsorten zu bestimmen, zugrunde liegenden Verfahrensakten aber davon auszugehen ist, dass diese Entscheidung unabhängig von dem Schicksal der bisher schon privilegierten Ausflugsorte getroffen worden ist, liegt ein solcher Zusammenhang hier nicht vor. Damit gehen auch die Rügen der Antragstellerin ins Leere, soweit sie die Rechtmäßigkeit der „Auswahlentscheidung“ zur Bestimmung der in Anlage 1 genannten Ausflugsorte betreffen.
- 29 Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt für den Antrag, soweit im Hinblick auf § 1 der Verordnung die Antragsbefugnis vorliegt, jedenfalls nicht deshalb, weil sich die Antragstellerin gegen die aus ihrer Sicht möglicherweise verfassungswidrige, weil den Sonntagsschutz aushöhlende Ermächtigungsgrundlage (nunmehr § 7 Abs. 3 SächsLadÖffG) hätte wenden können; das Verhältnis zur Verfassungsbeschwerde ist keine Frage des Rechtsschutzbedürfnisses, sondern eine der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde (hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 47 Rn. 88).
- 30 Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt insoweit auch nicht deshalb, weil der Gesetzgeber nunmehr mit der in § 7 Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG getroffenen Anordnung der Veröffentlichung der bis zum Inkrafttreten des neuen Ladenöffnungsgesetzes anerkannten Ausflugsorte auch die Auswahl dieser Orte mit Gesetzesrang bestätigt hätte. Nur in diesem Fall wäre der Antragstellerin mit der Aufhebung der angegriffenen Verordnung nicht gedient, weil auch ohne sie die hierin anerkannten Ausflugsorte weiterhin - mit Gesetzesrang - privilegiert wären.

- 31 Im Hinblick auf § 1 der Verordnung steht dem schon entgegen, dass - im Gegensatz zur Ladenschlussverordnung, die gemäß Artikel 3 Abs. 2 des die Ladenöffnungsnovelle betreffenden Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 334) zum 1. Januar 2011 außer Kraft getreten ist - die betreffenden Rechtsverordnungen der Landesdirektionen nicht aufgehoben worden sind. Auch der Wortlaut von § 7 Abs. 3 Satz 5 SächsLadÖffG und die Gesetzesbegründung hierzu geben keinen Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber über die ausdrücklich angeordnete Pflicht der Veröffentlichung der bisher anerkannten Ausflugsorte hinaus der Liste 1 zur Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Liste der Ausflugsorte im Freistaat Sachsen gemäß § 7 Abs. 3 SächsLadÖffG (Stand 31. Dezember 2010) vom 3. Dezember 2010 (SächsABl. 2011 S. 5; im Folgenden: Bekanntmachung) konstitutive Wirkung beimessen wollte. Fiele der der Liste 1 u. a. zugrundeliegende, hier in Streit stehende § 1 der Verordnung weg, würde demnach auch der Liste 1 insoweit der Boden entzogen werden, als hierin Eibau und Oybin aufgeführt sind; dies hätte zur Folge, dass diese Ausflugsorte ihren privilegierten Status verlieren würden.
- 32 Ob das oben Gesagte auch für die in der Liste 2 zur Bekanntmachung enthaltenen Ausflugsorte gilt, weil mit Aufhebung der Ladenschlussverordnung zum 1. Januar 2011 dieser Liste, die alle in der damaligen Anlage 1 enthaltenen Ausflugsorte übernommen und nur durch Eingemeindungen und sonstige Gebietszusammenschlüsse eingetretenen Veränderungen nachvollzogen hat, möglicherweise ihre Grundlage entzogen worden sein könnte, kann allerdings offenbleiben. Im Hinblick auf § 2 der Verordnung, der auf die fortbestehende Privilegierung dieser Ausflugsorte hinweist, liegt nämlich - wie oben dargestellt - keine Antragsbefugnis vor.
- 33 2. Soweit der Antrag zulässig ist, ist er aber unbegründet.
- 34 2.1 § 1 der Verordnung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht.

- 35 Die Ermächtigungsgrundlage hierfür, § 7 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F., entspricht den verfassungsrechtliche Vorgaben; insbesondere verletzt sie nicht den von Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in seiner Konkretisierung gemäß Art. 139 WRV i. V. m. Art. 140 GG vorgegebenen Auftrag an den Gesetzgeber, das vom Grundgesetz gebotene Mindestschutzniveau für die Sonn- und Feiertage sicherzustellen. Hiernach muss ein gesetzliches Schutzkonzept bestehen, das die geschützten Tage erkennbar als solche der Arbeitsruhe zur Regel erhebt. Die hiervon möglichen, auf einem hinreichenden Sachgrund fußenden Ausnahmen müssen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen. Je weitergehender die Freigabe der Verkaufsöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist, desto gewichtiger müssen die zur Rechtfertigung der Durchbrechung dieses Regel-Ausnahmeverhältnisses herangezogenen Gründe sein. Bei der Abwägung ist auch zu berücksichtigen, ob es sich bei den privilegierten Tätigkeiten um „Arbeiten trotz des Sonn- und Feiertags“, also um Arbeiten handelt, die aus gesellschaftlichen oder technischen Gründen notwendig sind, oder um „Arbeiten für den Sonn- und Feiertagsschutz“, das heißt um Arbeiten, die den Bürgern für eine individuelle Gestaltung ihres Tages der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu dienen bestimmt sind. Auch bei letzteren Tätigkeiten, die als zulässige Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz anerkannt sind, muss aber ein hinreichendes Niveau dieses Schutzes gewahrt bleiben (zu alledem: BVerfG, Urt. v. 1. Dezember 2009, BVerfGE 125, 39 m. w. N.; zur Arbeit „für den Sonntag“ auch BVerwG, Urt. v. 19. April 1988, BVerwGE 79, 236 [238 f.]). Dieser Schutzauftrag ist vorliegend nicht verletzt.
- 36 § 7 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. hat vorrangig die Versorgungsbedürfnisse von Touristen im Blick; er entspricht daher von seiner Zielsetzung der Vorgängervorschrift in § 10 LadSchlG (vgl. Zmarzlik/Roggendorff, Ladenschlussgesetz, 2. Aufl. 1997, § 10 Rn. 2 m. w. N.; BayVerfGH, Urt. v. 22. Juli 1987, NJW 1988, 1257). Mit der Privilegierung von Ausflugsorten wird der wesentliche Zweck verfolgt, den Besuchern dieser Orte zu ermöglichen, sich vor Ort zu versorgen und sich mit den Waren zu versehen, die zu einer sinnvollen Gestaltung ihres Aufenthalts in dem Ausflugsort erforderlich sind. Damit wird mit der Freigabe

des Verkaufs bestimmter Warengattungen an Sonn- und Feiertagen eine Arbeit „für den Sonntag“ gestattet, weil sie den Bürgern, die - abgesehen von Zeiten der Ferien und des Urlaubs - vornehmlich diese Tage für Ausflüge und touristisch motivierte Unternehmungen nutzen, eine individuelle Gestaltung ihres Ausflugs bzw. ihres touristischen Aufenthalts in dem Ausflugsort ermöglicht. Diesem von der Verfassung gebilligten Zweck entsprechend ist die Vorschrift ausgestaltet und wahrt auch das gebotene hinreichende Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes.

- 37 Mit der Beschränkung der Warengattungen, die von der Freigabe erfasst werden, ist sichergestellt, dass nur solche Waren zum Verkauf gelangen können, die dem oben genannten Zweck dienen; die in § 7 Abs. 2 SächsLadÖffG a. F. genannten Warengattungen entsprechen im Wesentlichen den bereits von § 10 LadSchlG erfassten Warengattungen und sind nur vereinzelt - etwa im Hinblick auf Sportartikel (vgl. hierzu Gesetzesbegründung, LT-Drs. 4/6839, S. 8) - den veränderten Freizeitbedürfnissen angepasst worden; sie sind in § 2 Abs. 4 SächsLadÖffG a. F. definiert oder in langjähriger Rechtsprechung konkretisiert worden (hierzu Zmarzlik/Roggendorff, a. a. O., Rn. 11 ff. m. w. N.). Die von der Antragstellerin hiergegen vorgetragenen Bedenken richten sich in der Sache auch nicht gegen den Umfang der erfassten Warengattungen, sondern gegen oftmals zu beobachtende Vollzugsdefizite. Gerade aber auch bei den unter den Reisebedarf fallenden Lebens- und Genussmitteln ist durch ihre Beschränkung auf kleinere Mengen nach § 2 Abs. 4 a. E. SächsLadÖffG a. F. grundsätzlich sichergestellt, dass nur solche Mengen erfasst werden, die zum alsbaldigen Verbrauch bestimmt sind, und somit der Verkauf so genannter Discountmengen ausgeschlossen ist (vgl. die Nachweise bei Zmarzlik/Roggendorff, a. a. O., § 2 Rn. 10 m. w. N.).
- 38 Auch durch die in § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. gemachte Vorgabe, dass nur Ausflugsorte mit besonderem Besucheraufkommen von der Privilegierung erfasst sein sollen, wird sichergestellt, dass eine dem gesetzlichen Zweck widersprechende weitergehende Freigabe unzulässig wäre. Dieser auslegungsbedürftige abstrakte Rechtsbegriff umfasst nach dem gesetzlichen Zweck allein ein Besucheraufkommen, das über die gewöhnliche, von alltäglichen Gründen wie etwa dem Verwandtenbesuch, von Einkaufsfahrten oder dem Besuch von Gaststätten verursachte Mobilität hinausgeht und im wesentlichen auf Besuchszwecke zurückzuführen ist, die

typischerweise mit touristischen Ausflügen einhergehen, wie etwa der Besuch von Sehenswürdigkeiten oder die Durchführung sportlicher Aktivitäten wie Wandern, Wintersport oder Baden. Da die Freigabe nicht auf einzelne Sonn- und Feiertage beschränkt ist, darf das besondere Besucheraufkommen auch nicht allein durch einmalige Ereignisse verursacht sein. Ein einmaliges hohes Besucheraufkommen aufgrund etwa eines Volksfestes würde jedenfalls den Vorgaben der auf die ganzjährige Versorgung von Touristen ausgerichteten Freigaberegelung in § 7 Abs. 2 Nr. 3 SächsLadÖffG a. F. nicht genügen und kann durch die Freigabe von einzelnen Sonntagen gemäß § 8 SächsLadÖffG a. F. in der Regel aufgefangen werden. Der vom Antragsgegner zur Konkretisierung herausgebildete Kriterienkatalog erfüllt diese gesteigerten Voraussetzungen an die Feststellung eines besonderen Besucheraufkommens. Die hierbei zu erhebende Einwohnerzahl, die touristischen bzw. historischen Sehenswürdigkeiten und Anziehungspunkte mit deren jährlicher Besucherzahl, die regelmäßigen Volksfeste, Märkte, Veranstaltungen u. a. mit überregionaler Bedeutung und besonderem Besucheraufkommen, die Anzahl der Tagesbesucher (nach näherer Differenzierung), der Betten, der Ankünfte und der Übernachtungen in gewerblichen Unternehmen (Hotels, Pensionen) in den letzten zwei Jahren, die Anzahl und Kapazität gastronomischer Einrichtungen sowie von Versorgungseinrichtungen und Geschäften, davon mit Interesse an verlängerten Ladenöffnungszeiten, die Pkw-Parkplätze für Gäste und Besucher sowie die Stellungnahme des zuständigen regionalen Tourismusverbandes garantieren, dass alle für ein so verstandenes erhöhtes Besucheraufkommen maßgebliche Parameter in die Entscheidung des Ordnungsgebers einfließen können. Dabei kann allerdings aus den oben genannten Gründen dem Kriterium der Volksfeste, der Märkte etc. nur ergänzende Bedeutung zukommen; eine einmalige, wenn auch überregional bedeutsame Veranstaltung allein rechtfertigt nach alledem noch keine ganzjährige Privilegierung des Ausflugsortes.

- 39 Schließlich wird die wegen der beschränkten Warenpalette und des Kriteriums des besonderen Besucheraufkommens schon grundsätzlich sichergestellte Beschränkung der Freigabe auf den vom Grundgesetz gebilligten gesetzlichen Zweck durch die Regelungen ergänzt, dass sich die Öffnungszeiten an den Hauptgottesdiensten orientieren müssen (§ 7 Abs. 5 Satz 2 SächsLadÖffG a. F.) und dass vorher eine Stellungnahme der Kirchen einzuholen ist (§ 7 Abs. 3 Satz 2 SächsLadÖffG a. F.).

Auch sieht § 7 Abs. 4 Nr. 1 und 2 SächsLadÖffG a. F. weitere Einschränkungen vor; diese Regelungen stellen zusätzlich sicher, dass Konflikte während Zeiten, die einem gesteigerten Sonn- und Feiertagsschutz unterfallen, vermieden werden können.

40 Auch bei der Ausübung des durch § 7 Abs. 3 Satz 1 SächsLadÖffG a. F. eröffneten Verordnungsermessens ist der gesetzliche Zweck in verfassungskonformer Weise zu berücksichtigen (hierzu SächsOVG, Urt. v. 7. Juli 2009 - 3 C 30/08 -, juris; vgl. OVG MV, a. a. O., juris Rn. 68 ff. zu einer auf § 10 LadÖffG MV gestützten Verordnung). Dabei kommt es grundsätzlich nicht darauf an, wie viele Orte des Direktionsbezirks im Verhältnis zu den sonstigen Orten privilegiert sind, da sich durch die Einschränkungen bei den Warengattungen und das Tatbestandsmerkmal des besonderen Besucheraufkommens nur der vom Grundgesetz gebilligte gesetzliche Zweck verwirklicht. Allerdings könnte bei einer Freigabe in weitgehend allen Orten des Direktionsbezirks die Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts tangiert sein, dass auch bei Arbeiten „für den Sonntag“ ein hinreichendes Schutzniveau gewahrt sein muss.

41 2.2 Die gesetzlichen Vorgaben für die Bestimmung von Eibau und Oybin zu Ausflugsorten mit besonderem Besucheraufkommen sind von § 1 der Verordnung eingehalten worden.

42 Die Kirchen sind gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 SächsLadÖffG a. F. beteiligt worden. Auch der Kriterienkatalog ist ordnungsgemäß angewandt worden; die auf seiner Grundlage erhobenen Informationen rechtfertigen den Schluss, dass es sich bei den beiden Gemeinden um Ausflugsorte mit einem besonderen Besucheraufkommen handelt.

43 Beide Gemeinden verfügen über eine Vielzahl von ganzjährig attraktiven oder überwiegend von saisonalen Einflüssen unabhängigen touristischen Sehenswürdigkeiten; hierzu können auch Ausflugsziele wie die Mittelgebirgslandschaft um Oybin sowie der Kottmarberg und die Spreequelle bei Eibau gerechnet werden, da beide Ausflugsorte in aller Regel auch Ausgangsorte für deren Besuch sein dürften. Auch die sonstigen Parameter zeigen auf, dass nach den tatsächlichen Gegebenheiten ein besonderes Besucheraufkommen zu verzeichnen ist. Gaststätten, Hotels und Pensionen halten Kapazitäten frei, deren Wirtschaftlichkeit

allein durch das alltägliche Mobilitätsverhalten der Bevölkerung nicht garantiert wäre. Besonders signifikant ist auch das Besucheraufkommen von Oybin, das - bezogen auf das Jahr 2005 - bei gut 1.500 Einwohnern (internet-Auftritt der Gemeindeverwaltung Oybin) ca. 250.000 Gäste und gut 93.000 Übernachtungen umfasst. Auch wenn in Eibau mit knapp 5.000 Einwohnern (Stand: 2007) nicht annähernd dasselbe hohe Besucheraufkommen erreicht werden kann (gut 41.000 Gäste und 6.500 Übernachtungen), ergibt sich hieraus allein jedoch nicht, dass ein besonderes Besucheraufkommen zu verneinen wäre. Denn unabhängig von der konkreten Zahl der Besucher ist angesichts der oben genannten Sehenswürdigkeiten, Ausflugsziele und Veranstaltungen und unter Berücksichtigung der vorgehaltenen Hotel-, Pensions- und Gaststättenkapazitäten davon auszugehen, dass dieser Ort ebenfalls ein über das alltägliche Mobilitätsverhalten der Bevölkerung hinausgehendes Besucheraufkommen verfügt, zu deren Versorgung die Privilegierung der Gemeinde erforderlich ist. Dass mit einem geringeren Besucheraufkommen auch eine weniger sichtbare Durchbrechung der Sonntagsruhe einhergeht, wird im Übrigen daran deutlich, dass, wie sich aus der Auflistung auf Seite 9 der Anlage 2 zum Schreiben des Antragsgegners vom 11. Januar 2011 ergibt, nur etwa sechs Geschäfte ein Interesse an der mit der Privilegierung von Eibau einhergehenden Möglichkeit der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen angegeben haben. Da mit der Erhebung der an einer Freigabe interessierten Verkaufsstellen nur das tatsächliche Bedürfnis für eine Privilegierung festgestellt werden sollte, ging damit – anders als die Antragstellerin meint – schließlich auch keine unzulässige Berücksichtigung wirtschaftlicher Unternehmerinteressen einher.

- 44 Schließlich ist auch die Ausübung des Verordnungsermessens nicht zu beanstanden; insbesondere ergibt sich hieraus nicht, dass die Vorgabe, ein hinreichendes Schutzniveau zu gewährleisten, missachtet worden sein könnte. Der Antragsgegner hat sich auf eine entsprechende Stellungnahme der Antragstellerin hin mit dem Gesamtaufkommen privilegierter Ausflugsorte im Direktionsbezirk befasst. Angesichts einer (mit Stand zum 1. Januar 2011) Gesamtzahl von 58 als Ausflugsorte anerkannten Gemeinden, von denen in 16 Gemeinden nur Teilbereiche privilegiert sind, gegenüber einem Gesamtbestand von 196 Gemeinden im Direktionsbezirk ist noch nicht die Schwelle überschritten, bei der eine weitgehende Angleichung von Verkaufsaktivitäten an Sonn- und Feiertagen mit einer werktäglichen Geschäftigkeit

zu befürchten wäre; hierbei ist auch zu beachten, dass – wie auch die Zahl der in Eibau an einer Freigabe interessierten Verkaufsstellen zeigt – schon aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus allenfalls ein geringer Anteil der in dem Ausflugsort befindlichen Verkaufsstellen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wird. Da schon nach dem oben herangezogenen Verhältnis zwischen privilegierten und sonstigen Gemeinden im Direktionsbezirk eine Verletzung des hinreichenden Schutzniveaus ausgeschlossen werden kann, bedarf es vorliegend keiner weitergehenden Untersuchungen etwa im Hinblick auf das Verhältnis von Verkaufsstellen, die in dem betreffenden Ausflugsort oder bezogen auf den gesamten Direktionsbezirk von der Privilegierung profitieren würden, zu solchen, die nicht hierunter fallen.

- 45 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 46 Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich

anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
v. Welck

Drehwald

John

gez.:
Heinlein

v. Egidy

Beschluss

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Dieser Beschluss ist gemäß § 63 Abs. 1 Satz 2 GKG unanfechtbar.

gez.:
v. Welck

Drehwald

John

gez.:
Heinlein

v. Egidy

*Ausgefertigt:
Bautzen, den
Sächsisches Obergerverwaltungsgericht*