

Az.: 3 B 291/10

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Frau

2. der Frau

3. der Ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bezirk Dresden-Oberelbe
vertreten durch den Bezirksgeschäftsführer
Cottaer Straße 2, 01159 Dresden

- Antragstellerinnen -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
diese vertreten durch das Rechtsamt
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Antragsgegnerin -

wegen

Gültigkeit einer Rechtsverordnung zum Offenhalten von Verkaufsstellen
hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

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 und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng

am 1. November 2010

beschlossen:

Auf die Anträge der Antragstellerinnen wird § 1a Buchst. b) bis d) der Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an bestimmten Sonntagen und über das verlängerte Offenhalten an bestimmten Werktagen im Jahr 2010 vom 10. Dezember 2009 (ABl. Nr. 51/2009, S. 13), geändert durch Verordnung vom 12. August 2010 (ABl. 34/2010, S. 14), bis zur Entscheidung über einen noch zu erhebenden Normenkontrollantrag außer Vollzug gesetzt. Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

Von den Kosten des Verfahrens tragen die Antragstellerinnen ein Viertel und die Antragsgegnerin drei Viertel.

Der Streitwert wird auf 15.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerinnen begehren vorläufigen Rechtsschutz gegen § 1a der Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an bestimmten Sonntagen und über das verlängerte Offenhalten an bestimmten Werktagen im Jahr 2010 vom 10.12.2009 (ABl. der Landeshauptstadt Dresden vom 17.12.2009, S. 13 - im Folgenden: Verordnung) in der Fassung, die sie durch die Verordnung zur Änderung der vorbezeichneten Verordnung vom 12.8.2010 erhalten hat (ABl. vom 26.8.2010, S. 14). Die Vorschrift erlaubt die Öffnung von Verkaufsstellen im Stadtgebiet am 10.10., 7.11., 5.12. sowie 12.12.2010; dabei handelt es sich jeweils um Sonntage. Die Antragstellerin zu 1) ist als Verkäuferin in einem Optikgeschäft angestellt und für den 12.12.2010 zur Arbeit eingeteilt; die Antragstellerin zu 2) ist Mitarbeiterin in einem Kopiergeschäft und am 5. sowie 12.12.2010 zur Arbeit eingeteilt. Bei der Antragstellerin zu 3) handelt es sich um die Vereinigte Dienstleistungsgesellschaft Ver.di, Bezirk Dresden-Oberelbe.

Die angegriffene Verordnung beruht auf dem Sächsischen Gesetz über die Ladenöffnungszeiten (Sächsisches Ladenöffnungsgesetz - SächsLadÖffG), dessen maßgebliche Bestimmungen wie folgt lauten:

§ 3 Öffnungszeiten

- (1) Montags bis sonntags dürfen Verkaufsstellen von 6 bis 22 Uhr öffnen, am 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Werktag fällt, nur bis 14 Uhr. (...)
- (2) Außerhalb der in Absatz 1 genannten Zeiten sind die Öffnung von Verkaufsstellen und das Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann verboten, soweit nicht durch dieses Gesetz oder auf Grund dieses Gesetzes etwas anderes bestimmt wird (Ladenschlusszeiten).

§ 8 Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage

- (1) Abweichend von § 3 Abs. 2 dürfen Verkaufsstellen an jährlich bis zu vier Sonn- und Feiertagen zwischen 12 und 18 Uhr geöffnet sein.
- (2) Die Gemeinden werden ermächtigt, die Tage nach Absatz 1 durch Rechtsverordnung zu bestimmen. Bei der Freigabe kann die Öffnung auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden.
- (3) Der Neujahrstag, der Karfreitag, der Ostersonntag, der Ostermontag, der 1. Mai, Christi Himmelfahrt, der Pfingstsonntag, der Pfingstmontag, der Tag der Deutschen Einheit, der Reformationstag, der Buß- und Betttag, der Volkstrauertag, der Totensonntag, der 24. Dezember, soweit er auf einen Sonntag fällt, der 1. und der 2. Weihnachtsfeiertag dürfen nicht freigegeben werden.

Am 1.10.2010 haben die Antragstellerinnen den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gegen die in § 1a der Verordnung geregelten Ladenöffnungszeiten gestellt. Zu seiner Begründung führen sie im Wesentlichen aus:

Sie seien gemäß § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt, weil sie durch die angegriffene Verordnung in ihren subjektiven Rechten aus dem Sächsischen Ladenöffnungsgesetz sowie aus Art. 2 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1 sowie Art. 9 Abs. 1 und 3 GG, die jeweils durch Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV konkretisiert seien, verletzt zu sein drohten. Nach der Gesetzesbegründung zum Sächsischen Ladenöffnungsgesetz sei vorrangiges Ziel des Gesetzes, die Beschäftigten im Einzelhandel durch rechtliche Rahmenbedingungen vor überlangen, sozial ungünstigen Arbeitszeiten zu schützen; damit habe schon dieses Gesetz in Bezug auf die Beschäftigten im Einzelhandel auch individualschützenden Charakter. Darüber hinaus seien diese in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 6 Abs. 1 GG verletzt; nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 1.12.2009, NVwZ 2010, 570) diene der Sonntagsschutz aus Art. 139 WRV, der gemäß Art. 140 GG in das Grundgesetz inkorporiert sei, nicht nur der Religionsfreiheit, sondern auch der Verwirklichung anderer Grundrechte wie beispielsweise der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 sowie 6 Abs. 1 GG. Die Antragstellerin zu 3) sei antragsbefugt, weil nach der vorbezeichneten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts der Sonn- und Feiertagsschutz des Grundgesetzes auch der Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 1 GG diene; dass das Bundesverfassungsgericht in

seiner Entscheidung nicht auch auf Art. 9 Abs. 3 GG abgestellt habe, ändere hieran nichts, da Art. 9 Abs. 3 GG ein Unterfall der Vereinigungsfreiheit des Art. 9 Abs. 1 GG sei. Die Antragstellerin zu 3) beabsichtige, am 7.11.2010 als Mitbegründerin der Dresdner „Allianz für den freien Sonntag“ ein Kinderfest durchzuführen, an dem zahlreiche Mitglieder der Antragstellerin zu 3) teilnehmen wollten. Unter den insgesamt 25.500 Mitgliedern des Bezirks Dresden-Oberelbe seien etwa 2.600 im Einzelhandel beschäftigt.

In der Sache machen die Antragstellerinnen geltend, dass die Verordnung der Antragsgegnerin offensichtlich rechtswidrig sei, denn bereits die Rechtsgrundlage, § 8 Abs. 2 SächsLad-ÖffG, sei wegen eines Verstoßes gegen Art. 140 GG bzw. Art. 109 Abs. 4 SächsVerf jeweils i. V. m. Art. 139 WRV verfassungswidrig und könne auf Grund der Bindungswirkung der vorbezeichneten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr angewandt werden. Hierzu gehörten insbesondere die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zum Erfordernis eines Sachgrundes und zur Unzulässigkeit der Öffnung an mehreren Sonntagen in Folge. Darüber hinaus verstoße § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG auch gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, da die Ermächtigungsnorm Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung selbst nicht hinreichend genau bestimme; auch ergebe sich aus der Vorschrift nicht, welches vom Gesetzgeber gesetzte Programm durch die Rechtsverordnung erreicht werden solle. Aufgrund der zwischenzeitlich ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei es nicht mehr möglich, wie bisher eine verfassungskonforme Anwendung der Ermächtigungsgrundlage ausreichen zu lassen.

Auch die mit der Verordnung vorgenommene Freigabe von bestimmten Sonntagen für den Verkauf verletze das Gebot des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG bzw. Art. 109 Abs. 4 SächsVerf jeweils i. V. m. Art. 139 WRV. Die Antragsgegnerin habe bei Ausübung des ihr bisher durch die Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichts eingeräumten Verordnungsermessens nicht die wirtschaftlichen Interessen der Händler und der Tourismusbranche als bloße Umsatz- und Erwerbsinteressen heranziehen können, da diese nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht berücksichtigungsfähig seien. Dafür, dass keine anderen als ökonomische Interessen für die Entscheidung maßgeblich gewesen seien, spreche auch, dass die Öffnungszeiten nicht nur auf die Stadtgebiete beschränkt würden, die besonders stark von Touristen frequentiert würden, sondern das gesamte Stadtgebiet umfassten. Auch eine vom Sächsischen Obergericht herangezogene regionale Tradition, deren Förderung allenfalls die Freigabe der

Öffnungszeiten am Sonntag rechtfertigen könnte, sei nicht erkennbar. Schließlich widerspreche die Freigabe der Ladenöffnungszeiten an zwei Sonntagen in Folge der vorbezeichneten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das eine mehrwöchige Durchbrechung des Wochenrhythmus für unzulässig erachtet habe.

Letztlich sei auch zu berücksichtigen, dass eine Öffnung der Geschäfte von montags bis sonnabends gemäß § 3 Abs. 1 SächsLadÖffG in der Zeit von 6.00 bis 22.00 Uhr möglich sei. Dass diese regelmäßigen Ladenöffnungszeiten zur Befriedigung der Einkaufsbedürfnisse nicht ausreichen, sei nicht hinreichend nachgewiesen. Daher sei im Ergebnis von einer offensichtlichen Ungültigkeit der angegriffenen Regelung und mithin von hinreichend überschaubaren Erfolgsaussichten in der Hauptsache auszugehen. Bei einer Stattgabe werde zudem nur der Regelzustand, nämlich der Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe, wiederhergestellt. Die Freigabe der Ladenöffnungszeiten insbesondere an mehreren Adventssonntagen in Folge stelle aber einen besonders intensiven Eingriff in die geschützten Rechte der Antragstellerinnen zu 1) und 2) dar. Daher spräche auch die Abwägung der jeweiligen Folgen für die Anträge.

Die Antragstellerinnen beantragen,

durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO § 1a der Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an bestimmten Sonntagen und über das verlängerte Offenhalten an bestimmten Werktagen im Jahr 2010 vom 10.12.2009, veröffentlicht im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nummer 51/2009 vom 17.12.2009, geändert durch Änderungsverordnung der Antragsgegnerin vom 12.8.2010, veröffentlicht im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. 34/2010 vom 26.8.2010, bis zu einer Entscheidung über einen Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen außer Vollzug zu setzen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zu verwerfen, hilfsweise zurückzuweisen.

Sie ist der Auffassung, die Anträge seien weder zulässig noch begründet. Die Antragstellerinnen hätten allenfalls hinsichtlich einzelner Sonntage ein konkretes Anordnungsinteresse; bei der Antragstellerin zu 3) fehle ein solches Interesse gänzlich. Die von ihr angegebene Mitgliedschaft in der Allianz für den freien Sonntag verschaffe ihr kein wehrfähiges Recht; von anderen Kommunen im Wirkungsbereich der Antragstellerin zu 3)

unterscheide sich die Antragsgegnerin wohl nur dadurch, dass die Allianz für den freien Sonntag in Ansehung der hier angegriffenen Verordnung zu einem Kinderfest eingeladen habe, welches an einem von der Verordnung erfassten Sonntag stattfinden solle. Selbst wenn die Mitorganisation eines solchen Kinderfestes in den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 1 bzw. Abs. 3 GG fiele, sei kein Grund dafür vorgetragen oder ersichtlich, weshalb die Veranstalter das Kinderfest zwingend an diesem Tag durchführen müssten und insoweit auf die Erlangung gerichtlichen Rechtsschutzes angewiesen seien.

Die Anträge seien jedenfalls unbegründet. Die angegriffene Vorschrift sei rechtmäßig, jedenfalls fehle es an einer Verletzung der Antragstellerinnen in eigenen Rechten. Die Ermächtigungsgrundlage für die hier streitige Verordnung, § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG, genüge dem Parlamentsvorbehalt. Für eine Änderung der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes, wonach sich diese Vorschrift verfassungskonform auslegen lasse, bestehe auch in Ansehung der vorbezeichneten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kein Anlass. Es bestehe nämlich keine Notwendigkeit dafür, das sich aus dem Grundgesetz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergebende Erfordernis eines angemessenen Sachgrundes zur Verdeutlichung für den kommunalen Ordnungsgeber nochmals landesgesetzlich festzuschreiben. Die Vorschrift des Berliner Landesrechts, die es der Senatsverwaltung auch ohne konkrete „Programmvorgabe“ erlaube, an weiteren Sonntagen Ladenöffnungen zuzulassen (vgl. § 6 Abs. 1 BerlLadÖffG), sei ausdrücklich einer verfassungskonformen Auslegung für zugänglich gehalten worden.

Auch § 1a der Verordnung sei rechtmäßig. Insbesondere liege ein von der Verfassung gebilligter besonderer Sachgrund für die Ausnahme von Sonntagsöffnungsverbot hinsichtlich der gewählten Sonntage vor. Dabei könne nicht allein auf die schriftliche Begründung des zu der Gesetzesänderung führenden Antrags abgestellt werden, sondern es müsse das gesamte im Stadtrat und seinen Ausschüssen ausführlich diskutierte Abwägungsmaterial berücksichtigt werden. Die „Wünsche“ der Händlerschaft seien keinesfalls die tragende oder gar einzige Erwägung für die Freigabe der Öffnungszeiten gewesen. Entscheidender Grund sei aus Sicht der Stadtratsmehrheit gewesen, dass sich Dresden nicht nur gegenüber reinen Kulturtouristen, sondern auch gegenüber der zunehmenden Zahl von Touristen, für welche „Shopping“ zumindest ein Nebenzweck sei, gerade hinsichtlich der Ladenöffnungszeiten einladend zeigen und von den gesetzgeberisch eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch machen müsse. Die Quantität der Einkaufsmöglichkeiten stelle nach entsprechenden Studien einen ganz

erheblichen Teil an Lebensqualität dar und sei für die Bewertung der Attraktivität einer Stadt entscheidend. Der Ruf der Antragsgegnerin reiche zwischenzeitlich insbesondere bis in die angrenzenden osteuropäischen Länder und deren Nachbarländer. Der Verzicht darauf, potenziellen Einkaufstouristen zusätzliche Einkaufserlebnisse zu verschaffen, erscheine mit diesem Ruf unvereinbar. Leitender Ermessenszweck für die Freigabe der Adventssonntage am 5. und 12.12.2010 sei auch die Förderung der regionalen Weihnachtstradition gewesen. Die Antragsgegnerin könne mit zahlreichen Weihnachtsmärkten aufwarten, deren weihnachtliches Flair die Besucher zum Flanieren einluden und Touristen auch aus aller Welt anlockten. Die Besucher könnten den Besuch der Weihnachtsmärkte mit einem entsprechenden Einkaufsbummel verbinden. Die ohnehin schon belebte Stadt würde auf diese Weise noch an Attraktivität gewinnen. Mit dem die Nähe zum Erzgebirge widerspiegelnden Handelsangebot der Läden wie auch der Märkte sowie mit der weiteren typischen Dresdner Besonderheit, dem Verkauf des berühmten Dresdner Christstollens, würden bei einem entsprechenden Handelsangebot an Sonntagen durch die erhöhte Anziehungskraft für Besucher nicht nur die Weihnachtsmärkte, sondern auch die Tourismuswirtschaft, Museen und andere Kultureinrichtungen insgesamt profitieren, was für die Wettbewerbsfähigkeit der Antragsgegnerin von großer Bedeutung sei. Das zweite und das dritte Adventswochenende seien nach den Touristenzahlen der Vorjahre die am besten besuchten Wochenenden im Dezember. An den ausgewählten Adventssonntagen fänden zudem besondere, in der Antragserwiderung näher dargelegte besondere Veranstaltungen statt, die zusätzliche Besucherströme in die Stadt führten. Die Freigabe der Ladenöffnungszeiten am 7.11.2010 sei als Schutzmaßnahme für das in der Adventszeit besonders geforderte Verkaufspersonal zu sehen, weil hierdurch auf die Freigabe eines weiteren Adventssonntags habe verzichtet werden können. Die Entscheidung für diesen Tag rühre im Übrigen von dem spätestens ab November in Dresden erheblich gesteigerten Bedürfnis zur Abwicklung der vorweihnachtlichen Besorgungen und dem gleichzeitigen Ziel her, zum Schutz des Dienstleistungspersonals einen zu engen zeitlichen Abstand gegenüber den beiden Adventssonntagen zu vermeiden. Der „Dresdner November“ sei im Übrigen schon lange eine feste Größe im Tourismus- und Innenstadtmarketing. Mit Partnern würden Veranstaltungen in der Stadt gebündelt und der triste Monat November belebt. Am 7.11.2010 fänden in verschiedenen Stadtteilen fünf Veranstaltungen im Rahmen der jährlichen Dresdner Jazz-Tage statt. Daher sei leitender Ermessenszweck die allgemeine Förderung der regionalen Wirtschaft und des Tourismus sowie die vorweihnachtliche Tradition der Weihnachtsmärkte gewesen, die allesamt von den höheren Besucherzahlen profitierten.

Eine Beschränkung der Möglichkeit zur Sonntagsöffnung auf einzelne Stadtteile im Dezember sei u. a. deshalb ausgeschieden worden, weil sich die Antragsgegnerin insgesamt als Weihnachtsstadt präsentiere und sich die Veranstaltungsorte zur Pflege der Weihnachtstradition, Geschäfte, Hotels und Pensionen über das gesamte Stadtgebiet verteilen. Weder Einwohnern noch Touristen, deren Unterkunft nicht im Stadtzentrum liege, sollte zugemutet werden, die Besorgungen, die sie gern mit einem Stadtbesuch verbinden würden, zwingend im Stadtzentrum machen zu müssen. Die Antragsgegnerin präsentiere sich insgesamt als Einheit und sehe keine Notwendigkeit, Ungleichheiten zwischen den Stadtteilen vorzugeben. Hätte sie eine Begrenzung auf einzelne Stadtteile beschlossen, hätte sie sich selbst der Möglichkeit beraubt, auch in weniger zentrumsnahen Stadtteilen die heimischen Traditionen, den Tourismus und die Wirtschaftskraft zu fördern. Zudem bestünde bei einer Beschränkung etwa auf das Gebiet der Alt- und Neustadt keine Möglichkeit, weitere Sonntagsöffnungen zu anderen Terminen in anderen Stadtteilen zuzulassen, da das Kontingent für das gesamte Stadtgebiet dann bereits ausgeschöpft sei.

Auch wenn zwischen den beiden ausgewählten Adventssonntagen kein freier Sonntag liege, sei die Bildung eines solchen Blocks zulässig. Entgegenstehende Vorgaben habe das Bundesverfassungsgericht in der vorbezeichneten Entscheidung nicht gemacht, da dort (nur) ein Zeitraum von vier Sonntagen in Folge streitgegenständlich gewesen sei. Die Blockbildung sei aufgrund der tatsächlichen Bedarfslage gerechtfertigt und überwiege die entgegenstehenden Interessen des Verkaufspersonals. Zudem sei die angegriffene Regelung auch im Hinblick auf die Grundrechte der einkaufs- bzw. verkaufswilligen Personen, aber auch derjenigen Angestellten, die einen möglichen Zusatzverdienst begrüßen würden oder sogar darauf angewiesen seien, unbedenklich. Schließlich seien die Antragstellerinnen zu 1) und 2) nicht in ihren eigenen Rechten verletzt, da sich die Möglichkeit, zur Sonntagsarbeit eingeteilt zu werden, bereits aus ihren Arbeits- bzw. Tarifverträgen ergäbe. Die von der Antragstellerin zu 3) behauptete Rechtsverletzung sei von ihr selbst zu vertreten bzw. vermeidbar gewesen, zumal sich die Allianz für den freien Sonntag in Dresden erst nach Bekanntwerden der in dem Antrag zur Änderung der Verordnung genannten Termine gegründet habe. Eine Terminkollision habe man möglicherweise sogar angestrebt.

Schließlich seien die Folgen für die Antragstellerinnen bei Nichterlass der beantragten Anordnung weniger schwerwiegend als die Folgen für das öffentliche Interesse an der

Aufrechterhaltung der streitgegenständlichen Regelung. Insbesondere würde sich ein Erfolg der beantragten Anordnung nachteilig auf die Attraktivität der Antragsgegnerin als Weihnachtsstadt und als offene bzw. international bedeutsame Stadt auswirken. Die Werbung mit den verkaufsoffenen Sonntagen sei bereits in vollem Gange. Zudem entgingen der Antragsgegnerin - nach den Erfahrungen der Vorjahre - voraussichtlich erhebliche Steuereinnahmen, welche sie in der Folge nicht im öffentlichen Interesse einsetzen könnte. Schließlich fehle auch ein Anordnungsgrund, da die Antragstellerinnen in den Vorjahren keinerlei rechtliche Beschwer behauptet hätten, so dass die für dieses Jahr behauptete Dringlichkeit schwer nachvollziehbar sei.

II.

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind überwiegend zulässig (1) und haben in dem tenorierten Umfang Erfolg (2).

1. Die Antragstellerinnen sind antragsbefugt.

An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die Zulässigkeitsvoraussetzung auch für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes nach § 47 Abs. 6 VwGO ist, sind dieselben Maßstäbe anzulegen wie bei der Klagebefugnis i. S. v. § 42 Abs. 2 VwGO (BVerwG, Urt. v. 26.2.1999, NVwZ 2000, 197). Die Antragstellerinnen haben hiernach hinreichend geltend gemacht, durch die von ihnen angegriffenen Regelungen in ihren subjektiven Rechten beeinträchtigt zu sein. Die Antragstellerinnen zu 1) und 2), die mit ihren Hinweisen im Antragsschriftsatz vom 1.10.2010 hinreichend substantiiert darlegen konnten, an jeweils einzelnen in Streit stehenden Sonntagen von ihren jeweiligen Arbeitgebern zur Arbeit eingeteilt zu sein, können sich auf ihre Grundrechte aus Art. 6 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 GG berufen, da die Sonn- und Feiertagsgarantie auch dem Schutz von Ehe und Familie sowie der physischen und psychischen Regeneration und damit der körperlichen Unversehrtheit (BVerfG, Urt. v. 1.12.2009, a. a. O.) dienen. Darüber hinaus dienen die das grundsätzliche Verbot der Ladenöffnung am Sonntag regelnden Vorschriften des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes auch dem Schutz der rechtlichen Interessen der Antragstellerinnen zu 1) und 2) als Ladenangestellten; mit den Regelungen in § 3 Abs. 1, 2, § 8 Abs. 1, 2 SächsLadÖffG sollen Arbeitnehmer vor überlangen Arbeitszeiten am Wochenende geschützt werden (BVerwG, Urt. v. 17.12.1998, BVerwGE 108, 182 zu § 14 Abs. 1 LadSchlG);

dies legt auch § 10 SächsLadÖffG nahe, der die Arbeitszeiten von Arbeitnehmern bei Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen regelt. Dass die Antragstellerinnen zu 1) und 2) arbeitsvertragsrechtlich zu einer Sonn- und Feiertagsarbeit verpflichtet sind, ändert an der belastenden Wirkung der in Streit stehenden Regelungen nichts, denn erst hierdurch und durch die hierauf beruhende Anweisung des Arbeitgebers wird die abstrakte arbeitsrechtliche Pflicht konkretisiert.

Auch die Antragstellerin zu 3) kann die Möglichkeit einer Verletzung ihrer subjektiven Rechte dartun. Sie kann sich hierfür auf ihre Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG berufen, deren Schutz die Sonn- und Feiertagsgarantie ebenfalls dient. Die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen wirkt sich nämlich auch auf die Rahmenbedingungen des Wirkens u. a. von Gewerkschaften und auf die Möglichkeit zur Abhaltung von Versammlungen aus (BVerfG, a. a. O.). Die Antragstellerin zu 3) hat dabei hinreichend konkret dargetan, dass es am 7.11.2010 wegen eines geplanten Kinderfestes, das u. a. von der Antragstellerin zu 3) im Rahmen der „Allianz für den freien Sonntag“ organisiert wird, zu einer Kollision kommen kann. Die Berufung auf eine Störung oder Behinderung dieser Veranstaltung durch die Ladenöffnung an diesem Sonntag ist auch nicht rechtsmissbräuchlich, weil der Termin für das Kinderfest bewusst auf den 7.11.2010 festgelegt und damit eine Terminskollision sehenden Auges in Kauf genommen worden ist. Vielmehr ist es Ausfluss der von Art. 9 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 GG geschützten Vereinigungsfreiheit der Antragstellerin zu 3), im Rahmen ihres satzungsgemäßen Auftrags in plakativer und öffentlichkeitswirksamer Form auf die aus ihrer Sicht negativen Auswirkungen von Ladenöffnungen an einem Sonn- oder Feiertag hinzuweisen; hierzu dient die Mitveranstaltung des Kindesfestes am 7.11.2010, weil hierdurch deutlich wird, dass nicht nur Mitglieder der Antragstellerin zu 3) als Eltern, die an diesem Tag wegen der Freigabe der Ladenöffnungszeiten arbeiten müssen, an einer Teilnahme an diesem Fest gehindert sein dürften.

Allerdings fehlt den Antragstellerinnen für ihre Anträge, soweit sie damit eine einstweilige Regelung in Bezug auf den § 1a Buchst. a) der Verordnung enthaltenen Sonntag, den 10.10.2010, begehren, das Rechtsschutzbedürfnis. Der Senat hatte mit gerichtlicher Verfügung vom 4.10.2010 den Prozessbevollmächtigten der Antragstellerinnen darauf hingewiesen, dass auch in Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht beabsichtigt sei, eine Entscheidung noch vor dem 10.10.2010 zu treffen. Prozessuale Schritte im Hinblick auf eine Einschränkung des Streitgegenstandes haben die Antragstellerinnen,

nachdem der 10.10.2010 verstrichen war, nicht eingeleitet. Für einen Erlass der begehrten Regelung ist nach Ablauf des 10.10.2010 aber kein Raum mehr, so dass insoweit das Rechtsschutzbedürfnis für die Anträge zu verneinen ist.

2. Die Anträge haben, soweit sie zulässig sind, Erfolg.

2.1 Das Gericht ist nicht gehindert, die in Streit stehenden Regelungen umfassend zu überprüfen, obwohl die Antragstellerinnen nach ihrem Vorbringen jeweils nur durch Teile der in Streit stehenden Regelungen rechtlich betroffen sind. Hinsichtlich der in Streit stehenden Regelungen kann nämlich die Frage der Gültigkeit unter Heranziehung von § 139 BGB nur einheitlich beantwortet werden (vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 17.2.2005, NVwZ 2005, 695, m. w. N.; vgl. hierzu Kopp/Schenke, VwGO, 16. Aufl. 2009, § 47 Rn. 51 m. w. N.). Wie sich aus der Entstehungsgeschichte der streitgegenständlichen Regelungen sowie dem Vorbringen der Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 22.10.2010 ergibt, beruht die Entscheidung, neben den beiden Adventssonntagen den 7.11.2010 als verkaufsoffenen Sonntag auszugestalten, auf einer Gesamtabwägung der Interessen der Wirtschaft sowie des Verkaufspersonals. Die Antragsgegnerin hat hierzu darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf die Freigabe eines weiteren Adventssonntages zugunsten des deutlich früheren, aber bereits nahe der Vorweihnachtszeit gelegenen 7.11.2010 eine Schutzmaßnahme für das in der Adventszeit besonders geforderte Verkaufspersonal sei. Zugleich sei durch diese Entscheidung sichergestellt, dass bei einer Öffnung an nur zwei von nur insgesamt vier Adventssonntagen die verkaufsoffenen Sonntage nicht in der Überzahl seien und für den Monat Dezember kein zu großer „Block“, geschweige denn eine Regel gebildet werde. Hieraus ergibt sich, dass der Entscheidung der Freigabe der Ladenöffnung an den drei streitgegenständlichen Sonntagen eine Gesamtabwägung und damit eine einheitliche Betrachtungsweise zugrunde liegt.

2.2 Gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann das Oberverwaltungsgericht die Anwendung der Verordnung der Antragsgegnerin im noch streitgegenständlichen Umfang vorübergehend außer Vollzug setzen, da dies vorliegend aus wichtigem Grund dringend geboten ist. Da sich der Wortlaut der Vorschrift an § 32 BVerfGG anlehnt, sind die vom Bundesverfassungsgericht hierzu entwickelten Grundsätze (BVerfG, Beschl. v. 8.11.1985, BVerfGE 71, 158; Beschl. v. 8.11.1994, BVerfGE 91, 252; std. Rspr.) auch bei der Anwendung von § 47 Abs. 6 VwGO heranzuziehen. Bei der Prüfung, ob die vorläufige Aussetzung einer bereits in Kraft gesetzten Norm dringend geboten ist, muss deshalb ein

besonders strenger Maßstab angelegt werden (vgl. zuletzt SächsOVG, Beschl. v. 9.11.2009 - 3 B 445/09 -, m. w. N.). Danach sind - sofern sich die Hauptsache nicht ausnahmsweise von vornherein als offensichtlich begründet oder offensichtlich unbegründet erweist - grundsätzlich allein die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Normenkontrollantrag aber der Erfolg zu versagen wäre. Im Streitfall erweist sich der - noch zu stellende - Normenkontrollantrag in der Hauptsache als offensichtlich begründet. Geht es - wie hier - um die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines formellen Gesetzes, ist das Gericht dabei im vorliegenden Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes wegen der Eilbedürftigkeit der Entscheidung und der noch gegebenen Möglichkeit, die Vorlage nach Art. 100 GG in der Hauptsache nachzuholen, nicht gehindert, eine eigene Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der Norm vorzunehmen (vgl. hierzu Kopp/Schenke, a. a. O., § 80 Rn. 161 m. w. N.). Diese Prüfung ergibt, dass sich die Ermächtigungsgrundlage für die in Streit stehenden Regelungen der Antragsgegnerin, § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG, als offensichtlich verfassungswidrig darstellt.

Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, mit dem Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf wortgleich übereinstimmt, müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung in dem ermächtigenden Gesetz bestimmt werden. Demnach hat der Gesetzgeber im formellen Gesetz selbst die Entscheidung darüber zu treffen, welche Fragen durch die Rechtsverordnung geregelt werden sollen; er muss die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll. Es muss sich aus dem Gesetz selbst ermitteln lassen, welches vom Gesetzgeber gesetzte Programm durch die Rechtsverordnung erreicht werden soll, so dass der Bürger schon aus dieser Rechtsnorm ersehen kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die Rechtsverordnung haben kann. Die Regelung ist so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Für die Ermittlung des Anwendungs- und Wirkungsbereichs einer Ermächtigungsnorm gelten die allgemeinen Auslegungsgrundsätze (zu Art. 80 Abs. 1 GG vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.5.1997, NJW 1998, 669 m. w. N.; st. Rspr.). Diese Verfassungsbestimmungen konkretisieren die aus dem speziellen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt einerseits und aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie aus dem allgemeinen Vorbehalt des Gesetzes andererseits abgeleitete Verpflichtung des Gesetzgebers, nicht nur im

Bereich der unmittelbaren Grundrechtsausübung, sondern in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (zu § 10 LadÖffG M-V vgl. OVG M-V, Urt. v. 7.4.2010 - 4 K 13/09, 4 K 14/09 -, zitiert nach juris, m. w. N.). Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG offensichtlich nicht, denn diese Ermächtigungsgrundlage für gemeindliche Verordnungen, mit denen jährlich bis zu vier Sonn- und Feiertage festgelegt werden können, an denen in Abweichung von § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG Verkaufsstellen zwischen 12.00 und 18.00 Uhr geöffnet sein können, enthält keine Sachgründe, die eine solche Freigabe der Ladenöffnungszeiten rechtfertigen könnten.

Wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt hat (vgl. BVerfG, a. a. O.), bedarf es für die Ladenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag eines Sachgrundes, der dem von der Verfassung geschützten Sonntagsschutz gemäß Art. 140 GG (entspricht Art. 109 Abs. 4 SächsVerf) i. V. m. Art. 139 WRV gerecht wird. Dass die Entscheidung des Ordnungsgebers über die Freigabe der Ladenöffnungszeiten gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG von einem solchen Sachgrund abhängig zu machen ist, ergibt sich indes weder aus dem Gesetz, noch lässt sich ein solcher Sachgrund im Wege der Auslegung ermitteln. Das Gesetz selbst enthält keine entsprechenden Vorgaben: Abgesehen von der in § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG festgelegten Zahl von bis zu vier Sonn- und Feiertagen und dem hierin angegebenen Zeitraum der Ladenöffnung, der nach § 8 Abs. 2 Satz 2 SächsLadÖffG zulässigen Beschränkung der Öffnung auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige sowie der in § 8 Abs. 3 SächsLadÖffG geregelten Herausnahme bestimmter Feiertage enthält die gesetzliche Ermächtigung keine inhaltlichen Vorgaben. Solche Vorgaben lassen sich auch nicht daraus ableiten, dass mit dem Verweis in § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG auf den Regelfall des § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG, wonach die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann an Sonn- und Feiertagen verboten ist, dem von Verfassungs wegen geforderten Regel-Ausnahme-Verhältnis Rechnung getragen wird. Da die Ermächtigungsgrundlage nicht - wie etwa § 10 LadÖffG M-V - auf bestimmte Gemeindetypen beschränkt ist, aus deren gesetzlicher Festlegung selbst schon eine bestimmte inhaltliche Beschränkung ersichtlich ist, ergibt sich aus der Festlegung dieses Regel-Ausnahme-Verhältnisses allein nämlich nicht, dass die Freigabe der Ladenöffnungszeiten nur bei Vorliegen eines hinreichenden sachlichen Grundes zulässig ist; die Regelung lässt sich damit, anders als etwa die vorgenannte Vorschrift Mecklenburg-Vorpommerns, nicht durch verfassungskonforme Auslegung konkretisieren (vgl. hierzu OVG

M-V, a. a. O.), zumal sie nicht einmal einen - allgemein gehaltenen - Sachgrund enthält, der, wie die Regelung in § 6 Abs. 1 Satz 1 BerLadÖffG („im öffentlichen Interesse“), unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (a. a. O.) wegen der Möglichkeit verfassungskonformer Auslegung noch für ausreichend erachtet werden könnte. In Ermangelung eines vom Gesetzgeber festgelegten Sachgrundes wäre damit auch die auf reine Praktikabilitätsabwägungen abstellende Freigabe der Ladenöffnungszeiten an jedem ersten Sonntag im Quartal von § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG gedeckt. Eines über solche Praktikabilitätsabwägungen hinausgehenden, den Verfassungsvorgaben entsprechenden Sachgrundes bedürfte es hingegen nicht. Dass der Gesetzgeber diese Auffassung teilt, legt im Übrigen auch die Tatsache nahe, dass das am 1.1.2011 in Kraft tretende Nachfolgegesetz in seinem § 8 Abs. 2 Satz 1 nunmehr das Tatbestandsmerkmal „aus besonderem Anlass“ enthalten soll.

Für eine solche Auslegung lässt sich im Übrigen auch nicht die Entstehungsgeschichte und Begründung des Gesetzes heranziehen. Der Senat hat in seinem Urteil vom 7.7.2009 (SächsVBl. 2010, 37) darauf hingewiesen, dass es nach der Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung zum Ladenöffnungsgesetz (LT-Drs. 4/6839) vorrangiges Ziel des Gesetzes sein soll, neben dem verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Sonn- und Feiertage die Beschäftigten im Einzelhandel durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen vor einer übermäßigen Inanspruchnahme und sozial ungünstigen Arbeitszeiten zu schützen. Das Gesetz soll hiernach einen Ausgleich zwischen den Interessen der Verkaufsstelleninhaber, den im Einzelhandel Beschäftigten und den Verbrauchern herstellen. Ausnahmen von dem verfassungsrechtlichen Schutz von Sonn- und Feiertagen sollen nur in engen Grenzen möglich sein. So soll regionalen Besonderheiten im Rahmen der Freigabe von bis zu vier Sonn- und Feiertagen Rechnung getragen werden. Im Hinblick auf die Adventssonntage, die nicht mehr von der Freigabe ausgenommen sein sollen, wurde der Vorschlag in dem Landtagsbeschluss vom 22.9.2005 aufgenommen, nach dem die Staatsregierung alles unternehmen solle, damit in den Innenstädten des Weihnachtslandes Erzgebirge Ausnahmen zur Ladenöffnung an den Adventssonntagen ermöglicht werden könnten. Damit erschließt sich aus der Gesetzesbegründung aber nicht, welchem von der Verfassung gebilligten Sachgrund die Sonntagsfreigabe dienen soll. Soweit der vorgenannten Entscheidung des Senats etwas anderes zu entnehmen sein sollte, wird daran angesichts der jüngsten Klärung durch das Bundesverfassungsgericht nicht festgehalten.

Soweit in der vorgenannten Begründung auf die Interessen von Händlern sowie auf das Einkaufsverhalten der Verbraucher abgestellt wird, ergibt sich schon aus der vorbezeichneten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urt. v. 1.12.2009, a. a. O.), dass das wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse („shopping-Interesse“) potenzieller Käufer grundsätzlich keine Ausnahme von dem verfassungsunmittelbar verankerten Sonn- und Feiertagsschutz rechtfertigen. Die als Ausgangspunkt der gesetzlichen Regelung angesprochene Pflege und Bewahrung regionaler Traditionen insbesondere im Erzgebirge mag zwar Anlass und Motiv für die gesetzliche Regelung selbst gewesen sein, kann hingegen für eine Konkretisierung des gesetzgeberischen Programms nicht herhalten. Wie sich nämlich aus der Gesetzesbegründung auch ergibt (a. a. O., S. 7), ist für eine Freigabe der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen - anders als es nunmehr ab dem 1.1.2011 wieder sein soll - ausdrücklich auf die Anlassbezogenheit verzichtet worden, da sie nicht mehr der gesellschaftlichen Wirklichkeit entsprechen soll. Eine Beschränkung auf bestimmte Regionen oder Orte sei - so die Begründung - unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz nicht möglich. Hieraus ergibt sich, dass inhaltliche Vorgaben für die zur Freigabe der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen maßgeblichen Sachgründe schon aus Gleichbehandlungsgründen bewusst nicht gemacht werden sollten. Ein gesetzgeberisches Programm lässt sich daher auch unter Zuhilfenahme der Gesetzesbegründung nicht ableiten (zustimmend Rozek, AuR 2010, 148, 151).

Nach alledem ist daher zusammenfassend festzustellen, dass § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG unbestimmt ist und daher offensichtlich den Vorgaben von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf widerspricht. Eine von diesem Ergebnis abweichende Interessenabwägung ist unter diesen Umständen nicht möglich.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG i. V. m. § 5 ZPO i. V. m. Nr. 1.1.3 des Streitwertkatalogs 2004 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 7./8.7.2004 in Leipzig beschlossenen Änderungen (veröffentlicht in NVwZ 2004, 1327); da im vorläufigen Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Entscheidung in der Sache ganz oder zum Teil vorweggenommen wird, ist eine Halbierung des Streitwerts gemäß Nr. 1.5 Streitwertkatalog 2004 nicht vorzunehmen.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

v. Welck

Drehwald

John

Herr Heinlein ist wegen
Erkrankung gehindert,
seine Unterschrift beizufügen

gez.:

v. Welck

Meng

Ausgefertigt:

Bautzen, den 08.11.2010

Sächsisches Oberverwaltungsgericht