

Az.: 6 B 375/21



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Stadt Chemnitz
vertreten durch den Oberbürgermeister
Bürgerhaus am Wall, Düsseldorfer Platz 1, 09111 Chemnitz

- Antragsgegnerin -

beigeladen:

1.

2.

wegen

Gültigkeit einer Rechtsverordnung zum Offenhalten von Verkaufsstellen
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, die Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp und Ranft, den Richter am Landessozialgericht Guericke und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Henke

am 27. Oktober 2021

beschlossen:

§ 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung der Stadt Chemnitz über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem regionalen Anlass im Jahr 2021 vom 1. Oktober 2021 wird vorläufig außer Vollzug gesetzt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Normenkontrollverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen § 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung der Stadt Chemnitz über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem regionalen Anlass im Jahr 2021 vom 1. Oktober 2021 (im Folgenden: Verordnung), veröffentlicht im Amtsblatt der Stadt Chemnitz Nr. 39a vom 1. Oktober 2021, hat Erfolg.
- 2 1. Nach § 1 der angefochtenen Verordnung dürfen Verkaufsstellen in der Stadt Chemnitz am Sonntag, den 7. November 2021 zwischen 12:00 Uhr und 18:00 Uhr gemäß dessen Nr. 2 aus Anlass der Veranstaltung „Vereinsfest mit Maskottchenparade“ im Stadtteil H..... und gemäß dessen Nr. 3 aus Anlass der Veranstaltung „Rumopern im N....park“ im Stadtteil S..... geöffnet sein.
- 3 Die Antragstellerin ist eine bundesweit tätige Gewerkschaft. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich u. a. auf den Einzelhandel. Sie hat im Freistaat S..... mehrere tausend Mitglieder, von denen ein Großteil im Einzelhandel beschäftigt ist.

- 4 Die Antragsgegnerin ist eine kreisfreie Stadt mit rund 250.000 Einwohnern und einer Fläche von 220 km². Insgesamt verfügt die Stadt über eine Einzelhandelsfläche von ca. 570.000 m². Davon entfallen ca. 70.000 m² auf die Einzelhandelsflächen der Innenstadt, etwa 200.000 m² Verkaufsfläche auf den dezentralen Einzelhandel (Streulagen). Hinzu kommen ungefähr 160.000 m² Einzelhandelsfläche in Einkaufszentren außerhalb des Stadtzentrums, davon entfallen etwa 32.000 m² auf das Einkaufszentrum S.....-ALLEE in H..... und 24.000 m² auf das Einkaufszentrum N..... im Stadtteil S....., wo sich unter anderem auch ein IKEA-Möbelhaus befindet. Das „Vereinsfest mit Maskottchenparade“ im Stadtteil H..... soll in unmittelbarer Nähe des Einkaufszentrums S.....-ALLEE und die Veranstaltung „Rumopern im N.....“ im Stadtteil S..... auf dem Gelände des Einkaufszentrums N..... stattfinden.
- 5 2. Der Antrag ist zulässig.
- 6 Er ist nach § 47 Abs. 6 VwGO statthaft. Danach kann das Gericht auf Antrag u. a. im Rang unter dem Landesgesetz stehende Regelungen i. S. v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO außer Vollzug setzen, wenn das Landesrecht dies, wie in § 24 Abs. 1 SächsJG, vorsieht. Auch im Übrigen ist der Antrag zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Sie kann geltend machen, durch die zur Prüfung gestellte Norm in ihren Rechten derzeit oder in absehbarer Zeit verletzt zu sein. Die Ausgestaltung des Sonntagsschutzes in § 8 SächsLadÖffG dient auch dem Schutz des Interesses von Vereinigungen und Gewerkschaften am Erhalt günstiger Rahmenbedingungen für gemeinschaftliches Tun und ist in diesem Sinne drittschützend (SächsOVG, Normenkontrollurt. v. 6. Oktober 2021 - 6 C 26/21 -, zur Veröffentlichung in juris vorgesehen; Normenkontrollurt. v. 13. November 2019 - 6 C 7/19 -, juris Rn. 29; st. Rspr.). Die Antragsfrist für ein mögliches Normenkontrollverfahren in der Hauptsache nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann gewahrt werden.
- 7 3. Der Antrag ist auch begründet.
- 8 a) Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Hier kann offenbleiben, ob danach die Gründe, die für die Rechtswidrigkeit der angegriffenen Rechtsvorschrift vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben haben, es sei denn, die Normenkontrolle erweist sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet, und regelmäßig allein eine Folgenabwägung durchzuführen ist (früher überwiegende

Auffassung: vgl. SächsOVG, Beschl. v. 10. Juli 2019 - 4 B 170/19 -, juris Rn. 20; v. 9. November 2009 - 3 B 455/09 -, juris Rn. 32; VGH BW, Beschl. v. 18. Dezember 2000 - 1 S 1763/00 -, juris Rn. 6; vgl. für § 32 BVerfGG auch: BVerfG, Beschl. v. 8. November 1985 - 1 BvR 1290/85 -, juris Rn. 8 m. w. N.; st. Rspr. des BVerfG) oder ob Prüfungsmaßstab zunächst die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags sind (so für Bebauungspläne: BVerwG, Beschl. v. 25. Februar 2015 - 4 VR 5.14 -, juris Rn. 12; SächsOVG, Beschl. v. 23. März 2021 - 1 B 406/20 -, juris Rn. 64). Jedenfalls in Fällen, in denen ein Normenkontrollantrag offensichtlich Erfolg haben wird, ist dies im Rahmen von § 47 Abs. 6 VwGO ebenso zu berücksichtigen wie eine offensichtliche Unzulässigkeit oder Unbegründetheit (SächsOVG, Beschl. v. 10. Juli 2019; v. 9. November 2009; VGH BW, Beschl. v. 18. Dezember 2000; jeweils a. a. O.). So liegt es hier. Ein Normenkontrollantrag der Antragstellerin wäre zulässig und hätte aller Wahrscheinlichkeit nach Erfolg, weil die Verordnung - soweit sie angegriffen ist - offensichtlich rechtswidrig ist.

- 9 b) Die Ermächtigung zum Erlass der Verordnung beruht auf § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG. Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG werden die Gemeinden ermächtigt, abweichend von § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG die Öffnung von Verkaufsstellen in ihrem Gemeindegebiet an jährlich bis zu vier Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr aus besonderem Anlass durch Rechtsverordnung zu gestatten, wobei die Freigabe nach Satz 4 auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden kann. Über § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG hinaus werden die Gemeinden nach § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG 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. Gemäß § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG ist die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann an Sonn- und Feiertagen verboten. Die Gestattung nach § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG erfolgt nach Satz 2 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 nach § 8 Abs. 2 Satz 3 SächsLadÖffG nur an bis zu acht Sonntagen je Kalenderjahr zulässig.

- 10 Bei dem Tatbestandsmerkmal "aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse" in § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Auftrags an den Staat zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe auszulegen ist (Art. 140 GG, Art. 109 Abs. 4 SächsVerf, jeweils i. V. m. mit Art. 139 WRV). Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV entzieht Sonn- und Feiertage grundsätzlich der werktäglichen Geschäftigkeit (BVerwG, Urt. v. 22. Juni 2020 - 8 CN 1.19 -, juris, Rn. 35, m. w. N.). Die Institution des Sonn- und Feiertags ist unmittelbar durch die Verfassung garantiert. Art und Ausmaß dieses Schutzes bedürfen aber einer gesetzlichen Ausgestaltung. Verfassungsrechtlich geschützt ist der allgemein wahrnehmbare Charakter eines jeden Sonn- und Feiertags als grundsätzlich für alle verbindlicher Tag der Arbeitsruhe. Eine Freigaberegulierung muss nach ständiger gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung zur Wahrung des verfassungsrechtlich geforderten Mindestniveaus des Sonntagschutzes die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Ausnahmen dürfen nur aus hinreichendem Sachgrund zur Wahrung gleich- oder höherwertiger Rechtsgüter zugelassen werden; allein das wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse potentieller Kunden genügen dazu nicht. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben. Danach genügt es nicht, die Zahl der jährlich zulässigen Sonn- und Feiertagsöffnungen gesetzlich zu beschränken. Darüber hinaus muss der Normgeber nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV sicherstellen, dass entsprechende Ermächtigungen nur Sonntagsöffnungen ermöglichen, die durch einen zureichenden Sachgrund von ausreichendem Gewicht bezogen auf den zeitlichen, räumlichen und gegenständlichen Umfang der jeweiligen Sonntagsöffnung gerechtfertigt und für das Publikum am betreffenden Tag als Ausnahme von der sonntäglichen Arbeitsruhe zu erkennen sind. Eine Sonntagsöffnung darf nicht auf eine weitgehende Gleichstellung mit den Werktagen und ihrer geschäftigen Betriebsamkeit hinauslaufen. Um das Regel-Ausnahmeverhältnis zu wahren, muss die im Zusammenhang mit der Sonntagsöffnung stehende Veranstaltung selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen; der Besucherstrom darf nicht umgekehrt erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst werden (BVerwG, Urt. v. 11. November 2015 - 8 CN 2.14 -, juris Rn. 23 m. w. N.; SächsVerfGH, Urt. v. 21. Juni 2012 - Vf. 77-II-11 -, juris Rn. 116; st. Rspr.). Ihr Ausnahmecharakter muss in der Öffentlichkeit erkennbar bleiben (BVerfG, Urt. v. 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07 u. a. -, juris, Rn. 153 f., 157, zum unbestimmten Rechtsbegriff „aus besonderem Anlass“ in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG; BVerwG, Urt. vom 22. Juni 2020 - 8 CN 3.19 -, juris, Rn. 15 f., und - 8 CN 1.19 -, juris, Rn. 24 und 43, m. w. N.; SächsOVG, Urt. v. 6.

Oktober 2021 - 6 C 26/21 -, a. a. O.; v. 13. November 2019 - 6 C 7/19 -, juris Rn. 36; st. Rspr.). Maßgeblich sind die Verhältnisse im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das kommunale Beschlussorgan, das sich im Vorfeld des Normerlasses zu vergewissern hat, dass die Voraussetzungen für eine sonntägliche Öffnung von Verkaufsstellen vorliegen.

- 11 Anders als die Antragsgegnerin meint, sind die Grundsätze, die in der Rechtsprechung zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus besonderem Anlass“ entwickelt wurden (vgl. SächsOVG, Normenkontrollurt. v. 6. Oktober 2021 - 6 C 26/21 -, a. a. O. m. w. N.), ohne Weiteres auf den Begriff „aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse“ i. S. v. § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG übertragbar (SächsVerfGH, Urt. v. 21. Juni 2012 a. a. O. Rn. 116; vgl. zum „besonderen Anlass“ in § 12 Abs. 1 GastG auch: BVerwG, Urt. v. 4. Juli 1989 - 1 C 11.88 -, juris Rn. 16). Gemein ist den Begriffen, dass die beabsichtigte Ladenöffnung als Annex eines eigenständigen anderen Ereignisses erscheinen muss, das bereits als solches einen beträchtlichen Besucherstrom auslöst. Auch bei regionalen Ereignissen verlangt der verfassungsrechtliche gebotene Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe, dass die werktägliche Geschäftigkeit nicht in den Vordergrund rücken darf, sondern die Öffnung von Verkaufsstellen nur als Annex zu einem besonderen Anlass zulässig ist. § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG unterscheidet sich von Absatz 1 Satz 1 dadurch, dass er regionale Ereignisse als Bezugspunkt wählt, nicht aber darin, dass ein besonderes Ereignis vorliegen muss.
- 12 c) Davon ausgehend steht § 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung mit § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG nicht in Einklang. Der Erlaubnis zur Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag, den 7. November 2021 in der Zeit von 12 Uhr bis 18 Uhr im Ortsteil H..... (§ 1 Nr. 2 der Verordnung) sowie im Stadtteil S..... (§ 1 Nr. 3 der Verordnung) fehlt es jeweils an dem von § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG vorausgesetzten „Anlass besonderer regionaler Ereignisse“.
- 13 aa) Die im Stadtteil H..... erstmals stattfindende Veranstaltung „Vereinsfest mit Maskottchenparade“ ist kein Anlass, der prognostisch selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auslöst. Selbst die Antragsgegnerin geht in der Beschlussvorlage davon aus, dass der hierfür zu erwartende Besucherstrom maßgeblich durch die Öffnung von Verkaufsstellen und nicht durch die Veranstaltung selbst ausgelöst wird. Die anlassbildende Veranstaltung geht auf eine Initiative des Einkaufszentrums S.....-ALLEE zurück und wird in Zusammenarbeit mit dem Stadtteilmanagement S1..... e. V., einem Verein zur Förderung und Bündelung bürgerschaftlichen Engagements im

Stadtteil S1....., geplant und organisiert. Durch die Veranstaltung soll lokalen Vereinen, insbesondere Kinder- und Sportvereinen, die durch die Pandemie zahlreiche Mitglieder verloren haben, eine Plattform geboten werden, sich der Öffentlichkeit zu präsentieren und sich wieder in Erinnerung zu rufen. Die Antragsgegnerin geht in der Beschlussvorlage davon aus, dass das „Vereinsfest mit Maskottchenparade“ bei prognostizierten 17.000 bis 24.000 Kaufinteressenten für das Einkaufszentrum S.....-Allee etwa 8.000 bis 10.000 Besucher anlocken wird. Nach der Beschlussvorlage stand für die Antragsgegnerin danach im Vordergrund, den sich präsentierenden Vereinen durch die Öffnung von Verkaufsstellen im Einkaufszentrum S.....-Allee ein möglichst breites Publikum zu bieten. Ein Anlass i. S. v. § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsLadÖffG liegt jedoch nicht vor, wenn der Besucherstrom erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst wird. Hier ist schon fraglich, ob die anlassbildende Veranstaltung unabhängig von einer gleichzeitigen Öffnung von Verkaufsstellen überhaupt stattfinden wird.

- 14 Ausgehend von den prognostizierten Besucherströmen würde die Öffnung von Verkaufsstellen in der Öffentlichkeit auch nicht als Annex zum „Vereinsfest mit Maskottchenparade“ wahrgenommen werden. Von einem Annexcharakter kann regelmäßig nur die Rede sein, wenn die für die Prägekraft entscheidende öffentliche Wirkung der Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung. Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab. Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Öffnung von Verkaufsstellen ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits. Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung im Regelfall nur durch einen prognostischen Besucherzahlenvergleich beurteilen. Die Rationalität und Transparenz dieses Vergleichs trägt zur Rechtssicherheit bei und gewährleistet, dass die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonntagsöffnung eingehalten werden (BVerwG, Urt. v. 22. Juni 2020 - 8 CN 3.19 -, juris Rn. 21; SächsOVG, Urt. v. 6. Oktober 2021 - 6 C 26/21 -, a. a. O. m. w. N.).
- 15 Die Öffnung von Verkaufsstellen würde angesichts der von der Antragsgegnerin prognostizierten Besucherströme in der Öffentlichkeit danach nicht als Annex zum „Vereinsfest mit Maskottchenparade“ wahrgenommen werden, da nach ihren Prognosen mehr als doppelt so viele Besucher aufgrund der Öffnung von Verkaufsstellen zu erwarten sind.

- 16 bb) Entsprechendes gilt für die ebenfalls erstmals stattfindende Veranstaltung „Rumopern im N.....“ im Stadtteil S..... Sie geht auf die Initiative des Einkaufszentrums N..... zurück, das in Zusammenarbeit mit Mitgliedern der Städtischen Theater Chemnitz und der Sächsischen Mozart-Gesellschaft ein „umfangreiches Kulturprogramm“ entwickelt hat, das die Biografie N..... als Namensgeber aufgreifen und einen Beitrag zur „Kulturhauptstadt Europas 2025“ leisten soll. Auslöser für die Veranstaltung sind die Jubiläen der Erfindung der Batterie durch Alessandro Volta am 7. November 1801 sowie die Uraufführung der Oper „Der Kuss“ von Bedřich Smetana. Die Veranstaltung soll auf dem Gelände des Einkaufszentrums stattfinden. Ausgehend von 8.000 bis 12.000 Kaufinteressenten im Einkaufszentrum an einem Samstag geht die Beschlussvorlage von „erfahrungsgemäß 3.000“ Kaufinteressenten an einem verkaufsoffenen Sonntag ohne besondere Aktionen aus. Angesichts der Veranstaltung „Rumopern im N.....“ sei daher mit einem um 50 % erhöhten Aufkommen an Kaufinteressenten zu rechnen. Aus der Beschlussvorlage wird auch hinsichtlich dieser Veranstaltung deutlich, dass deren prognostizierter Besucherstrom von der Öffnung der Verkaufsstellen abhängt, maßgeblich durch diese ausgelöst wird. Es fehlt an jeglicher Grundlage für die Annahme, dass darüber hinaus während der Öffnung der Verkaufsstellen mit erheblichen Besucherströmen für die Veranstaltung zu rechnen ist. Es ist auch ansonsten nicht offensichtlich, dass der Besucherstrom, der durch die Veranstaltung „Rumopern im N.....“ zu erwarten ist, höher sein wird, als die für einen verkaufsoffenen Sonntag prognostizierte Zahl an Kaufinteressenten.
- 17 4. Ist § 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung hiernach bereits wegen Unvereinbarkeit mit § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG unwirksam und daher gemäß § 47 Abs. 6 VwGO im Wege einer einstweiligen Anordnung außer Vollzug zu setzen, kann dahinstehen, ob dem sächsischen Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für die in § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG geregelte Verordnungsermächtigung zustand, wie dies vom Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen festgestellt wurde (Urt. v. 21. Juni 2012 a. a. O. Rn. 94 ff.), was von der Antragstellerin jedoch erneut in Zweifel gezogen wird.
- 18 5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und § 162 Abs. 3 VwGO.
- 19 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG in Anlehnung an Nr. 35.6 Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen

(<https://www.bverwg.de/rechtsprechung/streitwertkatalog>). In Ermangelung konkreter Anhaltspunkte für das wirtschaftliche Interesse des Antragstellers hält der Senat den Auffangwert nach § 52 Abs. 2 GVG für angemessen.

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

gez.:

Dehoust

Groschupp

Guericke

Henke

Ranft