

Az.: 6 B 53/23



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Landesbezirk Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
vertreten durch den Bundesvorstand
dieser vertreten durch die Vorstandsvorsitzenden Frank Wernecke und das
Vorstandsmitglied Stefanie Nutzenberger
diese vertreten durch die stellvertretenden Vorsitzenden
Karl-Liebknecht-Straße 30-32, 04107 Leipzig

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Große Kreisstadt Auerbach
vertreten durch den Oberbürgermeister
Nicolaistraße 51, 08209 Auerbach

- Antragsgegnerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

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

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dehoust, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Drehwald, den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Henke und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Martini

am 4. Mai 2023

beschlossen:

Die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsen
vertreten durch das Landeskirchenamt
Lukasstraße 6, 01069 Dresden und

das Bistum Dresden-Meißen
Bischöfliches Ordinariat
Käthe-Kollwitz-Ufer 84, 01309 Dresden

werden gemäß § 65 Abs. 1 VwGO zum Verfahren beigeladen.

§ 1 der Verordnung der Stadt Auerbach/Vogtl. über verkaufsoffene Sonntage im Jahr 2023 vom 12. Dezember 2022 wird vorläufig außer Vollzug gesetzt.

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

Der Streitwert wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt die vorläufige Außervollzugsetzung von § 1 der Verordnung der Stadt Auerbach/Vogtl. über verkaufsoffene Sonntage im Jahr 2023 vom 12. Dezember 2022, veröffentlicht im Auerbacher Stadtanzeiger vom 27. Januar 2023 (im Folgenden: Verordnung).
- 2 Die angegriffene Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

„§ 1 Verkaufsoffene Sonntage

Für das gesamte Gebiet der Stadt Auerbach/Vogtl. werden für das Jahr 2023 gemäß § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG als verkaufsoffene Sonntage festgelegt:

Sonntag, der 07. Mai 2023 anlässlich des Auerbacher Familientages
 Sonntag, der 20. August 2023 anlässlich des Traditionellen Töpfermarktes
 Sonntag, der 03. Dezember 2023 anlässlich des Traditionellen Weihnachtsmarktes mit Märchenumzug
 Sonntag, der 17. Dezember 2023 anlässlich des Traditionellen Weihnachtsmarktes mit Bergparade

Die Sonntagsöffnung im gesamten Stadtgebiet nach Satz 1 gilt jeweils in der Zeit von 13:00 Uhr bis 18:00 Uhr.“

- 3 Die Antragstellerin ist eine bundesweit tätige Gewerkschaft. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich u. a. auf den Einzelhandel. Sie hat im Freistaat Sachsen mehrere tausend Mitglieder, von denen ein Großteil im Einzelhandel beschäftigt ist.
- 4 Die Antragsgegnerin ist eine Große Kreisstadt mit rund 19.000 Einwohnern und einer Fläche von ca. 55 km², zu der neben der Kernstadt Auerbach die Stadtteile Beerheide, Rebesgrün, Reumtengrün und Schnarrtanne gehören. Die Kernstadt umfasst den historischen Bereich der Stadt Auerbach. Nach unwidersprochenen Angaben der Antragstellerin beträgt die Einzelhandelsfläche im Stadtgebiet ca. 42.000 m², wovon etwa ein Drittel auf die sog. Einkaufsinnenstadt im Zentrum (insbesondere Nicolaistraße, Bebelstraße, Breitscheidstraße sowie Alt- und Neumarkt) entfällt.

II.

- 5 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen § 1 der Verordnung ist zulässig und begründet.
- 6 1. Der Eilantrag ist nach § 47 Abs. 6 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 VwGO statthaft, da die streitgegenständliche Ordnungsbestimmung eine im Range unter dem Landesgesetz stehende andere Rechtsvorschrift ist, für deren Überprüfung in einem Normenkontrollverfahren § 24 Abs. 1 SächsJG die Zuständigkeit des Obergerichts bestimmt.
- 7 Auch im Übrigen ist der Antrag zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin 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 unter anderem dem Schutz des Interesses von Vereinigungen und Gewerkschaften am Erhalt günstiger Rahmenbedingungen für gemeinschaftliches Tun und ist in diesem Sinne drittschützend (vgl. BVerwG, Urt. v.

11. November 2015 - 8 CN 2.14 -, juris Rn. 15 bis 18; SächsOVG, Beschl. v. 27. Oktober 2021 - 6 B 375/21 - juris Rn. 6; Normenkontrollurt. v. 6. Oktober 2021 - 6 C 26/21 -, juris Rn. 26; 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.

8 2. Der Antrag ist auch begründet.

9 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. 27. Oktober 2021 - 6 B 375/21 -, juris Rn. 8 m. w. N.). So liegt es hier. Ein Normenkontrollantrag der Antragstellerin wäre zulässig und hätte aller Wahrscheinlichkeit nach Erfolg, weil die angegriffene Verordnungsbestimmung offensichtlich rechtswidrig ist (a) und eine geltungserhaltende Auslegung oder Reduktion nicht in Betracht kommt (b).

10 a) Die durch § 1 der Verordnung zugelassene Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass der vier näher bezeichneten Veranstaltungen am 7. Mai, 20. August, 3. und 17. Dezember 2023 im *gesamten* Stadtgebiet der Antragsgegnerin ist von der vom Normgeber herangezogenen Ermächtigungsgrundlage des § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG offensichtlich nicht gedeckt.

- 11 Nach § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG dürfen Gemeinden an jährlich bis zu vier Sonntagen die - sonst nach § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG sonn- und feiertags unzulässige - Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet zwischen 12 und 18 Uhr aus besonderem Anlass gestatten. In der Rechtsprechung (BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris 19 ff.; SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 - 3 C 9/17 -, juris Rn. 34 ff.) ist geklärt, dass die Norm aufgrund der Verpflichtung des Landesgesetzgebers, das verfassungsrechtliche Mindestniveau des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG, Art. 109 Abs. 4 SächsVerf, jeweils i. V. m. mit Art. 139 WRV, zu wahren, der verfassungskonformen Auslegung dahingehend bedarf, dass Sonntagsöffnungen erkennbare Ausnahmen bleiben und jeweils durch einen zureichenden Sachgrund gerechtfertigt sein müssen; das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse potentieller Kunden reichen dazu nicht aus (BVerfG, Urt. v. 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 -, BVerfGE 125, 39, 87 f., 90 f.; BVerwG, Urt. v. 11. November 2015 - 8 CN 2.14 -, juris Rn. 22; v. 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 -, juris Rn. 16). Bei Sonntagsöffnungen aus besonderem Anlass muss die anlassgebende Veranstaltung - und nicht die Ladenöffnung - das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägen. Dies setzt voraus, dass die öffentliche Wirkung der Veranstaltung gegenüber der durch die Ladenöffnung ausgelösten, typisch werktäglichen Geschäftigkeit im Vordergrund steht, sodass die Ladenöffnung nur als Annex zur Veranstaltung erscheint (vgl. BVerfG, Urt. v. 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 -, BVerfGE 125, 39, 99 f.; BVerwG, Urt. v. 11. November 2015 - 8 CN 2.14 -, juris Rn. 23 f.).
- 12 Dazu muss die Sonntagsöffnung regelmäßig auf das räumliche Umfeld der anlassgebenden Veranstaltung begrenzt werden, damit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibt (BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 20; v. 11. November 2015 - 8 CN 2.14 -, juris Rn. 25). Mit Urteil vom 22. Juni 2020 - 8 CN 1.19 -, juris Rn. 25 f.) hat das Bundesverwaltungsgericht diese Rechtsprechung fortgeführt und entschieden, dass der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen - von hier nicht einschlägigen Ausnahmen abgesehen - nur in dem räumlichen Bereich zu erkennen ist, der von der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung erfasst wird. Das ist der Bereich, in dem die Veranstaltung das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt. Die prägende Wirkung muss dabei von der Veranstaltung selbst und nicht nur von dem durch sie ausgelösten Ziel- und Quellverkehr ausgehen. Die Ausstrahlungswirkung erstreckt sich also nicht auf den gesamten Einzugsbereich der Veranstaltung und auch nicht auf alle vom Ziel- und Quellverkehr genutzten Verkehrswege und Parkflächen; Werbemaßnahmen oder

Hinweisschilder in einem nicht vom Veranstaltungsgeschehen geprägten Bereich können den erforderlichen Bezug ebenfalls nicht vermitteln.

- 13 Ausgehend davon ist offensichtlich, dass das räumliche Umfeld der anlassgebenden Veranstaltungen für alle vier von der Verordnung zugelassenen Sonntagsöffnungen nicht über den Bereich der Fußgängerzone zwischen Alt- und Neumarkt in der historischen Kernstadt der Stadt Auerbach hinausreicht, in der Aktivitäten (Auerbacher Familientag, wohl auch Märchenumzug und Bergparade zu den Weihnachtsmärkten) und Verkaufsstände (Töpfermarkt, Weihnachtsmärkte) geplant sind. Im übrigen Gebiet der Antragsgegnerin, insbesondere in den Ortsteilen Beerheide, Rebesgrün, Reumtengrün und Schnarrtanne, können die allein im historischen Ortszentrum zwischen Alt- und Neumarkt stattfindenden Veranstaltungen und Märkte das öffentliche Bild des jeweiligen Sonntags von vorneherein nicht prägen.
- 14 b) Eine geltungserhaltende Auslegung oder Reduktion der angegriffenen Verordnungsbestimmung erscheint ausgeschlossen.
- 15 Da sich die Verordnung nach ihrem eindeutigen Wortlaut auf das „gesamte Gebiet“ der Antragsgegnerin bezieht, kommt eine Auslegung dahingehend, dass nur ein Teil der Fläche der Antragsgegnerin betroffen ist, nicht in Betracht, zumal ein solcher ohne nähere Bezeichnung auch nicht hinreichend bestimmt wäre.
- 16 Grundsätzlich führt die Rechtswidrigkeit einer Vorschrift zu deren Ungültigkeit und im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes zur vorläufigen Außervollzugsetzung. Betrifft die Rechtswidrigkeit jedoch nur einen Teil der durch die Norm getroffenen Regelungen, kommt auch eine Teilnichtigkeit in Betracht. Sie setzt voraus, dass die verbleibende Regelung auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleibt (Grundsatz der Teilbarkeit). Darüber hinaus muss aufgrund objektiver Anhaltspunkte mit Sicherheit anzunehmen sein, dass die Norm auch ohne den nichtigen Teil erlassen worden wäre (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers; zu beiden Voraussetzungen vgl. BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 15 m. w. N.).
- 17 Eine geltungserhaltende Reduktion mit der Möglichkeit der Teilaufhebung bzw. vorläufigen teilweisen Außervollzugsetzung des § 1 der streitgegenständlichen Rechtsverordnung auf das Gebiet der historischen Kernstadt Auerbach zwischen Alt- und Neumarkt (ggf. mit näher zu bezeichnenden Straßen) scheitert hier zwar nicht schon daran, dass eine Regelung mit entsprechend eingeschränktem räumlichen

Geltungsbereich nicht sinnvoll oder gar rechtswidrig wäre. Zur Begründung verweist der Senat auf die Ausführungen unter Ziffer II Nr. 3 des Beschlusses vom 2. Mai 2023 - 6 B 53/23 -, mit dem die Berichterstatterin den Beteiligten den von der Antragstellerin abgelehnten Vergleich vorgeschlagen hat.

- 18 Jedoch vermag der Senat, auch wenn eine auf das näher zu bezeichnende Ortszentrum bezogene Teilregelung sinnvoll bestehen bleiben könnte, nicht festzustellen, dass der Stadtrat der Antragsgegnerin § 1 der Verordnung auch ohne den nichtigen Teil erlassen hätte, wenn ihm die Teilnichtigkeit bewusst gewesen wäre. Auf nachträgliche Bekundungen der Prozessbevollmächtigten der Antragsgegnerin, an denen es vorliegend überdies fehlt, dürfen derartige Feststellungen nicht gestützt werden. Der mutmaßliche Wille des Normgebers ist nicht aufgrund nachträglicher subjektiver Erklärungen, sondern aufgrund objektiver Anhaltspunkte zu beurteilen, aus denen sich der Wille des Normgebers im Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift ergibt (BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 31). Der äußerst knapp gehaltenen Begründung der Stadtratsvorlage lassen sich keinerlei Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Stadtrat - etwa weil es ihm vorrangig um die Förderung des historischen Zentrums gegangen wäre - die Rechtsverordnung mit dem rechtmäßig nur eingeschränkten räumlichen Geltungsbereich mit Sicherheit erlassen hätte, wenn er erkannt hätte, dass die anlassgebenden Veranstaltungen keine Sonntagsöffnung im gesamten Stadtgebiet rechtfertigen können.
- 19 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und § 162 Abs. 3 VwGO.
- 20 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 der Antragstellerin hält der Senat den Auffangwert nach § 52 Abs. 2 GVG für angemessen.
- 21 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Drehwald

Groschupp

RiOVG Dr. Henke ist orts-
abwesenheitsbedingt an der
Unterzeichnung gehindert.

RiOVG Dr. Martini ist orts-
abwesenheitsbedingt an der
Unterzeichnung gehindert.

gez.:
Dehoust

Dehoust