



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozeßbevollmächtigt:
Rechtsanwalt

gegen

die Landeshauptstadt Dresden - Rechtsamt -
vertreten durch den Oberbürgermeister
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Ladenöffnungszeiten

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 24. Mai 1995 durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Dr. Meissner sowie die Richter am Verwaltungsgericht Gröner und Liebler

am 1. Juni 1995

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 3. März 1994 - 1 K 1229/93 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin betreibt seit August 1980 ein Blumengeschäft in der in . Dafür hatte die Beklagte ihr in den Jahren 1991 und 1992 zusätzliche Ladenöffnungszeiten genehmigt.

Am 2.2.1993 beantragte die Klägerin, ihr für das Jahr 1993 zusätzliche Ladenöffnungszeiten an Donnerstagen bis 21.00 Uhr, an Sonnabenden bis 17.00 Uhr und an Sonntagen von 9.00 bis 16.00 Uhr zu genehmigen. Die Beklagte lehnte diesen Antrag mit Bescheid vom 23.3.1993 ab, weil das Offenhalten der Verkaufsstelle während der Ladenschlußzeiten nicht im öffentlichen Interesse dringend nötig sei. Den Widerspruch der Klägerin wies das Regierungspräsidium Dresden mit Bescheid vom 5.7.1993 - zugestellt am 12.7.1993 - zurück. Es führte aus: Eine Ausnahmegenehmigung nach § 23 Abs. 1 LadschlG setze voraus, daß das zu befriedigende Bedürfnis nur vorübergehender Natur sei. Ein derartiges vorübergehendes Interesse sei nicht erkennbar, zumal der Klägerin schon in den Jahren 1991 und 1992 verlängerte Ladenöffnungszeiten genehmigt worden seien. Ein dringendes öffentliches Interesse am Verkauf von Blumen während der allgemeinen Ladenschlußzeiten sei schon deshalb nicht ersichtlich, weil die Abgabe von Blumen an Sonn- und Feiertagen bereits nach Maßgabe der Verordnung über den Verkauf bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen gestattet sei.

Am 9.8.1993 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Dresden Klage erhoben mit dem Antrag, die angefochtenen Bescheide aufzuheben und die Beklagte zu verpflichten, ihr zusätzliche

Ladenöffnungszeiten an Sonnabenden bis 17.00 Uhr und an Sonntagen von 9.00 bis 16.00 Uhr zu genehmigen. Zur Begründung hat sie geltend gemacht, aus finanziellen Gründen auf verlängerte Öffnungszeiten angewiesen zu sein.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 3.3.1994 die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Ein dringendes öffentliches Interesse an der Öffnung der Verkaufsstelle während der allgemeinen Ladenschlußzeiten am Wochenende liege nicht vor. Da § 23 LadschlG allein auf das Interesse der Allgemeinheit an einer von der Regelvorschrift abweichenden Öffnungszeit einzelner Verkaufsstellen abstelle, sei das privatwirtschaftliche Interesse der Klägerin unbeachtlich. Dem Interesse der Klägerin, ihren finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können, könnte nur eine dauerhafte Ausnahmeregelung gerecht werden. Nach § 23 Abs. 1 LadschlG dürfe sich eine Ausnahmegewilligung jedoch nur auf einen vorübergehenden Zeitraum beziehen, weil sie sonst keine Ausnahme mehr darstelle. Auf die Grundsätze des Vertrauensschutzes könne sich die Klägerin schon deshalb nicht berufen, weil die bisher erteilten Ausnahmegewilligungen jeweils befristet gewesen seien und auf die Möglichkeit des jederzeitigen Widerrufs hingewiesen worden sei. Falls die Beklagte für vergleichbare Geschäfte tatsächlich verlängerte Öffnungszeiten bewilligt haben sollte, lasse sich auf eine solche rechtswidrige Praxis kein Anspruch stützen.

Gegen das am 29.3.1994 zugestellte Urteil hat die Klägerin am 19.4.1994 Berufung eingelegt, zu deren Begründung sie noch geltend macht: Sie wolle auch in Zukunft ihr Blumengeschäft zu Zeiten offen halten, die von den Regelungen des Ladenschlußgesetzes abweichen und habe deshalb ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Feststellung, daß ihr die Genehmigung für entsprechende Öffnungszeiten im Jahr 1993 zu Unrecht verweigert worden sei. Die Beklagte lasse es zu, daß an Sonntagen in vergleichbaren Geschäften (hierbei handele es sich vorwiegend um große Tankstellen) Blumen, Lebensmittel, Getränke und andere Verbrauchsartikel gekauft

werden dürften. Sie habe einen Anspruch darauf, mit diesen Wettbewerbern gleichbehandelt zu werden. Für die von ihr seit Jahren praktizierten Öffnungszeiten auch an den Wochenenden sei sie im Besitz einer entsprechenden Genehmigung der ehemaligen DDR. Diese gelte nach dem Einigungsvertrag fort. Etwa 300 m von ihrem Geschäft entfernt befinde sich ein Friedhof, nur wenig weiter ein Krankenhaus und ein Altenheim. Es gebe sehr viele Besucher des Krankenhauses und auch viele ältere Leute, die von ihrem Angebot Gebrauch machten.

Die Klägerin beantragt nunmehr,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 3.3.1994 zu ändern und festzustellen, daß die Beklagte verpflichtet war, ihr die am 2.2.1993 beantragte Ausnahmegenehmigung nach § 23 Abs. 1 LadschlG zu erteilen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie hält das angefochtene Urteil für zutreffend und trägt noch vor: Der Klägerin könnten Ausnahmen von den gesetzlichen Ladenschlußzeiten auch in Zukunft nicht genehmigt werden. Ihr Geschäft sei mit einer Tankstelle, für die in § 6 Abs. 2 LadschlG ein Sondertatbestand geschaffen worden sei, nicht vergleichbar. Die Behauptung der Klägerin, sie - die Beklagte - würde andere Verkaufsstände, die gegen das Ladenschlußgesetz verstoßen, dulden, treffe nicht zu. Ferner sei unzutreffend, daß der Klägerin bereits früher eine dauerhafte Genehmigung für die von ihr praktizierten Öffnungszeiten erteilt worden sei. Die Gewerbeerlaubnis vom 3.7.1980 enthalte keinerlei Hinweise auf die Öffnungszeiten. Auch der Hinweis auf den in 300 m Entfernung von dem Geschäft befindlichen Friedhof sei falsch. Es handele sich um einen jüdischen Friedhof, der geschlossen bzw. unbegebar sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze und die dem Gericht vorliegenden Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung der Klägerin ist zulässig, aber nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

Die Klage ist nach wie vor uneingeschränkt zulässig. Zwar hat sich ihr ursprünglich zur Entscheidung gestelltes Begehren, die Beklagte zu verpflichten, ihr für das Jahr 1993 zusätzliche Ladenöffnungszeiten an Wochenenden zu genehmigen, wegen Zeitablaufs erledigt. Im Berufungsverfahren verfolgt die Klägerin ihr Begehren konsequent mit dem Antrag weiter, festzustellen, daß die Versagung der beantragten Ausnahmegenehmigung nach § 23 Abs. 1 LadschlG rechtswidrig war. Mit diesem Fortsetzungsfeststellungsantrag ist die Klage trotz der inzwischen eingetretenen Erledigung des ursprünglichen Begehrens, das sich auf eine Ausnahmegenehmigung für das Jahr 1993 beschränkte, in entsprechender Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO grundsätzlich statthaft (BVerwG, Urt. v. 10.11.1988, NVwZ-RR 1990, 134 [135]).

Die Klägerin hat auch das für eine solche Entscheidung erforderliche berechtigte Interesse, daß die Rechtswidrigkeit der durch Zeitablauf erledigten Bescheide festgestellt wird. Denn sie muß nach den Erklärungen, welche die Beklagte während des Verfahrens abgegeben hat, befürchten, daß künftige Anträge auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung (die Klägerin hat für das Jahr 1995 eine solche beantragt) nach § 23 Abs. 1 LadschlG aus denselben Gründen abgelehnt werden.

Das Feststellungsbegehren erweist sich in der Sache jedoch als unbegründet, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 LadschlG nicht gegeben waren. Diese

Bestimmung findet hier Anwendung, da mit dem Wirksamwerden des Einigungsvertrags - EV - am 3.10.1990 das Ladenschlußgesetz auch im Gebiet der neuen Bundesländer in Kraft gesetzt worden ist (Art. 8 EV). Hiervon abweichende Bestimmungen sind in dem Vertrag, insbesondere in Anlage I, Kap. V, Sachgebiet C, nicht getroffen worden. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Gewerbeerlaubnis, die der Klägerin am 3.7.1980 erteilt worden ist. Diese Erlaubnis, die nach Art. 19 EV fortgilt, bezeichnet den Namen der Gewerbetreibenden, die Art und den Umfang der privaten Gewerbetätigkeit, den Sitz der Betriebsstätte und den Ort der Ausübung der Tätigkeit. Dagegen enthält sie keine Regelung der Ladenöffnungszeiten. Auch die erstmals mit Schriftsatz vom 16.3.1995 aufgestellte Behauptung der Klägerin, sie habe für die von ihr praktizierten Öffnungszeiten eine Genehmigung der DDR gehabt, die nach Art. 19 EV fortgelte, führt nicht dazu, daß in ihrem Fall das Ladenschlußgesetz keine Anwendung findet. Der Senat hat erhebliche Zweifel daran, ob hier eine Entscheidung im Sinne von Art. 19 EV getroffen worden ist. Die frühere DDR kannte den Begriff des Verwaltungsakts nicht, sondern bezeichnete vergleichbare Maßnahmen als Einzelfallentscheidungen in Ausübung vollziehend-verfügender Tätigkeit (vgl. Verwaltungsrecht der DDR, 2. Auflage 1988, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1988, S. 132 ff.). Aus der Verwendung des Begriffs "Verwaltungsakt" im Einigungsvertrag selbst ist zwar der Schluß zu ziehen, daß jedenfalls solche Verwaltungsentscheidungen von Behörden der ehemaligen DDR unter Art. 19 Satz 1 EV fallen, die Regelungscharakter haben und auf eine unmittelbare Rechtswirkung im Einzelfall gerichtet sind (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.1.1994, Buchholz 111, Art. 19 EV). Die Klägerin hat indessen in der mündlichen Verhandlung nur vorgetragen, daß sie die von ihr praktizierten Öffnungszeiten dem Gewerbeamt gemeldet, nicht jedoch, daß sie auf diese Meldung eine Entscheidung erhalten habe. In der schlichten Entgegennahme einer solchen Erklärung durch die Behörde kann eine Einzelfallentscheidung mit Regelungscharakter jedenfalls nicht gesehen werden. Zweifel am Vorliegen einer Einzelfallentscheidung bestehen auch

deshalb, weil es nach damaligem Recht der DDR eine Regelung über die Öffnungszeiten der Verkaufsstellen aufgrund eines Gesetzes oder einer anderen Rechtsvorschrift offenbar nicht gab. Einzelfallentscheidungen in der früheren DDR ergingen auf der Grundlage von Gesetzen oder anderen Rechtsvorschriften. Das bedeutete, daß das betreffende Organ des Staatsapparates zum Treffen der Einzelentscheidung in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich ermächtigt sein mußte (vgl. Verwaltungsrecht der DDR, aaO, S. 133). Auch die von der Klägerin unterschriebene Erklärung am 26.3.1991, wonach überalterte und nicht mehr gültige Unterlagen entfernt oder an sie übergeben worden sind, spricht gegen das Vorliegen einer Entscheidung im Sinne von Art. 19 EV. Denn wäre eine solche getroffen worden, müßte sie nach dem objektiven Gehalt der Erklärung noch in den Akten befinden, was aber nicht der Fall ist. Die Beklagte bestreitet im übrigen ausdrücklich, der Klägerin eine entsprechende Genehmigung erteilt zu haben. Nachdem die Klägerin in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, die ihr am 26.3.1991 übergebenen Unterlagen vernichtet zu haben, ist eine weitere Aufklärung des Sachverhalts nicht mehr möglich. Diese Ungewißheit geht zu Lasten der Klägerin, zumal die Beweisschwierigkeiten durch ihr eigenes Verhalten entstanden sind.

Ein anderes Ergebnis wäre auch nicht möglich, wenn man zu Gunsten der Klägerin unterstellte, die behauptete Genehmigung sei ihr tatsächlich erteilt worden. Denn eine solche Genehmigung könnte keine Rechtswirkungen mehr entfalten. Eine nach dem früheren Recht der DDR erteilte Genehmigung hätte jedenfalls in dem Zeitpunkt ihre Wirkungen verloren, zu dem die erste Bewilligung nach § 23 Abs. 1 LadschlG ihre Rechtswirkungen entfaltetete.

Nach alledem findet auf das Begehren der Klägerin allein § 23 des LadschlG Anwendung. Nach dieser Bestimmung dürfen im Einzelfall befristete Ausnahmen von der Vorschrift des § 3 des Gesetzes dann bewilligt werden, wenn die Ausnahmen im öffentlichen Interesse dringend nötig werden.

Eine Ausnahmegewilligung setzt damit voraus, daß das zu befriedigende Bedürfnis nur vorübergehender Natur ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 5.2.1980 - Buchholz 451.25 Nr. 18). Die Klägerin erstrebt indes nach ihrem Vorbringen die "extremen Öffnungszeiten", "um die Belastungen des Geschäfts überhaupt zu tragen". Dies deutet darauf hin, daß keinem vorübergehenden, sondern einem kontinuierlichen Bedürfnis Rechnung getragen werden sollte. Dem ist jedoch nicht weiter nachzugehen, da das Begehren der Klägerin jedenfalls daran scheitern mußte, daß die Ausnahme nicht im öffentlichen Interesse dringend nötig war.

§ 23 LadschlG stellt allein auf das Interesse der Allgemeinheit an einer von der Regelvorschrift abweichenden Öffnungszeiten einzelner Verkaufsstellen ab. Das privatwirtschaftliche Interesse des Inhabers der Verkaufsstelle kann daher eine abweichende Festsetzung der Ladenschlußzeiten grundsätzlich nicht rechtfertigen. Die Klägerin macht jedoch, wenn sie ihren Antrag damit begründet, die Ausnahmegewilligung sei für sie aus finanziellen Gründen erforderlich, ausschließlich ihr privates Interesse an längeren Öffnungszeiten geltend.

Eine Durchbrechung der im § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 LadschlG getroffenen Regelungen wäre auch dann nicht möglich, wenn Besucher des in der Nähe befindlichen Krankenhauses an einer Offenhaltung der Verkaufsstelle während der allgemeinen Ladenschlußzeiten am Sonnabend und Sonntag interessiert sein sollten, um Blumen kaufen zu können. Dringende Gründe des Gemeinwohls, die eine Bevorzugung der Klägerin gegenüber anderen Inhabern von Verkaufsstellen rechtfertigten, liegen nicht schon dann vor, wenn eine größere Anzahl von Verbrauchern in ihrer Verkaufsstelle zu einer Zeit einkaufen will oder nur zu einer Zeit einkaufen kann, zu der die Verkaufsstelle nach den gesetzlichen Ladenschlußzeiten für den geschäftlichen Verkehr mit den Kunden geschlossen sein muß. Die Einschränkung der Einkaufsmöglichkeiten am Wochenende ist vom Gesetz aus Gründen des Arbeitsschutzes und der Wettbewerbsneutralität gewollt; die Bewilligung einer

- 3 -

Ausnahme ohne dringende Notwendigkeit wäre daher eine rechtswidrige Korrektur der gesetzlichen Regelung und bedeutete eine ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber anderen Inhabern von Verkaufsstellen. Die Verhältnisse der Klägerin weisen in bezug auf den Standort der Verkaufsstelle und das in Betracht kommende Publikum keine so erheblichen Besonderheiten gegenüber den durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 LadschlG geregelten Fällen auf, daß ein atypischer Sachverhalt angenommen werden könnte, dem im Interesse einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung durch eine Ausnahmegewilligung Rechnung zu tragen wäre. Die an einer Ausnahmegewilligung interessierten Personen können ihren Bedarf an Lebensmitteln und Blumen während der allgemein zulässigen Öffnungszeiten decken. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, daß nach § 1 Nr. 3 der Verordnung über den Verkauf bestimmter Waren an Sonn- und Feiertagen abweichend von der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 1 LadschlG an Sonn- und Feiertagen Verkaufsstellen, in denen in erheblichem Umfang Blumen feilgehalten werden, für die Dauer von 2 Stunden, am 1. November (Allerheiligen), am Volkstrauertag, am Buß- und Bettag, am Totensonntag und am 1. Adventsonntag sogar für 6 Stunden, zum Verkauf von Blumen geöffnet sein dürfen. Damit hat der Ordnungsgeber aufgrund der Ermächtigung des § 12 Abs. 1 LadschlG einen Sachverhalt, bei dem nach seiner Vorstellung eine Abweichung von der Regelvorschrift gerechtfertigt erscheint, schon in der Verordnung selbst berücksichtigt. Aus der Vorschrift des § 12 LadschlG ist der Wille des Gesetzes zu folgern, daß die öffentlichen Interessen an der Offenhaltung bestimmter Verkaufsstellen durch den Ordnungsgeber bewertet und berücksichtigt werden sollen. Daraus folgt auch, daß im Umfang dieses Regelungsbereichs für eine behördliche Einzelfallentscheidung nach § 23 Abs. 1 Satz 1 LadschlG grundsätzlich kein Raum mehr ist (vgl. dazu auch BVerwG, Urt. v. 5.2.1980, Buchholz 451.25 Nr. 18).

Ein Anspruch der Klägerin auf Verlängerung der Ladenöffnungszeiten läßt sich ferner nicht aus dem im Rechtsstaatsprinzip verfassungskräftig verankerten Grundsatz des

Vertrauensschutzes herleiten. Grundlage des Vertrauensschutzes ist eine zugunsten des einzelnen bestehende Rechtsposition, auf deren Fortbestand er schutzwürdig vertraut und sich einrichtet. Danach würde ein Vertrauensschutz hier voraussetzen, daß ein Tatbestand geschaffen worden wäre, aufgrund dessen die Klägerin erwarten konnte, daß ihr eine weitere Ausnahmegenehmigung erteilt werde (vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.3.1990, Buchholz 402.24, § 7 AuslG Nr. 36). Vertrauensschutzerwägungen sind grundsätzlich fehl am Platze, wenn es - wie hier - um die Frage geht, ob ein zeitlich befristeter Verwaltungsakt nach Ablauf der Geltungsdauer wieder erlassen werden soll, denn andernfalls würde dem vom Gesetz mit der Befristung verfolgten Zweck, nach Ablauf der Geltungsdauer grundsätzlich der Verwaltung Regelungsoffenheit für die Zukunft zu verschaffen, zuwidergehandelt (BVerwG, Urt. v. 18.12.1975, NJW 1980, 1588). Einen durch die Behörde gesetzten Vertrauenstatbestand hat die höchstrichterliche Rechtsprechung in derartigen Fällen allenfalls dann für möglich gehalten, wenn zuvor eine Genehmigung wiederholt routinemäßig und ohne Einschränkungen verlängert worden war (BVerfGE 49, 168 [186]). Eine solche Ausnahme ist hier aber nicht gegeben. Denn die für die Jahre 1991 und 1992 erteilten Ausnahmegenehmigungen waren jeweils bis zum Jahresende befristet. Schließlich konnten die Bewilligungen jederzeit widerrufen werden (§ 23 Abs. 1 Satz 2 LadschlG). Bei dieser Sachlage konnte die Klägerin nicht erwarten, daß ihr auch künftig zusätzliche Ladenöffnungszeiten eingeräumt würden.

Zu Recht und mit zutreffenden Gründen hat das Verwaltungsgericht darauf hingewiesen, daß der Gleichheitssatz nicht ins Feld geführt werden kann, um einem gesetzwidrigen Begehren zum Erfolg zu verhelfen; darauf kann der Senat im einzelnen verweisen (vgl. § 130b VwGO).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da die Revisionsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht Bautzen, Dr.-Peter-Jordan-Str. 19, 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 das Urteil 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 deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen.

gez.:
Meissner

Gröner

Liebler

Beschluß vom 24. Mai 1995

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 10.000,00 DM festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 2 GKG).

Dieser Beschluß ist unanfechtbar.

gez.:
Meissner

Gröner

Liebler