Az.: 3 S 495/99

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn .

- Antragsteller Vorinstanz -
- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Stadt Leipzig
vertreten durch den Oberbürgermeister
Neues Rathaus, 04007 Leipzig

- Antragsgegnerin Vorinstanz -
- Antragstellerin -

Beigeladen:

vertreten durch

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

wegen

Ausnahme nach dem Ladenschlussgesetz
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Antrag auf Zulassung der Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Häring, den Richter am Oberverwaltungsgericht Künzler und den Richter am Verwaltungsgericht Israng

am 20. August 1999

beschlossen:

Der Antrag der Antragsgegnerin auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 9. August 1999 - 5 K 1436/99 - wird verworfen.

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

Der Streitwert wird unter Änderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts für beide Rechtszüge auf 8.000,00 DM festgesetzt.

Gründe

I.

Mit im Bekanntmachungsblatt der Stadt Leipzig veröffentlichter Allgemeinverfügung vom 5.6.1999 erteilte die Antragsgegnerin auf der Grundlage des § 23 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG eine für die Jahre 1999 bis 2001 befristete Ausnahmebewilligung von den allgemeinen Ladenöffnungszeiten des § 3 LadSchlG. Sie erlaubte die Öffnung von Verkaufsstellen während der Saison vom 15. April bis 23. Dezember für den Verkauf von Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs und Souvenirartikeln, ortskennzeichnenden Waren, Devotionalien sowie Schmuck und Kunstgewerbegegenständen an Sonnabenden in der Zeit von 6.00 bis 20.00 Uhr und an Sonn- und Feiertagen von 12.00 bis 18.30 Uhr und erstreckte die Ausnahmebewilligung auf vier näher bezeichnete Bereiche der Stadt Leipzig, zu denen auch der Innenstadtbereich gehört, in dem das Ladenlokal der Beigeladenen liegt. Der Antragsteller, der als Verkäufer bei der Beigeladenen beschäftigt ist, erhob gegen die Allgemeinverfügung am 17.6.1999 Widerspruch und beantragte am 26.7.1999 beim Verwaltungsgericht Leipzig einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO.

Mit Beschluss vom 9.8.1999 hat das Verwaltungsgericht entsprechend § 80 Abs. 5 i.V.m. § 80 a Abs. 3 VwGO festgestellt, dass der Widerspruch des Antragstellers vom 17.6.1999 gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 5.6.1999 aufschiebende Wirkung habe.

Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Widerspruch sei nicht offensichtlich unzulässig, so dass er grundsätzlich aufschiebende Wirkung entfalten könne. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruch führe dazu, dass die Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung insgesamt gehemmt sei. Sämtliche Begünstigte dürften daher für die Dauer der aufschiebenden Wirkung keinen Gebrauch von der Allgemeinverfügung machen. Der Widerspruch sei nicht offensichtlich unzulässig, da es dem Antragsteller trotz der vorhandenen Betriebsvereinbarung, wonach die Verkäufer nur freiwillig zum Sonntagsverkauf herangezogen werden dürften, und der Zusage der Beigeladenen, den Antragsteller nicht einzusetzen, nicht offensichtlich an der erforderlichen Widerspruchsbefugnis fehle. Die Widerspruchsbefugnis sei gegeben, da die Betriebsvereinbarung bereits zum 31.12.1999 kündbar sei und der Grundsatz der Freiwilligkeit des Einsatzes dann aufgegeben werden könne.

Der verwaltungsgerichtliche Beschluss wurde der Antragsgegnerin am 9.8.1999 übermittelt. Daraufhin erteilte die Antragsgegnerin mit Datum vom 10.8.1999 den Betreibern der Verkaufsstellen in der Innenstadt, darunter auch der Beigeladenen zu diesem Verfahren, 578 einzelne „Ausnahmebewilligungen zum Fremdenverkehr im Ausflugsort Innenstadt". Darin gestattete sie diesen erneut das Offenhalten ihrer Verkaufsstellen in der Zeit von 6.00 bis 20.00 Uhr an Sonnabenden und an Sonn- und Feiertagen von 12.00 bis 18.30 Uhr, befristet vom 10.8.1999 bis 23.12.1999. Die der Beigeladenen erteilte Bewilligung enthielt zusätzlich eine als Auflage bezeichnete Nebenbestimmung, wonach ihr untersagt wurde, den Antragsteller außerhalb der üblichen Arbeitszeiten in der Filiale Hauptbahnhof an Samstagen und Sonntagen zu beschäftigen.

Am 12.8.1999 hat die Antragsgegnerin den vorliegenden Antrag auf Zulassung der Beschwerde gegen den verwaltungsgerichtlichen Beschluss vom 9.8.1999 gestellt.

II.

Der Antrag der Antragsgegnerin auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 9.8.1999 ist als unzulässig zu verwerfen, weil der Antragsgegnerin das Rechtsschutzbedürfnis fehlt.

Rechtsmittel gleich welcher Art können nur Erfolg haben, wenn sie bis zur Entscheidung des Rechtsmittelgerichts zulässig und begründet sind. Im Bereich der Zulässigkeit ist dabei stets Voraussetzung dafür, dass sich ein Gericht in einem Rechtsstreit, hier dem Antrag auf Zulassung der Beschwerde, mit der Sache befasst, dass ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis für die angestrebte Entscheidung besteht; dies hat das Gericht in jedem Stadium des Verfahrens zu prüfen. Dies folgt aus dem auch im Prozessrecht geltenden Gebot von Treu und Glauben (§ 242 BGB) und dem Verbot des Missbrauchs prozessualer Rechte sowie aus dem auch für die Gerichte geltenden Grundsatz der Effizienz staatlichen Handelns (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 11. Aufl., Vorb § 40 RdNr. 30). Ein Missbrauch prozessualer Rechte liegt dabei auch vor, wenn das Vorgehen zwar an sich zulässig erscheint und einen gewissen Nutzen bringen kann, das Rechtsschutzziel aber mit der Rechtsordnung nicht in Einklang steht, weil der Rechtsschutzsuchende objektiv erkennbar missbilligenswerte Ziele verfolgt (vgl. Ehlers in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Kommentar, Vorb. § 40 RdNr. 98).

Daran gemessen fehlt der Antragsgegnerin das Rechtsschutzbedürfnis für ihren Antrag, weil sich die Inanspruchnahme ihres Rechts auf Zulassung der Beschwerde als rechtsmissbräuchlich darstellt. Die Antragsgegnerin missbraucht ihr Antragsrecht, weil sie durch den Erlass der erwähnten, unmittelbar nach Ergehen der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung erlassenen neuen Ausnahmebewilligung vom 10.8.1999 gezeigt und dies auch öffentlich so verlautbart hat, dass sie sich ohnehin - d.h. auch wenn diese rechtskräftig würde - nicht an die verwaltungsgerichtliche Entscheidung halten wolle. Soweit die Antragsgegnerin gleichwohl noch die Aufhebung des angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Beschlusses begehrt, kann es ihr somit nur darum gehen, ihr rechtlich zweifelhaftes Verhalten im Nachhinein durch eine möglicherweise obsiegende obergerichtliche Entscheidung als richtig bestätigen zu lassen. Der Verfolgung solcher Zwecke dient das verwaltungsprozessuale Rechtsmittelverfahren allerdings nicht. Durch ihr Verhalten hat die Antragsgegnerin zu erkennen gegeben, dass sie das in diesem Verfahren gesprochene Recht im Zweifel nur insoweit akzeptieren will, als dieses ihren eigenen Vorstellungen und Zielen entspricht. Indem sie den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz derart leerlaufen lässt, enthebt sie ihn seiner grundgesetzlich geschützten Kontrollfunktion (Art. 19 Abs. 4 GG). Hierdurch verstößt die Antragsgegnerin auch in eklatanter Weise gegen ihre Pflichten als Verfahrensbeteiligte und hat nach Treu und Glauben ihren Anspruch auf eine Überprüfung der von ihr ohnehin missachteten verwaltungsgerichtlichen Entscheidung verwirkt. Mit ihrem Vorgehen hat die Antragsgegnerin die rechtsstaatlich zulässigen Grenzen verfahrens- und prozesstaktischen Verhaltens überschritten.

Mit der als unmittelbare Reaktion auf den verwaltungsgerichtlichen Beschluss erlassenen Ausnahmebewilligung vom 10.8.1999 verfolgt die Antragsgegnerin im Kern den missbilligenswerten Zweck, die verwaltungsgerichtlich festgestellte - und vom Verwaltungsgericht weit ausgelegte - aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers zu umgehen; dies kommt besonders drastisch darin zum Ausdruck, dass sie die an die Beigeladene gerichtete Ausnahmebewilligung mit einem öffentlich-rechtlichen Verbot zur Beschäftigung des Antragstellers in den bewilligten Öffnungszeiten verbunden hat. Dieses öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverbot hat ganz offenkundig nur den Zweck, letzte Zweifel am Bestehen eines Rechtsschutzbedürfnisses des Antragstellers auszuräumen. Offenbar soll den vorgenannten Bestrebungen der Antragsgegnerin auch die durch die Ausnahmebewilligung vom 10.8.1999 hervorgerufene unklare Rechtslage dienen. Denn die Antragsgegnerin hat es nicht für nötig erachtet klarzustellen, in welchem Verhältnis die Ausnahmebewilligung vom 10.8.1999 zu der Allgemeinverfügung vom 5.6.1999 steht. Rechtlich denkbar ist, dass die Allgemeinverfügung vom 5.6.1999 sinngemäß außer Kraft treten oder dass sie vorübergehend durch die Ausnahmebewilligung vom 10.8.1999 überlagert werden sollte. Denkbar ist aber auch, dass es sich bei der Ausnahmebewilligung nur um eine wiederholende Verfügung ohne eigenen Regelungsgehalt handelt. Dass es die Antragsgegnerin unterlassen hat, für die nötige Klarheit zu sorgen, dürfte sie allerdings zur Schaffung einer unklaren Sachlage bezweckt haben. Auszugehen ist dabei davon, dass die der Antragsgegnerin zustehende Regelungsbefugnis nach § 23 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG zuvörderst eine ordnungs- und friedensstiftende Funktion bezweckt. Diese Funktion verkehrt die Antragsgegnerin ins Gegenteil, wenn sie ihre Befugnis dazu verwendet, verworrene Sachlagen erst zu schaffen, noch dazu in der eindeutigen Absicht, eine ergangene gerichtliche Entscheidung zu umgehen und Betroffene in der Inanspruchnahme ihrer prozessualen Rechte zu behindern.

Jedenfalls wird dadurch hinreichend deutlich, dass die Antragsgegnerin durch diese ungewöhnliche Verfahrensweise das Ziel verfolgt, unabhängig vom Ausgang dieses Verfahrens Ausnahmen vom geltenden Ladenschlussgesetz zuzulassen. Wenn ein Beteiligter eines Verwaltungsprozesses jedoch deutlich macht, dass er eine gerichtliche Entscheidung, sofern sie seinem Begehren entgegensteht, nicht befolgen, sondern jedenfalls unterlaufen wird, kann er seinerseits diesen Rechtsschutz nicht für seine Zwecke in Anspruch nehmen.

Fehlt der Antragsgegnerin nach alledem bereits das Rechtsschutzinteresse, ist der Antrag als unzulässig zu verwerfen.

Auch wenn es somit für die Entscheidung im vorliegenden Rechtsstreit nicht darauf ankommt, bietet das von großem öffentlichen Interesse begleitete Verfahren dem Senat Anlass zu folgenden inhaltlichen Bemerkungen:

In der Sache selbst ist darauf hinzuweisen, dass eine ebenfalls auf § 23 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG gestützte Ausnahmeregelung zur Sonntagsöffnung der Stadt Halle/Saale im Bundesland Sachsen-Anhalt zu einem nachdrücklichen Einschreiten der dortigen staatlichen Rechtsaufsichtsbehörde führte. Diese ließ die Ausnahmeregelung der Stadt Halle im Wege der Ersatzvornahme zurücknehmen. Der dagegen von einigen Geschäftsinhabern der Hallenser Innenstadt beantragte einstweilige Rechtsschutz wurde in zweiter Instanz vom Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt mit Beschluss vom 17.8.1999 - B 1 S 114/99 - abgelehnt. Das Oberverwaltungsgericht hat die Ausnahmeregelung der Stadt Halle als unvereinbar mit dem Ladenschlussgesetz angesehen und dazu unter anderem ausgeführt:

> „... Das von § 23 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG vorausgesetzte „öffentliche Interesse" an einer sonntäglichen Ladenöffnung in Halle ist nicht gegeben. Zudem fehlt es an der dringenden Notwendigkeit für eine Ausnahmebewilligung. Der Senat hat in seinem Beschluss vom 23.4.1999 - B 1 S 45/99 - in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (...) das öffentliche Interesse auf das Versorgungsinteresse begrenzt und das öffentliche Interesse an der Förderung strukturschwacher Regionen, Intensivierung des Fremdenverkehrs oder Arbeitsplatzbeschaffung oder -sicherung als nicht ausreichend erachtet. Daran ist festzuhalten. Dies entspricht der Konzeption des Ladenschlussgesetzes als Arbeitsschutz- und Verbraucherschutzgesetz (...) und vermeidet, dass Bewilligungsbehörden das Ladenschlussgesetz durch zahlreiche Ausnahmen nach § 23 LadSchlG letztlich um seine Wirkung bringen (...). Diese Auslegung gilt mit Rücksicht auf die verfassungsrechtlich verbürgte Sonntagsruhe in besonderem Maße. Ein generelles Verkaufs- und Versorgungsinteresse, dessentwegen die Geschäfte in Halle auch an Sonntagen geöffnet werden müssten, ist nicht erkennbar. ...Es liegt auf der Hand, dass sowohl aufgrund der gesetzlichen Systematik als auch aufgrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Sonn- und Feiertagsschutzes die Ausnahmetatbestände nicht großzügig oder kreativ, sondern restriktiv auszulegen sind. Dies gilt namentlich für § 23 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG als Rechtsgrundlage für Ausnahmebewilligungen. Die Vorschrift ergänzt die vorangegangenen, auf Gesetz oder Verordnung beruhenden Ausnahmetatbestände, ist aber nicht dazu bestimmt, diese zu ersetzen. ... Die angefochtene Rücknahmeverfügung ist auch nicht deshalb ermessensfehlerhaft, weil in der nahegelegenen Stadt Leipzig der Sonntagsverkauf möglich ist. Es ist nicht ersichtlich, dass die dortige Ladenöffnung den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben entspricht. .... Die Antragsteller machen dazu geltend, das geltende Ladenschlussgesetz sei

unklar und überholt; angesichts der aktuellen Diskussion um eine Reform des Ladenschlussgesetzes seien in nächster Zeit Veränderungen zu erwarten, die möglicherweise die Rechtsposition der Antragsteller maßgeblich beeinflussen könnten. Gerade diese Position mindert das Interesse der Antragsteller an der Sonntagsöffnung ihrer Verkaufsstellen. Es kann nicht angehen, dass einzelne Verkaufsstellen oder Gemeinden das noch offene Ergebnis der Diskussion um eine Änderung des Ladenschlussgesetzes vorwegnehmen und ... bereits jetzt eine Reform des Ladenschlussgesetzes in ihrem Sinne durchzusetzen versuchen. ... Wenn schon die Rücknahmeverfügung auf dem außergewöhnlichen Wege der Ersatzvornahme .... getroffen werden musste, die Antragsgegnerin (Anmerkung: die Stadt Halle) auch danach dem Eilantrag der Antragsteller in der Vorinstanz nicht substantiiert entgegengetreten ist und schließlich angewiesen werden musste, gegen die vom Verwaltungsgericht getroffene Entscheidung Rechtsmittel einzulegen, von dem sie sich in einem Begleitschreiben wiederum ausdrücklich distanziert, dann zeigt dieses ungewöhnliche Vorgehen, dass auch die Antragsgegnerin um jeden Preis an der Verkaufsöffnung festzuhalten gedenkt und sich der von der Aufsichtsbehörde dargelegten Rechtslage verschließt. Auch dies führt dazu, dass zur Wiederherstellung des Rechtsfriedens, zur Vermeidung des Anscheins eines in Kauf genommenen Rechtsbruchs und schließlich zum Schutz der Arbeitnehmer und der Belange von Verkaufsstellen in anderen Teilen Halles oder anderen Städten, die sich loyal ... verhalten, das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der Rücknahmeverfügung überwiegt. ..."

Der Senat ist der Auffassung, dass alles dafür spricht, dass die dargelegte Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt zutreffend ist und auch auf die in Rede stehenden Sonntagsöffnungsregelungen der Antragsgegnerin übertragen werden muss. Es wäre im Übrigen ein Akt länderfreundlichen Verhaltens, wenn nach Ergehen des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 17.8.1999 nunmehr auch im Freistaat Sachsen § 23 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG entsprechend der dargestellten Rechtslage angewandt wird.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 i.V.m. § 162 Abs. 3 VwGO. Die Streitwertfestsetzung und -änderung beruht auf § 25 Abs. 2 Satz 1 und 2, § 20 Abs. 3, § 14 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1, § 13 Abs. 1 Satz 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez.:
Häring Künzler Israng