

8. Senat

8 B 2681/16

VG Gießen 8 L 3647/16.GI



MÜLLER KÜHN KANZLEI FÜR ARBEITSRECHT

04. Nov. 2016

EINGEGANGEN

HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

1. der ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V. Landesbezirk Hessen
Wilhelm-Leuschner-Straße 69 - 77, 60329 Frankfurt am Main,
2. des KAB Diözesanverband Mainz e. V.,
vertr. durch den KAB-Diözesanvorsitzenden Hans-Peter Greiner und
Diözesansekretärin Astrid Utzig
Weihergartenstraße 22, 55116 Mainz,

Antragsteller und Beschwerdegegner,

bevollmächtigt Rechtsanwälte Dr. Friedrich Kühn und Kollegen,
Uferstraße 21, 04105 Leipzig,

gegen

die Stadt Gießen,
vertreten durch den Magistrat - Rechtsamt -,
Berliner Platz 1, 35390 Gießen,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

wegen Feiertagsrechts - Öffnung von Verkaufsstellen an einem Sonntag -

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 8. Senat - durch

Richterin am Hess. VGH Dr. Lambrecht,
Richterin am Hess. VGH Nieuwenhuis,
Richter am VG Grünwald (abgeordneter Richter)

am 4. November 2016 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 3. November 2016 - 8 L 3647/16.GI - wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,- € festgesetzt.

- 2 -

Gründe:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 3. November 2016 - 8 L 3647/16.GI - ist zulässig. Die Beschwerde ist jedoch nicht begründet, denn der Beschluss des Verwaltungsgerichts stellt sich als zutreffend dar.

Im Hinblick darauf, dass die Anforderungen an die Beschwerdebegründung in § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO und die Beschränkung des Prüfungsumfangs des Beschwerdegerichts auf die vom Beschwerdeführer dargelegten Gründe in § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO auf die einmonatige Begründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO zugeschnitten sind, die der Antragsgegnerin hier auf Grund der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit jedoch nicht zur Verfügung steht, hat das Beschwerdegericht zur Wahrung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG die verwaltungsgerichtliche Entscheidung einer umfassenden Kontrolle unterworfen, die nicht auf das Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin reduziert ist (vgl. st. Rspr. des Senats, zuletzt Beschluss vom 7. Oktober 2016 - 8 B 2537/16 -, juris; BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 31. März 2004 - 1 BvR 356/04 -, juris, Rn. 21 ff.).

Entgegen den Ausführungen in der Beschwerdebegründung hat das Verwaltungsgericht Gießen sich ausführlich mit dem Vortrag der Antragsgegnerin zur Antragsbefugnis der Antragsteller auseinandergesetzt, wie sich aus den Seiten 5 bis 7 des Entscheidungsabdrucks ergibt, und die Frage der Zulässigkeit des Antrags nach dem Erkenntnisstand des Beschwerdegerichts im Zeitpunkt seiner Entscheidung zutreffend beantwortet.

Bei der im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO allein möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erweist sich der Eilantrag als begründet, weil das Aussetzungsinteresse der Antragsteller das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht der Hauptsache in Fällen des Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, in denen - wie hier - die gesetzlich vorgesehene aufschiebende Wirkung aufgrund einer behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung entfällt, die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise wiederherstellen. Die hiernach zu treffende gerichtliche Eilentscheidung erfolgt unter Abwägung der Interessen der Beteiligten. Einem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO ist dabei Erfolg beschieden, wenn die behördliche Vollziehungsanordnung formell defizitär ist oder sich der Verwaltungsakt, dessen Vollziehbarkeit in Rede steht, als

- 3 -

offensichtlich rechtswidrig darstellt oder eine besondere Dringlichkeit seiner Vollziehung (sog. besonderes Vollzugsinteresse) nicht besteht.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung ist formell ordnungsgemäß erfolgt. Das formelle Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO verlangt, dass die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung zu erkennen gibt, dass die Behörde aus Gründen des zu entscheidenden Einzelfalles eine sofortige Vollziehung ausnahmsweise für geboten erachtet. Diesen Anforderungen werden die Ausführungen der Antragsgegnerin zur Anordnung der sofortigen Vollziehung in der genannten Verfügung gerecht.

Ob die von der Antragsgegnerin angeführten Gründe inhaltlich tragen, ist keine Frage des Begründungserfordernisses des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, sondern der besonderen Dringlichkeit der Vollziehung des Verwaltungsakts (sog. besonderes Vollzugsinteresse).

Die Allgemeinverfügung, deren Vollziehbarkeit in Rede steht, stellt sich nach dem Erkenntnisstand des Beschwerdegerichts im Zeitpunkt seiner Entscheidung jedoch als offensichtlich rechtswidrig dar.

Rechtsgrundlage für die Allgemeinverfügung vom 24. Oktober 2016 ist § 6 Abs. 1 Satz 1 des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes (HLöG) vom 23. November 2006 (GVBl. I S. 606), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622). Nach dieser Vorschrift sind die Gemeinden aus Anlass von Märkten, Messen, örtlichen Festen oder ähnlichen Veranstaltungen berechtigt, abweichend von § 3 Abs. 2 Nr. 1 HLöG die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich bis zu vier Sonn- oder Feiertagen freizugeben. Mit dieser Regelung, die nur in begrenzter Zahl und auch nicht aus beliebigem Anlass Ausnahmen von dem in § 3 Abs. 2 Nr. 1 HLöG normierten grundsätzlichen Gebot zulässt, Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen geschlossen zu halten, ist der Landesgesetzgeber seinem objektivrechtlichen Schutzauftrag für die Sonn- und Feiertage aus Art. 139 WRV i. V. m. Art. 140 GG nachgekommen. Hiernach sind Sonn- und Feiertage erkennbar als Tage der Arbeitsruhe zur Regel zu erheben und Ausnahmen nur bei einem dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrund zuzulassen, wobei ein bloß wirtschaftliches Interesse der Verkaufsstelleninhaber oder ein alltägliches Erwerbsinteresse potentieller Kunden hierfür nicht ausreicht (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009

- 4 -

- 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 -, juris, Rdnr. 157; Urteil des Senats vom 15. Mai 2014 - 8 A 2205/13 -, S. 10 UA; Thür. OVG, Beschluss vom 7. März 2016 - 3 EN 123/16 -). Zu schützen ist der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages als eines grundsätzlich für alle verbindlichen Tages der Arbeitsruhe. Gemäß § 6 Abs. 2 HLöG kann demgemäß bei der Freigabe die Offenhaltung von Verkaufsstellen auf bestimmte Bezirke und Handelszweige beschränkt werden.

Zwar kann die Veranstaltung „Liebigs Suppenfest“ als anlassgebende Veranstaltung im Sinne von § 6 Abs. 1 HLöG zu einer Ladenöffnung berechtigen. Jedoch erweist sich die erfolgte Gestattung der Sonntagsöffnung für den in § 2 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 24. Oktober 2016 genannten Bereich bei der im Eilverfahren allein möglichen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtsfehlerhaft.

Gemäß § 6 Abs. 2 HLöG liegt es im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung, die Freigabe der Öffnung von Verkaufsstellen auf bestimmte Bezirke und Handelszweige zu beschränken. Das (auch) ermessenssteuernde Tatbestandsmerkmal „aus Anlass von Märkten, Messen, örtlichen Festen oder ähnlichen Veranstaltungen“ ist mit Blick auf das Erfordernis einer allenfalls geringen prägenden Wirkung der Ladenöffnung so zu verstehen, dass die öffentliche Wirkung der traditionell auch an Sonn- und Feiertagen stattfindenden Märkte, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehen muss. Die zugelassene Ladenöffnung entfaltet dann eine geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint (BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2/14 -; Beschluss des Senats vom 5. April 2016 - 8 B 751/16 -).

Regelmäßig kann dies dadurch bewirkt werden, dass die Ladenöffnung auf das Umfeld der Veranstaltung im Sinne des § 6 Abs. 1 HLöG begrenzt wird, so dass auf diese Weise ihr Bezug zum Veranstaltungsgeschehen erkennbar bleibt. Je größer die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung ist, desto weiter kann der räumliche Bereich sein, in dem die Ladenöffnung noch den erforderlichen Bezug zum Veranstaltungsgeschehen hat. Bei thematisch begrenzten Veranstaltungen kann der erforderliche Bezug auch dadurch hergestellt werden, dass neben den der Versorgung der Veranstaltungsbesucher während der Veranstaltung dienenden Läden lediglich diejenigen Läden zugelassen werden, deren Sortiment einen Bezug zum Thema der Veranstaltung aufweist. In

- 5 -

Betracht kommt auch eine Kombination räumlicher und thematischer Eingrenzung der Zulassung nach § 6 HLöG um zu gewährleisten, dass nicht der Eindruck einer typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung entsteht.

Das im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz maßgebliche Ziel, einen vorherrschenden Eindruck einer typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung zu vermeiden verlangt überdies in jedem Fall zusätzlich, dass nach einer von der Behörde anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den die Veranstaltung für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen in den von der Öffnung erfassten räumlichen Bereich kämen.

Die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 24. Oktober 2016 schränkt den räumlichen Bereich der Ladenöffnung zwar ein. Gleichwohl ist die Ladenöffnung nach dem Erkenntnisstand des Beschwerdegerichts im Zeitpunkt seiner Entscheidung nicht haltbar, denn die Antragsgegnerin hat keine Prognose über die zu erwartenden Besucherströme aufgestellt. Daher liegt kein Anhaltspunkt für die Beurteilung vor, ob die Zahl der Veranstaltungsbesucher die Zahl derjenigen Besucher übersteigt, die allein wegen der Ladenöffnung in das in § 2 der Allgemeinverfügung genannte Gebiet strömen würde. Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebegründung vom 3. November 2016 vorträgt, dass es in den Bereichen Schiffenberger Tal und des Gewerbegebiets West an Werktagen nicht zu Verkehrsstörungen komme, sondern nur bei Veranstaltungen, die dort sonntags bei Ausflugswever stattfinden, vermag der Senat nicht nachzuvollziehen, woraus sich ergeben soll, dass die zusätzlichen Besucher aufgrund des dortigen Marktgeschehens in das Gewerbegebiet kommen und nicht aufgrund der Sonntagsöffnung. Die an eine Prognose zu stellenden Anforderungen erfüllen diese Überlegungen von vornherein nicht. Zu einem anderen Ergebnis führt auch nicht der Vortrag der Antragsgegnerin, sie sei nicht davon ausgegangen, dass die Veranstaltung in der Innenstadt Besucherströme in den Gewerbegebieten auslöse. Vielmehr habe sie geprüft, ob die dortigen Märkte einen solchen Besucherstrom auslösen könnten. Allerdings hat die Antragsgegnerin in § 1 ihrer Allgemeinverfügung als anlassgebende Veranstaltung für die Ladenöffnung die Veranstaltung „Liebigs Suppenfest“ angegeben, nicht jedoch einen Antik-Trödelmarkt im Schiffenberger Tal oder einen Flohmarkt im Gewerbegebiet West. So ist auch unter anderem auf Seite 2 der Allgemeinverfügung vom 24. Oktober 2016 ausgeführt: „In Ergänzung dieses Angebots werden im Schiffen-

- 6 -

berger Tal ebenfalls Attraktionen geboten“, wobei mit dem „Angebot“ ersichtlich das Suppenfest gemeint ist. Folglich muss sich auch eine Prognose - an der es fehlt - hinsichtlich der Besucherströme an dem Suppenfest orientieren. Diese Prognose bzw. dieser Vergleich ist auch nicht ausnahmsweise entbehrlich, weil das Erfordernis einer Prognose bei zeitlich früheren Veranstaltungen noch nicht bekannt gewesen und erst in einer neueren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelt worden sei, denn der verfassungsrechtlich verankerte Sonn- und Feiertagsschutz erfährt nicht allein schon dadurch eine Begrenzung, dass Schutzkriterien erst in jüngerer Zeit eine weitere Konkretisierung erfahren haben.

Im Übrigen nimmt der Senat ergänzend auf die zutreffenden Ausführungen des Verwaltungsgerichts Gießen Bezug (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 2 VwGO).

Die Streitwertfestsetzung entspricht der erstinstanzlichen Wertfestsetzung (§§ 47 Abs. 1 und 2, 52 Abs. 1 und 2 GKG).

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

Nieuwenhuis

Dr. Lambrecht

Grünewald

Beglaubigt:

Kassel, den 04.11.2016

Koch, Iris

Justizbeschäftigte

Urkuftsbeamtin der Geschäftsstelle

