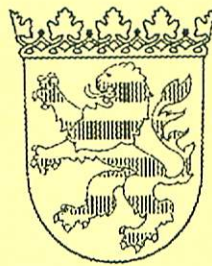


8. Senat

8 B 1576/17

VG Frankfurt 7 L 4435/17.F

**HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
BESCHLUSS**

In dem Verwaltungsstreitverfahren

1. des ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e.V.,
vertreten durch den Bundesvorstand,
dieser vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden Bsirske und
das Vorstandsmitglied Nutzenberger,
diese vertreten durch den Leiter des ver.di Landesbezirkes Hessen, Jürgen Bothner,
Wilhelm-Leuschner-Straße 69 - 77, 60329 Frankfurt am Main,
2. des KAB Diözesanverband Limburg e.V.,
vertreten durch den stellvertretenden Diözesanvorsitzenden Winfried Oster
und den Präses Pfarrer Walter Henkes,
Rossmarkt 12, 65549 Limburg an der Lahn,

Antragsteller und Beschwerdegegner,

bevollmächtigt Rechtsanwalt Dr. Stefan Müller und Kollege,
Uferstraße 21, 04105 Leipzig,

gegen

die Stadt Frankfurt am Main,
vertreten durch den Magistrat - Rechtsamt -,
Kleyerstraße 86, 60326 Frankfurt am Main,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

wegen Feiertagsrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 8. Senat - durch
Präsidenten des Hess. VGH Schönstädt,
Richterin am Hess. VGH Dr. Lambrecht,
Richterin am VG Zickendraht (abgeordnete Richterin)

am 15. August 2017 beschlossen:

- 2 -

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 13.07.2017 – 7 L 4435/17.F – wird als unzulässig verworfen.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

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

G r ü n d e:

I.

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit einer Allgemeinverfügung, die die Öffnung von Verkaufsstellen an einem Sonntag betrifft.

Der Antragsteller zu 1. ist eine Gewerkschaft, der Antragsteller zu 2. ein Verein der kirchlichen Arbeitnehmerbewegung. Die Antragsgegnerin ist eine Stadt, die ca. 730.000 Einwohner hat und sich über eine Fläche von rund 248 Quadratkilometern erstreckt.

Mit Allgemeinverfügung vom 31.01.2017 gestattete die Antragsgegnerin die Öffnung von Verkaufsstellen in ihrem Stadtgebiet – beschränkt auf die Stadtteile innerhalb des Anlagenrings, das Bahnhofsviertel sowie Teile von Bockenheim, Gallus und dem Gutleutviertel – für den geschäftlichen Verkehr mit Kundinnen und Kunden anlässlich der Internationalen Automobilausstellung (IAA) am Sonntag, dem 24.09.2017 in der Zeit von 13.00 Uhr bis 19.00 Uhr (Ziffer 1 der Allgemeinverfügung). Bestimmte Handelszweige wie etwa Bau- und Möbelhandel wurden von der Ladenöffnung ausgeschlossen (Ziffer 2). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass Banken, Sparkassen und andere Dienstleistungsunternehmen die Freigaberegulierung nicht für sich in Anspruch nehmen könnten (Ziffer 3) und die Bestimmungen von Arbeitsschutzgesetzen unberührt blieben (Ziffer 4). Ferner ordnete die Antragsgegnerin die sofortige Vollziehung an (Ziffer 6 der Allgemeinverfügung).

Zur Begründung wurde ausgeführt, Gemeinden seien berechtigt, aus Anlass von Märkten, Messen, örtlichen Festen oder ähnlichen Veranstaltungen die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich bis zu vier Sonn- und Feiertagen freizugeben. Lediglich die beiden ersten Tage der IAA, die vom 14. bis 24.09.2017 stattfinden, seien den Fachbesuchern vorbehalten. Die Besucherzahlen in jüngerer Zeit erreichten regelmäßig annähernd die Millionengrenze. Die Zahl der Nicht-Fachbesucher überwiege naturgemäß beim in nahezu allen Bevölkerungsgruppen im Interesse stehenden Thema Auto. Die Automobilmesse habe internationale Bedeutung. Während der Messetage könne von

- 3 -

einer nahezu vollständigen Auslastung des Bettenangebots in Frankfurt und seinem näheren räumlichen Umfeld ausgegangen werden. Zusätzlich stelle sich der öffentliche Nahverkehr gezielt auf die aus allen Richtungen durch das Stadtgebiet anreisenden Besucher ein. Dies belege, dass die IAA einen für eine Freigabe nach § 6 HLöG geeigneten Anlass darstelle. Da die IAA auf dem Messegelände stattfinde, betreffe sie hauptsächlich die Stadtteile Gallus, Bockenheim, Bahnhofsgebiet und Gutleutviertel sowie die Innenstadt. Gerade die Innenstadt und das Bahnhofsgebiet verfügten über eine außerordentlich hohe Hoteldichte. Bei Anreise der Besucher mit eigenem Pkw seien neben den Parkflächen am Messegelände die umliegenden Parkhäuser betroffen, außerdem im Falle der Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs der Hauptbahnhof und die S-Bahn-Station Festhalle/Messe. Insofern würden durch die IAA in erster Linie die Stadtteile rund um das Messegelände bis zur Innenstadt erfasst. Dies begründe im Rahmen der Ermessensausübung die Pflicht zur räumlichen Beschränkung der Ladenöffnung.

Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf die Allgemeinverfügung Bezug genommen (Bl. 63 ff. der Gerichtsakte).

Die Allgemeinverfügung wurde im Amtsblatt der Antragsgegnerin am 21.02.2017 öffentlich bekannt gemacht.

Die Antragsteller legten gegen die Allgemeinverfügung mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 16.03.2017 am 21.03.2017 Widerspruch ein und führten zur Begründung aus, zwar könne die IAA Anlass für eine Sonntagsöffnung sein, allerdings dürfte das Fest nicht in allen von der Allgemeinverfügung erfassten Bereichen für den Sonntag prägend sein. Dies betreffe die Bereiche außerhalb des Gebiets, in dem die IAA tatsächlich stattfinde.

Die Antragsgegnerin wies den Widerspruch der Antragsteller mit Widerspruchsbescheid vom 02.05.2017 zurück und führte hierzu aus, die Widersprüche seien nicht zulässig und darüber hinaus auch in der Sache unbegründet. Die Antragsteller seien bereits nicht antragsbefugt, da sie nicht vorgetragen hätten, eine Veranstaltung oder anderes am besagten Termin zu planen. Die Allgemeinverfügung könne somit nicht Mitglieder oder andere betroffene Dritte der Antragsteller in welcher Art auch immer einschränken. Im Übrigen seien die Widersprüche auch unbegründet, weil die IAA einen genügenden Anlass für die Freigabe der Ladenöffnung biete. Es handele sich um eine Veranstaltung mit internationalem Renommee und zahlreichen regionalen, überregionalen und internationalen Fachbesuchern. Die Freigabe der sonntäglichen Ladenöffnung anlässlich

- 4 -

einer besonderen Veranstaltung sei in der betreffenden Verfügung auf den räumlichen Bereich dieser Anlassveranstaltung beschränkt, wobei auf die Reichweite der Ausstrahlung abgestellt worden sei. Wegen der Einzelheiten wird auf den Widerspruchsbescheid (Teil der nicht paginierten Behördenakte „Widerspruchsakte“) Bezug genommen.

Am 11.05.2017 haben die Antragsteller um Eilrechtsschutz beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main nachgesucht und am 26.05.2017 Klage erhoben, welche dort unter dem Aktenzeichen 7 K 4983/17.F anhängig ist.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschluss vom 13.07.2017 – 7 L 4435/17.F – die aufschiebende Wirkung der Klage wiederhergestellt. Zur Begründung hat es ausgeführt, die Antragsgegnerin habe im Rahmen der von ihr zu treffenden Ermessensentscheidung nicht dargelegt, dass die zugelassene Ladenöffnung in dem gesamten von ihr betroffenen räumlichen Gebiet eine so geringe prägende Wirkung entfalte, dass sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden IAA erscheine. Es fehle bereits an der von der Rechtsprechung geforderten Prognose über die zu erwartenden Besucherströme. Der Begründung der Allgemeinverfügung sei lediglich zu entnehmen, dass die Besucherzahlen der IAA in jüngerer Zeit annähernd die Millionengrenze erreicht hätten. Die Antragsteller hätten diesbezüglich zugestanden, dass zu der IAA im Jahr 2016 annähernd 930.000 Besucher gekommen seien. Es fehle diesbezüglich aber an einer verwertbaren Einschätzung der Antragsgegnerin, welcher Anteil dieser Besucher an dem streitgegenständlichen Sonntag während der geplanten Ladenöffnungszeit zu erwarten sei. Eine ordnungsgemäß erstellte Prognose der Antragsgegnerin hätte voraussichtlich zum Ergebnis gehabt, dass die Zahl der erwarteten Messebesucher nicht die Zahl der Ladenbesucher überwiegen werde. Allein für die Haupteinkaufsstraße „Zeil“ sei an einem Tag mit etwa 84.000 Kunden zu rechnen. Zähle man die Besucher hinzu, mit denen an einem verkaufsoffenen Sonntag in den weiteren für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereichen zu rechnen sei, erscheine ein Überwiegen der Zahl der Messebesucher unwahrscheinlich.

Wegen der Einzelheiten wird auf den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt verwiesen (Bl. 90 ff. der Gerichtsakte).

Gegen diesen, ihr am 13.07.2017 zugestellten Beschluss hat die Antragsgegnerin am 14.07.2017 Beschwerde eingelegt und diese mit am 21.07.2017 beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz vom 20.07.2017 begründet. Sie ist der Auffassung, den Antragstellern stünde keine Antragsbefugnis zur Seite, weil sie keine konkreten Veranstaltungen am fraglichen Sonntag geplant hätten. Die Anforderungen

- 5 -

an die Angabendichte zur behaupteten Rechtsverletzung bedürften der Klärung und dies sei bislang in gerichtlichen Begründungen von Beschlüssen oder Urteilen nicht thematisiert worden. Der Betroffene müsste substantiiert behaupten, dass ein Risiko (der Rechtsverletzung) hinreichend wahrscheinlich sei. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts sei auch in der Sache fehlerhaft. Dort werde fehlerhaft das Fehlen einer Prognose gerügt. Die Antragsgegnerin sei der Ansicht, dass die Offenkundigkeit vorliege. Im Beschluss des Verwaltungsgerichts würde eine von den Antragstellern eingebrachte Besucherzahl von 84.000 für die Einkaufsstraße „Zeil“ zugrunde gelegt. Da es aber vorliegend um einen Sonntag gehe, werde angefragt, weshalb für die Antragsgegnerin der Maßstab der Besucherzahlen an dem betreffenden verkaufsoffenen Sonntag gelten solle, sich aber die Antragsteller auf Zahlen eines normalen Werktages berufen könnten?

Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird Bezug genommen auf den Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 20.07.2017 (Bl. 118 ff. der Gerichtsakte).

Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,

unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 13.07.2017 – 7 L 4435/17.F – den Antrag der Antragsteller auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage abzulehnen.

Die Antragsteller beantragen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie sind der Auffassung, die angegriffene Allgemeinverfügung sei offensichtlich rechtswidrig, weshalb das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage zu Recht wiederhergestellt habe.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die Behördenakten (2 Hefter) sowie die Akte des Klageverfahrens 7 K 4983/17.F Bezug genommen, die Gegenstand der Beratung gewesen sind.

II.

Die Beschwerde ist unzulässig.

Die Beschwerdebegründung genügt nicht den formalen Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO. Danach muss sie die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung ausei-

inander setzen. Dies erfordert, dass die Beschwerde mit schlüssigen Gegenargumenten auf die entscheidungstragenden Gründe des erstinstanzlichen Beschlusses eingeht. Sofern das Verwaltungsgericht seine Entscheidung auf mehrere selbständig tragende Gründe gestützt hat, muss das Beschwerdevorbringen die genannten Anforderungen mit Blick auf jeden dieser Gründe erfüllen. Der Beschwerdeführer muss nicht nur die Punkte bezeichnen, in denen der Beschluss angegriffen werden soll, sondern auch angeben, aus welchen Gründen er die angefochtene Entscheidung in diesen Punkten für unrichtig hält, welche rechtlichen Konsequenzen sich daraus seiner Einschätzung nach ergeben und was richtigerweise zu gelten hat (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.03.2016 – 1 B 1442/15 – juris Rdnr. 5). Hierfür reichen bloß pauschale oder formelhafte Rügen nicht aus (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 01.07.2002 – 11 S 1293/02 – juris Rdnr. 5 und 12).

1. Gemessen hieran genügt zunächst das Vorbringen der Antragsgegnerin zur Frage der den Antragstellern zustehenden Antragsbefugnis nicht den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO. Die Beschwerde rügt, die Antragsteller hätten nicht vorgebracht, an dem streitigen Sonntag eine Veranstaltung durchzuführen oder zu planen. Hierauf gehe das Verwaltungsgericht nicht ein, sondern halte lediglich die aus anderen Beschlüssen bereits bekannte Formulierung parat. Die diesbezüglich zitierten Gerichtsentscheidungen seien zur Antragsbefugnis in Normenkontrollverfahren ergangen und könnten nicht ohne weitere richterliche Begründung auf die zu prüfende Antragsbefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO übertragen werden. Hier sei zu klären, ob an die Behauptung einer Rechtsverletzung höhere Substantiierungsanforderungen gestellt werden müssten.

Damit setzt sich die Beschwerde nicht mit den tragenden Gründen des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses auseinander, wonach sich die Antragsbefugnis der Antragsteller aus der Geltendmachung einer eigenen Grundrechtsverletzung – dem besonderen Schutz der Sonntagsruhe – ergebe, weshalb es auf eine eventuell geplante eigene Veranstaltung nicht ankomme (S. 3 des Beschlussabdrucks vom 13.07.2017). Die Beschwerde zeigt weder auf, weshalb entgegen der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung der Sonntagsschutz für die Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung durch die Antragsteller nicht genügen noch weshalb es hierfür auf eine konkret geplante Veranstaltung und deren Behinderung ankommen soll. Vielmehr stellt die Beschwerde diese Ansicht ohne nähere Begründung in den Raum, ebenso wie die Frage, ob man für die Behauptung einer Rechtsverletzung höhere Substantiierungsanforde-

- 7 -

rungen verlangen müsse. Mit ihrem Vorbringen, die Anforderungen zur Angabendichte bei der Behauptung einer Rechtsverletzung seien umstritten und bedürften der Klärung, formuliert die Antragsgegnerin eine ihrer Ansicht nach noch nicht hinreichend geklärte allgemeine Rechtsfrage, ohne darzulegen, weshalb hieraus die Unrichtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung folgen soll.

Konkrete Gründe, aus denen sich die verwaltungsgerichtliche Entscheidung wegen der Bezugnahmen auf Gerichtsentscheidungen, die im Rahmen von Normenkontrollverfahren ergangen seien, als unrichtig erweisen soll, lassen sich der Beschwerde ebenfalls nicht entnehmen. Die Angriffe der Beschwerde beschränken sich darauf, die Begründung als fehlerhaft oder nicht überzeugend zu bezeichnen und daraus auf die Fehlerhaftigkeit des gesamten Beschlusses zu schließen.

2. Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebegründung auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg (Beschluss vom 13.03.2017 – 6 S 309/17 – juris) verweist und sich dessen Beschlussgründe zu eigen macht, mangelt es ebenfalls an einer hinreichenden Darlegung der Beschwerdegründe. Die Antragsgegnerin bezieht sich hier auf die vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in der zitierten Entscheidung geäußerten Zweifel an der Erforderlichkeit der vom Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 11.11.2015 (– BVerwG 8 CN 2.14 – juris) vorgenommenen verfassungskonformen Auslegung der Anforderungen an den Sonn- und Feiertagsschutz. Die Beschwerde legt nicht dar, welche tragenden Überlegungen des Verwaltungsgerichts mit diesen Ausführungen in Frage gestellt werden und wie der „diesbezüglich aufgeworfene Rechtsgedanke“ des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zur Unrichtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung führen soll.

3. Auch indem die Antragsgegnerin vorträgt, ihrer Ansicht nach liege die „im Beschluss vom 13.07.2017 benannte Offenkundigkeit“ vor, sind Beschwerdegründe nicht hinreichend dargetan. Die Antragsgegnerin führt dazu aus, wenn der Hessische Verwaltungsgerichtshof bis 2015 weitaus kleinere Messen als anlassbezogen anerkannt habe, sei die aktuelle Rechtsprechung bei einem Besucheraufkommen auf der IAA selbst bei 93.000 Menschen an dem betreffenden Sonntag und einer nun deutlichen Verkleinerung des betreffenden Stadtgebietes durch die getroffene räumliche Begrenzung nicht nachvollziehbar. Es würden Prognosen angemahnt, obwohl dies weder im Gesetz gefordert werde noch hierüber Einigkeit in der obergerichtlichen Rechtsprechung bestehe. Weiterhin halte sie die Zuordnung und Gewichtung der Zahlen für nicht zulässig, da unter Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz den Antragstellern die Berufung

auf Kundenzahlen eines Werktages gestattet werde. Entweder es werde der betreffende Sonntag auch bei den „Zahlen“ als alleiniger Maßstab und Berechnungsgrundlage bei allen Verfahrensbeteiligten angenommen oder aber die Antragsgegnerin könne sich ebenfalls auf einen Wochentag beziehen bei der Benennung ihrer Besucherzahlen anlässlich der jeweiligen Veranstaltung.

Auch diesen Ausführungen mangelt es an der erforderlichen Auseinandersetzung mit den tragenden Gründen der erstinstanzlichen Entscheidung. Die Antragsgegnerin legt nicht dar, weshalb es entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts keiner Prognosen über die Zahl der zu erwartenden Messebesucher einerseits und der Ladenkunden andererseits bedurft hätte. Die Beschwerde hätte sich mit der Einschätzung des Verwaltungsgerichts, dass die Offenkundigkeit des Annexcharakters der Ladenöffnung im Rahmen der von der Antragsgegnerin zu treffenden Ermessensentscheidung nicht dargelegt worden sei, auseinandersetzen und darlegen müssen, aus welchen Gründen sich diese Bewertung ihrer Ansicht nach als unrichtig erweist. Mit dem Verweis darauf, die Offenkundigkeit sei für das gesamte freigegebene Gebiet zu bejahen, stellt die Antragsgegnerin nur ihre von der Einschätzung des Verwaltungsgerichts abweichende Auffassung in den Raum, ohne hierfür konkrete Gründe zu benennen. Unklar bleibt überdies, worauf die Antragsgegnerin mit ihrer Rüge zu den im Beschluss des Verwaltungsgerichts genannten Zahlen möglicher Besucher der „Zeil“ und einer daraus resultierenden Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes abzielt, zumal die Antragsgegnerin zu keinem Zeitpunkt konkrete eigene Zahlen in das Verfahren eingebracht hat.

Die weiteren Ausführungen in der Beschwerdebegründung zu inhaltlichen Beschränkungen, die von den Gerichten nunmehr über einzelne Warengruppen vorgegeben würden und dem Erfordernis, der Stadt konkrete Vorgaben zu machen, um ihr künftig den Erlass rechtmäßiger Verfügungen zu ermöglichen, enthalten ebenfalls keine Auseinandersetzung mit den Gründen der erstinstanzlichen Entscheidung. Aus diesen Ausführungen geht schon nicht hervor, auf welche Gründe der erstinstanzlichen Entscheidung sie sich genau beziehen und was sie in Frage stellen sollen. Gleiches gilt für die Ausführungen zu einer möglicherweise erforderlichen Neuinterpretation des grundrechtlichen Sonntagsschutzes aufgrund eines seit 1949 eingetretenen Wertewandels.

3. Die Beschwerde ist alledem zufolge als unzulässig zu verwerfen (§ 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO).

- 9 -

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen, da sie unterliegt (§ 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).

Schönstädt

Dr. Lambrecht

Zickendraht

Beglaubigt:

Kassel, den 16.08.2017

Koch

Justizbeschäftigte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

