

Hessischer Verwaltungsgerichtshof 8. Senat



Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Brüder Grimm-Platz 1 • 34117 Kassel

Aktenzeichen (Bitte stets angeben) **8 B 1577/17**

per Telefax

Rechtsanwalt
Dr. Stefan Müller und Kollege
Uferstraße 21
04105 Leipzig

Dienststellen-Nr.	0228
Ihr Zeichen	Dr. K0/Kü 66/17
Durchwahl	(0561) 1007 - 304
Datum	29.08.2017

Sehr geehrter Herr Rechtsanwalt Dr. Müller und Kollege,

in dem Verwaltungsstreitverfahren

ver.di Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft u. a. / Stadt Frankfurt am Main

erhalten Sie eine beglaubigte Abschrift des Beschlusses vom 21.08.2017.

Es wird um Rücksendung des beigefügten Empfangsbekennnisses gebeten.

Auf § 317, § 329 Abs. 1 Satz 2 ZPO wird hingewiesen.

Hochachtungsvoll
Auf Anordnung

Koch, Justizbeschäftigte

Maschinell erstellt, ohne Unterschrift gültig.

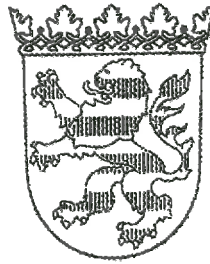
Hinweis:

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof empfängt und versendet seit dem 2. Juni 2014 Telefaxe digital über die zentrale Faxnummer 0611/327618532.

8. Senat

8 B 1577/17

VG Frankfurt 7 L 4443/17.F



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

1. der ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft,
vertreten durch den Bundesvorstand,
dieser vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden Frank Bsirske u. a.,
diese vertreten durch den Leiter des ver.di Landesbezirkes Hessen J. Bothner,
Wilhelm-Leuschner-Straße 69 - 77, 60329 Frankfurt am Main,
2. des KAB Diözesanverbandes 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 Koll.,
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 – Freigabe der Ladenöffnung an einem Sonntag –

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

am 21. August 2017 beschlossen:

- 2 -

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 13. Juli 2017 – 7 L 4443/1f.F – wird als unzulässig verworfen.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

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

Gründe:

I.

Die Antragsteller streiten über die Rechtmäßigkeit einer Allgemeinverfügung, die die Öffnung der Ladengeschäfte in der Frankfurter Innenstadt am Sonntag, den 15. Oktober 2017 betrifft.

Die Antragstellerin 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 im Amtsblatt der Antragsgegnerin vom 28. Februar 2017 bekannt gemachter Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2017 legte die Antragsgegnerin fest, dass das Offenhalten der Verkaufsstellen in ihrem Stadtgebiet anlässlich der Frankfurter Buchmesse am 15. Oktober 2017 in der Zeit von 13:00 Uhr bis 19:00 Uhr in einem näher bezeichneten, räumlich begrenzten Gebiet freigegeben sei (Ziffer 1 der Allgemeinverfügung). Verschiedene Handelszweige wie etwa Baubedarf, Möbelhandel und Rohstoff- und Brennstoffhandel wurden von der Sonntagsöffnung ausgeschlossen (Ziffer 2). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass Banken, Sparkassen und andere Dienstleistungsunternehmen die Freigaberegulung 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). 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. Neben den geplanten Sonntagsöffnungen anlässlich des Museumsuferfestes (27. August 2017) und der Internationalen Automobilausstellung (24. September 2019) sei auch der Abschlusstag der Frankfurter Buchmesse wie bereits in den vergangenen Jahren Gegenstand einer Freigabe der Ladenöff-

- 3 -

nung. Die Buchmesse blicke auf eine fast 500jährige Tradition zurück und habe als internationale Leitmesse weltweite Bedeutung. Seit Jahren sei eine stabile Besucherzahl von etwa 275.000 Besuchern zu verzeichnen, von denen allein 100.000 auf die beiden geöffneten Schlusstage entfielen. Der öffentliche Personennahverkehr werde an diesen Tagen verstärkt betrieben, um die beträchtlichen Besucherströme zu bewältigen, und die Übernachtungsangebote im Stadtgebiet und im näheren Umfeld seien nahezu vollständig ausgelastet. Dies alles belege, dass die Buchmesse einen für eine Freigabe nach dem Hessischen Ladenöffnungsgesetz geeigneten Anlass darstelle. Durch die Buchmesse würden in erster Linie die Stadtteile rund um das Messegelände erfasst, die restlichen Stadtteile würden eher peripher tangiert wie etwa durch die Durchreise der Besucher. Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf die Allgemeinverfügung Bezug genommen (Bl. 28ff. der Gerichtsakte [GA]).

Die Antragsteller legten gegen die Allgemeinverfügung mit Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 15. März 2017 am selben Tag Widerspruch ein und führten zur Begründung aus, zwar könne die Buchmesse Anlass für eine Sonntagsöffnung sein, allerdings dürfte sie nicht in allen von der Allgemeinverfügung erfassten Bereichen für den Sonntag prägend sein. Dies betreffe die Bereiche außerhalb des Gebiets, in dem die Buchmesse tatsächlich stattfinde.

Der den Widerspruch der Antragsteller zurückweisende Widerspruchsbescheid ist dem Bevollmächtigten der Antragsteller nach seinen Angaben am 10. Mai 2017 zugegangen.

Am 11. Mai 2017 haben die Antragsteller daraufhin beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht und am 26. Mai 2017 Klage erhoben. Sie haben geltend gemacht, die Voraussetzungen des § 6 HLöG für eine Sonntagsöffnung der Geschäfte seien nicht erfüllt. Es sei nicht zu erwarten, dass der Buchmesse eine prägende Wirkung zukomme und sie mehr Besucher anziehe als die Öffnung der Verkaufsstellen am Sonntag. Insoweit fehle es an einer verlässlichen Prognose seitens der Antragsgegnerin. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Antragschrift (Bl. 1 ff. d. GA).

Die Antragstellerin hat beantragt,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragsteller vom 15. März 2017 gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin nach dem Hessischen Ladenöffnungsgesetz vom 16. Februar 2017, bekannt gemacht durch Veröffentli-

- 4 -

chung im Amtsblatt der Stadt Frankfurt am Main vom 28. Februar 2017, wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin hat beantragt,

den Antrag abzulehnen

und zur Begründung auf den Widerspruchsbescheid verwiesen.

Mit Beschluss vom 13. Juli 2017 hat das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main die aufschiebende Wirkung der Klage wiederhergestellt. Die Allgemeinverfügung sei zwar formell rechtmäßig, erweise sich jedoch bei der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung als materiell rechtswidrig. Die Voraussetzungen für den Erlass der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung lägen nicht vor. 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 zu der anlassgebenden Frankfurter Buchmesse erscheine. Es fehle eine entsprechend dokumentierte Prognose hinsichtlich der erwarteten Besucherströme. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den angegriffenen Beschluss (Bl. 64f. d. GA).

Gegen diesen ihr am 13. Juli 2017 zugestellten Beschluss hat die Antragsgegnerin am 19. Juli 2017 Beschwerde erhoben und diese am 21. Juli 2017 begründet. Sie ist der Ansicht, das Verwaltungsgericht habe die Antragsbefugnis der Antragsteller zu Unrecht bejaht, weil diese nicht vorgetragen hätten, an dem betreffenden Sonntag eine Veranstaltung durchführen zu wollen oder zumindest zu planen. Zudem äußert sie – unter Bezugnahme auf zwei Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg – Zweifel an der Rechtmäßigkeit der vom Bundesverwaltungsgericht vorgenommenen einschränkenden Auslegung der Ladenöffnungsregelungen, die auch das Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegt hat. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Beschwerdebegründung (Bl. 86f. d. GA).

Die Antragsgegnerin beantragt – sinngemäß –,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 13. Juli 2017 – 7 L 4443/17.F – abzuändern und den Antrag abzulehnen.

Die Antragsteller beantragen,

- 5 -

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie leiten ihre Antragsbefugnis aus den ihnen unmittelbar aus Art. 4 bzw. 9 GG – jeweils konkretisiert durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV – zustehenden subjektiven Rechten her. Die sonntagsschützenden Normen des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes seien drittschützend und stellten sicher, dass das auch zugunsten der Antragsteller zu wahrende Mindestschutzniveau in Bezug auf die Sonn- und Feiertage gewahrt bleibe. Das Verwaltungsgericht habe sich auch zutreffend der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts angeschlossen. An dieser Auffassung halte das Bundesverwaltungsgericht auch in Kenntnis der vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erhobenen Einwände fest, wie eine Entscheidung vom 17. Mai 2017 zeige. Zutreffend habe das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass es bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Sonntagsöffnung nicht allein auf die Störung der Sonntagsruhe an dem betreffenden Sonntag ankomme, sondern die Beeinträchtigung des Sonntagsschutzes durch die Vielzahl von Sonntagsöffnungen insgesamt zu berücksichtigen sei. Wegen des weiteren Vorbringens wird Bezug genommen auf den Schriftsatz vom 31. Juli 2017 (Bl. 108f. d. GA).

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte und der Verwaltungsvorgänge, die Gegenstand der Beratung gewesen sind.

II.

Die Beschwerde ist unzulässig.

Die Beschwerde ist zwar gemäß § 146 Abs. 1 VwGO statthaft und fristgerecht erhoben worden (vgl. § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO). Die Beschwerdebegründung genügt jedoch nicht den formalen Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO. Danach muss sie einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

- 6 -

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. Juli 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,

- 7 -

ob für die Behauptung einer Rechtsverletzung höhere Substantiierungsanforderungen zu verlangen seien. Auch der Verweis auf in anderen (Parallel-) Verfahren vorgetragene Überlegungen genügt insoweit nicht.

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. März 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. November 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 mit ihrem Vortrag, ihrer Ansicht nach liege die „im Beschluss vom 13. Juli 2017 benannte Offenkundigkeit“ vor, sind Beschwerdegründe nicht hinreichend dargetan. Die Antragsgegnerin führt dazu aus, wenn der Hessische Verwaltungsgerichtshof bis 2015 im Vergleich zur internationalen Frankfurter Buchmesse weitaus kleinere Besucherströme als anlassbezogen anerkannt habe, sei die aktuelle Rechtsprechung bei dem hohen Besucheraufkommen der Buchmesse und einer nun deutlichen Verkleinerung des betreffenden Stadtgebietes durch die getroffene räumliche Begrenzung nicht nachvollziehbar. Dass die Frankfurter Buchmesse als weltweit größte Buchmesse keine offenkundig anlassgebende Veranstaltung sein solle, werfe ein erstaunliches Bild auf das Bundesland Hessen. Zumindest müsse der Antragsgegnerin die Möglichkeit gegeben werden – wie sie den Antragstellern im Verfahren 7 L 4443/17.F eingeräumt worden sei – die Besucherzahlen eines Werktages zu denen eines Sonntags hinzuzurechnen.

- 8 -

Auch diesen Ausführungen mangelt es an der erforderlichen Auseinandersetzung mit den tragenden Gründen der erstinstanzlichen Entscheidung. Die Antragsgegnerin legt nicht dar, weshalb es für das Stadtgebiet, in dem die Ladenöffnung freigegeben wurde, entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts keiner Prognose über die zu erwartenden Besucherzahlen einerseits und die Ladenkunden andererseits bedurft hätte. Die Beschwerde hätte sich mit der Einschätzung des Verwaltungsgerichts, dass die Offenkundigkeit des Annexcharakters der Ladenöffnung schon für den Bereich der Haupteinkaufsstraße Zeil nicht ersichtlich sei (S. 6 des Beschlussumdrucks), auseinandersetzen und darlegen müssen, aus welchen Gründen sich diese Einschätzung 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.

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.

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

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen, da sie unterliegt (§ 154 Abs. 2 VwGO). Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 47 Abs. 1 und 2, 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.

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

Schönstädt

Zickendraht

Nieuwenhuis

- 9 -

Beglaubigt:

Kassel, den 29.08.2017

Koch

Justizbeschäftigte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle



Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Brüder-Grimm-Platz 1 - 3, 34117 Kassel

Rechtsanwalt
Dr. Stefan Müller und Kollege
Uferstraße 21
04105 Leipzig

Ihr Schreiben vom
Ihr Zeichen

Dr. Kü/Kü 66/17

Unser Aktenzeichen
(Bitte stets angeben!)

8 B 1577/17

Telefon
Telefax

(0561) 1007 - 0
(0611) 327618532

Empfangsbekanntnis

(Zustellung gemäß § 174 Abs. 1 ZPO)

in der **Verwaltungsrechtssache**

ver.di Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft u. a. / Stadt Frankfurt am Main

beglaubigte Abschrift des Beschlusses vom 21.08.2017

habe ich am _____ erhalten.

Datum, Stempel und Unterschrift

Bitte dieses EB mit Eingangsdatum, Stempel und Unterschrift bzw. qualifizierter elektronischer Signatur versehen und sofort zurück senden.

Urschriftlich zurück an:

Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1 - 3
34117 Kassel

oder per Telefax
(0611) 327618532

0801577769013