

Abschrift



VERWALTUNGSGERICHT MAGDEBURG

Aktenzeichen: 3 B 403/17 MD

BESCHLUSS

In der Verwaltungsrechtssache

der **ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft e. V.**, vertreten durch den Bundesvorstand, dieser vertreten durch den Vorstandsvorsitzenden,
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin,

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte **Rommers, Robra und Meyer**, Partnerschaft mbB,
Seumestraße 1, 39104 Magdeburg
(- 2208/17 W-GE -)

g e g e n

die **Landeshauptstadt Magdeburg**, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Alter Markt, 39104 Magdeburg (- 30-Vw21-0279/17 -)

Antragsgegnerin,

w e g e n

Allgemeinverfügung über Ladenöffnungszeiten
hier: vorläufiger Rechtsschutz

hat das Verwaltungsgericht Magdeburg - 3. Kammer - am 21. Dezember 2017 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 29. November 2017 gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 15. November 2017 über die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass des Winter- bzw. Neujahrsfestes am 7. Januar 2018 wird wiederhergestellt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

- 2 -

Gründe:

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Antrag als Gewerkschaft gegen die durch die Antragsgegnerin in der Allgemeinverfügung vom 15. November 2017 festgesetzten Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag, den 7. Januar 2018 in Magdeburg, Stadtteil Reform, aus Anlass eines Winter- bzw. Neujahrsfestes.

Der sinngemäße Antrag der Antragstellerin,

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 29. November 2017 gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 15. November 2017 wiederherzustellen,

ist zulässig und begründet.

Der Antrag ist zulässig; insbesondere besitzt die Antragstellerin die erforderliche Antragsbefugnis, um sich zum Schutz von Arbeitnehmern gegen festgesetzte Sonntagsöffnungen von Geschäften zu wenden (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 25.11.2016 - 1 M 152/16 -, zit. nach juris). Nach ständiger Rechtsprechung dient die gesetzliche Ausgestaltung des Sonntagsschutzes auch dem Schutz des Interesses von Vereinigungen und Gewerkschaften am Erhalt günstiger Rahmenbedingungen für gemeinschaftliches Tun und ist in diesem Sinne drittschützend (vgl. nur BVerwG, Urt. v. 17.5.2017 - 8 CN 1/16 -, zit. nach juris).

Der Antrag ist auch begründet.

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs i. S. d. § 80 Abs. 1 VwGO gegen einen gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Verwaltungsakt – hier: die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 15. November 2017 – auf Antrag des Betroffenen ganz oder teilweise wiederherstellen. Bei seiner Entscheidung hat das Gericht abzuwägen zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung der von der Antragsgegnerin ausgesprochenen Allgemeinverfügung (Festsetzung eines verkaufsoffenen Sonntags) und dem Interesse der Antragstellerin daran, vom Vollzug der Allgemeinverfügung vorläufig verschont zu bleiben. Den Erfolgsaussichten des eingelegten Rechtsbehelfs – hier: des Widerspruchs vom 29. November 2017 – kommt dabei insofern Bedeutung zu, als ein überwiegendes Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in der Regel dann anzunehmen ist, wenn die im vorläufigen Rechtsschutzverfahren allein gebotene summarische Prüfung ergibt, dass die angegriffene Allgemeinverfügung offensichtlich rechtswidrig ist. Denn an der Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes kann kein öffentliches Vollzugsinteresse bestehen. Demgegenüber überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse regelmäßig, wenn die Prüfung ergibt, dass der eingelegte Rechtsbehelf voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird.

- 3 -

- 3 -

In Anwendung dieser Grundsätze fällt die Interessenabwägung zu Lasten der Antragsgegnerin aus. Es spricht Überwiegendes für die Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 15. November 2017 zur sonntäglichen Ladenöffnung in Magdeburg-Reform am 7. Januar 2018.

Gemäß § 3 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Land Sachsen-Anhalt (Ladenöffnungszeitengesetz Sachsen-Anhalt - LöffZeitG LSA) vom 22. November 2006 (GVBl. LSA S. 528), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20.1.2015 (GVBl. LSA S. 28, 31), dürfen an Werktagen Verkaufsstellen von Montag bis Freitag von 0 bis 24 Uhr und am Samstag von 0 bis 20 Uhr geöffnet sein. An Sonn- und Feiertagen dürfen Verkaufsstellen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden nicht geöffnet sein, soweit nichts Abweichendes bestimmt ist. Nach § 7 Abs. 1 LöffZeitG LSA kann die Gemeinde erlauben, dass Verkaufsstellen aus besonderem Anlass an höchstens vier Sonn- und Feiertagen geöffnet werden. Vorliegend liegt in dem Winter- bzw. Neujahrsfest nach der allein im vorläufigen Rechtsschutz gebotenen Prüfung schon kein besonderer Anlass i. S. d. § 7 Abs. 1 LöffZeitG LSA.

Bei dem Begriff des besonderen Anlasses handelt es sich um einen ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer Konkretisierung bedarf. Das Erfordernis des besonderen Anlasses unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich geschützten Sonntagsruhe ist nur dann erfüllt, wenn die beabsichtigte Ladenöffnung auf einem Sachgrund beruht, der gemessen an der öffentlichen Wirkung der Ladenöffnung eine Ausnahme vom Sonntagsschutz rechtfertigt (vgl. zum insoweit engeren Erfordernis des Gemeinwohls: BVerwG, Urt. v. 17.5.2017 - 8 CN 1/16 -, zit. nach juris). Dies ist nur dann gegeben, wenn die Sonntagsruhe durch den Anlass als solchen ohnehin derart aufgehoben wird, dass sich eine Ladenöffnung nur noch als Annex darstellt, nicht aber selbst maßgeblich oder in Kombination mit dem besonderen Anlass die Sonntagsruhe faktisch beseitigt. Dies ergibt sich aus Folgendem:

Das grundsätzliche Verbot der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen dient dem Schutz der Arbeitnehmer sowie der Wettbewerbsneutralität und beruht auf Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV, wonach der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung geschützt sind (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.8.2004, BVerfGE 111, 10 ff.). Das Grundrecht der freien Berufsausübung ist an diesen Tagen daher nur eingeschränkt gewährleistet, da die werktägliche Geschäftigkeit an diesen Tagen grundsätzlich zu ruhen hat (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.8.2004 - 1 BvR 636/02 -, zit. nach juris, Rn. 174 f.; Urt. v. 1.12.2009 - 1 BvR 2857/07 -, zit. nach juris). Für die hier in Rede stehende Ladenöffnung gilt, dass sie eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit auslöst, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird; wegen dieser öffentlichen Wirkung ist sie geeignet, den Charakter des Tages in besonderer Weise werktäglich zu prägen. Jede Ladenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag bedarf daher eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden

- 4 -

Sachgrundes (BVerfG, UrL. v. 1.12.2009, a.a.O.). Als ein solcher Sachgrund zählen weder das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber noch das alltägliche Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Kunden (vgl. BVerfG, UrL. v. 1.12.2009, a.a.O.; BVerwG, UrL. v. 11.11.2015 - 8 CN 2.14 -, zit. nach juris). Vor allem ist nicht jede Ladenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag bereits deshalb gerechtfertigt, weil für sie überhaupt ein über das bloße Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das Erwerbsinteresse der Kunden hinausgehendes öffentliches Interesse spricht (BVerwG, UrL. v. 17.5.2017, a.a.O.). Eine Rechtfertigung kann nur dann vorliegen, wenn nicht durch die Ladenöffnung selbst, sondern durch den besonderen Anlass bereits eine werktagstypische Geschäftigkeit in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Die Frage, ob die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung durch einen hinreichend gewichtigen Sachgrund gerechtfertigt ist, unterliegt dabei der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle (BVerwG, UrL. v. 17.5.2017, a.a.O.).

Hieran gemessen liegen im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts keine hinreichenden Umstände vor, die eine Ausnahme vom grundsätzlichen Schutz der Sonntagsruhe rechtfertigen. Die Antragsgegnerin begründet die streitgegenständliche Allgemeinverfügung vom 15. November 2017 damit, dass das Winter- bzw. Neujahrsfest bereits seit elf Jahren veranstaltet werde. Basierend auf den Besucherzahlen der Vorjahre erwarte die Antragsgegnerin zwischen 25.000 und 30.000 Besucher aus dem Raum Magdeburg, dem Landkreis Börde, dem Salzlandkreis und dem Jerichower Land. Ausweislich des Verwaltungsvorganges der Antragsgegnerin wird das Fest durch die Unternehmen [REDACTED] und [REDACTED] (Bl. 21 der Beilagen A). Diese drei privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen planen die Durchführung des Winter- bzw. Neujahrsfestes mit verschiedenen Aktivitäten, wie etwa ein Neujahrsempfang, einer Live-Holzgestaltung mit Ausstellung verschiedener Holzfiguren, einer Autoausstellung unter dem Motto „mit Ihrem Pkw sicher durch den Winter“ auf dem Parkplatz des Möbelhauses Porta, einer kostenlosen Vorführung und Zubereitung von Smoothies durch die [REDACTED] einer kostenfreien Eisstockbahn und eines Almhutwurfstandes sowie kulinarischer Versorgung (Bl. 21 der Beilagen A). Aus den Verwaltungsvorgängen geht nicht hervor, in welchem Verhältnis der räumliche Bereich der anlassgebenden Veranstaltung zu der von der Freigabe der Ladenöffnung erfassten Verkaufsstellen steht und ob auch insoweit die öffentliche Wirkung der Veranstaltung gegenüber der Ladenöffnung prägend sein würde (vgl. BVerwG, UrL. v. 11.11.2015 - 8 CN 2.14 -, a.a.O.), also inwieweit es sich bei diesen geplanten Aktivitäten tatsächlich um ein eigenständiges Fest an einem eigenständigen Standort handelt oder aber ob die verschiedenen Aktionen überwiegend in den Verkaufsräumen der veranstaltenden Unternehmen durchgeführt werden. Für diesen Fall würde es sich nicht um eine von der Ladenöffnung losgelöste Veranstaltung handeln, sondern vielmehr das Neujahrsfest nur Annex zur Ladenöffnung sein. Die bisherigen Planungen lassen eher den Eindruck erwecken, dass es sich bei dem Winter- bzw. Neujahrsfest um eine private Veranstaltung handelt, bei der der Verkaufszweck bzw. das Anwerben von Kunden im Vordergrund steht.

Dies kann letztlich aber dahinstehen. Denn selbst wenn es sich bei dem Winter- bzw. Neujahrsfest um eine eigenständige Veranstaltung handeln würde, fehlt es an entsprechendem Zahlenmaterial und einer Prognose der Antragsgegnerin, die schlüssig aufzeigt, dass sich im Falle einer erlaubten Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen mit uneingeschränktem Warenangebot die Annahme rechtfertigt, diese erscheine nur als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung und sei nur von geringer prägender Wirkung. Die von der Antragsgegnerin sich zu Eigen gemachten erwarteten Besucherzahlen des Geschäftsleiters der [REDACTED] H. v. 25.000 bis 30.000 Besuchern (Bl. 21 der Beiakte A) sind nicht aussagekräftig. Der angegebene Wert lässt weder erkennen, ob die sonntäglichen Besucher wegen der Veranstaltung oder wegen der geöffneten Verkaufsstellen kommen werden, noch ist nachvollziehbar, wie die angegebenen Zahlen zustande gekommen sind und ob sie Rückschlüsse auf das Motiv der Besucher für den Besuch an einem verkaufsoffenen Sonntag zulassen. Ob eine entsprechende Besucherbefragung stattgefunden hat, die das behauptete Ergebnis trägt, ist nicht feststellbar. Auch der Bezug zu den Besucherzahlen im vergangenen Jahr i. H. v. ca. 13.000 Besuchern (vgl. Bl. 68 der Beiakte A) lässt nicht erkennen, ob diese Besucher vorwiegend wegen des Festes oder aufgrund der Sonntagsöffnung die Märkte besucht haben. Wieso die Veranstalter und letztlich auch die Antragsgegnerin in diesem Jahr 25.000 bis 30.000 Besucher erwarten, bleibt ebenfalls unbegründet. Soweit der Geschäftsleiter der [REDACTED] KG davon ausgeht, dass in diesem Jahr ein besonders hohes Besucheraufkommen erwartet werde, da der dem streitgegenständliche Sonntag vorhergehende Samstag als frequenzstärkster Werktag auf einen Feiertag fällt, spricht dies allenfalls dafür, dass diese Besucher vorwiegend aufgrund der Ladenöffnung erwartet werden. Belastbare und nachvollziehbare Angaben hinsichtlich der zu erwartenden Besucherströme am 7. Januar 2018 liegen danach höchstens in Bezug auf die Ladenöffnung, nicht aber hinsichtlich des Annexcharakters einer Sonntagsladenöffnung vor. Damit fehlen die Voraussetzungen für die von der Antragsgegnerin anzustellende erforderliche Prognose, ob die werktägliche Prägung der (sonntäglichen) Ladenöffnung gegenüber dem anlassgebenden Ereignis in gebotener Weise im Hintergrund bleibt.

Auf die weiteren Voraussetzungen, insbesondere zur räumlichen und zeitlichen Begrenzung der Sonntagsöffnung, kommt es nach all dem nicht mehr entscheidungserheblich an.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Danach geht das Gericht vom Auffangwert in Höhe von 5.000,- Euro im Hauptsacheverfahren aus und sieht nach ihrem Ermessen von einer Halbierung des Werts im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nach Ziff. 1.5 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderung wegen der weitgehenden Vorwegnahme der Hauptsache ab.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diese Entscheidung steht den Beteiligten und den sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das

Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieser Entscheidung bei dem

Verwaltungsgericht Magdeburg,
Breiter Weg 203 – 206, 39104 Magdeburg,

einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberverwaltungsgericht eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung zu ändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen.

Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Als Bevollmächtigte vor dem Oberverwaltungsgericht sind zugelassen: Rechtsanwälte, Rechtslehrer im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO und die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen; eine Vertretung ist auch durch entsprechend beschäftigte Diplom-Juristen im höheren Verwaltungsdienst zulässig.

Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Für eine Übermittlung bis zum 31.12.2017 gilt:

Bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und beim Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahren auch elektronische Dokumente nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften des Landes Sachsen-Anhalt eingereicht werden.

Für eine Übermittlung ab dem 01.01.2018 gilt:

Bei dem Verwaltungsgericht Magdeburg und beim Obergerverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt können in allen Verfahren auch elektronische Dokumente nach Maßgabe von § 55a VwGO und der nach § 55 a Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Nr. 3 VwGO erlassenen und zum 01.01.2018 in Kraft getretenen Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingereicht werden.

Dr. Pietzsch

Schrammen

Zirzlaff