

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 21. Dezember 2011
über die Popularklage
des Herrn M. S. in B.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der Rechtsverordnung der Gemeinde Vaterstetten über die Offenhaltung der Ver-
kaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 3. Februar 2011

Aktenzeichen: Vf. 3-VII-11

Leitsatz:

Die Rechtsverordnung der Gemeinde Vaterstetten über die Offenhaltung der Ver-
kaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 3. Februar 2011 ist mit der Bayerischen
Verfassung vereinbar.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob die Rechtsverordnung der Gemeinde Vaterstetten über die Offenhaltung der Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 3. Februar 2011 gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt.

Diese Rechtsverordnung hat folgenden Wortlaut:

§ 1

Anlässlich der in der Gemeinde Vaterstetten stattfindenden Jahrmärkte in Parsdorf (Gewerbegebiet) am 10. April 2011, 24. Juli 2011, 9. Oktober 2011 und 6. November 2011 dürfen die Verkaufsstellen im Gemeindegebiet in der Ortschaft Parsdorf an diesen Tagen in der Zeit von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet sein.

§ 2

Die Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer (§ 17 LadSchlG), die Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes, des Jugendarbeitsschutzgesetzes und des Mutterschutzgesetzes sind in der jeweils geltenden Fassung zu beachten.

§ 3

Es wird darauf hingewiesen, dass bei der Offenhaltung einer Verkaufsstelle an Sonn- und Feiertagen außerhalb der in § 1 freigegebenen Öffnungszeiten eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 24 LadSchlG vorliegen kann.

§ 4

Diese Verordnung tritt am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Gleichzeitig tritt die Rechtsverordnung der Gemeinde Vaterstetten über die Offenhaltung der Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 04.06.2002 außer Kraft.

Anlass der Verordnung sind von der Firma S., einem Möbelhaus, in Parsdorf seit mehreren Jahren an jeweils vier Sonntagen im Jahr veranstaltete Jahrmärkte auf dem Firmengelände, die nach § 69 i. V. m. § 68 GewO festgesetzt wurden. Während von 1999 bis 2001 nur Märkte stattfanden, wurde seit 2002 auch die Offenhaltung der Verkaufsstellen durch gemeindliche Verordnung gestattet. Auf den Märkten bieten etwa 70 Fieranten ihre Waren an. Zusätzlich gibt es Gelegenheiten zum Essen und Trinken sowie Attraktionen, wie beispielsweise ein Kinderkarussell.

Für das Jahr 2011 beantragte die Firma S. neben der Festsetzung der Märkte wiederum auch die Offenhaltung der Verkaufsstellen an vier Sonntagen. Mit der Begründung, die inzwischen fest etablierten Märkte zögen einen im Verhältnis zur Einwohnerzahl von Parsdorf beträchtlichen Besucherstrom an, beschloss der Gemeinderat am 3. Februar 2011 nach Anhörung der betroffenen Träger öffentlicher Belange auf der Grundlage des § 14 LadSchlG den Erlass der Rechtsverordnung.

II.

Mit der am 22. Februar 2011 eingegangenen Popularklage beantragt der Antragsteller, die Nichtigkeit der Rechtsverordnung der Gemeinde Vaterstetten über die Offenhaltung der Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen festzustellen. Er rügt, die Verordnung verstoße insbesondere gegen Art. 107 und 147 BV.

Die institutionelle Garantie des Sonn- und Feiertagsschutzes in Art. 147 BV sei entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 in eine Grundrechtsposition „hineingewachsen“. Die Gemeinde habe von der Ermächtigung des Ladenschlussgesetzes, die unter Beachtung des Art. 147 BV eng auszulegen sei, zu Unrecht Gebrauch gemacht. Entgegen der auf einer unzureichenden Meinungsumfrage beruhenden Annahme des Möbelhauses und der Gemeinde würden nicht die Märkte die Besucher anlocken, sondern die sonn-

tägliche Öffnung des Möbelhauses. Eine Verordnung, die derartige Märkte zum Anlass für die Ladenöffnung nehme, werde dem Sonntagsgrundrecht, das auch als überpositive Rechtsnorm Geltung beanspruche, nicht gerecht, zumal ein Bedürfnis, am Sonntag Möbel zu erwerben, nicht erkennbar sei. Der Verordnungsgeber habe keine Abwägung der unterschiedlichen Belange und Interessen vorgenommen.

Darüber hinaus würden die an den Sonntagen eingesetzten Arbeitnehmer in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit (Art. 101 BV) sowie in ihrem Grundrecht auf Arbeitsschutz verletzt. § 3 der Verordnung, wonach bei der Offenhaltung von Verkaufsstellen außerhalb der freigegebenen Zeiten eine Ordnungswidrigkeit vorliegen könne, sei zu unbestimmt.

III.

1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt.
2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung zu der Popularklage abgesehen.
3. Die Gemeinde Vaterstetten bezweifelt die Zulässigkeit der Popularklage. Art. 147 BV begründe kein Grundrecht, sondern enthalte eine institutionelle Garantie. Eine Rechtsverordnung, die sich im Rahmen ihrer Ermächtigungsgrundlage halte, könne nicht in Grundrechte der Arbeitnehmer eingreifen.

Die Popularklage sei auch unbegründet. Die angegriffene Rechtsverordnung beschränke keine Grundrechtspositionen. Vielmehr mildere sie die ansonsten unverhältnismäßigen Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit der Ladeninhaber sowie die allgemeine Handlungsfreiheit der Kunden ab, denen durch das Ladenschlussgesetz verboten werde, an Sonn- und Feiertagen die Läden zu öffnen bzw. dort einzukaufen.

Selbst wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Ladenöffnungsgesetz auf die Regelungen der Bayerischen Verfassung übertrage, scheide im vorliegenden Fall ein Eingriff in die Religionsfreiheit aus. Die angegriffene Verordnung halte den Rahmen des § 14 LadSchlG ein, der seinerseits den Anforderungen des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV entspreche, weil auf besondere Anlässe wie Märkte oder Messen abgestellt werde und das verfassungsrechtlich gebotene System, wonach Sonntagsöffnungen die Ausnahme bleiben müssten, nicht infrage gestellt werde. Für die von der Gemeinde beschlossene Öffnung an vier nicht unmittelbar aufeinander folgenden Sonntagen bestehe ein Anlass von erheblichem Gewicht. Die Märkte mit rund 8.000 Besuchern stellten für den kleinen Ortsteil Parsdorf ein seltenes und außergewöhnliches Ereignis dar, das Ausnahmen vom Ladenschluss ohne Weiteres rechtfertige. In Parsdorf finde selbst an den verkaufsoffenen Sonntagen keine „werktägliche Geschäftigkeit“ statt, weil die Läden lediglich im Gewerbegebiet geöffnet seien, das räumlich vom Wohngebiet des Ortsteils getrennt sei. Damit stelle die angegriffene Verordnung ein der Religionsfreiheit gerecht werdendes Schutzniveau sicher.

IV.

Gegen die Zulässigkeit der Popularklage bestehen Bedenken.

1. Ihrer Zulässigkeit steht allerdings nicht entgegen, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs die Sonntage bereits verstrichen sind, an denen nach der angegriffenen Verordnung die Verkaufsstellen im Ortsteil Parsdorf geöffnet bleiben durften. Da davon auszugehen ist, dass die Gemeinde Vaterstetten im Zusammenhang mit den alljährlich stattfindenden Märkten auch in Zukunft von der Ermächtigung des § 14 Abs. 1 Satz 2 LadSchlG Gebrauch machen wird, besteht weiterhin ein objektives Interesse an der Feststellung, ob die Rechtsverordnung mit der Bayerischen Verfassung vereinbar ist (vgl. VerfGH vom 6.2.2007 = VerfGH 60, 30/34 m. w. N.).

2. Die angegriffene Verordnung kann Gegenstand einer Popularklage sein. Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Der Normgeber, der im vorliegenden Fall aufgrund einer Ermächtigung des Gesetzes über den Ladenschluss tätig wird, das in Bayern nach Art. 125 a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Art. 70 GG als Bundesrecht fortgilt, setzt bayerisches Landesrecht und bleibt in Bereichen, in denen das Bundesrecht ihm Entscheidungsfreiheit belässt, an die Bayerische Verfassung gebunden (vgl. VerfGH vom 10.2.1983 = VerfGHE 36, 1/7). Ein derartiger Gestaltungsspielraum besteht vorliegend hinsichtlich der Frage, ob und in welchem Umfang bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen freigegeben werden soll (vgl. VerfGH vom 13.7.1988 = VerfGHE 41, 69/72).

3. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob der Antragsteller eine zulässige Grundrechtsrüge erhoben hat.

Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substantiiert darlegen muss, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.1986 = VerfGH 39, 17/21; VerfGH vom 12.4.1988 = VerfGH 41, 33/36 f.; VerfGH vom 21.7.2011).

a) Der Antragsteller macht geltend, die Gemeinde habe bei der Festlegung der verkaufsoffenen Sonntage einseitig den Umsatzinteressen des Möbelhauses Rechnung getragen und damit gegen das „Sonntagsgrundrecht“ verstoßen. Er beruft sich dabei auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 zum Berliner Ladenöffnungsgesetz (BVerfGE 125, 39), wonach die aus der Religionsfreiheit folgende Schutzpflicht des Staates durch Regelungen verletzt werden kann, die dem verfassungsrechtlich anerkannten Sonn- und Feiertagschutz nicht ausreichend Rechnung tragen.

In der Bayerischen Verfassung ist dieser Schutz durch die Institutsgarantie des Art. 147 BV gewährleistet (VerfGH vom 15.1.1996 = VerfGH 49, 1/6). Danach bleiben die Sonntage und staatlich anerkannten Feiertage als Tage der seelischen Erhebung und der Arbeitsruhe gesetzlich geschützt. Ob sich hieraus in der Zusammenschau mit der durch Art. 107 Abs. 1 und 2 BV garantierten Religionsfreiheit – entsprechend der genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts – eine von den staatlichen Organen zu erfüllende grundrechtliche Schutzpflicht ableiten lässt, kann offenbleiben. Die Popularklage ist insoweit jedenfalls unbegründet (vgl. unten V. 2.).

b) Soweit der Antragsteller eine Verletzung des Art. 101 BV im Hinblick auf die betroffenen Arbeitnehmer rügt, verkennt er, dass die angegriffene Verordnung nicht in deren Rechtspositionen eingreift. § 2 der Verordnung setzt die Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer nicht außer Kraft, sondern verpflichtet zu ihrer Beachtung.

c) Auf eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), das u. a. das Erfordernis der Normbestimmtheit umfasst (VerfGH vom 15.1.2007 = VerfGH 60, 1/6), kann eine Popularklage für sich allein nicht gestützt werden, weil diese Verfassungsnorm kein Grundrecht verbürgt. Nur Regelungen, die mit zulässigen Grundrechtsrügen angefochten sind, prüft der Verfassungsgerichtshof auch

daraufhin, ob sie gegen andere Normen des objektiven Verfassungsrechts verstoßen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH 60, 1/5).

V.

Die Bedenken gegen die Zulässigkeit können jedoch dahingestellt bleiben, da die Popularklage jedenfalls unbegründet ist.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.

a) Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der angegriffenen Verordnung mit der Ermächtigungsgrundlage des § 14 Abs. 1 Satz 2 LadSchlG lässt sich kein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip feststellen.

Eine auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhende Vorschrift des Landesrechts verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV, wenn der bayerische Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlässt und Landesrecht eindeutig ohne Rechtssetzungsbefugnis schafft. Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV kann demnach erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (vgl. VerfGH vom 28.6.1988 = VerfGHE 41, 59/64 f.).

Derartige offensichtliche Verstöße sind im vorliegenden Fall nicht zu erkennen. § 1 der Verordnung ermöglicht die Öffnung der Verkaufsstellen im Ortsteil Parsdorf aus Anlass eines gleichzeitig stattfindenden Marktes an vier Sonntagen des Jahres 2011 (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG), die nicht auf den Monat Dezember fallen (§ 14 Abs. 3 Satz 1 LadSchlG). Außerdem überschreiten die festgelegten Öffnungszeiten nicht fünf zusammenhängende Stunden, enden jeweils um 18 Uhr und liegen außerhalb der Zeit des Hauptgottesdienstes (§ 14 Abs. 2 Satz 3 LadSchlG). Nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung ist dagegen, ob der

Verordnungsgeber im Einzelfall die Voraussetzungen der bundesrechtlichen Ermächtigung, wie beispielsweise die Anziehungskraft des Marktes (vgl. BayVGH vom 31.3.2011 Az. 22 BV 10.2367), zutreffend ermittelt hat (vgl. VerfGH 41, 59/65). Im Übrigen sind hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass den Märkten, die zunächst ohne begleitende Ladenöffnung veranstaltet wurden, keine eigenständige Bedeutung zukommt, weder dem Vorbringen des Antragstellers zu entnehmen noch sonst ersichtlich.

Dass § 14 LadSchlG selbst gegen das Grundgesetz verstoßen und damit nichtig sein könnte, ist ebenfalls nicht erkennbar. Auch unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 (BVerfGE 125, 39) finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass § 14 LadSchlG das vom Grundgesetz geforderte Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes unterschreiten könnte. Die Möglichkeit, die Öffnung von Verkaufsstellen an vier Sonn- oder Feiertagen im Jahr aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen freigegeben zu können, stellt nicht infrage, dass die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen die Regel bleibt. Zugleich gewährleistet die Anknüpfung an die in der Vorschrift genannten besonderen Ereignisse, dass der Ausnahme ein dem Sonntagsschutz gerecht werdender Sachgrund zugrunde liegt (vgl. BVerfGE 125, 39/87).

b) Auch unter dem Gesichtspunkt der Normbestimmtheit ist das Rechtsstaatsprinzip nicht verletzt. Soweit der Antragsteller die mangelnde Bestimmtheit des § 3 der Verordnung rügt, berücksichtigt er nicht, dass dieser deklaratorischen Bestimmung kein eigenständiger Regelungsgehalt zukommt.

2. Art. 147 i. V. m. Art. 107 Abs. 1 und 2 BV sind nicht verletzt.

Bei der Erfüllung der Verpflichtung, die Sonn- und Feiertagsruhe in ausreichendem Umfang zu gewährleisten, kommt dem Normgeber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu, der auch Raum lässt, konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen (vgl. VerfGH vom 11.11.1997 = VerfGH 50, 226/247). Eine Verletzung der Schutzpflicht kann nur festgestellt

werden, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen werden oder wenn die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder erheblich dahinter zurückbleiben (vgl. BVerfG vom 29.10.1987 = BVerfGE 77, 170/214 f.; BVerfG vom 10.1.1995 = BVerfGE 92, 26/46; BVerfGE 125, 39/78 f.). Da der landesverfassungsrechtliche Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe nicht über das in Art. 4 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 140 GG, Art. 139 WRV garantierte Mindestmaß hinausgeht, kommt bei Verordnungen, die sich im Rahmen der bundesrechtlichen Ermächtigung des § 14 LadSchlG halten, eine Verletzung der Art. 147, 107 Abs. 1 und 2 BV im Regelfall nicht in Betracht. Besondere Anhaltspunkte dafür, dass die vom Antragsteller angegriffene Verordnung gleichwohl keinen angemessenen und wirksamen Schutz gewährleisten und damit das Untermaßverbot verletzen könnte, sind nicht zu erkennen. Dafür genügt insbesondere nicht der Umstand, dass die Gemeinde den Umfang der bundesrechtlichen Ermächtigung im Hinblick auf die Anzahl der Tage sowie die Öffnungszeiten voll ausgeschöpft und die zur Öffnung berechtigten Handelszweige nicht beschränkt hat, zumal wegen des begrenzten örtlichen Anwendungsbereichs der angegriffenen Norm die Sonntagsruhe in der Gemeinde Vaterstetten an den betroffenen Tagen insgesamt nur in geringem Umfang beeinträchtigt wird.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).