

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 27. Februar 2012
über die Popularklage
des Herrn A. G. in C. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. des Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 des Gesetzes über den Schutz der Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz – FTG) vom 21. Mai 1980 (BayRS 1131-3-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2006 (GVBI S. 190),
2. des § 1 Abs. 1 Nr. 11 der Verordnung über die Zulassung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung (Bedürfnisgewerbeverordnung – BedV) vom 29. Juli 1997 (GVBI S. 395, BayRS 8050-20-2-UG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2006 (GVBI S. 190)

Aktenzeichen: Vf. 4-VII-11

Leitsatz:

Die Regelungen zur Zulassung des Betriebs von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen in Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG und § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Die Popularklage richtet sich gegen die Zulassung des Betriebs von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen durch Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 des Gesetzes über den Schutz der Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz – FTG) vom 21. Mai 1980 (BayRS 1131-3-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2006 (GVBI S. 190), und durch § 1 Abs. 1 Nr. 11 der Verordnung über die Zulassung der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung (Bedürfnisgewerbeverordnung – BedV) vom 29. Juli 1997 (GVBI S. 395, BayRS 8050-20-2-UG), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Mai 2006 (GVBI S. 190).

Die angegriffenen Vorschriften und die damit im Zusammenhang stehenden Regelungen haben folgenden Inhalt:

Art. 2 FTG

Schutz der Sonn- und Feiertage

- (1) An den Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen sind öffentlich bemerkbare Arbeiten, die geeignet sind, die Feiertagsruhe zu beeinträchtigen, verboten, soweit auf Grund Gesetzes nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Während der ortsüblichen Zeit des Hauptgottesdienstes sind außerdem verboten
 1. alle vermeidbaren lärmzeugenden Handlungen in der Nähe von Kirchen und sonstigen zu gottesdienstlichen Zwecken dienenden Räumen und Gebäuden, soweit diese Handlungen geeignet sind, den Gottesdienst zu stören,
 2. öffentliche Unterhaltungsveranstaltungen; erlaubt sind jedoch Sportveranstaltungen und die herkömmlicherweise in dieser Zeit stattfindenden Veranstaltungen der Kunst, Wissenschaft oder Volksbildung, soweit sie nicht unter Nummer 1 fallen,

3. Treibjagden.

(3) Diese Verbote (Absätze 1 und 2) gelten nicht

...

5. für den Betrieb von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen
– ausgenommen Neujahr, Karfreitag, Ostersonntag, Ostermontag,
1. Mai, Pfingstsonntag, Pfingstmontag sowie Erster und Zweiter Weihnachtstag – ab 12.00 Uhr, wenn die Gemeinde dies in ihrem Gemeindegebiet durch Verordnung zugelassen hat.

(4) ...

§ 1 BedV

(1) Soweit die Arbeiten nicht an Werktagen vorgenommen werden können, dürfen Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen abweichend von § 9 ArbZG in den folgenden Betrieben beschäftigt werden:

...

11. in Autowaschanlagen, soweit deren Betrieb feiertagsrechtlich zugelassen ist.

(2) ...

II.

Die Antragsteller rügen mit ihrer Popularklage vom 3. März 2011, ergänzt durch Schreiben vom 27. Januar und 27. Februar 2012, insbesondere einen Verstoß gegen Art. 107 Abs. 1 und 2 BV (Glaubens- und Religionsfreiheit) i. V. m. Art. 147 BV.

Art. 147 BV verpflichte den Gesetzgeber zum Schutz der Sonn- und Feiertage und konkretisiere damit das Grundrecht auf Glaubensfreiheit, wie das Bundesverfassungsgericht zu dem inhaltsgleichen Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV entschieden habe (BVerfG vom 1.12.2009 = BVerfGE 125, 39). Gegen diese grundrechtlich abgesicherte Schutzpflicht habe der Gesetzgeber mit der Zulassung des Be-

etriebs von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen verstoßen. Bei der Autowäsche handle es sich um eine typische werktägliche Tätigkeit. Einen sachlichen Grund für die Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes gebe es nicht. Die in der Gesetzesbegründung angeführte schlechte wirtschaftliche Lage insbesondere grenznaher Tankstellenbetriebe reiche zur Rechtfertigung ebenso wenig aus wie eine etwaige Nachfrage von Autobesitzern nach solchen Dienstleistungen. Sechs Werktage in der Woche böten ausreichend Gelegenheit, ein schmutziges Auto zu waschen.

Der Gesetzgeber habe zu Unrecht wirtschaftspolitischen Belangen allein auf der Grundlage von Angaben eines Interessenverbandes den Vorrang eingeräumt. Er selbst habe hingegen weder entsprechende Daten erhoben noch etwa durch Befragungen der angeblich in das grenznahe Ausland fahrenden potenziellen Kunden ermittelt, inwieweit die getroffene Regelung zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks geeignet und auch heute noch erforderlich sei. Die Abwägung zwischen dem Sonn- und Feiertagsschutz und den wirtschaftspolitischen Belangen sei auch in der Sache fehlerhaft. Die auf grenznahe Tankstellenbetriebe bezogene Gesetzesbegründung stehe nicht nur in Widerspruch zur Ausdehnung der gesetzlichen Regelung auf den gesamten Freistaat, sondern hätte auch eine Differenzierung zwischen Tankstellenbetrieben mit Waschanlage einerseits und reinen Waschanlagen andererseits erfordert. Zudem seien die angegriffenen Regelungen ungeeignet, um etwaige Wettbewerbsnachteile bayerischer Betriebe gegenüber außerbayerischer Konkurrenz auszugleichen; denn diese resultierten aus dem unterschiedlichen Preisgefüge und könnten nicht durch die Öffnung von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen kompensiert werden. Ferner sei mit dem verfassungsrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertage nicht zu vereinbaren, dass der Gesetzgeber keine landesweit einheitliche Regelung getroffen, sondern die Entscheidungsbefugnisse den Gemeinden überlassen und dabei keine bindenden Vorgaben aufgestellt habe. Das berge im Übrigen die Gefahr weiterer Wettbewerbsverzerrungen und eines „Autowasch-Tourismus“ zwischen bayerischen Gemeinden. Zudem hätte berücksichtigt werden müssen, dass der Betrieb von Autowaschanlagen eine den Charakter des Tages prägende Geschäftigkeits- und Be-

triebsamkeitswirkung habe und für angrenzende Wohnbebauung eine nicht unerhebliche Lärmquelle bilde.

Bei der Abwägung der betroffenen Belange habe der Gesetzgeber weiter außer Acht gelassen, dass es gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verstoße, nur das gewerbsmäßig betriebene Autowaschen zuzulassen, während das Waschen von Fahrzeugen außerhalb von Waschanlagen verboten bleibe. Zudem sei es auf Dauer nicht zu rechtfertigen, anderen vergleichbaren Gewerbebetrieben eine Öffnungsmöglichkeit an Sonn- und Feiertagen zu versagen. Die vollständige Auflösung des Sonn- und Feiertagsschutzes sei daher vorprogrammiert.

Die flankierende Lockerung des Verbots einer Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen durch § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV verletze weitere, ebenfalls durch Art. 147 BV konkretisierte verfassungsrechtliche Gewährleistungen zugunsten der Betroffenen und ihrer Familien, so die Menschenwürde (Art. 100 BV), die Vereinigungsfreiheit (Art. 114 Abs. 1 BV), das Recht der Arbeitnehmer auf Erholung (Art. 174 Abs. 1 Sätze 1, 2 BV) und den Schutz der Familie (Art. 124 Abs. 1, Art. 125 Abs. 2 BV), des Ehrenamts (Art. 121 BV) sowie der menschlichen Arbeitskraft (Art. 167 Abs. 1 BV).

Die in § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV normierte Ausnahme sei im Übrigen durch die Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a des Arbeitszeitgesetzes nicht gedeckt. Ein danach erforderliches Bedürfnis der Bevölkerung sei nur gegeben, wenn Waren oder Dienstleistungen von einem wesentlichen Teil der Bevölkerung als täglich wichtig in Anspruch genommen würden und deren Fehlen als Mangel empfunden werde. Die zur Gesetzesbegründung angeführte Konkurrenz- und Wettbewerbslage der Tankstellenbetriebe reiche dafür nicht aus.

III.

1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet.

2. Nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung ist die Popularklage ebenfalls unbegründet.

Art. 147 BV räume dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes einen weiten Gestaltungsspielraum ein, der durch die angegriffenen Bestimmungen nicht überschritten werde. Mit der Lockerung für den Betrieb von Autowaschanlagen werde der verfassungsrechtlich gebotene Mindestschutz gewahrt. Die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen bleibe weiterhin erkennbar die Regel. Es handle sich lediglich um eine punktuelle, tageszeitlich beschränkte Regelung für einen sachlich eng umgrenzten Bereich und für eine vergleichsweise niedrige Anzahl von Beschäftigten. Zudem habe der Gesetzgeber keine landesweit einheitliche Entscheidung getroffen, sondern die Entscheidungsbefugnis auf die Gemeinden übertragen. Diese Lockerung des Sonn- und Feiertagsschutzes sei durch gewichtige Gründe gerechtfertigt und verhältnismäßig. Sie diene vor allem wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen, insbesondere dem Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen bayerischer Betriebe und damit zugleich dem Schutz von Arbeitsplätzen.

Aus diesen Gründen verstießen die angegriffenen Vorschriften auch weder gegen die Glaubensfreiheit noch gegen die weiteren von den Antragstellern angeführten Verfassungsbestimmungen.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Bei den angegriffenen Regelungen des Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG und des § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV handelt es sich um Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, die jedermann mit der Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG angreifen kann. Dass § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV auf einer bun-

desrechtlichen Ermächtigungsgrundlage, nämlich § 13 Abs. 2 des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) vom 6. Juni 1994 (BGBl I S. 1170), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2009 (BGBl I S. 1939), beruht, steht dem nicht entgegen; denn der Verordnungsgeber setzt auch in diesem Fall bayerisches Landesrecht und bleibt in dem Bereich, in dem ihm § 13 Abs. 2 ArbZG Entscheidungsfreiheit bei der Zulassung weiterer Ausnahmen von dem Beschäftigungsverbot an Sonn- und Feiertagen belässt, an die Bayerische Verfassung gebunden (vgl. VerfGH vom 10.2.1983 = VerfGH 36, 1/7; VerfGH vom 21.12.2011).

2. Die Antragsteller haben hinreichend substantiiert dargelegt, inwiefern die angefochtenen Rechtsvorschriften nach ihrer Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch stehen (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).

a) Allerdings enthält der von den Antragstellern in den Vordergrund ihrer Popularklage gestellte Art. 147 BV kein Grundrecht. Diese Bestimmung schützt die Sonntage und die staatlich anerkannten Feiertage lediglich objektivrechtlich als Institution; sie verbürgt jedoch keine subjektiven verfassungsmäßigen Rechte, auf deren Verletzung eine Popularklage in zulässiger Weise gestützt werden könnte (VerfGH vom 9.11.1984 = VerfGH 37, 166/169; VerfGH vom 15.1.1996 = VerfGH 49, 1/6).

Keine Grundrechte enthalten auch die von den Antragstellern angeführten Verfassungsbestimmungen des Art. 167 Abs. 1 BV (VerfGH vom 21.12.1989 = VerfGH 42, 188/192), des Art. 174 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Alt. 1 BV (VerfGH vom 29.5.1970 Vf. 106-VI-67; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, RdNr. 1 zu Art. 174), des Art. 121 Satz 1 BV (VerfGH vom 14.6.2004 = VerfGH 57, 56/58, Lindner, a. a. O. RdNr. 1 zu Art. 121) und des Art. 125 Abs. 2 BV (VerfGH vom 18.3.1997 = VerfGH 50, 67/75). Auf eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 BV) kann eine Popularklage für sich allein ebenfalls nicht gestützt werden (vgl. VerfGH vom 20.6.2008 = BayVBI 2008, 626).

b) Bei den von den Antragstellern weiter als verletzt bezeichneten Verfassungsbestimmungen der Art. 100 BV (Menschenwürde), Art. 107 Abs. 1 und 2 BV (Glaubens- und Religionsfreiheit), Art. 114 Abs. 1 BV (Vereinigungsfreiheit) und Art. 124 Abs. 1 BV (Schutz von Ehe und Familie) handelt es sich zwar um Grundrechte. Es ist aber nicht ersichtlich, inwiefern sie für sich betrachtet durch die angegriffenen Vorschriften in ihrem Schutzbereich berührt sein sollen. In ihrer „klassischen“ Funktion als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe werden sie nicht berührt; denn die angegriffenen Bestimmungen richten sich an die Betreiber von Auto- waschanlagen und gestatten diesen unter bestimmten Voraussetzungen, ihre Anlagen an Sonn- und Feiertagen zu öffnen und Arbeitnehmer an diesen Tagen zu beschäftigen. Aus diesen Grundrechten allein lässt sich auch keine staatliche Schutzpflicht herleiten, Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe auszuweisen und Arbeitnehmer von einer Arbeitsverpflichtung freizustellen (vgl. VerfGH 37, 166/171; 49, 1/6 zu Art. 107 Abs. 1, 2 BV; BVerfG vom 1.12.2009 = BVerfGE 125, 39/79 zu Art. 4 Abs. 1, 2 GG).

Fraglich ist jedoch, ob und inwieweit der Schutzgehalt der von den Antragstellern genannten Grundrechte, namentlich des Art. 107 Abs. 1 und 2 BV, durch den Sonn- und Feiertagsschutz des Art. 147 BV konkretisiert und verstärkt wird und dabei die Gewährleistungen der Möglichkeit zu seelischer Erhebung und der Arbeitsruhe in den Schutzgehalt der jeweiligen Grundrechtsnorm einzubeziehen sind mit der Folge, dass den Grundrechtsberechtigten eine Durchsetzung des Sonn- und Feiertagsschutzes ermöglicht wird. Das Bundesverfassungsgericht hat das mit Blick auf die bundesverfassungsrechtliche Sonn- und Feiertagsgarantie des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV mit Urteil vom 1. Dezember 2009 bejaht (BVerfGE 125, 39/78 ff.). Ob auch der Bayerischen Verfassung, wie die Antragsteller meinen, eine solche grundrechtliche Absicherung der Pflicht zum Schutz der Sonn- und Feiertage entnommen werden kann, hat der Verfassungsgerichtshof offengelassen (VerfGH vom 21.12.2011). Die Frage bedarf auch im vorliegenden Fall keiner Entscheidung.

c) Die Antragsteller haben nämlich der Sache nach noch hinreichend substantiiert einen Verstoß gegen das Grundrecht des Art. 118 Abs. 1 BV (allgemeiner Gleichheitssatz) dargelegt.

3. Ist die Popularklage demnach in zulässiger Weise erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese keine Grundrechte verbürgen oder nicht als verletzt bezeichnet worden sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.5.2009 = VerfGH 62, 79/92). Dass von den Antragstellern auch die Verletzung objektiven Verfassungsrechts gerügt wird, auf die eine Popularklage für sich allein nicht gestützt werden kann, schränkt daher die Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof im Ergebnis nicht ein.

V.

Die Popularklage ist unbegründet. Die angegriffenen Bestimmungen des Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG und des § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

1. Die Schutzgarantie des Art. 147 BV ist nicht verletzt.

a) Nach Art. 147 BV bleiben die Sonntage und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der seelischen Erhebung und der Arbeitsruhe gesetzlich geschützt. Diese Regelung, die Art. 139 WRV nachgebildet ist, garantiert den Sonn- und Feiertag als Institution. Art und Ausmaß des Schutzes zum Zweck „der seelischen Erhebung und der Arbeitsruhe“ bedürfen der gesetzlichen Ausgestaltung. Die institutionelle Garantie besagt nicht, dass das Schutzniveau ungeschmälert erhalten bleiben muss, das bei Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung bestanden hat. Der Gesetzgeber hat vielmehr bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagschutzes einen weiten Spielraum, innerhalb dessen er zahlreiche Gesichtspunkte und Interessen gegeneinander abzuwägen und gegenläufige Schutzgüter auszu-

gleichen hat, wie insbesondere den Schutzzweck des Art. 147 BV einerseits und die durch Art. 101 BV geschützte Berufs- und allgemeine Handlungsfreiheit andererseits (vgl. VerfGH 49, 1/6 zur Verminderung der Anzahl der staatlich anerkannten Feiertage). Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums darf der Gesetzgeber auch auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten, Rücksicht nehmen (vgl. BVerfGE 125, 39/85 f.). Dabei sind ihm durch Art. 147 BV allerdings Mindestanforderungen an den Schutz der Sonn- und Feiertage vorgegeben, die er nicht unterschreiten darf.

Bei Bestimmung dieser Mindestanforderungen, also des änderungsfesten „Kerns“ der institutionell garantierten Sonn- und Feiertage, ist davon auszugehen, dass Art. 147 BV die Religionsausübung und die Belange der Religionsgemeinschaften schützen, darüber hinaus aber auch Tage der Ruhe und Entspannung gewährleisten soll (vgl. VerfGH vom 17.4.1968 = VerfGH 21, 67/71 f.; VerfGH vom 25.2.1982 = VerfGH 35, 10/19; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, RdNr. 1 zu Art. 147). Der Schutz ist also nicht auf einen religiösen oder weltanschaulichen Sinngehalt der Sonn- und Feiertage beschränkt. Die Regelung zielt ebenso wie Art. 139 WRV auch auf die Verfolgung profaner Ziele, wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung, ab. An den Sonn- und Feiertagen soll grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Denn die gemeinsame Gestaltung der Zeit der seelischen Erhebung und Arbeitsruhe, die in der sozialen Wirklichkeit seit jeher insbesondere auch im Freundeskreis, einem aktiven Vereinsleben und in der Familie stattfindet, ist insoweit nur dann planbar und möglich, wenn ein zeitlicher Gleichklang und Rhythmus sichergestellt ist. Auch insoweit kommt gerade dem Sonntag im Sieben-Tage-Rhythmus und auch der jedenfalls in der Regel landesweit einheitlichen Abfolge der Feiertage besondere Bedeutung zu (vgl. BVerfG vom 9.6.2004 = BVerfGE 111, 10/51; BVerfGE 125, 39/85 f.).

Daraus folgt, dass Art. 147 BV für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis vorgibt. Grundsätzlich hat die typische „werk-tägliche Geschäftstätigkeit“ an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind nur zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich, wobei in jedem Fall ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes zu wahren ist (vgl. BVerfGE 111, 10/50; 125, 39/85). Darüber hinaus müssen Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen. Dem Regel-Ausnahme-Gebot kommt dabei generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird, und je weitergreifend die Ausnahme von der Sonn- und Feiertagsruhe ausgestaltet ist (vgl. BVerfGE 125, 39/88 zur Ladenöffnung an Sonntagen).

b) Die Regelungen über die Ermöglichung des Betriebs von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen (Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG) und die flankierende Ausnahme vom Beschäftigungsverbot (§ 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV) entsprechen den Anforderungen des Art. 147 BV an den Schutz der Sonn- und Feiertage.

Nach Art. 2 Abs. 1 FTG sind in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck des Art. 147 BV an den Sonntagen und den gesetzlichen Feiertagen öffentlich bemerkbare Arbeiten, die geeignet sind, die Feiertagsruhe zu beeinträchtigen, verboten, soweit aufgrund Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Während der Zeit des Hauptgottesdienstes sind zudem weitere, in Art. 2 Abs. 2 FTG näher bestimmte störende Handlungen verboten. Die Ausnahmebestimmungen für Autowaschanlagen schränken diesen gesetzlichen Schutz unter Wahrung des Regel-Ausnahme-Gebots nur geringfügig ein und sind durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt.

Die Freigabe des Betriebs von Autowaschanlagen an Sonn- und Feiertagen hat nur geringes Gewicht. Betroffen ist lediglich ein eng umgrenzter und in erhebli-

chem Umfang automatisierter Geschäftszweig mit einer verhältnismäßig kleinen Zahl von Beschäftigten und einem überschaubaren Kreis von potenziellen Kunden. Es besteht zudem eine sachliche Nähe, häufig auch eine betriebliche Verbindung zu Tankstellen, für die zur Sicherstellung der Mobilität eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz – als „Arbeit für den Sonntag“ bereits seit langem und verfassungsrechtlich unbedenklich – anerkannt ist (vgl. § 6 LadSchlG). Der Betrieb von Autowaschanlagen hat schon deshalb, anders als etwa eine allgemeine Ladenöffnung, keine das öffentliche Bild des Tages prägende Wirkung.

Die Auswirkungen auf das Schutzniveau sind umso geringer, als Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG den Betrieb von Autowaschanlagen nicht generell freigibt, sondern nur mit Einschränkungen zulässt: Zum einen wird die Möglichkeit zum Betrieb an Sonn- und Feiertagen durch das Gesetz nicht unmittelbar und landesweit eröffnet, sondern an eine Zulassung durch gemeindliche Verordnung für das jeweilige Gemeindegebiet geknüpft. Dadurch ist sichergestellt, dass den jeweiligen örtlichen Bedürfnissen Rechnung getragen werden kann. Die Übertragung der Entscheidungsbefugnis auf die Gemeinden begegnet weder mit Blick auf Art. 147 BV noch hinsichtlich des Gewaltenteilungsprinzips (Art. 5 BV), des Parlamentsvorbehalts (Art. 70 Abs. 3 BV) oder des Rechtsstaatsprinzips (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) Bedenken; die Verordnungsermächtigung ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß ausreichend bestimmt und bedarf entgegen der Ansicht der Antragsteller keiner weiteren Vorgaben. Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG beschränkt zum anderen die Öffnungsmöglichkeit auf die Zeit ab 12.00 Uhr, also nach dem Ende der üblichen Hauptgottesdienstzeit (Art. 2 Abs. 4 Satz 1 FTG), und nimmt neun einzeln bestimmte Sonn- und Feiertage vollständig von der Öffnungsmöglichkeit aus. Auch in diesem gesetzlich vorgegebenen und durch den Ordnungsgeber nicht abänderbaren Rahmen mag zwar der Betrieb von Autowaschanlagen im unmittelbaren örtlichen Umfeld eine Geschäftigkeit und Betriebsamkeit hervorrufen, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird (vgl. zur alten Rechtslage BayVGh vom 19.2.1991 = BayVBI 1992, 83). Diese Wirkung hält sich aber selbst dann, wenn alle Gemeinden von der Verordnungsermächtigung Gebrauch machen sollten, in engen Grenzen und ist für die breite Öffentlichkeit kaum wahrnehmbar. Trotz der

Öffnung von Autowaschanlagen bildet die Arbeitsruhe nach der gesetzlichen Konzeption auch unter Berücksichtigung der übrigen Ausnahmen von der allgemeinen Sonn- und Feiertagsruhe weiterhin erkennbar die Regel. Die Sonn- und Feiertage behalten ihren allgemein wahrnehmbaren Charakter als Tage der seelischen Erhebung und Arbeitsruhe.

Die Freigabe des Betriebs von Autowaschanlagen und die damit verbundene – geringfügige – Lockerung des Sonn- und Feiertagsschutzes sind durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt. Nach den Gesetzesmaterialien soll damit die als besorgniserregend angesehene wirtschaftliche Lage zahlreicher Tankstellenbetriebe in Bayern verbessert und Wettbewerbsnachteilen begegnet werden, denen Tankstellenbetriebe insbesondere in der Grenzregion zu den Nachbarländern Österreich und Tschechien ausgesetzt sind (LT-Drs. 15/4588 S. 1, 3). Dass der Gesetzgeber demnach wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erwägungen sowie den grundrechtlich geschützten Positionen der Anlagenbetreiber und der potenziellen Kunden (Art. 101 BV) ein höheres Gewicht beimisst, ist verfassungsrechtlich schon wegen der geringen Auswirkungen auf den Sonn- und Feiertagsschutz nicht zu beanstanden. Insbesondere werden die Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums nicht dadurch überschritten, dass die Zulassung des Betriebs von Autowaschanlagen für das gesamte Gebiet des Freistaates ermöglicht wird. Wenn der Gesetzgeber es, wie die Antragsteller meinen, versäumt haben sollte, ausreichende tatsächliche Ermittlungen und fachliche Abwägungen vorzunehmen, oder wenn er die für den Erlass der Vorschriften maßgeblichen Gründe nicht ausreichend dargelegt haben sollte, führt das grundsätzlich nicht zur Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Normen (vgl. VerfGH vom 15.11.2006 = VerfGH 59, 219/228). Anhaltspunkte dafür, dass für die in Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG und § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV getroffenen Regelungen aus objektiver Sicht jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, sind von den Antragstellern weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

2. Genügen die angegriffenen Bestimmungen demnach der Schutzpflicht des Art. 147 BV, kommt auch eine Verletzung der Grundrechte der Glaubens- und Religi-

onsfreiheit (Art. 107 Abs. 1 und 2 BV), der Vereinigungsfreiheit (Art. 114 Abs. 1 BV), des Schutzes von Ehe und Familie (Art. 124 Abs. 1 BV), der körperlichen Unversehrtheit (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) und der Menschenwürde (Art. 100 BV) nicht in Betracht. Denn deren Schutzgehalt reicht hinsichtlich des Sonn- und Feiertagsschutzes – jedenfalls – nicht über die Gewährleistungen des Art. 147 BV hinaus. Aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV) kann ebenso wenig ein weitergehender Schutz hergeleitet werden wie aus den übrigen von den Antragstellern angeführten objektivrechtlichen Verfassungsbestimmungen der Art. 121 Satz 1, Art. 125 Abs. 2, Art. 167 Abs. 1 sowie Art. 174 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV.

3. Der Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV ist ebenfalls nicht verletzt.

Er untersagt dem Gesetzgeber, gleichliegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verlangt aber keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die bestmögliche und gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr seinem Ermessen überlassen zu entscheiden, in welcher Weise dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist; der Verfassungsgerichtshof kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen (ständige Rechtsprechung; vgl. VfGH 62, 79/105 f. m. w. N.).

Danach ist es nicht zu beanstanden, dass Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG und § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV für Autowaschanlagen aller Art gelten und sich nicht auf bestimmte Betriebsformen, etwa nur auf Waschanlagen an Tankstellen, beschränken. Aus dem Blickwinkel des Sonn- und Feiertagsschutzes ist eine unterschiedliche Behandlung der von den Antragstellern angesprochenen verschiedenen Betriebsformen nicht geboten. Der Normgeber kann im Rahmen seines weiten Gestaltungs-

spielraums insoweit typisieren und generalisieren (vgl. VerfGH vom 20.9.2005 = VerfGH 58, 196/206; VerfGH vom 15.12.2009 = BayVBI 2010, 338/341). Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung von vergleichbaren Sachverhalten ließe sich entgegen der Ansicht der Antragsteller auch dann nicht feststellen, wenn und soweit das „private“ Autowaschen außerhalb von Autowaschanlagen dem allgemeinen Verbot des Art. 2 Abs. 1 FTG unterfallen sollte (vgl. allerdings BayObLG vom 23.1.1975 = DÖV 1975, 285). Denn eine Privilegierung der gewerblichen Autowaschanlagen wäre aus den oben (V. 1. b) genannten wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Erwägungen sachlich gerechtfertigt. Entsprechendes gilt mit Blick auf die von den Antragstellern angeführten anderen, von den Ausnahmeregelungen nicht erfassten Gewerbebezüge; die Befürchtung, eine Ausweitung der Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sei wegen des Gleichbehandlungsgebots unausweichlich, ist verfassungsrechtlich nicht begründet.

Dass Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG die Entscheidungsbefugnis auf die Gemeinden überträgt und es deshalb zu einer unterschiedlichen Freigabepraxis kommen kann, führt ebenfalls nicht zu einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Denn der Landesgesetzgeber und – im Rahmen der ihnen erteilten Ermächtigung – die Gemeinden als Verordnungsgeber sind an den Gleichheitssatz nur für ihren jeweiligen Rechtsetzungsbereich gebunden (vgl. VerfGH vom 20.9.2005 = VerfGH 58, 196/205). Einer Gemeinde kann daher die Freigabepraxis einer anderen Gemeinde nicht entgegengehalten werden.

4. Im Hinblick auf die von den Antragstellern bezweifelte Vereinbarkeit des § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV mit der Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a ArbZG lässt sich ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht feststellen.

Eine auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhende Vorschrift des Landesrechts verstößt nur dann gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung, wenn der bayerische Normgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlässt und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefug-

nis schafft (VerfGH vom 28.6.1988 = VerfGH 41, 59/64 f.; VerfGH vom 21.12.2011). Anhaltspunkte für einen solchen offensichtlichen und schwerwiegenden Widerspruch der in § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedV getroffenen Regelung zur Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a ArbZG sind nicht ersichtlich. Es liegt jedenfalls nicht fern, Autowaschanlagen, deren Öffnung feiertagsrechtlich nach Art. 2 Abs. 3 Nr. 5 FTG zugelassen ist, als Betriebe anzusehen, „in denen die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen zur Befriedigung täglicher ... Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich ist“, wie § 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a ArbZG voraussetzt. Ob der Ordnungsgeber alle rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen der Ermächtigung im Einzelnen zutreffend beurteilt und ermittelt hat, ist nicht Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung (VerfGH vom 21.12.2011).

VI.

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