



Sachstand

Die Öffnung von Bibliotheken als Ausnahme vom Grundsatz der Sonn- und Feiertagsruhe

Die Öffnung von Bibliotheken als Ausnahme vom Grundsatz der Sonn- und Feiertagsruhe

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 092/18
Abschluss der Arbeit: 17. Oktober 2018
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Bestandsaufnahme	4
2.	Normative Ausgestaltung der Sonn- und Feiertagsarbeit	4
2.1.	Ladenöffnungsgesetze	4
2.2.	Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder	5
2.3.	Regelungen im Arbeitszeitgesetz	5
2.3.1.	Grundsatz	5
2.3.2.	Ausnahmen	6
2.3.3.	Exekutive Ergänzungsmöglichkeiten	7
3.	Rechtsprechung	8
3.1.	Bundesverfassungsgericht	8
3.1.1.	Grundsatz	8
3.1.2	Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers	8
3.1.3.	Grenzen	9
3.2.	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. November 2014	10
3.2.1	Umfassende Güterabwägung	10
3.2.2	Beschäftigung von Arbeitnehmern in öffentlichen Bibliotheken nicht erforderlich	11
4.	Kritik	12
5.	Fazit	13

1. Bestandsaufnahme

Anders als noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als die Sonntagsöffnung im öffentlichen Bibliothekswesen recht verbreitet war, wird heute die sonntägliche Schließung oftmals stillschweigend vorausgesetzt.¹ Einer bundesweiten Untersuchung hauptamtlich geleiteter Bibliotheken mit Zutritt für die allgemeine Öffentlichkeit zufolge, betrug die Öffnungszeiten im Jahr 2006 im Durchschnitt viereinhalb Tage beziehungsweise 30 Stunden in der Woche.² Die Lesezeiten verteilten sich im Wesentlichen auf den Zeitraum Montag bis Freitag, und nur knapp ein Drittel der Bibliotheken öffnete am Samstag. Während der Dienstag und Donnerstag danach die häufigsten Öffnungstage bildeten, schlossen sonntags 98 Prozent aller Einrichtungen. Nur 15 Prozent der Bibliotheken legten ein Drittel ihrer Öffnungszeiten auf den Feierabend oder auf das Wochenende, wie es die Forderungen des Grundsatzpapiers der Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände „Bibliotheken '93“ eigentlich vorsah.³ Nach 19 Uhr waren 14 Prozent und am Samstag nach 14 Uhr fünf Prozent aller Einrichtungen zugänglich.

Generell sind zwar sonntägliche Öffnungszeiten von Bibliotheken auch in anderen europäischen Staaten, wie auch der USA, nicht selbstverständlich oder flächendeckend umgesetzt,⁴ erreichte dort zuletzt, wie in Großbritannien und den Niederlanden, jedenfalls in Hochschulbibliotheken aber Verbreitungswerte zwischen 56 und 82 Prozent. Auch die Sonntagsöffnung von städtischen Bibliotheken nimmt dort kontinuierlich zu.⁵

2. Normative Ausgestaltung der Sonn- und Feiertagsarbeit

Die Regelungen zum Sonn- und Feiertagsrecht bestehen aus einem vielschichtigen Normgeflecht. Zum Schutz vor Störungen des grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsschutzes beinhalten die Feiertagsgesetze der Länder, wie auch die Ladenschlussgesetze eine Reihe allgemeiner Beschränkungen. Spezifisch arbeitsrechtliche Verbots- und Erlaubnistatbestände beinhalten demgegenüber die §§ 9-13 Arbeitszeitgesetz (ArbZG).

2.1. Ladenöffnungsgesetze

Nachdem das Ladenschluss- bzw. Ladenöffnungsrecht zunächst bundeseinheitlich durch das Ladenschlussgesetz geregelt war, haben seit der Föderalismusreform im Jahre 2006 die Länder die entsprechende Gesetzgebungskompetenz. Bis auf Bayern haben alle Bundesländer hiervon Gebrauch gemacht. Vom Grundsatz her müssen danach an Sonn- und Feiertagen alle Ladengeschäfte und Verkaufsstände gewerblicher Anbieter geschlossen bleiben. Diesem Betriebsverbot

1 Verch, Ulrike, Sonntags in die Bibliothek! – Die Wiederbelebung des Bibliothekssonntags in Deutschland, Berliner Arbeiten zur Bibliotheks- und Informationswissenschaft, Band 17, 2006, S. 53, 37, 29f.

2 Verch, Ulrike, Sonntags in die Bibliothek!, siehe Fn. 1, S. 57f. m. w. N.

3 Bundesvereinigung Deutscher Bibliotheksverbände, Bibliotheken '93 - Strukturen, Aufgaben, Positionen, 1994, S. 14, 19 und 36.

4 Verch, Ulrike, Sonntagsöffnung von Bibliotheken, 2002, S. 57f.

5 Verch, Ulrike, Sonntags in die Bibliothek!, siehe Fn. 1, S. 28.

stehen diverse Ausnahmeregelungen für bestimmte Verkaufsstellen (etwa Apotheken, Zeitungskioske, Tankstellen, Warenautomaten und Verkaufsstellen an Bahnhöfen), für bestimmte Verkaufsorte, für bestimmte Waren (beispielsweise Backwaren, frische Früchte, Zeitungen) und aus besonderen Verkaufsanlässen (unter anderem Märkte und Messen) gegenüber.

2.2. Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder

Der Sonn- und Feiertagsschutz hat in allen Landesgesetzen einen hohen Stellenwert, doch sind – regional unterschiedlich – mehr oder weniger weitreichende Ausnahmen zugelassen.⁶ Allen Regelungen gemein sind jedoch die einer Generalklausel ähnlichen Verbote öffentlich bemerkbarer Handlungen, die geeignet sind, die äußere Ruhe an diesen Tagen zu beeinträchtigen. Eine Handlung in diesem Sinne umfasst alle Betätigungen mit Wirkungen in der Umwelt. Öffentlich bemerkbar soll sie sein, wenn sie von einer unbestimmten Anzahl von Personen akustisch, optisch oder über ihre Bestimmung zum Kundenverkehr wahrgenommen werden kann.⁷ Die Beeinträchtigung ist nach der Rechtsprechung zur Störung der Sonntagsruhe geeignet, wenn die Handlung in einem Widerspruch zur Zweckbestimmung des Sonn- und Feiertags stehe, unabhängig davon, ob die Handlung generell oder im Einzelfall zu einer konkreten Gefährdung oder Störung der Sonntagsruhe führe.⁸ Ferner wurde durch diese Rechtsprechung das ungeschriebene Tatbestandsmerkmal des „typisch werktäglichen Lebensvorgangs“ eingeführt. Handlungen, die üblicherweise an Werktagen vorgenommen werden oder vorgenommen werden könnten, widersprüchen danach der Zweckbestimmung des Sonntags als Nicht-Werktag und seien danach verboten.

2.3. Regelungen im Arbeitszeitgesetz

2.3.1. Grundsatz

Die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen ist gemäß § 9 Abs. 1 ArbZG grundsätzlich untersagt. Dieses Beschäftigungsverbot entspricht der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Sonntagsruhe und der gesetzlichen Feiertagsruhe in Art. 140 Grundgesetz (GG) in Verbindung mit Art. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV).⁹ Der Begriff der Beschäftigung umfasst dabei nicht nur die Beschäftigung in Vollarbeit, sondern jede

6 So etwa (nur) in Hessen grundsätzlich die Öffnung von Bibliotheken ab 13 Uhr (mit Ausnahme einzelner Feiertage), vgl. § 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 Hessisches Feiertagsgesetz; für Videotheken vgl. nur § 4 Abs. 3 Nr. 4 Sächsisches Feiertagsgesetz, 4 Abs. 1 Nr. 9 Feiertagsgesetz Mecklenburg-Vorpommern und § 2a Feiertagsgesetz Hamburg.

7 *Hoeren*, Thomas/*Mattner*, Andreas, Feiertagsgesetze der Bundesländer: Synoptischer Kommentar, 1989, § 3, Rn. 12f.

8 So etwa Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 7. September 1981, Az. 1 C 43/78; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16. Februar 1983, Az. 4 A 871/82; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24. November 1987, Az. 21 B 87.02344.

9 Vgl. ausführlich *Baeck*, Ulrich/*Deutsch*, Markus, Kommentar zum Arbeitszeitgesetz, 3. Auflage, 2014, Vorbemerkungen §§ 9 bis 13, Rn. 8f.; *Greiner*, Stefan, Institutioneller Schutz und individueller Freiraum, in: *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 2015, S. 469, 496f.; *Loritz*, Karl-Georg, Möglichkeiten und Grenzen der Sonntagsarbeit, Schriftenreihe Der Betrieb, 1989.

Art der Beschäftigung. Verboten ist daher sowohl die Beschäftigung in Arbeitsbereitschaft, Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft als auch die Weiterbildung von Arbeitnehmern im Betrieb¹⁰ oder die Vornahme von Abschlussarbeiten.¹¹ Da es sich bei § 9 Abs. 1 ArbZG um eine nicht dispositive Vorschrift des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutzes handelt, liegt eine unzulässige Beschäftigung auch dann vor, wenn der Arbeitnehmer die Beschäftigung freiwillig verrichtet. Ebenso handelt es sich um eine unzulässige Beschäftigung, wenn der Arbeitgeber sie nur zulässt oder duldet.¹²

2.3.2. Ausnahmen

Ausnahmen von dem Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen sind zum einen in den in § 10 ArbZG aufgeführten Fällen, darunter gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 7 ArbZG auch für wissenschaftliche Präsenzbibliotheken, vorgesehen. Als wissenschaftliche Präsenzbibliotheken gelten allgemein solche Einrichtungen für Forschung, Studium und geistige Berufsarbeit, die einen wissenschaftlichen Buchbestand primär aufbewahren oder allenfalls in begrenztem Umfang ausleihen, wie etwa die Universitätsbibliotheken.¹³ Öffentliche Bibliotheken dieser Art können von einem Großteil der Bevölkerung nur am Wochenende bzw. an Sonn- und Feiertagen in Anspruch genommen werden.¹⁴

Bei den in § 10 Abs. 1 ArbZG aufgelisteten Ausnahmetatbeständen handelt es sich um Ausnahmen kraft Gesetzes.¹⁵ Der Arbeitgeber hat somit vor Inanspruchnahme einer der Ausnahmen des § 10 Abs. 1 ArbZG selbst zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Sonn- oder Feiertagsarbeit vorliegen. Er trägt für das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes nach § 10 Abs. 1 ArbZG auch die ordnungswidrigkeiten- und strafrechtliche Verantwortung.¹⁶ Bei Auslegungszweifeln kann er nach § 13 Abs. 3 Nr. 1 ArbZG durch die Aufsichtsbehörde feststellen lassen, ob eine Beschäftigung als gesetzliche Ausnahme zulässig ist.

Die Ausnahmetatbestände des Absatz 1 stehen ausnahmslos unter dem Vorbehalt, dass die Arbeiten nicht an Werktagen vorgenommen werden können. Für die Beurteilung, ob Arbeiten nicht auf Werktage verlegt werden können, kann auf die zu § 105c Nr. 3 und 4 Gewerbeordnung (GewO alte Fassung) entwickelten Maßstäbe zurückgegriffen werden. Die Voraussetzung ist daher nicht nur dann erfüllt, wenn die Arbeiten aus rein technischen Gründen nicht auf Werktage verlagert

10 Vgl. Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 22. Januar 1986, Az. 3 Ob OWi 136/85.

11 BVerwG, Beschluss vom 4. Dezember 2014, Az. 8 B 66/14.

12 Bayerisches Oberstes Landesgericht, Beschluss vom 17. September 1981, Az. 3 Ob OWi 132/81.

13 Vgl. etwa *Wichert*, Joachim, in: Nomos-Kommentar Gesamtes Arbeitsrecht, 1. Auflage 2016, ArbZG, § 10, Rn. 23; *Wank*, Rolf, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 18. Auflage 2018, ArbZG, § 10, Rn. 10; *Growe*, Dietrich, in: Nomos-Kommentar zum Arbeitsrecht, 4. Auflage 2017, ArbZG, § 10, Rn. 12.

14 *Baeck*, Ulrich/*Deutsch*, Markus, Kommentar zum Arbeitszeitgesetz, 3. Auflage 2014, § 10, Rn. 56.

15 Weitere Ausnahmen finden sich in den Ladenschlussgesetzen der Länder.

16 Vgl. §§ 22 Abs. 1 Nr. 5, 23 ArbZG.

werden können, sondern auch dann, wenn die Vornahme dieser Arbeiten an Werktagen für den Betrieb unverhältnismäßige wirtschaftliche oder soziale Nachteile zur Folge hätte.¹⁷ Unzulässig sind dagegen Arbeiten, die ohne Gefährdung des Betriebszwecks mit zumutbaren Gestaltungsmitteln auf einen Werktag verschoben werden können. Für die Frage, ob zumutbare Gestaltungsmittel zur Vermeidung der Sonn- oder Feiertagsarbeit vorhanden sind, ist auf die Art der Arbeit und die konkreten betrieblichen Verhältnisse abzustellen.

Darüber hinaus können Ausnahmen durch Rechtsverordnung (siehe hierzu sogleich) oder Bewilligung der Aufsichtsbehörde zugelassen werden. Schließlich gestattet § 14 Abs. 1 ArbZG Ausnahmen von dem Beschäftigungsverbot des § 9 ArbZG für Notfälle und andere besondere Fälle.

2.3.3. Exekutive Ergänzungsmöglichkeiten

Die bundesgesetzlichen Ausnahmetatbestände können durch auf § 13 ArbZG gestützte Verordnungen ergänzt werden. § 13 Abs. Nr. 1 ArbZG ermächtigt die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung die Bereiche gesetzlich zulässiger Sonn- und Feiertagsbeschäftigung nach § 10 ArbZG sowie die dort zugelassenen Arbeiten näher zu bestimmen. § 13 Abs. 1 Nr. 2 ArbZG ermächtigt die Bundesregierung zudem, durch Rechtsverordnungen über die Ausnahmen nach § 10 ArbZG hinaus in den dort genannten Fällen weitere Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen zuzulassen.

Da die Bundesregierung bislang¹⁸ von der Ermächtigung nach § 13 Abs. 1 Nr. 2a ArbZG keinen Gebrauch gemacht hat, können die Landesregierungen durch Rechtsverordnungen entsprechende Bestimmungen erlassen.¹⁹ Die Ermächtigung für die Landesregierungen gilt danach allerdings nur für das sogenannte Bedürfnisgewerbe²⁰ und setzt wegen ihres spezifisch arbeitsrechtlichen Zuschnitts eine entsprechende Begründung respektive Legitimation voraus.²¹

17 Vgl. etwa *Anzinger, Rudolf/Koberski*, Wolfgang, Kommentar zum Arbeitszeitgesetz, 4. Auflage, 2014, § 13, Rn. 24; *Dobberahn*, Peter, Das neue Arbeitszeitgesetz in der Praxis, 2. Auflage, 1996, Rn. 100; *Erasmey, Walter*, Ausgewählte Fragen zum neuen Arbeitszeitrecht (Teil 2), in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 1995, S. 97, 98; andere Ansicht *Buschmann, Rudolf/Ulber*, Jürgen, Basiskommentar zum Arbeitszeitgesetz, 8. Auflage, 2015, § 13, Rn. 5 – wonach Sonn- und Feiertagsarbeit nur bei technischer Unmöglichkeit der Verlegung der Arbeiten auf einen Werktag zulässig sein soll.

18 Derzeit bestehe kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, vgl. die Antwort auf eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache 18/3681, S. 9 – wo sich zudem umfassende Übersichten zu bestehenden der Sonn- und Feiertagsbeschäftigung finden.

19 Von dieser Möglichkeit haben mittels Bedarfs-/Bedürfnisgewerbeverordnungen nahezu alle Bundesländer Gebrauch gemacht (in Sachsen: Regelung innerhalb der Sächsischen Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung).

20 Die Landesregierungen können danach keineswegs jede für zweckdienlich gehaltene Ausnahme vom Sonntagsarbeitsverbot zulassen, sondern nur solche, die zur Vermeidung erheblicher Schäden (1) und unter Berücksichtigung des Schutzes der Arbeitnehmer und der Sonn- und Feiertage (2) zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich sind (3).

21 Ermächtigt zum Erlass der Rechtsverordnungen ist die Bundesregierung. Da das Arbeitszeitgesetz von den Bundesländern als eigene Angelegenheit nach Art. 80 Abs. 2 GG ausgeführt wird, ist hierzu die Zustimmung des Bundesrats erforderlich.

3. Rechtsprechung

3.1. Bundesverfassungsgericht

Der Schwerpunkt der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Sonn- und Feiertagsarbeit lag zuletzt vor allem bei der Frage der Ladenöffnungszeiten.²² In seinem Urteil vom 1. Dezember 2009 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Grundlagen, Zielrichtungen und Grenzen des verfassungsrechtlichen Verbots der Sonn- und Feiertagsarbeit herausgestellt.²³

3.1.1. Grundsatz

Art. 139 WRV sichere mit seinem Schutz eine wesentliche Grundlage für die Rekreationsmöglichkeiten des Menschen und zugleich für ein soziales Zusammenleben und sei damit auch Garant für die Wahrnehmung von Grundrechten, die der Persönlichkeitsentfaltung dienen. Er erweise sich so als verfassungsrechtlich verankertes Grundelement sozialen Zusammenlebens und staatlicher Ordnung und sei als Konnexgarantie zu verschiedenen Grundrechten zu begreifen. Die Gewährleistung von Tagen der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung ist darauf ausgerichtet, den Grundrechtsschutz - auch im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes - zu stärken und konkretisiert insofern die aus den jeweils einschlägigen Grundrechten folgenden staatlichen Schutzpflichten.²⁴

Hieraus hat das Bundesverfassungsgericht gefolgert, dass zwischen dem grundsätzlichen Verbot und der Zulassung von Sonn- und Feiertagsarbeit stets ein Regel-Ausnahmeverhältnis bestehen müsse.²⁵ Ausnahmen seien demnach nur begrenzt zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter, unter Beibehaltung eines hinreichenden Mindestschutzes, möglich. Geschützt sei insbesondere auch „der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages“, dass es sich also „grundsätzlich um einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe“ handele.²⁶

3.1.2 Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht betont den großen Gestaltungs-, Einschätzungs- und Wertungsspielraum des Gesetzgebers bei der Verwirklichung der ihm auferlegten Schutzpflicht.²⁷

Er kann bei dem Ausgleich gegenläufiger Schutzgüter im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auch auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten,

22 BVerfG, Urteile vom 1. Dezember 2009, Az. 1 BvR 2857/07 und vom 9. Juni 2004, Az. 1 BvR 636/02.

23 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22.

24 Vgl. ausführlich *Häberle*, Der Sonntag als Verfassungsprinzip, 2. Auflage 2006, S. 63 f., 70.

25 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 152; so aber auch schon BVerfG, Beschluss vom 17. November 1992, Az. 1 BvR 168/89 und Urteil vom 9. Juni 2004, siehe Fn. 22.

26 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 154.

27 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 135.

Rücksicht nehmen.²⁸ Allerdings führt der Schutz der Verwirklichung von Freizeitwünschen der Bürger insoweit zu einem Konflikt, als diese auf die Bereitstellung von Leistungen angewiesen sind, die den Arbeitseinsatz der Anbieter solcher Leistungen erfordern.

Einfachrechtlich werden schon seit jeher an Sonn- und Feiertagen Arbeiten gestattet, die aus gesellschaftlichen oder technischen Gründen notwendig sind. Diese Arbeiten "trotz des Sonn- und Feiertags" sind in Grenzen durchaus zulässig. So ist anerkannt, dass etwa zum Schutz von Grundrechten und sonst gewichtigen Rechtsgütern der Bürger oder der Gemeinschaft in Rettungsdiensten, bei Feuerwehr, Polizei, in der gesamten medizinischen Versorgung, für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur - neben der Energieversorgung auch die Sicherung der Mobilität (Autostraßen, Bahnen, Busse, Luftverkehr) - an Sonn- und Feiertagen gearbeitet werden darf. In diesen Bereich fallen auch die vielfältigen Notdienste der unterschiedlichen Branchen und die Ausnahmen im industriellen Bereich aus produktionstechnischen Gründen.

Neben diesen Feldern der "Arbeit trotz des Sonntags" ist auch die "Arbeit für den Sonntag" anerkannt, die etwa in der Hotel- und Gastronomiebranche und im Bereich der Sicherstellung der Mobilität des Einzelnen dazu dient, den Bürgern eine individuelle Gestaltung ihres Tages der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu ermöglichen. Stets aber muss ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewahrt bleiben.²⁹

3.1.3. Grenzen

Demgegenüber hat das Gericht in seinem Grundsatzurteil von 2009 ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse etwa von Verkaufsstelleninhabern wie auch ein alltägliches Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potenzieller Käufer als Rechtfertigung für Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe nicht ausreichen lassen.³⁰

Auch greife der von Mittel- und Großbetrieben des Einzelhandels erhobene Einwand, „mit der Neuregelung der Ladenöffnungszeiten sei die für gleichheitswidrig zu erachtende Bevorzugung von Einzelhändlern an privilegierten Standorten (Tankstellen, Raststätten, Flughäfen, Bahnhöfen[...]) und die Bevorzugung des Online-Handels ("E-Commerce") deutlich abgemildert worden“, nicht durch.³¹ Diese Argumentation laufe letztlich auf die Forderung des Ausgleichs von Wettbewerbsnachteilen hinaus, die durch unterschiedliche tatsächliche und rechtliche Rahmenbedingungen entstünden.

Verfassungsrechtlich sei anerkannt, dass es grundsätzlich keinen Anspruch auf Teilhabe an Vergünstigungen gebe. Niemand könne allein daraus, dass einer Gruppe aus besonderem Anlass Vergünstigungen zugestanden werden, für sich ein verfassungsrechtliches Gebot herleiten, dieselben Vorteile in Anspruch nehmen zu dürfen, sofern für ihn kein vergleichbarer besonderer Anlass

28 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 155.

29 Vgl. schon BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, siehe Fn. 22.

30 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 157 und 181.

31 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 171.

bestehe.³² Wegen des Ausnahmecharakters der Regelungen der Geschäftsöffnung an bestimmten Orten, die letztlich dem Bereich der "Arbeit für den Sonntag" zuzuordnen seien, könne deren Ausweitung auf bis dahin nicht erfasste Sachverhalte daher nicht durch Berufung auf den allgemeinen Gleichheitssatz erzwungen werden.

Beachtlich erscheint demgegenüber, dass das Bundesverfassungsgericht für bloße Verkaufsstellen, das heißt für Ladengeschäfte aller Art und Verkaufsstände dann die Sonntags- und Feiertagsöffnung für verfassungsrechtlich unbedenklich hält, wenn es bei nach Tagen und Uhrzeit eingegrenzte Ausnahmen bleibt, die an ein hinreichend qualifiziertes Interesse geknüpft sind.³³

3.2. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. November 2014

Speziell die arbeitsrechtlichen Grundlagen der zugelassenen Sonn- und Feiertagsarbeit waren zuletzt Gegenstand eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. November 2014.³⁴

Mit der Entscheidung hatte das Gericht die Erlaubnistatbestände der von der Hessischen Landesregierung als Ausnahme gem. § 13 Abs. 1 Nr. 2a ArbZG erlassenen Bedarfsgewerbeverordnung (vgl. schon Ziffer 2.3.3.), unter anderem für Bibliotheken³⁵, Videotheken, Lotto- und Totogesellschaften, Callcenter und den Großhandel, in Teilen für unwirksam erklärt, da sie mit dem verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz unvereinbar seien.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft den Tatbestand³⁶ der Ermächtigungsgrundlage aus § 13 ArbZG und setzt dabei wiederum die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil von 2009 um.

3.2.1 Umfassende Güterabwägung

Jede Ausnahme muss danach durch einen sachlichen Grund, hier die Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung, gerechtfertigt sein. Dieser ist an den verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen. Die Anforderungen an diesen Sachgrund steigen zudem, je umfangreicher die vorgesehene Ausnahme ist. Gelegentliche Sonntagsarbeit für einzelne Arbeitnehmer ist also eher zulässig als die Freigabe einer Vielzahl von Sonntagen für eine gesamte Branche.

32 BVerfG, Beschlüsse vom 27. September 1978, Az. 1 BvL 31/76, S. 208 und vom 17. Juli 1984, Az. 1 BvL 24/83, S. 238.

33 So BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 179f.

34 BVerwG, Urteil vom 26. November 2014, Az. 6 CN 1/13.

35 Hessen ist das bislang einzige Bundesland, das Bibliotheken in die Bedarfsgewerbeverordnung aufnahm, vgl. auch die Grafik in: Bundestagsdrucksache 18/3681, siehe Fn. 18, S. 8.

36 Vgl. dazu Fn. 20.

Der erhebliche Schaden, dessen Vermeidung die Sonntagsarbeit dient, liegt darin, dass solche Bedürfnisse sonntags nicht unmittelbar befriedigt werden könnten.³⁷ Die Erheblichkeit ist dabei das Ergebnis einer vorzunehmenden Güterabwägung. In diese ist auch das Merkmal der Erforderlichkeit einzustellen. Demnach geht der Sonntagsschutz zu Gunsten der Arbeitnehmer vor, wenn Wünsche nach einer bestimmten Freizeitgestaltung durch vorausschauende Planung zu realisieren sind. Das entspricht der ständigen Rechtsprechung zum Feiertagsrecht.³⁸ Als Schaden bleibt dann nur, dass spontan auftretende Freizeitwünsche nicht befriedigt werden können.

Letztlich geht es damit nicht um Erforderlichkeit im engeren Sinne, sondern um Zumutbarkeit, gemessen an den kollidierenden Grundrechten. Wenn Sonntagsarbeit durch zumutbare Vorkehrungen derjenigen, die sie in Anspruch nehmen, vermieden werden kann, genießt der Sonntagschutz Vorrang. Diese Wertung betrifft nicht nur die Freizeitgestaltung (also die Arbeit „für den Sonntag“), sondern auch die Arbeit „trotz des Sonntags“, die in der Regel die Fortführung typisch werktäglicher Arbeiten auch am Sonntag bedeutet (vgl. ausführlich Ziffer 3.1.2.).

Dass der Gesetzgeber auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten, Rücksicht nehmen kann, wurde bereits dargestellt.

3.2.2 Beschäftigung von Arbeitnehmern in öffentlichen Bibliotheken nicht erforderlich

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Ergebnis dieser Abwägung eine Erforderlichkeit der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in öffentlichen Bibliotheken wie auch für Videotheken verneint.

Der verfassungsunmittelbar verankerte Schutz der Sonn- und Feiertage müsse nicht allein deshalb zurückstehen, weil die Kunden ihren an Sonn- oder Feiertagen bestehenden Bedarf etwa zwar an Werktagen decken könnten, ihn aber nicht an diesen Tagen, sondern aufgrund eines spontanen Entschlusses an Sonn- oder Feiertagen decken wollen. Ein erheblicher Schaden im Sinne der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage trete nicht ein, wenn Wünsche nach einer bestimmten Freizeitgestaltung nur durch vorausschauende Planung realisiert werden könnten.³⁹ Der dadurch eintretende Verlust an spontanen Entscheidungsmöglichkeiten sei hinzunehmen.⁴⁰

Bücher und Filme für den Sonntag können und müssen die Bürger nach Auffassung des BVerwG demnach im Interesse des arbeitsfreien Sonntags rechtzeitig vor dem Sonntag ausleihen.

37 BVerwG, Urteil vom 26. November 2014, siehe Fn. 34, Rn. 34.

38 BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 1995, Az. 1 B 241/94 und Urteil vom 19. April 1988, Az. 1 C 50/86.

39 BVerwG, Urteil vom 26. November 2014, siehe Fn. 34, Rn. 39 und 40.

40 So bereits zum Feiertagsschutz, BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 1995, siehe Fn. 38.

4. Kritik

Die Konsequenz des höchstrichterlichen Votums ist nicht unwidersprochen geblieben.

Zum Teil wird darin eine Einmischung des Staates in die Freizeitgestaltung seiner Bürger gesehen, für die kein Legitimationsgrund erkennbar sei und die deshalb unterbleiben sollte.⁴¹ „Für paternalistische staatliche Steuerung, wie der eröffnete Freiraum sinnstiftend einzusetzen ist, sollte in einer freien Gesellschaft kein Platz sein.“⁴²

Zudem bestehe kein Sachgrund dafür, Tätigkeiten in abhängiger Beschäftigung anders zu bewerten als die vom ArbZG nicht erfasste Arbeit selbständig Tätiger. Nur in geistiger, höherwertiger Arbeit wie der eines Arztes oder Wissenschaftlers diese positiven Werte zu erkennen (und allenfalls noch – wie in § 10 Abs. 1 Nr. 7 ArbZG – Hilfstätigkeiten zur Entfaltung dieser privilegierten Berufe auch an Sonn- und Feiertagen zuzulassen), sei Konsequenz eines angestaubten Denkens, das man fast als Ausdruck von akademischer Arroganz und Klassendünkel interpretieren möchte.⁴³ Nach dieser Auffassung wird dann, wenn man selbständig und in akademischen Berufen Tätigen einen Freiraum für selbstbestimmte, nicht störende Sonn- und Feiertagsarbeit lasse, ihn aber abhängig Beschäftigten pauschal verweigere, nicht zuletzt auch das vom Bundesverfassungsgericht benannte Schutzziel, die soziale Gleichwertigkeit aller Klassen zu fördern,⁴⁴ erkennbar in sein Gegenteil verkehrt.

Weitere Kritik wird der Auslegung der Formulierung der „wissenschaftlichen Präsenzbibliotheken“ zuteil. So sei das Verhältnis zwischen Präsenz- und Ausleihbestand nicht klar und zweifelsfrei festgelegt.⁴⁵ Der allgemeine Verweis auf die Universitätsbibliotheken sei unzutreffend, da viele, insbesondere die Zentraleinrichtungen, im erheblichen Ausmaß Bücher verliehen.⁴⁶ Überdies fielen öffentliche Bibliotheken unter den weit auszulegenden Begriff der Freizeit-, Erholungs- und Vergnügungseinrichtungen. Unabhängig vom Nutzungsschwerpunkt der Einrichtung selbst, diene ihr Besuch dem kulturellen Interesse. § 10 Abs. 1 ArbZG enthalte zudem nur exemplarische Aufzählungen und keine Privilegierung. Darüber hinaus fänden sich in den Gesetzesmaterialien⁴⁷ keine Angaben dazu, wie und weshalb der Begriff in das Gesetz aufgenommen

41 Vgl. auch *Leisner*, Walter, Ladenöffnungsregelungen an Sonntagen, Antragsberechtigung einer Gewerkschaft nach § 47 VwGO?, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2014, S. 921, 923; *Wiebauer*, Bernd, Sonntagsarbeit und Bedürfnisse der Bevölkerung, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2015, S. 543, 547.

42 So *Greiner*, Stefan, Institutioneller Schutz und individueller Freiraum, siehe Fn. 9, S. 469, 496.

43 *Greiner*, Stefan, Institutioneller Schutz und individueller Freiraum, siehe Fn. 9, S. 500.

44 BVerfG, 1. Dezember 2009, siehe Fn. 22, Rn. 140.

45 Hier wie im Folgenden: *Verch*, Ulrike, Sonntags in die Bibliothek!, siehe Fn. 1, S. 88f..

46 So auch *Hacker*, Rupert, *Bibliothekarisches Grundwissen*, 6. Auflage 1992, S. 275.

47 Vgl. Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 12/5888 und Bundestagsausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Bundestagsdrucksache 12/6990.

worden ist. Indes stehe fest, dass der Gesetzgeber eine Lockerung des Sonntagsarbeitsverbots bezweckte⁴⁸, nichtgewerbliche Dienstleistungen und somit öffentliche Einrichtungen bis dahin aber nicht vom Verbot umfasst gewesen seien. Jedenfalls aber Bibliotheken mit aktuellen Presseerzeugnissen oder öffentlichem Internetzugang müssten aufgrund der auch vom Bundesverwaltungsgericht⁴⁹ höher bewerteten Gewährleistung der Informations- und Pressefreiheit vom Sonntagsverbot ausgenommen werden.

Schließlich wird, unter Verneinung eines Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot hinsichtlich der derzeitigen Regelungen, die Frage danach gestellt, ob nicht zumindest eine Lockerung unter dem (umgekehrten) Aspekt des feiertagsrechtlichen Untermaßverbots verfassungsrechtlich erlaubt wäre.⁵⁰ So sei hinsichtlich der erforderlichen Rechtfertigung der Lockerung des Sonntagschutzes zu bedenken, dass es bei der Öffnung von Videotheken – was sich entsprechend auf die Bibliotheken übertragen lässt – unstreitig nicht um das schlichte (und vor der Verfassung nicht anerkennungswürdige) Interesse gehe, auch an Sonntagen werktägliche Konsumgeschäfte tätigen zu können, sondern dass ein spezifischer Bezug zur Freizeitgestaltung und damit ein qualifiziertes sonntägliches Bedürfnis durchaus erkennbar sei.

Schließlich bemerkte einer der Wegbereiter des öffentlichen Bibliothekswesens *Karl Benjamin Preusker* bereits im Jahre 1839: „Die Öffnung der Bibliothek muss zu einer, auch für den vielbeschäftigten Bürger geeigneten Zeit erfolgen und zwar wenigstens 1-2 Stunden an einigen Wochentagen und unerlässlich auch ebenso an einem Sonntags- Vor- oder Nachmittage. [...] Will man die Bibliothek benutzt sehen, und zwar auch von dem gewerbetreibenden Bürger, so muss man auch auf deren eigentümlichen Verhältnisse Rücksicht nehmen, welche denselben oft nur am Sonntage auszugehen erlauben, will man dieses nicht beachten, so kann die Errichtung solcher Bibliotheken unterbleiben, denn sie würden nur das Schicksal so vieler Schul-, Raths- und sonstigen Bibliotheken haben, nämlich nicht oder nur selten beachtet, selbst wohl auch nicht gekannt zu sein, wenigstens vom gewerbetreibenden Bürgerstande, dem es zugleich gilt.“⁵¹

5. Fazit

Im Ergebnis einer Analyse der höchstrichterlichen Rechtsprechung lässt sich feststellen, dass die Bedarfsgewerbeverordnungen der Länder gemessen an der bestehenden Rechtslage hinsichtlich des Umfangs der Sonntagsarbeit vielfach zu weitreichend sein dürften. Dies gilt ebenso für inhaltsgleiche Regelungen zur Ladenöffnung in den Feiertagsgesetzen der Länder. Ein Verbot jedweder Öffnung von öffentlichen Bibliotheken dürfte von Verfassungen wegen hieraus nicht abzu-

48 Zur Zwecksetzung: vgl. Bundesregierung, siehe Fn. 47, S. 21, 22 und 29.

49 BVerwG, Urteil vom 14. November 1989, Az. 1 C 29/88.

50 *Möstl*, Markus, Öffnung von Videotheken und Autowaschanlagen an Sonntagen? – Der Schutz des Sonntags angesichts gewandelter Freizeitinteressen und einer angespannten Wirtschaftslage, in: Gewerbearchiv 2006, S. 9, 13.

51 *Preusker*, Karl Benjamin, Ueber Stadtbibliotheken für den Bürgerstand, deren Nützlichkeit, Gründungs- und Aufstellungsart, damit zu verbindende Sammlungen und Orts-Jahrbücher, Leipzig, 1839, S. 66; ähnlich *Rinderspacher*, Jürgen, Ein Tag wie jeder andere?, in: Am siebten Tag, Haus der Geschichte der BRD, 2002, S. 106.

leiten sein. Dreh- und Angelpunkt einer Zulassung ist vielmehr die Gewährleistung eines Mindeststandards, der quantitativ wie qualitativ das Regel-/ Ausnahmeverhältnis hinsichtlich des Schutzes der Sonn- und Feiertage abbildet.

Soweit die Rechtsprechung in Anwendung des Tatbestandes in § 13 Abs. 1 Nr. 2a ArbZG werk-tägliche Vorkehrungen verlangt, um dem sonn- respektive feiertäglichen Bedürfnis der Buchlek-türe zu entsprechen, so betrifft dies die Zurverfügungstellung von Medien zum Verleih. Dies kor-respondiert damit, dass eine Leihe bei den von der Ausnahme in § 10 Abs.1 Nr. 7 ArbZG erfass-ten Präsenzbibliotheken gerade nicht möglich ist. Der Aspekt, dass solche Einrichtungen womög-lich (auch) dem täglichen Presse- und Informationszugang dienen, bleibt hierbei ebenso unbe-rücksichtigt wie etwa der Umstand, dass sich insbesondere das durch die Stadtbibliotheken vor-gehaltene Angebot an Veranstaltungen und Programmen wie überhaupt das Spektrum angebote-ner Leistungen stark erweitert darstellen kann und danach die Nutzung vor Ort voraussetzt. Eine solche vorgenommene Differenzierung enthielt die verworfene hessische Regelung auch nicht.

Neben entsprechender Regelungen des jeweiligen Ordnungsgebers unter den Voraussetzungen des § 13 ArbZG kommt aus arbeitsrechtlicher Perspektive grundsätzlich auch eine Novellierung der Ausnahme in § 10 Abs. 1 Nr. 7 ArbZG durch den Bundesgesetzgeber, mit der Konsequenz ei-ner bundesweit einheitlichen Gestaltung, in Betracht.

Schließlich bleibt es den jeweiligen Landesgesetzgebern unbenommen, die Feiertagsgesetze ent-sprechend der verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu gestalten.
