

ZUGANGSFRAGEN

Christoph Wohlstein*

Anmerkung zu BVerwG Urt. vom 11.12.2024 – 8 CN 2.23 – zugleich ein Beitrag zur Sonntagsöffnung von Bibliotheken

I. Sonntagsöffnung als aktuelle Frage

Zum zweiten Mal ist die Frage der Sonntagsöffnung von Bibliotheken Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung geworden: Nachdem das Bundesverwaltungsgericht im Jahr 2014 die hessische Öffnungsregelung gekippt hatte,¹ hat es nunmehr am 11.12.2024 entschieden, die nordrhein-westfälische Sonntagsöffnung aufrecht zu erhalten.

Das Anliegen, die Leistungen öffentlicher Bibliotheken einem breiten Publikum auch am grundsätzlich freien Sonntag bereitzustellen, wird von einem vielfältigen Spektrum an Interessengruppen vertreten. Der Deutsche Bibliotheksverband hat sich die Sonntagsöffnung seit längerem zu eigen gemacht² und dies jüngst wieder als Impuls

* Der Verfasser ist juristischer Referent und Datenschutzbeauftragter bei der Deutschen Nationalbibliothek, Frankfurt. Die vertretenen Auffassungen stellen ausschließlich private Ansichten des Verfassers dar.

1 BVerwG, Urt. vom 26.11.2014 – 6 CN 1.13, das insoweit das Urteil des VGH Kassel (VGH Kassel, Urt. v. 12.09.2013 – VGH 8 C 1776/12.N) aufrecht erhalten hat.

2 Vergleiche hierzu nur Stellungnahme des Deutschen Bibliotheksverbandes e.V. (dbv) vom 30.10.2007, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2021-01/2007_10_30_dbv_Stellungnahme_Sonntagsoeffnung.pdf, Stellungnahme des dbv vom 17.07.2015, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2020-11/2015_07_17_dbv_Stellungnahme_Sonntags%C3%B6ffnung.pdf, Stellungnahme des dbv vom 14.10.2019, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2021-01/2019_10_14_PM_Sonntags%C3%B6ffnung%20von%20Bibliotheken%20in%20NRW.pdf, Stellungnahme des dbv vom 02.06.2023, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2023-06/dbv_Stellungnahme%20zum%20Urteil%20in%20NRW%20zur%20Sonntags%C3%B6ffnung%20von%20%C3%B6ffentlichen%20Bibliotheken_20230602.pdf, Grundlagenpapier des dbv zur Sonntagsöffnung vom 16.08.2023, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2023-09/Grundlagenpapier_Sonntags%C3%B6ffnung_August%202023.pdf, Stellungnahme des dbv vom 25.10.2024, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2024-10/2024_10_25_dbv_Stellungnahme_Sonntags%C3%B6ffnung_%C3%B6ffentliche_Bibliotheken.pdf, alle zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

in die Koalitionsverhandlungen gebracht.³ Auch die einzelnen Bibliotheken scheinen dem Ansinnen offen gegenüber zu stehen: Ein offener Brief unter Federführung des dbv wurde schon jetzt von hunderten (teils leitenden) Vertretern aus Bibliotheks- und Kulturwelt unterzeichnet.⁴ Selbst der Deutsche Städtetag, dessen Mitglieder vorrangig die fiskalische Last der Maßnahme zu schultern hätten, unterstützt ausdrücklich eine (optionale) Sonn- und Feiertagsöffnung der städtischen Büchereien⁵.

Die breite Unterstützung aus der Fachwelt ist zumindest auf den ersten Blick insofern bemerkenswert, dass nur wenige objektive Daten zu dem Thema vorliegen. Die letzte umfangreiche, regionsübergreifende empirische Untersuchung zur Sonntagsöffnung (mit der Fragestellung zum Bedarf danach und der Bereitschaft dazu) liegt etwa 20 Jahre zurück⁶; seitdem dürfte sich die Wochenendgestaltung der Bevölkerung in vielerlei Hinsicht verändert haben.

II. Rechtliche Möglichkeiten einer Sonntagsöffnung in Deutschland

Was aber hält die öffentlichen Bibliotheken zurzeit noch von Sonntagsöffnungen ab? Es existieren zwei Verbote, die dem entgegenstehen. Zu unterscheiden sind in rechtlicher Hinsicht das Sonntagsöffnungsverbot, das sich nach dem Feiertagsrecht der Länder richtet (Art. 70 GG), und das Sonntagsbeschäftigungsverbot. Letzteres richtet sich nach Bundesrecht (Arbeitszeitgesetz, ArbZG gem. Art.- 74 Nr. 12 GG), bietet aber über eine subsidiäre Öffnungsklausel den Ländern eine gewisse Abweichungsmöglichkeit.

Grundsätzlich ist die Beschäftigung von Arbeitnehmern in Deutschland an Sonn- und Feiertagen arbeitszeitrechtlich verboten (§ 9 Abs. 1 ArbZG). Die Regelung soll nach der Formulierung zugunsten der Arbeitnehmer „Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung“ schützen, was § 1 Nr. 2 ArbZG wortgleich mit Art. 139 Weimarer Reichsverfassung ausspricht.⁷ Letztere Norm, die über Art. 140 GG in das Grundgesetz aufgenommen wurde, bildet die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Sonntagsarbeitsverbotes.

3 Pressemitteilung des dbv vom 11.02.2025, abrufbar unter: https://www.bibliotheksverband.de/sites/default/files/2025-02/PM_Sonntags%C3%B6ffnung%20von%20Bibliotheken_20250211_final.pdf, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

4 Abrufbar unter: <https://www.bibliotheksverband.de/offener-brief-zur-sonntagsoeffnung-oeffentlicher-bibliotheken>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

5 Beschluss des Präsidiums vom 16.11.2023, abrufbar unter <https://www.staedtetag.de/positionen/beschluesse/2023/449-praesidium-optionale-sonntagsoeffnung-bibliotheken>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

6 Grundlegend Verch, Der Bibliothekssonntag. Die Wiederbelebung der Sonntagsöffnung von Bibliotheken nach historischen und ausländischen Vorbildern in juristischer Perspektive und empirischer Analyse, Diss. Berlin 2005, insb. S. 113 ff.; auf deren empirische Arbeit sich im Wesentlichen auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages, WD 6 – 3000 – 092/18 bezieht; eine Untersuchung auf Ebene einer einzelnen Bibliothek bieten Fühles-Ubach/Seidler-de Alwis, Forum Bibliothek und Information 68 (05/2016), S. 258 ff.

7 Zur näheren Konturierung des verfassungsrechtlichen Sonntagschutzes (auf dem Gebiet des Ladenschlussrechts) vgl. BVerfG, Urteil v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07.

Von diesem grundsätzlichen Verbot gibt es in § 10 ArbZG eine Reihe von Ausnahmen, die das schwierige Verhältnis zwischen den Notwendigkeiten des menschlichen Lebens und dem verfassungsrechtlich gebotenen Sonntagsschutz inklusive der Verwirklichung des daraus eröffneten Freiraums austarieren: Einerseits werden lebens- oder wirtschaftsnotwendige Einrichtungen (z.B. § 10 Abs. 1 Nr. 1–3 ArbZG, Rettungsdienste, Feuerwehr, Einrichtungen der öffentlichen Sicherheit und Krankenhäuser) vom Verbot ausgenommen, andererseits besonders förderungswürdige Einrichtungen des Gemeinwesens (z.B. § 10 Abs. 1 Nr. 5–7, kulturelle, religiöse, Erholungstätigkeiten) entsprechend privilegiert.

Eine Ausnahme zugunsten öffentlicher Bibliotheken sucht man vergebens. Dagegen werden nahezu alle anderen denkbaren Arten von Freizeit- und Kultureinrichtungen zuzüglich der wissenschaftlichen Präsenzbibliotheken (z.B. der Universitätsbibliotheken) in den § 10 Abs. 1 Nr. 5 bzw. § 7 ArbZG explizit genannt. Hieraus lässt sich überzeugend schließen, dass öffentliche Bibliotheken vom § 10 Abs. 1 Nr. 7 ArbZG nicht privilegiert werden.⁸ Auch wenn der Bereich der Freizeit- und Kultureinrichtungen weit zu interpretieren ist,⁹ hatte der Gesetzgeber des ArbZG 1993/1994 wohl nur solche Einrichtungen im Blick, die zwingend vor Ort genutzt werden müssen (aus der Gesetzesbegründung¹⁰ ergibt sich dies allerdings nicht ausdrücklich). Diese Notwendigkeit erschließt sich für öffentliche Bibliotheken mit Leihverkehr nicht auf den ersten Blick.¹¹

Nur im Einzelfall werden öffentliche Bibliotheken auch von anderen gesetzlichen Ausnahmen erfasst. Denkbar wäre dies etwa für die Büchereien der Kirchengemeinden nach § 10 Abs. 1 Nr. 6 ArbZG, die sie als „Aktion[en] und Veranstaltungen der Kirchen“ einstuft. Dies wäre im Ergebnis paradox, sind doch gerade die Kirchen besonders pointierte Interessenvertreter des Sonntagsschutzes. Sie gehörten im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht von 2014 noch mit zu den Klägern.¹² Ferner liegt eine solche Auslegung des Normwortlautes, der ersichtlich auf einzelne Ereignisse

8 So auch Steinhauer, Die rechtlichen Hintergründe der Sonntagsöffnung öffentlicher Bibliotheken in Nordrhein-Westfalen, Bibliotheksdienst Bd. 53, 440, 442, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1515/bd-2019-0063>; Schliemann, Kommentar zum Arbeitszeitgesetz mit Nebengesetzen, 4. Aufl. Köln 2020, § 10 Rn. 22; anderer Ansicht jedenfalls für den Publikumsverkehr Verch, Bibliothekssonntag, S. 111.

9 Baech/Deutsch/Winzer, Kommentar zum Arbeitszeitgesetz, 4. Aufl. München 2020, Rn. 56; Schliemann, ArbZG, § 10 Rn. 22.

10 BT-Drs. 12/5888, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/12/058/1205888.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

11 Dass sich der Befund zur Präsenznutzung seit 1993 nahezu umgekehrt hat, legt Steinhauer, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP für ein Gesetz zur Stärkung der kulturellen Funktion der öffentlichen Bibliotheken und ihrer Öffnung am Sonntag (Bibliotheksstärkungsgesetz), Drs. LT NRW 17/5637, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1667.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025, o.S., dar.

12 In ihrer Stellungnahme zum nordrhein-westfälischen Entwurf dagegen äußerten sich die katholischen und evangelischen Vertreter latent positiv: LT-Drs. 17/1655, S. 2.

abhebt, auch im Vergleich zu den anderen Ausnahmen im § 10 ArbZG eher fern.¹³ Regelmäßig werden die Gemeindebüchereien, die bevorzugt am Sonntagvormittag offen zu haben scheinen,¹⁴ ohnehin durch ehrenamtliche Kräfte abgedeckt und sind daher vom Arbeitsverbot nicht umfasst sein.

Eine gleichrangige Ausnahme für die Mehrheit der öffentlichen Bibliotheken lässt sich daraus jedenfalls nicht gewinnen. Auf Bundesebene wirkten die eingangs aufgeführten Appelle der Interessenvertretungen für eine Gesetzesänderung durchaus in die parlamentarische Arbeit hinein¹⁵, blieben aber bisher ohne zählbaren Erfolg: Die Bundestagsfraktionen der Grünen bzw. der FDP haben im Jahr 2020 je einen Antrag für eine bundesgesetzliche Ermöglichung der Sonntagsöffnung gestellt¹⁶, die allerdings auf Empfehlung des Ausschusses für Arbeit und Soziales¹⁷ keine Mehrheit im Plenum des Bundestages fanden.¹⁸ Auch die Aufnahme in den Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition¹⁹ bewirkte keine Umsetzung auf Bundesebene, ebenso wenig ein Antrag der CDU/CSU-Fraktion, der ergebnislos in die Ausschüsse verwiesen wurde.²⁰ Dass das Thema 2025 abermals in den Koalitionsvertrag der neuen Regierung aufgenommen wurde, zeigt seine dauerhafte Aktualität.²¹

Über die Ausnahmen des § 10 ArbZG hinaus ist die Bundesregierung gem. § 13 Abs. 1 ArbZG ermächtigt, durch Regelungen „zur Vermeidung erheblicher Schäden“ die Bereiche des § 10 ArbZG näher zu bestimmen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 ArbZG) oder wegen dringenden Bedarfs, möglicher besonderer Belastungen und Gefahren in Betrieben oder aus Gründen des Gemeinwohls weitere Ausnahmen zuzulassen und zu konkretisieren (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 ArbZG).

Da gegenwärtig die Bundesregierung von dieser Ermächtigung (noch) keinen Gebrauch gemacht hat, haben subsidiär die Länder gem. § 13 Abs. 2 ArbZG die Mög-

13 Umstritten, wie hier Steinhauer, Bibliotheksdienst Bd. 53, S. 440, 448; Verch, Bibliotheks-sonntag, S. 103 f. anderer Ansicht OVG Hamburg, Urteil v. 30.09.1986, GewArch 1987 (allerdings auf anderem Rechtsstand), S. 102, 103; Anzinger/Koberski, Kommentar zum Arbeitszeitgesetz, 5. Aufl. Frankfurt am Main 2020, § 10 Rn. 48.

14 Verch, Der Bibliotheks-sonntag, S. 80.

15 Zu einem früheren Antrag aus den Reihen des Bundesrates vgl. Steinhauer, Bibliotheksdienst Bd. 53, S. 440, 443.

16 Der Antrag der Grünen unter BT-Drs. 19/7737, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/077/1907737.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025; der Antrag der FDP unter BT-Drs. 19/23304, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/233/1923304.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

17 BT-Drs. 19/31074, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/310/1931074.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

18 BT-Drs. 19/236, S. 30599D bzw. S. 30603C, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19236.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

19 Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, S. 97, abrufbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

20 BT-Drs. 20/12966, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/129/2012966.pdf>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

21 Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“, S. 120, Z. 3834/3835; abrufbar unter <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>, zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

lichkeit, über Rechtsverordnungen entsprechende Regelungen zu erlassen.²² Diese Möglichkeit wird hinsichtlich des Bibliothekssektors auch nicht dadurch verwehrt, dass der Bundesgesetzgeber in § 10 Abs. 1 Nr. 7 ArbZG eine spezifische Art von Bibliotheken vom Sonntagsverbot ausgenommen hat (nämlich die wissenschaftlichen Bibliotheken), andere aber nach seiner Güterabwägung gerade nicht (im Sinne eines „beredten Schweigens“). Es gibt keinerlei Hinweise darauf, dass hier eine abschließende Regelung gedacht war.²³

Damit eine entsprechende Ausnahme auf Landesebene wirksam werden kann, sind zweierlei Normsetzungen von Nöten: eine feiertagsrechtliche Ausnahme und eine arbeitszeitrechtliche Ausnahme im Sinne des § 13 Abs. 2 ArbZG. Das Land Hessen hat hier im Jahr 2010 den Anfang gemacht: Zunächst wurde das Hessische Feiertagsgesetz um eine Ausnahme für Videotheken und Bibliotheken ergänzt (§ 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HFeiertagsG)²⁴, 2011 mit der Neufassung der hessischen Bedarfsgewerbeordnung²⁵ (§ 1 Nr. 1 HessBedGewO) die entsprechende arbeitszeitrechtliche Erlaubnis hinzugefügt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die letztere Norm mit Urteil v. 26.11.2014 – 6 CN 1/13 für unwirksam erklärt. Es hat hier ausdrücklich auf die mögliche Ausleihmöglichkeit abgehoben, die bei entsprechender Planung des Einzelnen für eine Nutzung der Bibliotheken eben keine Sonntagsöffnung notwendig mache.²⁶ Die hessische Lösung blieb damit unvollständig. Dass das BVerwG in diesem Urteil tatsächliche Feststellungen dazu traf, was für die Erholung und Erbauung der Bevölkerung förderlich ist und was nicht, ist auf Kritik gestoßen.²⁷ Eine echte empirische Basis fehlte auch hier.

III. Das Schicksal der nordrhein-westfälischen Sonntagsöffnung

1. Das Gesetzgebungsverfahren

Den nächsten (und bisher letzten) Versuch unternahm das Land Nordrhein-Westfalen.²⁸ Da § 4 Nr. 1 Feiertagsgesetz NRW bereits alle Arbeiten erlaubt, deren Ausführung nach Bundes- oder Landesgesetz erlaubt sind, war eine Änderung des Feiertags-

22 Dies geschieht in nahezu allen Ländern über sog. Bedarfs- bzw. Bedürfnisgewerbeordnungen, vgl. Buhlinger, Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, Bd. 2, 6. Aufl. München 2024, Rn. 45 f.

23 So auch OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE.

24 HessGVBl. I S. 10.

25 HessGVBl. I S. 664.

26 BVerwG, Urteil v. 26.11.2014, 6 CN 1/13, Rn. 33, 40; näher hierzu Steinhauer, Bibliotheksdienst Bd. 53, S. 440, 444.

27 Z.B. Wiebauer, Sonntagsarbeit und Bedürfnisse der Bevölkerung, NVwZ 2015, 543, S. 546, 547.

28 Eine Einordnung (im Vorfeld der Änderung der BedGewV NRW) bietet Steinhauer, Bibliotheksdienst Bd. 53, S. 440, 445 f.

gesetzes nicht nötig. Dagegen wurde die Änderung der Bedarfsgewerbeverordnung mit dem sog. Bibliotheksstärkungsgesetz vom 29.10.2019²⁹ umgesetzt.

§ 1 Abs. 1 Nr. 11 BedGewV NRW bestimmt nunmehr, dass öffentliche Bibliotheken an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich bis zu sechs Stunden Mitarbeitende beschäftigen dürfen, soweit sie in ihrer Tätigkeit dem (gleichzeitig erlassenen) § 10 Kulturfördergesetz NRW genügen. Die letztere Norm wiederum betont neben den klassischen Tätigkeiten des Bücherverwahrens und -ausleihens die kommunikativen und teilhabe-relevanten Aspekte moderner Bibliotheksarbeit:

„Die öffentlichen Bibliotheken sind nach Maßgabe der Bestimmungen ihres Trägers Orte der Kultur. Insofern dienen sie

[...]

2. der Begegnung, Kommunikation, dem kulturellen Austausch und der gesellschaftlichen Integration,

[...]

4. der Vermittlung von allgemeiner, interkultureller und staatsbürgerlicher Bildung sowie

5. der demokratischen Willensbildung und gleichberechtigten Teilhabe, insbesondere durch ein vielfältiges Presseangebot.“ (§ 10 Kulturfördergesetz NRW).

§ 1 Abs. 1 Nr. 11 BedGewV NRW wurde am 01.12.2021, also während des laufenden Gerichtsverfahrens, durch Art. 7 Kulturrechtsneuordnungsgesetz³⁰ noch einmal geändert und angepasst. Der Paragraf verwies nun statt auf § 10 Kulturfördergesetz NRW auf §§ 47, 48 des neu erlassenen Kulturgesetzbuchs NRW. Beide Normen unterscheiden sich vor allem in Aufbau und sprachlicher Gestaltung, weniger im Inhalt. Auch das Kulturgesetzbuch betont die über den unmittelbaren Umgang mit Medien hinausgehende Rolle (öffentlicher) Bibliotheken:

„Als Kultureinrichtungen stellen sie Räume für Begegnungen, Kommunikation, Integration und Kreativität zur Verfügung, gestalten diese aktiv und bieten ein vielfältiges Programm an. Sie haben auch die Funktion eines Dritten Orts...“ (§ 47 Abs. 3 KulturGB NRW)

„... Sie ermöglichen Nutzerinnen und Nutzern einen niedrigschwelligen und ungehinderten Zugang zu Informationen und tragen so wesentlich zur Vermittlung von allgemeiner, interkultureller und staatsbürgerlicher Bildung bei. Zudem ermöglichen und unterstützen sie die demokratische Willensbildung und gleichberechtigte Teilhabe sowie die gesellschaftliche Integration.“ (§ 48 KulturGB NRW).

Die Anpassung der Norm während des laufenden Verfahrens, die lediglich die Verweisung auf ein neues Gesetz beinhaltete, erwies sich später als Knackpunkt im gerichtlichen Verfahren.

²⁹ GV. NRW, S. 852.

³⁰ GV. NRW, S. 1345.

2. Die Entscheidung des OVG Münster

Gegen § 1 Abs. 1 Nr. 11 BedGewV NRW beantragte die Gewerkschaft ver.di am 28.05.2020 gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ein Normenkontrollverfahren beim OVG Münster. Dabei hat sie im Wesentlichen das vorgebracht, was das Bundesverwaltungsgericht gegen die hessische Regelung eingewandt hatte: Es bestehe gerade kein besonderes Bedürfnis an einer sonntäglichen Öffnung, die den Sonntagsschutz überwiege. Vielmehr könne die vorausgeplante Ausleihe von Medien dem Bedarf der Bevölkerung weitgehend abhelfen. Der grundrechtliche Sonntagsschutz überwiege einen etwaigen, spontanen Bedarf.³¹

Das OVG Münster gab dem beklagten Land mit Urteil vom 01.06.2023, Az. 4 D 94/20.NE in vollem Umfang recht. Zwar spreche das Arbeitszeitgesetz klar aus, dass Sonntagsfreiheit die Regel, die Sonntagsarbeit die Ausnahme sein müsse.³² Bei der inhaltlichen Beurteilung der Notwendigkeit von Ausnahmen durch den Landesgesetzgeber seien dem überprüfenden Gericht jedoch Grenzen gesetzt. Der Maßstab des Verordnungsgebers sei nur eingeschränkt überprüfbar, nämlich in Bezug darauf, ob die beim Erlass angenommenen Umstände als solche schlüssig und vertretbar beurteilt sind. Dies sei hier nach Ansicht des Gerichtes der Fall.³³

Mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur hessischen Regelung und zur Abgrenzung zum damaligen Fall setzte sich das OVG Münster ebenfalls auseinander und extrahierte der Entscheidung den Grundsatz, dass nicht nur die bloße Abwesenheit von Arbeit am Sonntag geschützt sei. Vielmehr könne ein durch die Sonntagsarbeit zu vermeidender erheblicher Schaden im Sinne des § 13 Abs. 1 ArbZG auch darin gesehen werden, dass das Bedürfnis, die freie Zeit nach grundsätzlichem Belieben des Einzelnen jenseits von werktäglichem Erwerb zu nutzen, nicht erfüllt sei.³⁴

In diesem Rahmen war das Gericht überzeugt, dass ein überwiegendes Bedürfnis für einen niederschweligen Zugang zu einem nichtkommerziellen Ort der Kultur vorläge.³⁵ Zum Beleg berief sich das OVG Münster sehr ausführlich auf Stellungnahmen der bibliothekarischen und kommunalen Berufs- und Interessenverbände bzw. Sachverständigen im Gesetzgebungsverfahren.³⁶

Die Entscheidung knüpft damit unmittelbar an die weite und umfassende Definition der § 10 Kulturförderungsgesetzes NRW bzw. §§ 47, 48 KulturGB NRW an, die nicht die althergebrachten, mehr technischen Funktionen der Bibliothek (wie die Bücherausleihe) betonen. Vielmehr steht der Charakter des Dritten Ortes als Bildungs- und Austauschorganisation mit gesellschaftlicher Wirkung und gesellschaftlichem Anspruch im Mittelpunkt. Neben die bloße Information tritt gleichrangig die kommunikative, soziale und damit für das Gemeinwesen elementare Zwecksetzung. Diese kann am

31 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 28.

32 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 103.

33 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 107–109, 122–124.

34 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 88.

35 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 117.

36 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 127–140.

Sonntag trotz aller denkbaren Vorausplanung nicht anders als durch Öffnung der Bibliotheken und Einsatz von Fachpersonal verwirklicht werden.³⁷

Darin liegt wohl auch die wesentliche Differenz zur gerichtlichen Bewertung gegenüber der hessischen Regelung. § 1 Abs. 1 Nr. HessBedGewV³⁸ v. 12.10.2011 regelte die Sonntagsarbeit für solche öffentlichen Bibliotheken, die der Definition von § 5 HessBiblG in der Fassung v. 20.09.2010 genügten.³⁹ Dieser bestimmt schnörkellos als Zielsetzung der öffentlichen Bibliotheken:

„Öffentliche Bibliotheken dienen der schulischen, beruflichen und allgemeinen Bildung und Information, der Vermittlung von Medien- und Informationskompetenz sowie der Pflege von Sprache und Literatur. Öffentliche Bibliotheken und die an den Schulen des Landes bestehenden Schulbibliotheken sollen in besonderer Weise der Leseförderung von Kindern und Jugendlichen verpflichtet sein.“ (§ 5 Abs. 2 HessBiblG).

Die hessische Regelung vermittelt damit ein viel klassischeres Bild von der öffentlichen Bibliothek im Sinne einer kommunalen Leihbücherei und zeigt nur zaghafte Ansätze einer darüberhinausgehenden Bedeutung. Diese Unschärfe vermied demgegenüber das Land Nordrhein-Westfalen durch die gesetzliche Gestaltung sowie seiner ausführlichen Gesetzes- bzw. Verordnungsbegründung, die den sozialen, bildenden und demokratiefördernden Aspekt der Bibliothekstätigkeit betont und deren Inhalte es im Normkontrollverfahren vor dem OVG wiederholte und vertiefte.⁴⁰

In etwa ist dieser Unterschied auch direkt in § 1 Abs. 1 Nr. 1 HessBedGewV sichtbar: Die gesetzliche Regelung in Hessen setzte seinerzeit Videotheken und Bibliotheken unmittelbar nebeneinander. Das war für die Bibliotheken wohl eher unglücklich: Videotheken (soweit im Jahr 2025 noch vorhanden) dürften tatsächlich einen ganz primären Unterhaltungs- und ggf. Bildungszweck haben, die sprachlich naheliegende Parallele daher nicht gegeben sein⁴¹. Der Aufenthalt und Austausch mit anderen Nutzenden tritt demgegenüber erheblich in den Hintergrund, soweit er überhaupt relevant ist.

3. Die Entscheidung des BVerwG

Das OVG Münster hatte die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Von dieser Möglichkeit hat die klagende Gewerkschaft Gebrauch gemacht.

Mit der Frage, ob Bibliotheken an Sonn- und Feiertagen öffnen dürfen, hat sich das Bundesverwaltungsgericht dann aber gar nicht inhaltlich befassen müssen. Vielmehr

37 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 114.

38 GVBl. I, S. 664.

39 GVBl. I, S. 295, entspricht nunmehr § 7 HessBiblG.

40 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 34.

41 Das BVerwG verwies daher schlicht auf die seine Ausführungen zu den Videotheken: „Aus denselben Gründen ist [die Sonntagsarbeit] in öffentlichen Bibliotheken nicht erforderlich.“, BVerwG, Urteil v. 26.11.2014 – 6 CN 1.13, Rn. 40.

hat es einen ganz anderen, formalen Punkt in den Mittelpunkt gerückt, der auch das OVG Münster vorrangig zur Zulassung der Revision bewogen hatte, nämlich die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO. Zwar hat das BVerwG festgestellt, dass seine Überprüfungsbefugnis nicht auf diesen Punkt beschränkt war, sondern eine vollumfängliche Überprüfung des Urteils möglich gewesen wäre.⁴² Dies blieb allerdings eine theoretische Option.

Der Antrag nach § 47 VwGO muss nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der zu überprüfenden Rechtsvorschrift gestellt werden. Komplexer wird die Lage, wenn die angegriffene Norm während des Normkontrollverfahrens geändert wird. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich ausführlich mit der Erwägung des OVG Münster auseinandergesetzt, dass die zwischenzeitliche Änderung der Norm durch Art. 7 Kulturrechtsneuordnungsgesetz NRW (der nunmehrige Verweis auf die §§ 47, 48 Kulturgesetzbuch NRW) für die Frage der Antragsfrist hier unerheblich sei.

Grundsätzlich begründet jede Änderung der angegriffenen Norm eine neue Antragsfrist, die durch erneute (Änderungs-)Antragsstellung zu wahren ist.⁴³ Ein Änderungsantrag lag hier nach gerichtlichem Hinweis vor. Eine etwaige Jahresfrist, die mit dem 15.12.2021 zu laufen begonnen hatte, war bei Stellung des Änderungsantrages am 20.01.2023 aber jedenfalls schon abgelaufen. Das OVG Münster hatte für den vorliegenden Fall jedoch die Parallele zu Änderungsverwaltungsakten gezogen, die materiell unteilbar seien und die das Bundesverwaltungsgericht auch für Bebauungspläne angedacht hatte.⁴⁴ Der Antragsteller habe hier regelmäßig ein übergreifendes Rechtsschutzersuchen, das er auch nach kleineren Änderungen weiterverfolgen wolle. Die Beachtung auch formaler Änderungen im Prozessverlauf sei unzumutbar. Andernfalls könne er den Rechtsstreit schließlich für erledigt erklären.⁴⁵

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Ansicht verworfen; es hat den geänderten Antrag als verfristet und damit unzulässig betrachtet. Es seien zwar Fälle denkbar, in denen eine Änderung der angegriffenen Norm tatsächlich kein neues Rechtsschutzersuchen, d.h. keinen neuen Antrag, notwendig mache. Die Antragsfrist beginne aber nur dann nicht abermals zu laufen, wenn die Neuregelung offenkundig keine inhaltliche Änderung bewirkt.⁴⁶ Dabei könne auch eine klarstellende und präzisierende Anpassung eine inhaltliche Änderung mit der Folge einer neuen Belastung des Antragstellenden darstellen.⁴⁷ Eine Ausnahme für Änderungsfassungen von Rechtsverord-

42 BVerwG, Urteil v. 11.12.2024 – 8 CN 2.23, Rn. 14.

43 St. Rspr., BVerwG, Urteil v. 30.09.2009 – 8 CN 1.08; BVerwG, Beschluss v. 27.09.2021 – 6 BN 1.21.

44 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 54.

45 OVG Münster, Urteil v. 01.06.2023 – 4 D 94/20.NE, Rn. 54.

46 BVerwG, Urteil v. 11.12.2024 – 8 CN 2.23, Rn. 18.

47 BVerwG, Urteil v. 11.12.2024 – 8 CN 2.23, 18, vgl. auch BVerwG, Urteil v. 30.09.2009 – 8 CN 1.08; BVerwG, Beschluss v. 27.09.2021 – 6 BN 1.21.

nungen sei dem § 47 Abs. 2 VwGO nicht zu entnehmen. Die Annahme einer materiell unteilbaren Regelung analog zu Verwaltungsakten sei hier nicht am Platze.⁴⁸

Diesem Ergebnis ist für den vorliegenden Fall soweit zu folgen, dass das Kulturge-setzbuch die Funktion öffentlicher Bibliotheken sprachlich abweichend umreißt und damit eine mehr als formale Änderung darstellt.

Bei inhaltlicher Betrachtung weisen die §§ 47, 48 KulturGB NRW den Bibliotheken aber keine wesentlichen neuen Aufgaben oder Ziele zu. Gegenüber § 10 Kulturförder-gesetz NRW ist die Änderung insgesamt minimal ausgeprägt und in einer für die Ent-scheidung über die Rechtmäßigkeit der Sonntagsöffnung kaum relevanten Weise erfolgt. Das Ergebnis mag für den Rechtsfrieden im Sinne der Bestandskraft der Norm förderlich sein, dem Rechtsschutzbedürfnis des Einzelnen stellt es aber hohe Hürden auf.⁴⁹

IV. Wertung und Ausblick

Lipsia locuta, causa finita? Ist mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die nord-rhein-westfälische Regelung nun endgültig gesichert? Nicht einmal dies. Zwar ist im Wege des Normkontrollverfahrens nach § 47 VwGO die Bedürfnisgewerbeordnung NRW (vorbehaltlich etwaiger verfassungsrechtlicher Rechtsbehelfe) nicht mehr mit Wirkung gegen jedermann angreifbar. Damit ist die Sonntagsöffnung in Nordrhein-Westfalen zunächst gesichert. Aufgrund der inzidenten Verwerfungskompetenz der Gerichte für untergesetzliche Normen (um eine solche handelt es sich trotz des hier gegangenen Weges über das Landesparlament) ist es aber nicht ausgeschlossen, dass mit Wirkung *inter partes* andere Gerichte die Nichtanwendbarkeit feststellen. Das schadet der Rechtssicherheit umso mehr. Bietet das Urteil damit die erhoffte Signalwir-kung für die Bundesebene oder immerhin für weitere Länder, nachzuziehen? Das bleibt abzuwarten. Ein Freibrief für die Sonntagsöffnung ist die Zurückweisung wegen eines Formaliums in jedem Fall nicht.

Es wäre auch vor diesem Hintergrund vorzugswürdig gewesen, der Argumentation des OVG Münster zu folgen und sich inhaltlich mit der Sonntagsöffnung zu befassen. Der Rechtssicherheit, mit der das BVerwG seine Auffassung zur Antragsfrist begrün-det, wäre mit der Wirkung über das Verfahren zwischen den vorliegenden Parteien hinaus mehr gedient gewesen.

Interessierten Landesgesetzgebern wird dennoch anzuraten sein, sich an den ausge-wogenen nordrhein-westfälischen Regelungen zu orientieren. Auch der Bundesgesetz-geber bleibt aufgerufen, auf diesem Wege vor Ort in den Kommunen Demokratie- und Gemeinsinn zu fördern. Die Herausforderungen für die Gesellschaft, der man mit der Sonntagsöffnung u.a. begegnen will, zeigen sich nämlich bundesweit.

48 BVerwG, Urteil v. 11.12.2024 – 8 CN 2.23, Rn. 20.

49 Kritisch zum Fristerfordernis insgesamt z.B. auch Schenke/Schenke, Kommentar zur Ver-waltungsgerichtsordnung, 30. Aufl. München 2024, § 47 Rn. 84.

Es bleiben letztlich Zweifel, ob der eröffnete Rechtsrahmen in Zeiten des Fachkräftemangels und der knappen öffentlichen Kassen auch in der Breite der öffentlichen Bibliotheken umsetzbar ist. In eine ähnliche Richtung ging denn auch die außergerichtliche Kritik der klagenden Gewerkschaft.⁵⁰ Sollten sich die Ziele des Gesetzgebers aber auch nur punktuell verwirklichen oder fördern lassen, so könnten die öffentlichen Bibliotheken in diesen Tagen einen wichtigen Beitrag für die gesellschaftliche Stabilität leisten. Die Möglichkeit dazu sollte ihnen nicht genommen werden.

⁵⁰ Vgl. dazu auch <https://gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/mein-arbeitsplatz/archive-bibliotheken-dokumentation/++co++d78e8fac-7d6d-11ee-80e8-001a4a160111> und <https://publik.verdi.de/ausgabe-202401/der-letzte-konsumfreie-ort>, beide zuletzt abgerufen am 10.05.2025.

Zusammenfassung: Das Bundesverwaltungsgericht hat am 14.11.2024 die Sonntagsöffnung nordrhein-westfälischer Bibliotheken im Ergebnis gebilligt, nachdem es zehn Jahre zuvor die entsprechende hessische Regelung verworfen hatte. Es schloss sich jedoch nicht ausdrücklich dem Oberverwaltungsgericht Münster als Vorinstanz an, sondern hielt die vorgelegte Revision lediglich wegen eines Fristversäumnisses für unzulässig. Das Oberverwaltungsgericht hatte zuvor überzeugend die Wichtigkeit moderner Aspekte der Bibliotheken zur Meinungsbildung in der Demokratie und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt betont und die Landesregelung zur Sonntagsöffnung auf dieser Grundlage aufrechterhalten. Diese Ziele finden sich umfänglich in der nordrhein-westfälischen Regelung. Während die Sonntagsöffnung in Nordrhein-Westfalen damit gesichert ist, bietet die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts den übrigen Landesgesetzgebern keine eindeutige Sicherheit für analoge Regelungen. Eine Bundesregelung ist rechtlich möglich und wäre der Situation angemessen.

Summary: On November 14, 2024, the German Federal Administrative Court approved the Sunday opening of libraries in North Rhine-Westphalia, after having rejected the corresponding regulation in Hesse ten years before. However, it did not expressly agree with the Münster Higher Administrative Court as the lower court, but merely considered the submitted appeal to be inadmissible due to a missed time-limit. The High Administrative Court had previously convincingly emphasized the importance of modern aspects of libraries for opinion-forming in democracy and for social cohesion and upheld the state regulation on Sunday opening on this basis. These objectives can be found extensively in the North Rhine-Westphalian regulation. While Sunday opening in North Rhine-Westphalia is thus secured, the decision of the Federal Administrative Court does not offer the other state legislatures any clear security for analogous regulations. A federal regulation is legally possible and would be appropriate for the situation.



© Christoph Wohlstein