

## Neues Ladenöffnungsgesetz NRW – Anwendung in der Praxis

Im Rahmen des Entfesselungspaketes I wurde auch das Ladenöffnungsgesetz (LÖG NRW) geändert. Dies betrifft insbesondere die Voraussetzungen für die Freigabe von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen durch die Kommunen. Bis dahin war dies nur aus Anlass einer örtlichen Veranstaltung möglich. Mit der Neufassung wurde der Anlassbezug abgeschafft und als Voraussetzung für die Festlegung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen durch kommunale ordnungsbehördliche Verordnungen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für die Ladenöffnung festgeschrieben. Das LÖG NRW beschreibt jetzt – nicht abschließend - fünf Sachgründe für ein öffentliches Interesse in diesem Sinne. Danach genügt, wenn die Öffnung

1. im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung erfolgt,
2. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes dient,
3. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient,
4. der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- und Ortsteilzentren dient oder
5. der überörtlichen Sichtbarkeit der Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen dient.

Neu ins Gesetz aufgenommen wurde eine Regelvermutung, nach der von einem Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung auszugehen ist, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt. Diese Regelvermutung soll es den Kommunen erleichtern, diesen Sachgrund heranzuziehen und dann das Vorliegen bezogen auf den Einzelfall zu begründen, zumal in der Vergangenheit in der Rechtsprechung zum LÖG NRW alter Fassung gerade die Aspekte „räumliche und zeitliche Nähe“ von großer Bedeutung waren.

Ziel der Neuregelung ist es, den Kommunen die Festsetzung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen zu erleichtern. So ist z.B. bereits in der Gesetzesbegründung festgelegt und auch gerichtlich akzeptiert worden, dass Kommunen bei Zugrundelegung von örtlichen Veranstaltungen keine vergleichende Besucherprognose mehr vorlegen müssen. Kommunen sollen z.B. auch dazu ermutigt werden, verkaufsoffene Sonntage in Konzepte zu integrieren, die dazu beitragen, den stationären Einzelhandel angesichts der Konkurrenz des Online-Handels zu stärken, attraktive Stadtstrukturen zu festigen und Innenstädte zu beleben. Dabei gilt es auch dem geänderten Freizeit- und Einkaufsverhalten der Bevölkerung Rechnung zu tragen, ohne den verfassungsrechtlich normierten Sonn- und Feiertagsschutz über die Maßen einzuschränken.

Inzwischen haben Verwaltungsgerichte und das Oberverwaltungsgericht (OVG) in Münster über diverse verkaufsoffene Sonntage nach neuem Recht entschieden. Zur Grundlage der Rechtsprechung haben die Gerichte dabei immer den verfassungs-

rechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz gemacht und daran die zu beurteilenden ordnungsbehördlichen Verordnungen der Gemeinden für verkaufsoffene Sonntage gemessen. Abgestellt wird bei allen Beschlüssen zudem auf die maßgebliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Sonntag als Tag der Arbeitsruhe, Erholung und religiösen Einkehr geschützt ist. Das alleinige Umsatzinteresse der Geschäftsinhaber rechtfertigt eine Ladenöffnung ebenso wenig wie das Shopping-Interesse der Kunden. Der Ausnahmecharakter der Ladenöffnung muss nach außen sichtbar werden. Alle Gerichte betonen, dass für jede Ladenöffnung ein Sachgrund von so großem Gewicht vorliegen muss, dass eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz gerechtfertigt ist.

Der von den Gemeinden zumeist herangezogene und somit zentrale Sachgrund des Zusammenhangs mit einer örtlichen Veranstaltung setzt in Fortführung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Anlassbezug weiterhin voraus, dass die Veranstaltung im Vordergrund steht und die Ladenöffnung bloßes Anhängsel der Veranstaltung ist. Hier sind Charakter, Größe, Zuschnitt und Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung von grundlegender Bedeutung. Gemeint sind – wie bereits in Zeiten des Ladenschlussrechts – Veranstaltungen, die einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen und der Besucherstrom also nicht erst durch die Ladenöffnung ausgelöst wird. Liegt eine solche Veranstaltung vor, ist eine Ladenöffnung unmittelbar angrenzend an die Veranstaltung grundsätzlich unstrittig. Ein Verzicht auf diese räumliche Nähe kann z.B. dann in Betracht kommen, wenn es sich – wie bei einer Leitmesse oder einem überregional attraktiven großen Weihnachtsmarkt – um eine Veranstaltung handelt, die in erheblichem Umfang Besucher anzieht. Aber auch dann bedarf es einer eingehenden Beschreibung der Ausstrahlungswirkung. Die Veranstaltung und die Öffnung der Geschäfte müssen sich zeitlich auch nicht überschneiden.

Da die neuen Sachgründe Nr. 2 - 5 (s.o.) sehr weit gefasst sind, wird das vorgeschriebene Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes laut Rechtsprechung nur bei restriktiver Auslegung gewahrt. Allein das allgemeine Vorliegen eines der gesetzlichen Sachgründe reicht danach nicht. Gefordert wird der Nachweis besonderer örtlicher Problemlagen bezogen auf den jeweiligen Sachgrund. Maßnahmen zur Belebung der Innenstadt, zur Stärkung zentraler Versorgungsbereiche und zur Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandels müssen zwar grundsätzlich in erster Linie während der normalen Ladenöffnungszeiten erfolgen. Im Rahmen einer schlüssig verfolgten konzeptionellen Gesamtstrategie der Gemeinde können vereinzelte räumlich und zeitlich begrenzte Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen jedoch zulässig sein, um hiermit städtebauliche, gesellschaftspolitische oder wirtschaftspolitische Ziele der Gemeinde jenseits des Umsatzinteresses der Verkaufsstelleninhaber zu verfolgen.

Um dies zu belegen, können Kommunen z.B. ihre Einzelhandelskonzepte, städtebauliche Aktivitäten oder Anstrengungen im Stadtmarketing heranziehen oder einen hohen Anteil an Leerständen nachweisen. Solche Daten oder Erkenntnisse über sog. „Trading-down-Effekte“ sollten die Gemeinden deshalb erheben und in der Begrün-

derung der ordnungsbehördlichen Verordnung anführen. Es genügt allerdings nicht, lediglich auf die Gesetzesbegründung oder die allgemeine Konkurrenz zum Online-Handel hinzuweisen.

Anerkannt ist, dass eine Kombination der Sachgründe eine Ladenöffnung rechtfertigen kann, weil das Gewicht des öffentlichen Interesses naturgemäß insgesamt größer ist, wenn mehrere Sachgründe vorliegen oder jedenfalls nicht unerheblich berührt sind. Deshalb kann einer örtlichen Veranstaltung selbst dann Bedeutung zukommen, wenn sie für sich alleine nicht von hinreichendem Gewicht ist, um eine Verkaufsstellenöffnung zu rechtfertigen. Sie kann nämlich nach außen sichtbar machen, dass es sich bei der Ladenöffnung um einen Ausnahmefall und eine Abweichung vom Grundsatz des Sonn- und Feiertagsschutzes handelt.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die seit der Entscheidung des BVerwG in 2015 in der Rechtsprechung bestehende Tendenz zu einer sehr strengen Handhabung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen auch unter dem neuen LÖG NRW fortsetzt. Gerichtsentscheidungen zugunsten von Kommunen wie z.B. Gütersloh, Solingen und Essen zeigen aber, dass jetzt Ladenöffnungen auf Basis der Neuregelung rechtssicher vorgenommen werden können.

Umso wichtiger ist und bleibt es, dass die Kommunen für jeden Einzelfall prüfen, nachvollziehbar dokumentieren und begründen, dass ein Sachgrund tatsächlich vorliegt und, gegebenenfalls in Kombination mit anderen, gewichtig genug ist, um die konkrete Sonntagsöffnung zu rechtfertigen.

Vor diesem Hintergrund hat auch der Gesetzgeber bereits bei der Novellierung des LÖG Regelungen getroffen, um sicherzustellen, dass der Sonn- und Feiertagsschutz die Regel ist, erhalten bleibt und Sonn- und Feiertagsöffnungen die Ausnahme sind. Bereits in der Begründung des Gesetzentwurfs wird mehrfach betont, dass die Gemeinden das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen im Einzelfall prüfen, begründen und abwägen müssen.

Hierfür hat das Wirtschaftsministerium eine umfangreiche Anwendungshilfe veröffentlicht, die auf verschiedenste Aspekte eingeht und in einer FAQ-Form Hilfestellungen bietet. Sie ist auf der Website des Wirtschaftsministeriums herunterladbar.