



Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten

(Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)

**Anlage zur Anwendungshilfe für die Kommunen und den Handel
im Umgang mit dem neugefassten § 6 LÖG NRW**

(Stand: Februar 2020)

Herausgegeben durch das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und
Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhalt

A.	Einleitung.....	3
B.	Wesentlicher Inhalt der Neuregelung	4
C.	Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1).....	9
D.	Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots (Nr. 2).....	19
E.	Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)	26
F.	Ladenöffnung dient Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren (Nr. 4).....	31
G.	Ladenöffnung steigert überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort, insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen (Nr. 5).....	34
H.	Kumulation von Sachgründen	37
I.	Werbemaßnahmen.....	39
J.	Verfahrensfragen.....	41
K.	Exkurs: Anwendungsbereich des LÖG NRW am Beispiel von Reisebüros.....	46

A. Einleitung

Der nordrhein-westfälische Landtag hat am 21. März 2018 das Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I – beschlossen¹ und damit auch das Ladenöffnungsgesetz NRW geändert. Das Gesetz ist am 29. März 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden (GV. NRW S. 172) und am 30. März 2018 in Kraft getreten.

Durch die vorliegende Anwendungshilfe möchte die Landesregierung die Kommunen, den Handel und die weiteren Beteiligten bei der Anwendung des neuen Rechts unterstützen. Sonn- und feiertägliche Ladenöffnungen auf der Grundlage des neuen Rechts sind mehrfach vor den Verwaltungsgerichten angegriffen worden. Eingearbeitet worden ist deshalb bei der Fortschreibung der Anwendungshilfe vor allem die bisher ergangene Rechtsprechung; dabei hat insbesondere die Rechtsprechung des OVG NRW Berücksichtigung gefunden.

¹ Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I v. 22. März 2018, GV. NRW. Nr. 8 vom 29.03.2018.

B. Wesentlicher Inhalt der Neuregelung

Der Gesetzgeber hat die Anzahl der zulässigen Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen seit dem 30.03.2018 auf acht beschränkt. Hierzu ist folgende Regelung getroffen worden:

- Die Gemeinden können durch Verordnung eine Ladenöffnung an jährlich bis zu 8 nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- und Feiertagen gestatten. Die Festsetzung kann dabei für das gesamte Gemeindegebiet oder bestimmte Bezirke bzw. Ortsteile (oder auch kleinere Bereiche innerhalb dieser Unterteilungen) erfolgen. In diesem Fall dürfen innerhalb der Gemeinde nicht mehr als 16 Sonn- und Feiertage je Kalenderjahr freigegeben werden.
- Die Freigabe darf erst ab 13.00 Uhr und auch dann nur für einen Zeitraum von bis zu 5 Stunden erfolgen.
- Die Freigabe ist für das gesamte Gemeindegebiet höchstens an einem Adventssonntag zulässig. Erfolgt eine beschränkte Freigabe z.B. auf Bezirke oder Ortsteile, dürfen nicht mehr als zwei Adventssonntage je Gemeinde freigegeben werden. Ausgenommen sind der 1. und 2. Weihnachtstag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, die stillen Feiertage im Sinne des Feiertagsgesetzes NRW, der 1. Mai, der 3. Oktober und der 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Sonntag fällt.

Neben diesen Änderungen hat der Landesgesetzgeber auch die Sachgründe neugefasst, die vorliegen müssen, damit eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden kann. Dabei hat er sich von folgenden Erwägungen leiten lassen:

Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung² betont, dass der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe verpflichtet ist. Dabei muss er beachten, dass die typische werktägliche Geschäftigkeit in der Regel an Sonn- und Feiertagen ruhen muss; es gilt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Ausnahmen vom Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe sind jedoch zum Schutz höherer, gleichwertiger oder sonstiger gewichtiger Rechtsgüter möglich, solange der Gesetzgeber die Mindestanforderungen an den Sonn- und Feiertagsschutz wahrt. Die Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz ist nur zulässig, wenn es hierfür einen rechtfertigenden Sachgrund gibt und die Ausnahmen für die Öffentlichkeit klar erkennbar bleiben. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potentieller Käufer genügen nicht. Auch die Konkurrenz durch den Online-Handel genügt nach der Rechtsprechung des BVerfG für sich nicht, um eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Je weitreichender die Freigabe der Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ist, umso gewichtiger müssen angesichts der dann stärkeren werktäglichen Prägung des Tages die Sachgründe sein, die die Ausnahme rechtfertigen. Nicht jedes noch so geringe öffentliche Interesse ist deshalb ausreichend. So hat das

² BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 152, 156, juris.

BVerfG z.B. für eine flächendeckende, das gesamte Gemeindegebiet erfassende allgemeine 24 Stunden-Öffnung an Sonn- und Feiertagen ein herausragend gewichtiges öffentliches Interesse verlangt.³ Anerkannt hat das BVerfG im Übrigen, dass dem Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung und Erstellung eines Schutzkonzepts für die Gewährleistung des Sonn- und Feiertagsschutzes ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt.⁴

Von dieser Ausgestaltungsbefugnis hat der Landesgesetzgeber durch die Neufassung des § 6 Abs. 1 LÖG NRW Gebrauch gemacht.

Die grundlegende Neuerung des § 6 Abs. 1 LÖG NRW besteht darin, dass eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen nicht mehr von einem Anlassbezug abhängt. Der Gesetzgeber lässt eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen vielmehr zu, wenn hierfür ein öffentliches Interesse besteht. Die Sachgründe, die ein öffentliches Interesse darstellen können, benennt der Gesetzgeber in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW beispielhaft. Eine solche Regelung entspricht der Rechtsprechung des BVerfG. Hiernach wird für eine Ausnahme von der grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsruhe ein gewichtiger Sachgrund, nicht hingegen ein Anlass, wie nach § 6 Abs. 1 LÖG NRW a.F. verlangt.⁵

Mit der Neuregelung hat sich der Gesetzgeber für eine zweistufige Lösung entschieden. Im Gesetz hat er die grundsätzlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen geregelt und dabei – nicht abschließend – Sachgründe benannt, die als öffentliche Interessen eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können.

Aufgabe der Gemeinde ist es, im Rahmen des Erlasses einer Verordnung zur Zulassung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen das Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses zu prüfen. In diesem Zusammenhang muss sie anhand der konkreten Umstände des Einzelfalles insbesondere darlegen und begründen, warum im Einzelfall ein hinreichendes öffentliches Interesse aufgrund eines oder mehrerer der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW benannten Sachgründe oder eines anderen Sachgrundes vorliegt.⁶ Das öffentliche Interesse kann sich auch aus einer Kombination der Sachgründe ergeben.⁷ Es genügt nicht, dass die Gemeinde sich in ihrer Begründung lediglich auf die Ausführungen in der Gesetzesbegründung bezieht.⁸ Vielmehr muss die Gemeinde prüfen und belegen, „ob und inwieweit die vom Gesetzgeber als schützenswert erachteten Belange – ein vielfältiger Einzelhandel, der Erhalt von Arbeitsplätzen, zentrale Versorgungsbereiche oder gar der Bestand kleiner Gemeinden, die trotz oder wegen maximaler Ausweitung werktäglicher Ladenöffnungszeiten (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 LÖG NRW) – konkret gefährdet erscheinen oder wenigstens

³ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 181 ff., juris.

⁴ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 135 ff., juris.

⁵ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 152 f., 157 f., 181, juris.

⁶ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris.

⁷ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 37; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris.

⁸ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris.

nachweisbaren besonderen standortbedingten Wettbewerbsnachteilen unterliegen. Darüber hinaus muss sie beurteilen, ob sich die erkannten Gefahren oder Standortnachteile gerade um den Preis von Eingriffen in die gesetzliche Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen durch vereinzelte Ausnahmeregelungen in einem Umfang bekämpfen lassen, der eine beabsichtigte Ausnahme rechtfertigt.“⁹ Der Verordnungsgeber hat nach der Rechtsprechung des OVG Münster seiner Entscheidung zu Grunde zu legen, dass der Ladenöffnung nach Einschätzung des BVerfG im Zusammenhang mit dem Sonn- und Feiertagsschutz großes Gewicht zukommt. Gerade die Ladenöffnung präge wegen ihrer öffentlichen Wirkung den Charakter des Tages in besonderer Weise. Damit die Gründe nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes erlangen können, müssten deshalb besondere örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen) belegbar gegeben sein, die eine Durchbrechung der Arbeitsruhe sowie eine Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Wettbewerbsneutralität rechtfertigen können. Hierzu bedürfe es zudem eines schlüssig verfolgten Gesamtkonzepts, im Rahmen dessen verkaufsoffene Sonntage geeignet erscheinen, den damit verfolgten legitimen Zielen jenseits des Umsatzinteresses des Handels zu dienen.¹⁰

Die Liste der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW aufgeführten Sachgründe ist nicht abschließend. Die Nummerierung der Sachgründe im Gesetz enthält kein Rangverhältnis. Die Sachgründe werden allerdings in der Praxis häufig gleichzeitig vorliegen. Zur Rechtfertigung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen können sich die Städte und Gemeinden deshalb auch auf mehrere Sachgründe stützen. Das hat auch das OVG Münster anerkannt.¹¹ Das Gewicht des öffentlichen Interesses wird nach der in der amtlichen Begründung zum Ausdruck gekommenen Wertung des Gesetzgebers bei Vorliegen mehrerer Sachgründe gestärkt. Das gilt insbesondere dann, wenn neben den Sachgründen Nr. 2 – 5 auch ein Zusammenhang mit einer Veranstaltung besteht. Dann kann sich hieraus ergeben, dass der Ausnahmecharakter der sonn- und feiertäglichen Ladenöffnung deutlich wird. Auch kann dann der räumliche Bereich der zulässigen Verkaufsstellenöffnung beeinflusst werden.

Erwägungen zum Vorliegen des hinreichenden öffentlichen Interesses müssen bereits in der Ratsvorlage in für Dritte verständlicher Form enthalten sein. Insbesondere muss die Verwaltung dem Rat alle vorliegenden und für die Entscheidung relevanten Informationen zur Verfügung stellen. Die Nachvollziehbarkeit der gemeindlichen Erwägungen ist in jedem Fall zu gewährleisten. Nachvollziehbar dargestellt werden muss von der Gemeinde dabei insbesondere auch der räumliche Bezug der Ladenöffnung zum Sachgrund. Informationen Dritter, wie von antragstellenden Werbegemeinschaften oder ähnlichen Institutionen darf die Gemeinde dabei nicht unkritisch übernehmen; sie

⁹ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris.

¹⁰ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109.

¹¹ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

muss vielmehr deren Plausibilität überprüfen und eine eigene Entscheidung treffen.

Bei ihrer Entscheidung muss die Gemeinde auch die durch die Ladenöffnung möglicherweise beeinträchtigten Interessen Dritter berücksichtigen.¹² Zu empfehlen ist eine frühzeitige Einbindung der örtlichen Akteure, die vor Erlass der Rechtsverordnung zur Freigabe der Tage anzuhören sind (zuständige Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer). Soweit dies möglich ist, sollten konsensuale Lösungen verfolgt werden, um die Akzeptanz für Sonn- und Feiertagsöffnungen zu steigern. Hierzu können sich im Einzelfall dauerhafte oder aktuell eingerichtete Kommunikationsstrukturen wie ein kommunaler runder Tisch anbieten.

Der Gesetzgeber geht weiter davon aus, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen generell geeignet sein kann, die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW genannten Ziele zu erreichen. Nach der Rechtsprechung muss sich der Verordnunggeber vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem jeweiligen Zweck jedenfalls förderlich ist, also den verfolgten Zielen bei den Nrn. 2 bis 4 dient bzw. die Verwirklichung „steigert“ (Nr. 5).¹³ Die Gemeinden müssen darlegen, dass und wie die hinter den in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW genannten öffentlichen Interessen durch die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen gefördert werden können. Dabei ist vor allem herauszuarbeiten, warum das Umsatz- oder Shoppinginteresse nicht im Vordergrund steht.

Das OVG Münster hält die Neuregelung im Ergebnis für verfassungskonform.¹⁴ Es betont allerdings, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagschutzes bis an die Grenzen des verfassungsrechtlich Zulässigen gegangen ist; nach dem reinen Gesetzeswortlaut würden insbesondere die Sachgründe Nr. 2 – 5 keine wirkliche Begrenzung auf hinreichend gewichtige Ausnahmen darstellen und das verfassungsrechtlich gebotene Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht hinreichend absichern.¹⁵ Denn nach dem „reinen Gesetzeswortlaut (könne) jede Gemeinde jederzeit zumindest geltend machen [...], sie wolle ein [...] vielfältiges stationäres Einzelhandelsangebot bzw. [...] zentrale Versorgungsbereiche durch sonntägliche Ladenöffnungen erhalten, stärken oder entwickeln, ihre Zentren beleben oder ihre überörtliche Sichtbarkeit [...] steigern.“ Das OVG Münster verlangt „angesichts der [...] Weite der [...] tatbestandlichen Ausnahmegründe, die selbst praktisch keine begrenzende Wirkung entfalten“, eine einschränkende verfassungskonforme Gesetzesanwendung. Diese soll bei der Anwendung der Sachgründe im Einzelfall erfolgen. Es genügt hier nach nicht, wenn nach dem Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW einer der Sachgründe vorliegt. Die zuständige Ordnungsbehörde muss in jedem Einzelfall prüfen und begründen, dass ein Sachgrund besteht, der eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen

¹² OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris; Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

¹³ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

¹⁴ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris.

¹⁵ Hierzu im Einzelnen OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 91 ff.

tagen verfassungsrechtlich rechtfertigen kann. Dabei können nach der Rechtsprechung des OVG Münster nur „gewichtige, im Einzelfall festzustellende und in einer Abwägung dem gebotenen Sonntagsschutz gegenüberzustellende öffentliche Interessen die ausnahmsweise Ladenöffnung an einem Sonn- und Feiertag rechtfertigen.¹⁶ Für das Eingreifen der Sachgründe Nr. 2 bis 5 müssen nach Ansicht des OVG Münster besondere örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen) belegbar gegeben sein, um eine Durchbrechung der Arbeitsruhe sowie eine Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen rechtfertigen zu können.¹⁷ Für isoliert tragfähig befunden wurden die Sachgründe Nr. 2 bis 5 durch die Rechtsprechung des OVG Münster bislang noch nicht. Das Gericht hat bei den Sachgründen Nr. 2 bis 5 allerdings in einigen Entscheidungen darauf abgestellt, ob diese „wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes erlangen können“.

¹⁶ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 116 ff.

¹⁷ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109.

C. Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1)

Nach der Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW wird ein Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt.

Vorgegeben ist in § 6 Abs. 1 S. 4 LÖG NRW außerdem, dass bei Werbemaßnahmen des Veranstalters / der Veranstalterin die jeweiligen Veranstaltungen für die Öffnung der Verkaufsstellen im Vordergrund stehen müssen.

Die Gemeinden müssen im Einzelnen prüfen und auch für Dritte nachvollziehbar belegen, ob die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 3 LÖG NRW vorliegen. Das OVG Münster verlangt, dass sich die Gemeinden in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren und dokumentierten Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschaffen. Nur auf dieser Grundlage lasse sich im Rahmen der gebotenen Abwägung beurteilen, ob die jeweilige Veranstaltung einen hinreichenden Sachgrund darstellt, der eine Ausnahme von der Feiertagsruhe rechtfertigt.¹⁸

Regelmäßig ist erforderlich, dass es einen räumlichen Zusammenhang zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung gibt. Für die Frage, ob eine räumliche Nähe der Ladenöffnung zur örtlichen Veranstaltung gegeben ist, kann auf die bisherige Rechtsprechung zum räumlichen Zusammenhang zwischen einer Veranstaltung und der Ladenöffnung zurückgegriffen werden. Aus der Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW kann allerdings nicht gefolgert werden, dass die bloße räumliche Nähe schon ausreicht, um eine Ladenöffnung rechtfertigen zu können. Vielmehr muss zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung ein angemessenes Verhältnis bestehen. Nach wie vor rechtfertigt also nicht jede kleine, möglicherweise gerade mit dem Ziel der Durchführung einer Ladenöffnung geplante Veranstaltung (z. B. Aufstellen einer Hüpfburg, von wenigen Verkaufsbuden etc.) eine Ausnahme von der Sonn- und Feiertagsruhe. Ob eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen überhaupt, mit welchen Sortimenten und in welchem räumlichen Zuschnitt zulässig ist, richtet sich vielmehr immer nach Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung.¹⁹ Die Gemeinde muss hierzu Erhebungen durchführen und diese nachvollziehbar dokumentieren. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse hat sie ihre Entscheidung über die Ladenöffnung zu treffen; dabei hat sie zu berücksichtigen, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen die Ausnahme von dem Grundsatz des Sonn- und Feiertagschutzes darstellt. Eine (vergleichende) Besucherprognose, wie sie nach der sog. Anlassrechtsprechung gefordert wurde, ist nicht mehr erforderlich.²⁰ Sollten einer Kommune jedoch Besucherzahlen der gleichen Veranstaltung aus den Vorjahren oder aus

¹⁸ OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 590/16, juris Rn.12 ff.; Beschl. v. 25.05.2018, 4 B 707/18, juris Rn. 16 f.; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 101.

¹⁹ OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16.

²⁰ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 72 ff.

anderen Zusammenhängen vorliegen, kann es hilfreich sein, diese als weitere Hintergrundinformation in die Ratsvorlage aufzunehmen.

Das OVG Münster hat in seinen jüngsten Entscheidungen betont, dass die Gemeinden durch die Neuregelung lediglich von der nach bisherigem Recht anzustellenden Besucherprognose befreit werden sollten.²¹ Nach wie vor muss die öffentliche Wirkung der Veranstaltung jedoch gegenüber der typischen werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehen. Das Gericht verlangt also weiter, dass die Ladenöffnung nur bloßer Annex zur Veranstaltung sein darf.²²

Der Prüfung dieser Frage kommt in der Praxis bei der Zulassung einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen eine besondere Bedeutung zu. Die Gemeinde muss immer prüfen und dokumentieren, wie groß die Veranstaltung ist, welche Bedeutung und Ausstrahlungswirkung sie hat und welche Aktivitäten auf der Veranstaltung geplant sind. Je kleiner und unbedeutender die Veranstaltung ist, umso weniger kann eine Ladenöffnung überhaupt zugelassen werden. Umgekehrt gilt: Eine (Traditions-)Veranstaltung, die eine hohe Anzahl von Besuchern anzieht, kann eine Ladenöffnung oftmals rechtfertigen. In welchem räumlichen Bereich dies zulässig ist, richtet sich nach der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung. Erfasst wird in jedem Fall das unmittelbare räumliche Umfeld.²³ Ob auch weitere Bereiche einbezogen werden können, ist eine Frage des Einzelfalls. Hierfür kann von Bedeutung sein, welche Parkplätze und Zugangswege die Besucher der Veranstaltung nehmen und wie weit daher die prägende Wirkung reicht.²⁴ In Ausnahmefällen kann der für die Ladenöffnung zulässige Bereich nach dem Willen des Gesetzgebers wie auch der Rechtsprechung räumlich erheblich über den unmittelbaren Veranstaltungsbereich hinausgehen.²⁵ Das OVG Münster hat dies etwa für eine Leitmesse mit hohem Besucheraufkommen angenommen und auf diese Möglichkeit in seiner Entscheidung zur Blaulichtmeile in Mönchengladbach nochmals ausdrücklich hingewiesen.²⁶ Zu beachten ist, dass nach der Rechtsprechung des OVG Münster auch die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW nur eingreift, wenn die öffentliche Wirkung der Veranstaltung gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftstätigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht und die Ladenöffnung nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint. Erforderlich sei auch hier, dass die Veranstaltung selbst bereits einen "beträchtlichen Besucherstrom" mit einer den Charakter des Tages im Bereich der Ladenöffnungsfreigabe prägenden Wirkung anzieht.²⁷ Die Zulässigkeit der Ladenöffnung als solche und ihr räumlicher Umfang werden von den Gerichten sehr sorgfältig geprüft. Auf die Darstellung der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung

²¹ OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

²² OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 103 ff.

²³ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 63.

²⁴ So etwa die prägende Wirkung eines Weihnachtsmarktes für einen 1,5 km entfernt gelegenen Bereich bejahend VG Arnsberg, Beschl. v. 11.12.2018, 1 L 1805/18, juris Rn. 27.

²⁵ LT-Drs. 17/1046, S. 105; OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 66.

²⁶ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris.

²⁷ OVG Münster, Beschl. v. 14.06.2019, 4 B 759/19.NE, juris Rn. 8 m. w. N.

sollte die Gemeinde in der Ratsvorlage deshalb besonderen Wert legen. Im Zweifel empfiehlt es sich, den räumlichen Umfang auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung zu begrenzen.²⁸

Beispiele aus der Rechtsprechung:

- OVG Münster: Unzulässigkeit der Öffnung von zwei Möbelmärkten mit einer Gesamtverkaufsfläche von mehr als 30.000 m² im Zusammenhang mit einem kleinen Markt mit 16 Marktbeschickern und einem einzigen Programmpunkt (Martinsmarkt mit Mantelteilung).²⁹
- OVG Münster: Zulässigkeit einer Ladenöffnung in einer Haupteinkaufsstraße mit angrenzendem Einkaufscenter (26.000 m² Verkaufsfläche) im Zusammenhang mit einer „Blaulichtmeile“ (präsentiert wurde insbes. eine Ansammlung von Sondereinsatzfahrzeugen verschiedenster Einrichtungen).³⁰
- OVG Münster: Freigabe der Ladenöffnung für Bereiche um ein Möbelhaus und einen Elektronik-Discounter „in einiger Entfernung vom Innenstadtbereich“. Nachvollziehbare Gründe für Einbeziehung der „recht innenstadtnahen Bereiche“, so dass Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW greift. Aktionen auf Parkplätzen der Großmärkte auch angesichts ihrer räumlichen Lage noch als Rahmenprogramm der Veranstaltung anzusehen.³¹
- VG Köln: Unzulässigkeit einer Ladenöffnung mit einer Entfernung von bis zu 900 – 1.000 m von einem Weihnachtsmarkt mit ca. 15 Ständen.³²
- In einigen Fällen wurden Verordnungen aufgehoben, weil im Zusammenhang mit einer Veranstaltung eine Ladenöffnung in der gesamten Gemeinde oder einem gesamten Stadtteil vorgesehen war, eine entsprechende Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung aber nicht nachgewiesen wurde.³³ Soll die Öffnung aller Läden in der gesamten Gemeinde oder in einem Stadtteil gestattet werden, ist besonders sorgfältig zu prüfen, ob die Veranstaltung eine Ausstrahlungswirkung hat, die dies rechtfertigt. Häufig wird dies nur im unmittelbaren Umfeld der Veranstaltung (z.B. Fußgängerzone der Innenstadt), nicht jedoch an peripheren Standorten der Fall sein. Von Bedeutung kann auch sein, welche Zuwegungen zur Veranstaltung die Besucher nehmen und wo die öffentlichen Parkplätze gelegen sind.³⁴ Auch kann eine Rolle spielen, ob die öffentlichen Parkplätze bereits allein oder in hohem Maße durch die Besucher der Veranstaltung ausgelastet sind.

²⁸ So auch die Empfehlung in OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 94; Beschl. v. 07.12.2018, 4 B 1538/17, juris.

²⁹ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris; ähnlich VG Düsseldorf, Beschl. v. 27.11.2018, 3 L 3400/18 (Rhein-Ruhr-Zentrum und Möbelmarkt in Mülheim).

³⁰ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris.

³¹ OVG Münster, Beschl. v. 22.03.2019, 4 B 398/19, juris.

³² VG Köln, Beschl. v. 02.12.2018, 1 L 2550/18, juris,

³³ OVG Münster, Beschl. v. 30.08.2018, 4 B 1278/18, juris; VG Minden, Beschl. v. 03.12.2018, 3 L 1423/18.

³⁴ VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 30.10.2018 – 19 L 1907/18, nrwe.de.

Nach der Rechtsprechung können vom Erfordernis der räumlichen Nähe Ausnahmen gerechtfertigt sein, wenn die örtliche Veranstaltung Ausstrahlungswirkung über den engeren Bereich der Veranstaltung hinaus hat. Zum alten Recht hat das OVG Münster darauf hingewiesen, dass die Besucherrelation nicht immer ausschlaggebend dafür ist, ob die öffentliche Wirkung der Veranstaltung oder die typisch werktägliche Geschäftigkeit im Vordergrund steht. Liegen besondere Umstände nach der Eigenart der Veranstaltung oder des Veranstaltungsortes vor, kann eine Veranstaltung selbst dann prägende Wirkung haben, wenn die Ladenöffnung selbst größere Besucherströme anzieht. Dann kann auch der räumliche Bereich der Ladenöffnung im Einzelfall weiter als im unmittelbaren Umfeld der Veranstaltung gezogen werden.³⁵

Das OVG Münster hat in diesem Sinne für eine bedeutende Messe entschieden, deren Aussteller und Ausstellerinnen sowie Besucher und Besucherinnen sich auch am Wochenende im Stadtgebiet aufhalten und in Hotels im Stadtgebiet untergebracht sind. In einem solchen Fall ist nach der Entscheidung des OVG Münster ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung nicht notwendig.³⁶ Weiter hat es eine Ladenöffnung wegen des Düsseldorfer Weihnachtsmarktes in der gesamten Düsseldorfer Innenstadt zugelassen.³⁷ Das VG Köln hat dies für die Kölner Weihnachtsmärkte in der gesamten Innenstadt ebenfalls so entschieden.³⁸ Für die neue Rechtslage gehen der Gesetzgeber und das OVG Münster ebenfalls davon aus, dass die Verkaufsstellenöffnung wegen der weiterreichenden Ausstrahlungswirkung einer besonders attraktiven oder umfangreichen Veranstaltung über das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung hinaus erstreckt werden kann. Will sich die Gemeinde allerdings auf die Ausnahme für solche besonderen, das sonntägliche Geschehen prägende Veranstaltungen berufen, muss sie gründlich prüfen und belegen, dass sich die Ladenöffnung noch schlüssig und vertretbar in Verbindung zum Veranstaltungsgeschehen bringen lassen kann. Dies kann u. a. anhand einer vergleichenden Besucherprognose geschehen. Aber auch ohne schematische Bezifferung erwarteter Besucherzahlen kann die öffentliche Wirkung von außergewöhnlichen Großveranstaltungen zumindest in einem Bereich vertretbar als prägend angesehen werden, in dem die jeweilige Veranstaltungsatmosphäre (wie insbesondere bei Messen, Stadtfesten, Weihnachtsmärkten) deutlich spürbar wird. Dieser Bereich lässt sich „nachvollziehbar etwa auch danach bestimmen, wo veranstaltungsbedingt erfahrungsgemäß Hotelbetten durch auswärtige Besucher ausgebucht sind oder öffentliche Parkplätze und Parkhäuser schon ohne Geschäftsöffnungen nahezu vollständig ausgelastet wären. Dies gilt insbesondere, wenn zusätzlich Besuchergruppen in nennenswertem Umfang in Bussen oder Sonderzügen anreisen oder Shuttlebusse eingerichtet sind, wie dies etwa bei besucherstarken Publikumsmessen oder besonders attraktiven

³⁵ OVG Münster, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17; Beschl. v. 07.12.2017, 4 B 1538/17 (Düsseldorfer Weihnachtsmarkt); VG Köln, Beschl. v. 05.12.2018, 1 L 2722/18 (Kölner Innenstadt-Weihnachtsmärkte); VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 30.10.2018, 19 L 1907/18 (Essener Lichtwochen, Essener Light Festival).

³⁶ OVG Münster, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17.

³⁷ OVG Münster, Beschl. v. 07.12.2017, 4 B 1538/17.

³⁸ VG Köln, Beschl. v. 05.12.2018, 1 L 2722/18 (noch zum LÖG NRW a. F.).

Stadtfesten sowie Weihnachtsmärkten der Fall ist.³⁹ Die Gerichte haben die räumliche Ausweitung der Ladenöffnung über das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung hinaus auch bei Großveranstaltungen mit erheblicher überörtlicher Ausstrahlungswirkung nicht immer akzeptiert. So hat das VG Minden im Eilverfahren erstinstanzlich die Zulässigkeit einer Ladenöffnung aus Anlass des Libori-Marktes in Paderborn trotz der hohen Frequenz von 150.000 Besuchern über den unmittelbaren Veranstaltungsbe- reich hinaus für unzulässig erklärt.⁴⁰

Zu beachten ist weiter, dass das gleichzeitige Vorliegen mehrerer Sachgründe auch Auswirkungen auf den räumlichen Bereich haben kann, in dem eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zulässig sein kann. Soll die Ladenöffnung auch dem Erhalt, der Stärkung und der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nach Sachgrund Nr. 3 oder der Belebung der Innenstadt nach Sachgrund Nr. 4 dienen, kann die Ladenöff- nung über den unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung hin- aus auch im gesamten zentralen Versorgungsbereich bzw. der Innenstadt zulässig sein. Die Abgrenzung des räumlichen Bereichs der Ladenöffnung muss die Gemeinde in diesen Fällen sorgfältig prüfen und belegen. Selbstverständlich muss sie auch das Vorliegen der Voraussetzungen der Sachgründe Nr. 2 - 5 im Einzelnen nachvollziehbar darlegen und insbesondere deutlich machen, dass die hinter diesen Regelungen ste- henden öffentlichen Interessen durch die Ladenöffnung gefördert werden können.

Bei der Anwendung des Sachgrundes Nr. 1 empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

Prüfschritt 1:

Widerlegbare Vermutungsregel in § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW:

*„Das Vorliegen eines Zusammenhangs im Sinne des Satzes 2 Nummer 1 wird vermutet, wenn die Ladenöffnung in **räumlicher Nähe** zur örtlichen Veran- staltung **sowie am selben** Tag erfolgt.“*

Typische Konstellationen, in denen regelmäßig davon auszugehen ist, dass ein hinrei- chender Zusammenhang zur örtlichen Veranstaltung besteht:

³⁹ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 66.

⁴⁰ VG Minden, Beschl. v. 26.07.2018, 3 L 932/18.

Räumliche Nähe ist regelmäßig gegeben:

- Örtliche Veranstaltung in den Straßenzügen, die zur Ladenöffnung vorgesehen sind
- Gesamtveranstaltungsbereich, einschließlich Verbindungs- und Nebenstraßen, wenn die einzelnen Veranstaltungsorte (bspw. Stände, Bühnen oder ähnliches) über einen Bereich verteilt sind, die einzelnen Standorte jedoch über Straßen mit anliegenden Verkaufsstellen miteinander verbunden sind und die Gesamtveranstaltung darauf angelegt ist, dass verschiedene Veranstaltungsorte aufgesucht werden
- Erfasst werden können auch Straßenzüge, die der fußläufigen Zuführung von Besuchern und Besucherinnen zum Veranstaltungsbereich dienen, etwa weil sie diesen mit den Haltestellen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs oder für die Veranstaltung wesentlichen Parkplätzen bzw. -gebieten verbinden.⁴¹

Zeitliche Nähe besteht jedenfalls dann, wenn die örtliche Veranstaltung am selben Tag, nicht notwendig zeitgleich, jedoch **zeitlich überlappend** stattfindet.

Voraussetzung sind stets ein durch die Veranstaltung ausgelöster "**beträchtlicher Besucherstrom**" sowie eine den Charakter des Tages **im Bereich der Ladenöffnungsfreigabe prägende Wirkung der Veranstaltung**. Der Besucherstrom darf nicht erst durch die Ladenöffnung ausgelöst werden.⁴² Davon abgesehen ist im Einzelfall eine Betrachtung der jeweiligen Veranstaltung und davon abhängig der zulässigen räumlichen Ausdehnung der Ladenöffnung erforderlich.

Prüfschritt 2:

Greift die Vermutungsregelung nicht, gilt Folgendes:

Ein Zusammenhang zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung bleibt möglich, muss aber im Einzelfall geprüft und nachgewiesen werden:

Auch hier besteht die Notwendigkeit einer (**räumlichen und zeitlichen**) **Beziehung** zwischen den zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen und der Veranstaltung.

Zeitlich:

Verkaufsöffnung muss am selben Tag wie die Veranstaltung stattfinden

Räumlich:

„Beispiele“: Keine Ladenöffnung zulässig, wenn eine Veranstaltung gerade mit dem Ziel durchgeführt wird, eine Ladenöffnung zu ermöglichen (Aufstellen einer Hüpfburg oder anderer Spielgeräte auf dem Parkplatz eines großflächigen Einzelhandelsbetrie-

⁴¹ OVG Münster, Beschl. v. 14.06.2019, 4 B 759/19.NE, juris Rn. 8 m. w. N.

⁴² OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 57.

bes/Möbelmarktes, „kleines Straßenfest“ in einem Stadtviertel kann nicht Ladenöffnung für die ganze Stadt/Innenstadt rechtfertigen).

Je größer die Veranstaltung, umso geringer können die Anforderungen an die räumliche Nähe sein (mehrtägige internationale Leitmesse kann die Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen in der Innenstadt einer Großstadt rechtfertigen).

Letztlich: Einzelfallentscheidung bei Einbeziehung von Zuwegungen, Parkplätzen etc.

FAQ:

1. Welche Konsequenzen hat das Anwenden der Vermutungsregelung für die Entscheidung der Gemeinde über den Antrag?

Nach der Gesetzesbegründung ist bei Eingreifen der Vermutungsregelung regelmäßig davon auszugehen, dass ein hinreichender Zusammenhang zur örtlichen Veranstaltung besteht, der eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen rechtfertigen kann. Die Vermutungsregelung soll den Gemeinden letztlich die Darlegung und den Nachweis erleichtern, dass die Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen zulässig ist. Danach wird bei Vorliegen der räumlichen und zeitlichen Nähe vermutet, dass ein hinreichender Zusammenhang zwischen Ladenöffnung und örtlicher Veranstaltung besteht. Das hat auch Auswirkungen auf Verwaltungsprozesse: Wird eine Ladenöffnung angegriffen, so muss der Kläger / die Klägerin nachweisen, dass die Vermutung unzutreffend ist.

Auch wenn die Vermutungsregelung zutrifft, muss sich die Gemeinde dennoch in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren und dokumentierten Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschaffen und ihre Entscheidung im Hinblick auf das Ob der Ladenöffnung, den räumlichen Umfang und das Sortiment im Einzelnen darlegen und begründen.⁴³ Immer ist nach der Rechtsprechung auch nach neuem Recht Voraussetzung, dass die Ladenöffnung bloßer Annex der Veranstaltung ist.⁴⁴ Die Vermutungsregelung macht den Nachweis hierfür nicht entbehrlich; entbehrlich ist nur die Besucherprognose.⁴⁵

2. Wie kann der räumliche Bereich der Ladenöffnung bestimmt werden, wenn die Vermutungsregelung nicht greift?

Die Gemeinde muss eine Gesamtbetrachtung anstellen. Der von Sachgrund Nr. 1 geforderte Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung lässt sich im Wesentlichen anhand der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung insbesondere unter Berücksichtigung von räumlicher und zeitlicher Nähe nachweisen.

Von zentraler Bedeutung sind insbesondere die räumlichen Verhältnisse der Veranstaltung und der zur Ladenöffnung vorgesehenen Bereiche. Je größer die Nähe

⁴³ OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16.

⁴⁴ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 103 ff.

⁴⁵ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 72 ff.

ist, desto eher wird sich der Zusammenhang belegen lassen. Ein räumliches Nähe-Verhältnis zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung ist regelmäßig als Mindestvoraussetzung für den erforderlichen Zusammenhang zu belegen, soweit nicht die Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung in besonderen Einzelfällen einen ganzen Ortsteil, angrenzende Ortsteile oder Teile davon oder das gesamte Gemeindegebiet erfasst (bspw. im Falle einer großen Leitmesse oder ähnlich gelagerter Veranstaltungen). Dann ist zu prüfen, in welchem Bereich die jeweilige Veranstaltungsatmosphäre (wie insbesondere bei Messen, Stadtfesten, Weihnachtsmärkten) einer für den Ort außergewöhnlichen Großveranstaltung deutlich spürbar ist. Abgestellt werden kann darauf, wo veranstaltungsbedingt erfahrungsgemäß Hotelbetten durch auswärtige Besucher ausgebucht sind oder öffentliche Parkplätze und Parkhäuser schon ohne Geschäftsöffnungen nahezu vollständig ausgelastet wären. Dies gilt insbesondere, wenn zusätzlich Besuchergruppen in nennenswertem Umfang in Bussen oder Sonderzügen anreisen oder Shuttlebusse eingerichtet sind, wie dies etwa bei besucherstarken Publikumsmessen oder besonders attraktiven Stadtfesten sowie großen Weihnachtsmärkten der Fall ist.⁴⁶

3. Muss die Gemeinde dann nachweisen, dass und warum die Veranstaltung im Vordergrund steht? Gelten die bisherigen Anforderungen aus der Rechtsprechung für diesen Fall?

Die Rechtsprechung hat das Tatbestandsmerkmal „aus Anlass“ in der Vergangenheit teilweise so interpretiert, dass eine enge räumliche Beziehung zwischen der Veranstaltung und den für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereichen bestehen müsse. Das BVerwG hat entschieden, dass sich eine Ladenöffnung nur als Annex zu einer prägenden Veranstaltung einordnen lasse, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibe. Das OVG Münster erkennt allerdings im Einzelfall – etwa in den zu Frage 2 genannten Konstellationen – eine Auflockerung des Erfordernisses der räumlichen Nähe an, wobei die Ladenöffnung in ihrer den öffentlichen Tag prägenden Wirkung stets nur Annex zur jeweiligen Veranstaltung sein darf. Befreit sind die Gemeinden jedoch vom Nachweis einer Besucherprognose. Hiervon abgesehen hat das OVG Münster die bisherigen Anforderungen auf die neue Rechtslage übertragen. Deshalb muss die Gemeinde immer Art und Größe der Veranstaltung ermitteln und bei ihrer Entscheidung über das Ob der Ladenöffnung, ihren räumlichen Zuschnitt und die Sortimente in nachvollziehbarer und gerichtlich überprüfbarer Weise die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung berücksichtigen. Das OVG Münster stellt für die Betrachtung, ob eine Ladenöffnung lediglich Annex zu einer Veranstaltung ist, auf die prägende Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ab und berücksichtigt dabei im Einzelfall auch weiterhin die Verkaufsflächen, ohne hier jedoch bislang eine schematische Gegenüberstellung zu verlangen.⁴⁷ Auch ist zu belegen, dass ein räumliches Nähe-Verhältnis

⁴⁶ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 66.

⁴⁷ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 134 ff.

zwischen der örtlichen Veranstaltung und Ladenöffnung besteht, soweit nicht die Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung in besonderen Einzelfällen das gesamte Gemeindegebiet oder sogar angrenzende Gemeindegebiete bzw. Teile hiervon erfasst (s. auch Antwort zu 4.).

4. Wie ist zu verfahren, wenn die Gemeinde die Ladenöffnung zum Teil auf von der Vermutungsregelung erfasste Bereiche und Geschäfte stützen will und zum Teil darüber hinausgehen möchte?

In einem solchen Fall gilt für die Gemeinde für die nicht von der Vermutungswirkung erfassten Bereiche das unter den Ziffern 2 und 6 Gesagte.

5. Hat die Art der Veranstaltung Auswirkungen auf die zulässigen Sortimente, die von der Ladenöffnung erfasst sind?

Die Rechtsprechung nach altem Recht hat dies bisher so gesehen. Daran ändert die Neuregelung nichts. Allerdings ist zu beachten, dass die zulässigen Sortimente insbesondere bei Vorliegen mehrerer Sachgründe erweitert sein können. Wird die Ladenöffnung aus den Sachgründen Nr. 1, 2, 3 und/oder 4 zugelassen, kann dies bedeuten, dass z. B. auch der Lebensmitteleinzelhandel öffnen darf. Die Gemeinde hat dies sorgfältig zu prüfen und zu belegen. Die Rechtsprechung zum LÖG n. F. hat bislang keine Sortimentsbeschränkungen gefordert.

6. Welche Anforderungen sind an die Begründung durch die Gemeinde zu stellen, wenn sie sich auf die Vermutungsregelung stützt und/oder darüberhinausgehend eine Ladenöffnung zulassen will?

Die Begründung muss immer schlüssig und nachvollziehbar sein. Die Gemeinde muss in der Ratsvorlage insbesondere nachvollziehbare Gründe für die Zulässigkeit der Ladenöffnung und ihre räumliche Begrenzung sowie die zugelassenen Sortimente nennen. Die Zulässigkeit und die Abgrenzung muss sie im Einzelnen belegen. Nach der Rechtsprechung des OVG Münster muss aus der Begründung ersichtlich werden, dass die öffentliche Wirkung der Veranstaltung gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftstätigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht und die Ladenöffnung nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint. Weiter muss erkennbar werden, dass die Veranstaltung für sich genommen einen "beträchtlichen Besucherstrom" mit einer den Charakter des Tages im Bereich der Ladenöffnungsfreigabe prägenden Wirkung anzieht.⁴⁸ Begründet die Gemeinde die Ladenöffnung mit mehreren Sachgründen, muss sie das Vorliegen jedes einzelnen Sachgrundes darlegen und im Streitfall nachweisen. Dabei ist zu beachten, dass der Gemeinde hierbei kein Einschätzungsspielraum zukommt. Die Begründung ist vielmehr in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Auf die Nachvollziehbarkeit der Begründung ist deshalb besonderer Wert zu legen.

⁴⁸ OVG Münster, Beschl. v. 14.06.2019, 4 B 759/19.NE, juris Rn. 8 m. w. N.

7. Gibt es Veranstaltungen, die eine Ladenöffnung nicht rechtfertigen können? Welche Bedeutung muss die Veranstaltung haben (reichen z. B. 4 Buden eines [dezentralen] Weihnachtsmarktes)?

Die Gemeinde muss jeweils sorgfältig prüfen, welche Bedeutung die Veranstaltung hat, die eine Ladenöffnung rechtfertigen soll. Mit Veranstaltungen völlig untergeordneter Bedeutung kann regelmäßig keine Ladenöffnung gerechtfertigt werden. Gemeint sind hiermit offensichtliche Fälle wie sog. „Hüpfburgenveranstaltungen“. Bei kleineren Veranstaltungen ist ebenfalls immer sorgfältig der zulässige räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen. Das gilt auch für die zulässigen Sortimente.

D. Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots (Nr. 2)

Die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW genannten Sachgründe sind weit gefasst. Die Gemeinde muss im Einzelnen zunächst darlegen, dass die Ladenöffnung den in den Sachgründen 2 bis 4 genannten Zielen dient bzw. ihre Verwirklichung i.S.d. Sachgrundes 5 steigern kann. Die Rechtsprechung verlangt eine nachvollziehbare Darlegung, dass die Ladenöffnung für die mit den Sachgründen 2 bis 5 verfolgten Ziele konkret in der Gemeinde jeweils förderlich sein kann.⁴⁹ Das OVG Münster stellt strenge Voraussetzungen an den Nachweis der Sachgründe 2 - 5. Das Gericht geht davon aus, dass Maßnahmen zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes und stationärer Versorgungsbereiche sowie zur Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren sowie zur Sichtbarmachung der Gemeinde regelmäßig während der normalen Geschäftszeiten erfolgen müssen. Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen kann hierzu nur „flankierend“ eingesetzt werden,⁵⁰ wenn das Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt bleibt. Damit die Gründe nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW „wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes erlangen können“, verlangt das OVG Münster für eine Ausnahme von der Sonntagsruhe, dass die Gemeinde nachweisbar besondere Problemlagen belegt, die eine Durchbrechung der Sonntagsruhe und eine Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsneutralität rechtfertigen können.⁵¹ Die Gemeinde muss beurteilen, ob sich die erkannten Gefahren oder Standortnachteile gerade um den Preis von Eingriffen in die grundsätzliche Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen durch vereinzelte Ausnahmeregelungen in einem Umfang bekämpfen lassen, der eine beabsichtigte Ausnahme rechtfertigt. Der Entscheidung ist neben den Zielen des Landesgesetzgebers kraft Verfassungsrechts auch zu Grunde zu legen, dass der Ladenöffnung nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Sonn- und Feiertagsschutz großes Gewicht zukommt. Erforderlich ist ein schlüssig verfolgtes gemeindliches Gesamtkonzept, in dessen Rahmen verkaufsoffene Sonntage als geeignetes Mittel eingesetzt werden, um die in den Sachgründen 2 – 5 genannten Zielsetzungen zu erreichen.⁵²

Eine besondere Gefährdungslage hat das OVG Münster bei einem nachgewiesenen Leerstand von 28 % der Ladenflächen angenommen,⁵³ nicht jedoch bei einem Leerstand von fünf Geschäften in einem Stadtteil.⁵⁴ Auch die Schließung eines Möbelmarktes in der Nachbarschaft von anderen Möbelmärkten belege keine besondere örtliche

⁴⁹ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁵⁰ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 35.

⁵¹ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109.

⁵² OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109, 123; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/10, juris Rn. 129; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1577/18, juris Rn. 19; Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 38 f.

⁵³ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 39 ff.

⁵⁴ OVG Münster, Beschl. v. 02.12.2018, 4 B 1577/18, juris Rn. 24.

Problemlage.⁵⁵ Wo die allgemeine Untergrenze des Leerstandes liegt, ist schwer zu bestimmen. Dafür sind im Einzelfall auch die Veränderung in der Qualität der Einzelhandelsstruktur und die Verarmung der Vielfalt des Einzelhandels maßgebend.

Kann die Gemeinde kein strategisches Gesamtkonzept vorweisen, ist eine sonn- und feiertägliche Ladenöffnung auf der Grundlage der Sachgründe 2 – 5 nach der Rechtsprechung des OVG Münster unzulässig⁵⁶. Allein das Vorliegen eines Einzelhandelskonzepts hat es für den Beleg eines strategischen Gesamtkonzepts nicht ausreichen lassen. Für ausreichend befunden hat das OVG Münster allerdings die in einer Beschlussvorlage angeführten Bemühungen einer Stadt, seit Jahren mit Hilfe von Konzepten und der Durchführung von Veranstaltungen eine Aufwertung und Belebung der Innenstadt zu bewirken. Die Stadt hatte auf ein integriertes Entwicklungskonzept „City 2013 – Kreativ- und Standortoffensive für die Innenstadt“ sowie verschiedene durchgeführte bauliche und investitionsfördernde Maßnahmen, insbesondere zur Belebung der Innenstadt und zur Stärkung des Einzelhandels, hingewiesen und betont, dass verkaufsoffene Sonntage in diesem Zusammenhang in den vergangenen Jahren eine wichtige Rolle bei der Belebung der Innenstadt gespielt hätten. Weiter wurde seitens der Stadt angeführt, dass das Entwicklungskonzept gegenwärtig als Konzept „City 2030“ fortgeschrieben werde und parallel hierzu der Auftrag für ein neues Innenstadtmangement vergeben worden sei. Das OVG Münster hat diese – auf die konkrete Situation bezogenen - Ausführungen in der Beschlussvorlage im Ergebnis als städtisches Konzept ausreichen lassen.⁵⁷

Die Gemeinden sind gut beraten, nicht nur ihr Einzelhandelskonzept im Hinblick auf Sonntagsöffnungen zu überarbeiten, sondern auch ein strategisches Gesamtkonzept zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes und stationärer Versorgungsbereiche sowie zur Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren sowie zur Sichtbarmachung der Gemeinde zu entwickeln, das zum einen bestehende besondere Problemlagen identifiziert und dokumentiert und zum anderen darlegt, dass und warum Sonntagsöffnungen geeignet sind, die genannten Zielsetzungen zu fördern.

Zu beachten ist weiter, dass auch nach den Sachgründen der Nr. 2 – 5 eine Ladenöffnung nur räumlich begrenzt und nur im Umfeld der Strukturen zulässig ist, auf die die Ladenöffnung einwirken soll.

Bei Anwendung des Sachgrundes Nr. 2 sollte bei der Erstellung der Ratsvorlage deshalb Folgendes berücksichtigt werden:

⁵⁵ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/10, juris Rn. 137 ff.

⁵⁶ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/10, juris.

⁵⁷ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 44.

Hintergrund der Regelung:

- Öffentliches Interesse an einer verbrauchernahen Versorgung
- Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des stationären Einzelhandels, der in Städten und Gemeinden dauerhaft erhalten bleiben soll
- Erhalt bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze
- Einzelhandel in Innenstädten und Ortskernen aber auch Einzelhandelsbetriebe in dezentralen Bereichen (z.B. Möbelhäuser, Baumärkte etc.) tragen zur Vielfalt des in einer Gemeinde angesiedelten Einzelhandels bei.
- Auch außerhalb der Innenstadt oder des Ortskerns gelegene Gewerbegebiete können vom Anwendungsbereich erfasst sein.
- Einzelhandel ist aber auch selbst gefordert (Kooperationen und Werbegemeinschaften des Einzelhandels, virtuelle Regalverlängerungen, bei denen die Vorauswahl auf der Verkaufsfläche durch weitere Produktvarianten im Lager ergänzt wird, gemeinsame Lager- und Lieferservices, großzügige Umtauschregelungen, Online-Stadtportale usw.)
- Bestehen besonderer örtlicher Problemlagen
- Vorliegen bzw. Entwicklung eines örtlichen Gesamtkonzepts zu Erhalt, Stärkung oder Entwicklung des stationären Einzelhandels
- Prüfung, ob Maßnahmen zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes überwiegend während der werktäglichen Geschäftszeiten erfolgen

FAQ:

1. Sind von der Gemeinde bestimmte Voraussetzungen nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes Nr. 2 zu belegen?

Nach der Rechtsprechung muss das in Sachgrund Nr. 2 genannte Ziel (Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots) nach den konkreten Verhältnissen in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich in besonderer Weise betroffen sein. Die Gemeinde muss daher mit der Ladenöffnung aufgrund einer nachgewiesenen besonderen örtlichen Problemlage gezielt ein Konzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots verfolgen. Dies setzt voraus, dass sich die Gemeinde ein Bild über die Situation des ortsansässigen Einzelhandels macht, Zielsetzungen vorgibt und darlegt, dass und inwieweit diese durch die Sonn- und Feiertagsöffnung gefördert werden. Nicht ausreichend ist es hingegen, wenn die Ge-

meinde lediglich auf die allgemeine Konkurrenzsituation zum Online-Handel verweist.⁵⁸

Der Verordnungsgeber muss sich vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem Zweck jedenfalls förderlich ist.⁵⁹ Hiervon dürfte insbesondere auszugehen sein, wenn in einem Einzelhandelskonzept in konzeptioneller Weise verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage als mögliche Maßnahmen zur Förderung des örtlichen Einzelhandels in dem für die Ladenöffnung bestimmten Bereich vorgesehen sind.

2. Muss ein Leerstand oder eine Verarmung des Angebots (Trend zu Bäckereien, Handy-Läden und Brillengeschäften) nachgewiesen werden? Welche Erkenntnisse liegen dazu bei den Gemeinden vor?

Die Gemeinde muss nach der Rechtsprechung des OVG Münster darlegen und nachweisen, dass für den Einzelhandel eine besondere Problemlage in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich besteht. Dies kann bei einer hohen Leerstandsquote der Fall sein. Auch eine Verarmung der Einzelhandelsstrukturen oder ein Trend hin zu Billigläden (Trading down) kann diese Voraussetzungen erfüllen. Die Gemeinden können insbesondere bei den örtlichen Werbegemeinschaften/Einzelhandelsverbänden oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften dazu Daten erheben. Häufig werden Aussagen zur Veränderung der Einzelhandelsstruktur auch in Einzelhandelskonzepten oder Gutachten zur Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorliegen. Diese sind insbesondere bei der gemeindlichen Bauleitplanung oder den örtlich zuständigen Baugenehmigungsbehörden vorhanden und sollten ausgewertet werden.

3. Welche Unterlagen können verwendet werden, um das Vorliegen des Sachgrundes nachzuweisen?

Siehe Antwort zu 1. Da ein gezieltes Agieren der Gemeinden auf dem Gebiet der Förderung des lokalen Einzelhandels erforderlich ist, bietet sich ein kommunales Einzelhandelskonzept als Grundlage für das gemeindliche Tätigwerden und zur Beschreibung des strategischen Vorgehens unter Einschluss sonntäglicher Ladenöffnungen an.⁶⁰ Die Gemeinde kann ihre unternommenen Bemühungen zur Förderung des lokalen Einzelhandels aber auch in der Beschlussvorlage anführen.⁶¹

4. Wie wirkt sich eine Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels auf die Anwendbarkeit des Sachgrundes Nr. 2 aus?

Die Gesetzesbegründung nimmt ausdrücklich auch den Einzelhandel in die Pflicht.

⁵⁸ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁵⁹ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁶⁰ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 111: Das Einzelhandelskonzept muss unter Berücksichtigung planungsrechtlicher Vorgaben aufgestellt und in der Lage sein, die Einzelhandelsentwicklung im gesamten Gemeindegebiet nachvollziehbar und widerspruchsfrei zu ordnen.

⁶¹ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 44.

Auch nach der Rechtsprechung des OVG Münster sollen der Erhalt, die Stärkung und die Entwicklung des stationären Einzelhandels grundsätzlich während der normalen Geschäftszeiten erfolgen. Es ist deshalb hilfreich, wenn die Gemeinde bei der Begründung der Voraussetzungen des Sachgrundes Nr. 2 auf vielfältige, konkret benannte Aktivitäten des örtlichen Einzelhandels verweisen kann.

5. Muss die Gemeinde eine Gefährdung des stationären Einzelhandels belegen? Wann liegt eine Gefährdung vor? Reicht der Verweis auf die allgemeine Gefährdung durch den Onlinehandel?

Zwar geht der Gesetzgeber davon aus, dass Maßnahmen zur Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots auch dann möglich sein sollen, wenn der stationäre Einzelhandel noch nicht gefährdet ist, um die vorhandene Einzelhandelsstruktur zu stärken und auf diese Weise eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dauerhaft zu sichern oder zumindest zu fördern und die Attraktivität und Belebung der Innenstadt zu fördern. Der Sachgrund Nr. 2 greift nach der Rechtsprechung des OVG Münster allerdings nur, wenn eine besondere örtliche Problemlage besteht. Dies muss die Gemeinde belegen.

Weiter muss sie nachvollziehbar darlegen, dass die Ladenöffnung dem Erhalt, der Stärkung und Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dienen soll. Dazu ist es nicht ausreichend, wenn die Gemeinde lediglich auf die allgemeine Konkurrenzsituation zum Online-Handel verweist.⁶² Die gesetzliche Begründung, dass der stationäre Einzelhandel vielerorts generell in seiner Vielfalt vor allem durch die Zunahme des Internet-Handels gefährdet ist und insoweit eine abstrakte Gefährdungslage besteht, lässt das OVG Münster für eine sonntägliche Ladenöffnung nicht ausreichen.⁶³

Liegt eine Gefährdungssituation in einer Gemeinde vor, muss sie die Ladenöffnung nicht auf solche Verkaufsstellen beschränken, die in besonderem Maße einer Gefährdung unterliegen. Denn geschützt werden soll zum einen die Vielfalt des stationären Einzelhandels, so dass die Zielsetzung des in Sachgrund Nr. 2 benannten öffentlichen Interesses dahin geht, die vorhandene Struktur des stationären Einzelhandels zu schützen und zu entwickeln. Zudem hängt die Attraktivität des stationären Einzelhandels vor allem auch von seiner Vielfalt ab. Sinkt diese, hat dies zugleich nachteilige Wirkung auch für denjenigen stationären Einzelhandel, der zunächst weniger gefährdet erscheint.

Der räumliche Bereich der Ladenöffnung ist auch bei Vorliegen des Sachgrundes Nr. 2 zu begrenzen. Eine Ladenöffnung im gesamten Gemeindegebiet unter Bezugnahme auf diesen Sachgrund haben die Gerichte bislang nicht für zulässig gehalten. Vielmehr ist der Bereich zu beschränken auf die gefährdeten Einzelhandelsstrukturen, die nach dem Konzept der Gemeinde durch die sonntägliche Ladenöffnung erhalten, gestärkt und entwickelt werden sollen.

⁶² OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁶³ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

Hilfreich ist es, wenn die Gemeinden – z.B. in Kooperation mit dem regionalen Einzelhandelsverband oder der IHK – belegen, dass und welche Verkaufsstellen in der jüngeren Vergangenheit geschlossen haben, wie hoch der Leerstand in der Gemeinde und von welcher Dauer er bei einzelnen Läden tatsächlich ist. Auf diese Weise lässt sich die abstrakte Gefahr auf die konkreten Verhältnisse in der Gemeinde herunterbrechen.

6. Wie können die örtlichen Handelsverbände, Kirchen- und Gewerkschaftsvertreter in die Prüfung eingebunden werden?

Regelmäßig werden die Handelsverbände oder örtlichen Werbegemeinschaften die Anträge bei der Gemeinde zur Zulassung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen stellen. Die Gemeinde sollte dies zum Anlass nehmen, frühzeitig das Gespräch mit den örtlichen Handelsverbänden zu suchen und – ggfs. in Form eines Runden Tisches – konsensuale Lösungen auch mit den Kirchen und Gewerkschaften zu suchen. Die bei Handelsverbänden, Werbegemeinschaften oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften über die Struktur und Entwicklung des örtlichen Einzelhandels vorhandenen Daten sollte die Gemeinde abfragen und auswerten. Es empfiehlt sich, diese auch gegenüber den Kirchen und Gewerkschaften transparent zu machen, um so Akzeptanz für die Sonn- und Feiertagsöffnungen zu schaffen und konsensuale Lösungen zu fördern.

7. Müssen die Voraussetzungen Erhalt, Stärkung oder Entwicklung kumulativ vorliegen?

Auch wenn diese Alternativen häufig kumulativ vorliegen werden, ist dies keine Voraussetzung für das Eingreifen des Sachgrundes.

8. Welche räumlichen Grenzen bestehen? Können Läden in der Innenstadt und in dezentralen Bereichen gleichzeitig geöffnet werden?

Die Ladenöffnung muss in räumlichem Zusammenhang mit dem vorhandenen Einzelhandelsangebot stehen. Weist der stationäre Einzelhandel eine dezentrale Struktur auf, kann die Ladenöffnung diese Struktur abbilden. So ist es zulässig, neben den Einzelhandelsgeschäften in der Innenstadt (Fußgängerzone) auch eine Öffnung von Einzelhandelsgeschäften an den Ausfallstraßen zuzulassen. Hat eine Gemeinde mehrere Ortsteile, kann sie eine Ladenöffnung auch für alle Einzelhandelsgeschäfte in den verschiedenen Ortsteilen zulassen. Zu beachten ist allerdings, dass nach der Rechtsprechung das in Sachgrund Nr. 2 genannte Ziel (Erhalt, Stärkung oder Entwicklung des stationären Einzelhandels) nach den konkreten Verhältnissen in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich in besonderer Weise betroffen sein⁶⁴ und eine besondere örtliche Problemlage bestehen muss.⁶⁵ Dementsprechend muss das gemeindliche Konzept, das regelmäßig verschiedene Bereiche einer differenzierten Betrachtung unterwirft, auch gerade für

⁶⁴ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁶⁵ OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 129.

die von der Ladenöffnung vorgesehenen Bereiche den Erhalt, die Stärkung oder Entwicklung des Einzelhandels vorsehen und Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen als geeignetes Mittel ausweisen.

9. Ist eine Begrenzung auf bestimmte, besonders gefährdete Sortimente erforderlich (bspw. keine Öffnung von Bäckereien oder Handyläden)?

Die Ladenöffnung muss sich nicht auf besonders gefährdete Einzelhandelsgeschäfte beziehen. Der Gesetzgeber wollte die Vielfalt des örtlichen Einzelhandelsangebotes erhalten, stärken und entwickeln. Dazu tragen alle vorhandenen stationären Einzelhandelsgeschäfte bei.

10. Kann die Gemeinde auch „Themenöffnungen“ vorsehen?

Die Gemeinde kann eine Sonntagsöffnung auch auf Geschäfte mit einem bestimmten Warenangebot beschränken (z.B. Möbelmärkte/Autohändler/Textil- und Bekleidungsgeschäfte). Dann muss sie darlegen und begründen, warum sie diese Beschränkung vornimmt und dass und in welcher Hinsicht hierdurch in ihrer Gemeinde der stationäre Einzelhandel gefördert wird. Dabei kann ein Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung hilfreich sein (z. B. Modenschauen in der Innenstadt und Ladenöffnung von Textil- und Bekleidungsgeschäften).

11. Kann der Sachgrund Nr. 2 eine Ladenöffnung alleine rechtfertigen oder bedarf es hierfür der Kombination mit einer Veranstaltung oder anderen Sachgründen?

Nach der Wertung des Gesetzgebers reicht jeder Sachgrund für sich aus, um das öffentliche Interesse zu begründen. Das OVG Münster hat bei den Sachgründen Nr. 2 bis 5 allerdings in einigen Entscheidungen darauf abgestellt, ob diese „wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes erlangen können“. Für isoliert tragfähig befunden wurden die Sachgründe Nr. 2 bis 5 durch die Rechtsprechung bislang noch nicht.

E. Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)

Bei der Anwendung des Sachgrundes Nr. 3 kann bei der Vorbereitung der Ratsvorlage wie folgt verfahren werden:

Hintergrund der Regelung:

- Grundrechtlich geschütztes Versorgungsinteresse der Bevölkerung, insbesondere der weniger mobilen und älteren Teile der Bevölkerung
- Zentrale Versorgungsbereiche haben herausragende Bedeutung für den Bestand und die Entwicklung der Städte und Gemeinden, insbesondere der Innenbereiche und der Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung

Begriffsbestimmung:

- Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt.
- Innenstädte sind in der Regel als Versorgungsbereiche zentral, weil sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung nicht nur der Versorgung ihrer Bewohner und Bewohnerinnen dienen, sondern auf einen Kundenkreis aus einem größeren Einzugsbereich ausgerichtet sind. Für Innenstädte ist typisch, dass in ihnen ein breites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird.⁶⁶
- Versorgungsbereiche sind jedoch nicht nur dann „zentral“, wenn sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung der gemeindeweiten bzw. übergemeindlichen Versorgung dienen, sondern auch Bereiche für die Grund- oder Nahversorgung können zentrale Versorgungsbereiche sein).⁶⁷
- Nicht nur Stadtteilzentren, die im überörtlichen Funktionszusammenhang eine bedeutende Rolle einnehmen, sondern auch Quartiers- und Nahversorgungs- bzw. Nahbereichszentren werden erfasst, die einen kleinen Einzugsbereich haben, also innerhalb größerer Städte nur bestimmte Quartiere oder kleinere Orte, in ihrer Gesamtheit versorgen. Erfasst sind zudem nicht nur Haupt-, sondern auch Nebenzentren, soweit diese als zentrale Versorgungsbereiche und nicht lediglich als dezentral zu qualifizieren sind.⁶⁸

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7.07, Rn. 11, juris.

⁶⁷ OVG NRW, Urt. v. 11.12.2006, 7 A 964.05 = BauR 2007, 845; Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – LEP NRW – S. 48.

⁶⁸ Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 34 Rn. 55

Maßgebliche Kriterien für die Beurteilung:

Tatsächliche Verhältnisse, nicht hingegen planerische Zielvorgaben.⁶⁹ Diese können jedoch unterstützend zur Abgrenzung der Bereiche herangezogen werden.⁷⁰

Voraussetzungen für die Ladenöffnung

Auch eine Ladenöffnung auf der Grundlage des Sachgrundes Nr. 3 ist nur zulässig, wenn eine besondere örtliche Problemlage gegeben ist und die Gemeinde ein schlüssiges gemeindliches Gesamtkonzept zum Erhalt, zur Stärkung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche verfolgt, in dessen Rahmen die sonntägliche Ladenöffnung als geeignetes Mittel zur Verfolgung dieser Zielsetzung eingesetzt wird.⁷¹ Die für den Sachgrund Nr. 2 dargestellten Anforderungen gelten insoweit entsprechend. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

FAQ:

1. Sind von der Gemeinde – neben dem Vorliegen eines „zentralen Versorgungsbereichs“ – weitere Voraussetzungen zu prüfen und nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes zu belegen?

Der Landesgesetzgeber hat zwar anerkannt, dass zentrale Versorgungsbereiche vielerorts einer abstrakten Gefährdung unterliegen, der durch die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen entgegengewirkt werden kann. Dies allein genügt für das Vorliegen des Sachgrundes Nr. 3 nach der Rechtsprechung jedoch nicht. Vielmehr muss das in Sachgrund Nr. 3 LÖG NRW genannte Ziel (Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche) nach den konkreten Verhältnissen in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich in besonderer Weise betroffen sein.⁷² Die Gemeinde muss nach der Rechtsprechung des OVG Münster auch zu diesem Sachgrund belegen, dass eine besondere örtliche Problemlage gerade für die von der Verordnung erfassten zentralen Versorgungsbereiche besteht.⁷³ Die Gemeinde muss weiter nachvollziehbar belegen, dass die Ladenöffnung dem in Sachgrund Nr. 3 genannten Ziel dient. Sie muss hierzu nachweisen, dass mit der Ladenöffnung gezielt ein Konzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs verfolgt wird. Zwar muss die Gemeinde nicht belegen, dass eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen eine positive Wirkung für den Erhalt, die Stärkung oder Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs

⁶⁹ BVerwG, Beschl. v. 12.07.2012, 4 B 13/12, Rn. 4 ff., juris.

⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 2/08, Rn. 13, juris.

⁷¹ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109.

⁷² OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109; Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁷³ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, juris Rn. 129.

haben wird. Allerdings muss sich der Verordnungsgeber vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem Zweck jedenfalls förderlich ist⁷⁴ und einen positiven Effekt haben kann. Zu den Anforderungen an ein solches Gesamtkonzept wird auf die Ausführungen zum Sachgrund Nr. 2 verwiesen. Auch bei Nr. 3 müssen die Maßnahmen zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs überwiegend während der normalen Geschäftszeiten erfolgen.⁷⁵

2. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen? Kann die Gemeinde, wenn sie sich auf Sachgrund Nr. 3 beruft, auch Geschäfte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche zur Öffnung vorsehen und bedarf es einer Sortimentsbeschränkung?

Die Gemeinde ist darauf beschränkt, die Läden öffnen zu lassen, die sich innerhalb des oder der zentralen Versorgungsbereiche befinden.⁷⁶ Eine räumliche Ausdehnung über diesen Bereich hinaus gestattet der Sachgrund Nr. 3 nicht.

Allerdings kann sich aus einer Kombination mit anderen Sachgründen eine räumliche Ausdehnung über den zentralen Versorgungsbereich hinaus rechtfertigen. Das gilt insbesondere, wenn die Gemeinde zugleich das stationäre Einzelhandelsangebot erhalten, stärken oder entwickeln will (Sachgrund Nr. 2).

Eine Sortimentsbeschränkung dürfte bei Anwendung des Sachgrundes Nr. 3 regelmäßig nicht in Betracht kommen, da das Ziel der Ladenöffnung die Erhaltung, Stärkung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und nicht einzelner Einzelhandelsstrukturen ist. Bei einer Kumulation von Sachgrund Nr. 1 und Nr. 3 kann dies allerdings auch Rückwirkungen auf die zulässigen Sortimente haben, wenn die Ladenöffnung gleichzeitig im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung erfolgt. Eine Sortimentsbeschränkung muss dann jedenfalls im räumlichen Bereich des zentralen Versorgungsbereichs nicht vorgenommen werden.

3. Welche Unterlagen können verwendet werden, um das Vorliegen des Sachgrundes Nr. 3 nachzuweisen?

Die Gemeinden können insbesondere auf vorhandene Einzelhandelskonzepte sowie die Abgrenzungen zentraler Versorgungsbereiche in den Unterlagen der Bauplanungs- und Baugenehmigungsbehörden zurückgreifen. Hilfreich können auch städtebauliche Entwicklungskonzepte sowie Darstellungen und Festsetzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sein.

Für den Nachweis besonderer örtlicher Problemlagen sowie der Verfolgung eines gemeindlichen Gesamtkonzepts zu Erhalt, Stärkung und Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs gilt das zum Sachgrund Nr. 2 Gesagte. Das OVG

⁷⁴ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

⁷⁵ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 35.

⁷⁶ Nach der Rechtsprechung des OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, dürfte dieses Erfordernis aus der besonderen Betroffenheit resultieren.

Münster hat in einer Entscheidung die aus Sicht des Gerichts nachvollziehbaren und nicht in Zweifel gezogenen Ausführungen in der Beschlussvorlage zum Erlass einer Rechtsverordnung im Ergebnis als Konzept ausreichen lassen.⁷⁷

4. Reicht für die Begründung der Ladenöffnung ein Verweis auf gemeindliche Planungen und Konzepte (FNP, BPlan mit Kerngebiets- oder Mischgebietsfestsetzungen oder Urbanes Gebiet, Einzelhandelskonzept, gemeindlicher Entwicklungsplan, Sanierungs- oder Erhaltungssatzung, BID, ISG)?

Ein reiner Verweis ist nicht ausreichend, da es sich bei den Konzepten um Unterlagen zur Vorbereitung planerischer Entscheidungen handelt. Erforderlich ist vielmehr ein schlüssig verfolgtes gemeindliches Gesamtkonzept (siehe hierzu auch die vorherige Antwort). Hierfür kann den bauleitplanerischen Aktivitäten allerdings erhebliche Bedeutung zukommen, wenn sie das Ziel verfolgen, den/die zentrale/n Versorgungsbereich/e zu erhalten, zu stärken und zu entwickeln. Von Bedeutung können in diesem Zusammenhang auch städtebauliche Entwicklungskonzepte i.S.d. § 171 f BauGB sein. Auch Kerngebiete, urbane Gebiete oder Mischgebiete, die in Bebauungsplänen festgesetzt sind, geben mit ihrer Festsetzung wichtige Hinweise auf das Vorhandensein zentraler Versorgungsbereiche. Es bedarf angesichts der Breite der hier jeweils möglichen Nutzung allerdings in jedem Einzelfall der Begründung, ob nach der vorhandenen Nutzung ein zentraler Versorgungsbereich vorliegt und wie er räumlich abzugrenzen ist.

5. Wie wirkt sich eine Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels auf die Anwendbarkeit des Sachgrundes Nr. 3 aus?

Die Gesetzesbegründung nimmt – wenn auch nur hinsichtlich des Sachgrundes Nr. 2 – ausdrücklich auch den Einzelhandel in die Pflicht (Kooperationen und Werbegemeinschaften des Einzelhandels, virtuelle Regalverlängerungen, bei denen die Vorauswahl auf der Verkaufsfläche durch weitere Produktvarianten im Lager ergänzt wird, gemeinsame Lager- und Lieferservices, großzügige Umtauschregelungen, Online-Stadtportale usw.). Zeigt sich der Einzelhandel aktiv, kann dies sicherlich positiv im Rahmen der Entscheidung über die Sonn- oder Feiertagsöffnung berücksichtigt werden. Die Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels – die jedoch voraussichtlich kaum vorliegen wird – stellt hingegen kein „K.O.-Kriterium“ dar, da das hinter Sachgrund Nr. 3 stehende öffentliche Interesse unabhängig von eigenen Bemühungen des Einzelhandels besteht.

6. Welche Unterstützung können die örtlichen Handelsverbände geben?

Die örtlichen Handelsverbände, Werbegemeinschaften oder die örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaften können Aussagen zur örtlichen Bedeutung bestimmter Einzelhandelsstrukturen beisteuern.

Die Aussagen sind von der Gemeinde allerdings selbst zu überprüfen und dürfen

⁷⁷ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, juris Rn. 44.

nicht unbesehen/unkritisch in die Ratsvorlage übernommen werden. Denn die Gemeinde muss das Vorliegen der Voraussetzungen des Sachgrundes Nr. 3 nachvollziehbar selbst belegen.

7. Welche Rolle spielt die Kundenfrequenz?

Der Kundenfrequenz kommt für die Feststellung, ob ein zentraler Versorgungsbereich vorhanden ist sowie für dessen Ausstrahlungswirkung Bedeutung zu. Vor allem aber ist sie von Bedeutung für die Frage, ob eine besondere örtliche Gefährdungslage besteht. Vorhandene Daten sollte die Gemeinde deshalb auswerten und bei den zuständigen Dienststellen (Bauleitplanung, Baugenehmigungsbehörde, Wirtschaftsförderung) bzw. den örtlichen Handelsverbänden und Werbegemeinschaften oder Geschäftsinhabern und -inhaberinnen erheben und auswerten.

8. Kann der Sachgrund Nr. 3 eine Ladenöffnung alleine rechtfertigen oder bedarf es hierfür der Kombination mit einer Veranstaltung oder anderen Sachgründen?

Hier gilt das zu Sachgrund Nr. 2, Frage 11 Gesagte entsprechend.

F. Ladenöffnung dient Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren (Nr. 4)

Bei der Anwendung des Sachgrundes Nr. 4 empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

Hintergrund der Regelung:

- Gefahr einer drohenden Verödung der Innenstädte mit negativen Auswirkungen auf die örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse der Bevölkerung.
- Zielrichtung der Regelung ist es, umfangreichen Leerständen bei Gewerbe- und Wohnimmobilien und der Abwanderung von Einzelhändlern und Einzelhändlerinnen oder deren Geschäftsaufgabe entgegenzuwirken.
- In Innenstädten und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen kommt dem Einzelhandel eine besondere Bedeutung als wichtigem Frequenzbringer für die Belebung der Zentren zu (Magnetfunktion).
- Fortschreitende Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren würde Bemühungen zuwiderlaufen.
- Ziel: Konzentrierte, zukunfts feste und dadurch nachhaltige Siedlungsentwicklung, Schutz zentraler Versorgungsbereiche.

Voraussetzungen für die Ladenöffnung

Auch eine Ladenöffnung auf der Grundlage des Sachgrundes Nr. 4 ist nur zulässig, wenn eine besondere örtliche Gefährdungslage gegeben ist und die Gemeinde ein schlüssiges gemeindliches Gesamtkonzept zur Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren verfolgt, in dessen Rahmen die sonntägliche Ladenöffnung als geeignetes Mittel zur Verfolgung dieser Zielsetzung eingesetzt wird.⁷⁸ Die für den Sachgrund Nr. 2 dargestellten Anforderungen gelten entsprechend. Darauf kann verwiesen werden.

FAQ:

1. Welche Voraussetzungen sind von der Gemeinde zu prüfen und nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes Nr. 4 zu belegen? Muss bspw. eine „drohende Verödung“ nachgewiesen werden?

Der Gesetzgeber will durch den Sachgrund Nr. 4 einer (drohenden) Verödung der Innenstädte entgegenwirken. Voraussetzung für die Anwendung ist deshalb, dass die Gemeinde konkret belegen kann, dass eine derartige Gefahr besteht. Dies kann z. B. durch den Nachweis der Zunahme von Leerständen und ihrer Dauer, der Reduzierung des Einzelhandelsangebotes, eines Trading-Down durch Wegfall

⁷⁸ OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109.

oder Reduzierung von Einzelhandelsgeschäften mit hochwertigem Angebot erfolgen. Die Gemeinden sollten hierüber vorhandene Daten erheben und auswerten. Dabei genügt es, wenn eine Gefährdung in den Lagen vorliegt, in denen die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden soll.⁷⁹

2. Muss insbesondere ein Nachweis zur Zunahme und zur Dauer von Leerständen erfolgen? Welche Unterlagen gibt es dazu?

Leerstände sind ein gewichtiges Indiz für eine drohende Verödung der Innenstädte und eine bestehende besondere örtliche Problemlage. Indiz kann auch eine Verarmung der Einzelhandelsstruktur oder ein Trading-Down sein. Die Gemeinden können zurückgreifen auf Einzelhandelskonzepte, städtische Entwicklungskonzepte oder die bei der örtlichen Wirtschaftsförderung und den örtlichen Einzelhandelsverbänden und Werbegemeinschaften vorhandenen Daten.

3. Spielt die sinkende Kundenfrequenz eine Rolle?

Die sinkende Kundenfrequenz kann ein deutliches Indiz für eine drohende Verödung der Innenstädte sein. Wenn sie als Begründung angeführt wird, muss sie von der Gemeinde allerdings belegt werden; reine Vermutungen genügen nicht.

4. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen? Kann die Gemeinde, wenn sie sich auf Sachgrund Nr. 4 beruft, auch Geschäfte außerhalb der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren zur Öffnung vorsehen?

Räumlich ist die Ladenöffnung auf den Bereich zu begrenzen, in dem eine Verödung der Innenstadt droht. Eine Ausdehnung über den Bereich hinaus ist unzulässig. Räumlich kann die Öffnung deshalb bei Vorliegen einer Gefährdung in der gesamten Innenstadt auch in dem gesamten Bereich erfolgen; sind nur Teilbereiche gefährdet (Bahnhofsviertel, Randbereiche der Innenstadt), ist die Ladenöffnung räumlich auf diesen Bereich zu begrenzen. Aus einer Zusammenschau mit anderen Sachgründen kann sich allerdings ergeben, dass der räumliche Bereich der Ladenöffnung über den Gefährdungsbereich ausgedehnt werden kann.

5. Wie wirkt es sich aus, wenn die Gemeinde gleichzeitig die Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren vorantreibt?

Für die Anwendung des Sachgrundes Nr. 4 ist nicht entscheidend, welche Ursachen für eine drohende Verödung der Innenstädte/Stadtteilzentren o.ä. maßgebend sind. Es genügt, dass eine solche Gefährdung besteht und von der Gemeinde belegt wird.

Allerdings kann die Neuansiedlung oder Entwicklung eines Einzelhandelsangebotes außerhalb der Zentren darauf hindeuten, dass die Gemeinde den Zentren selbst keine herausgehobene Bedeutung für die Stadtentwicklung mehr beimisst.

⁷⁹ OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018 – 4 B 1546/18, juris.

Es ist deshalb sinnvoll, in solchen Fällen auf Einzelhandelskonzepte oder Gutachten zur Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelskonzepte sowie die Begründungen von Bauleitplänen zurückzugreifen.

6. Welche Unterstützung können die örtlichen Handelsverbände geben?

Die örtlichen Handelsverbände und Werbegemeinschaften oder die örtliche Wirtschaftsförderung verfügen häufig über Daten, aus denen sich auf einen Rückgang der Attraktivität der Innenstädte schließen lässt. Hierbei kann es sich um Erhebungen zu Leerständen, Umsatzzahlen oder Kundenfrequenz handeln. Solche Daten sollten von den Gemeinden nachgefragt und ausgewertet werden.

7. Kann der Sachgrund Nr. 4 eine Ladenöffnung alleine rechtfertigen oder bedarf es hierfür der Kombination mit einer Veranstaltung oder anderen Sachgründen?

Hier gilt das zu Sachgrund Nr. 2, Frage 11 Gesagte entsprechend.

G. Ladenöffnung steigert überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort, insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen (Nr. 5)

Bei der Anwendung des Sachgrundes Nr. 5 empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

Hintergrund der Regelung:

- Interesse von Kommunen, als attraktiver und lebenswerter Standort wahrgenommen zu werden; Erhaltung kommunaler Vielfalt.
- Möglichkeit zur Selbstdarstellung und Sichtbarmachung der Kommunen sowohl für bereits örtlich verwurzelte als auch für sich neu ansiedelnde Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmen (mehr Handlungsspielraum für bspw. Ansiedlung neuer Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmen, Gewinnung von Fachkräften sowie Stärkung und Förderung des Tourismus, insbesondere des Tourismus am Wochenende, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie das Entgegenwirken gegen den demographischen Wandel).
- Gerade Erhalt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Kommunen wird bezweckt, da diese im Gegensatz zu größeren Städten mehr Schwierigkeiten haben, neue Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmen anzuziehen und unter Einwohnerverlust leiden.
- Wettbewerb mit niederländischen und belgischen Kommunen (in den Niederlanden hat ein Großteil aller niederländischen Gemeinden, vor allem entlang der Grenze zu Deutschland, die Sonntagsöffnung zugelassen).

Voraussetzungen für die Ladenöffnung

Auch eine Ladenöffnung auf der Grundlage des Sachgrundes Nr. 5 ist nach der Rechtsprechung des OVG Münster wohl nur zulässig, wenn eine besondere örtliche Gefährdungslage oder besondere standortbedingte Nachteile gegeben sind und die Gemeinde ein schlüssiges gemeindliches Gesamtkonzept verfolgt, in dessen Rahmen die sonntägliche Ladenöffnung als geeignetes Mittel zur Steigerung der Sichtbarkeit der Gemeinde ausgewiesen wird.⁸⁰

FAQ:

1. Welche Voraussetzungen sind von der Gemeinde zu prüfen und nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes Nr. 5 zu belegen?

Eine auf Sachgrund Nr. 5 gestützte Ladenöffnung kann nicht allein mit der Anziehungskraft begründet werden, die eine Verkaufsstellenöffnung als solche stets auf Einwohner und auswärtige Besucher ausübt. Hierin kommt letztlich nichts anderes

⁸⁰ So wohl OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, juris Rn. 109.

als das bloße Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse potenzieller Käufer zum Ausdruck.⁸¹ Der Sachgrund Nr. 5 wird häufig mit dem Sachgrund Nr. 1 zusammentreffen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn eine Veranstaltung in der Gemeinde Ausstrahlungswirkung über die Gemeinde hinaus hat. Dann kann die Gemeinde den Sachgrund Nr. 5 dazu nutzen, durch eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen auf ihre Attraktivität als lebenswerter Standort hinzuweisen.⁸² Nach der Rechtsprechung des OVG Münster müssen eine besondere örtliche Gefährdungslage oder besondere standortbedingte Nachteile gegeben sein. Voraussetzung ist weiter, dass die Gemeinde über ein Konzept verfügt, ihre Attraktivität nach außen sichtbar zu machen, in das die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen als Baustein für eine Außenwirkung über die Gemeinde hinaus eingearbeitet ist. Es genügt, wenn eine Gemeinde ihre örtlichen Besonderheiten, ihre weichen Standortfaktoren, gerade durch eine ausnahmsweise Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen deutlich machen will und dies in ein Gesamtkonzept der „Außendarstellung“ eingebettet ist. Dabei kann es sich um Besonderheiten als Schulstandort, eine Konzentration von Sport- und Erholungsstätten, bei der Krankenhausversorgung oder der Entwicklung von attraktiven Wohn- oder Gewerbeflächen handeln. Insbesondere Gemeinden mit einem starken Einwohnerrückgang können den Sachgrund Nr. 5 für eine Werbung um Einwohner und Einwohnerinnen sowie Gewerbe nutzen.

Die Rechtsprechung verlangt im Übrigen, dass nach außen sichtbar wird, dass die Ladenöffnung sich von der werktäglichen Ladenöffnung unterscheidet. Es reicht nicht, dass die Gemeinde in der Beschlussvorlage nachvollziehbar begründet, warum die Ladenöffnung die überörtliche Sichtbarkeit der Gemeinde steigert. Bei Sachgrund Nr. 5 muss dies vielmehr vor Ort auch in Aktivitäten sichtbar werden, die auf dieses Ziel ausgerichtet sind; auch diese Aktivitäten sind zu dokumentieren. Den Gemeinden ist deshalb zu empfehlen, selbst oder durch Dritte zeitgleich mit der Ladenöffnung Werbemaßnahmen für ihre Gemeinde durchzuführen, die auf die besonderen Standortbedingungen, Wohnverhältnisse, kulturellen oder sportlichen Einrichtungen oder sonstige Besonderheiten der Gemeinde aufmerksam machen und die sich an die Besucher der Gemeinde richten. Je nach Umfang der Aktivitäten kann im Einzelfall auch eine örtliche Veranstaltung i. S. v. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW anzunehmen sein, so dass die Gemeinde erwägen sollte, auch Sachgrund Nr. 1 mit einzubeziehen und zu begründen.

2. Welche Unterlagen können verwendet werden, um das Vorliegen des Sachgrundes Nr. 5 nachzuweisen?

Die Gemeinde kann sich zur Begründung insbesondere auf Entwicklungskon-

⁸¹ OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018.

⁸² Hierzu auch OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, wonach darüber hinaus gehende, unter dem Gesichtspunkt einer Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der Kommune grundsätzlich beachtliche Umstände darin begründet liegen können, dass zeitgleich mit der Ladenöffnung eine örtliche Veranstaltung stattfindet.

zepte, ihr Stadtmarketing, ihr Schulentwicklungskonzept, Daten aus der Krankenhausplanung sowie einer Sportstättenplanung und -bestandsaufnahme und bauleitplanerische Entwicklungskonzepte beziehen.

3. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen?

Sinnvoll ist es, einen räumlichen Zusammenhang zu den beworbenen Strukturen herzustellen, aus der die Gemeinde ihre besondere Attraktivität ableitet.

4. Kann der Sachgrund Nr. 5 eine Ladenöffnung alleine rechtfertigen oder bedarf es hierfür der Kombination mit einer Veranstaltung oder anderen Sachgründen?

Hier gilt das zu Sachgrund Nr. 2, Frage 11 Gesagte entsprechend.

H. Kumulation von Sachgründen

Die Gemeinde muss sich bei der Zulassung der Sonntagsöffnung nicht auf einen Sachgrund beschränken, sondern kann die Ladenöffnung auf mehrere Sachgründe stützen. Tendenziell steigt damit das öffentliche Interesse an der Ladenöffnung. Dies kann es der Gemeinde erleichtern, die Ladenöffnung zu begründen.

FAQ:

1. Wie sind die einzelnen Sachgründe – insbesondere Nr. 2 bis 4 – voneinander abzugrenzen bzw. ist hier zwingend eine Abgrenzung vorzunehmen?

Die einzelnen Sachgründe müssen nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden, da sie sich teilweise überschneiden. Die Gemeinde muss in ihrer Begründung allerdings deutlich machen, auf welchen Sachgrund sie sich mit welcher Begründung stützt. Das gilt insbesondere für die Ratsvorlage.

2. Sind an die Qualität des Nachweises der einzelnen Sachgründe geringere Anforderungen zu stellen, wenn die Gemeinde mehrere Sachgründe anführt?

Auch wenn die Gemeinde die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen auf mehrere Sachgründe stützt, bedarf jeder Sachgrund einer sorgfältigen und nachvollziehbaren Prüfung und Begründung. An die Qualität des Nachweises sind in diesem Fall dieselben Anforderungen zu stellen wie sonst auch. Die Benennung einer Vielzahl der vom Gesetzgeber anerkannten Sachgründe hat nicht zur Folge, dass die Anforderungen an die Qualität der Prüfung und des Nachweises insgesamt sinken.

3. Hat die Kumulation Auswirkungen auf den zulässigen räumlichen Bereich und die zulässigen Sortimente?

Die Kumulation kann solche Auswirkungen haben. Während bei einer Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen nach Nr. 1 in der Regel ein räumlicher Zusammenhang mit der Veranstaltung vorliegen muss, richtet sich der räumliche Bereich am zentralen Versorgungsbereich aus, wenn Ziel (auch) ist, zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten, zu stärken und zu entwickeln. Stützt sich die Gemeinde auf beide Sachgründe, kann sich aus einer Zusammenschau ein gemeinsamer räumlicher Bereich für die Ladenöffnung ergeben, der durch die jeweiligen räumlich zulässigen Bereiche gebildet wird. Ähnliches gilt für die zulässigen Sortimente.

4. Gibt es Sachgründe, die nur in Kumulation mit anderen Sachgründen angewendet werden sollten?

Nach der Wertung des Gesetzgebers kann zwar jeder Sachgrund für sich genommen ausreichen, um das öffentliche Interesse zu begründen. Das OVG Münster hat bei den Sachgründen Nr. 2 bis 5 allerdings in einigen Entscheidungen darauf abgestellt, ob diese „wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes

erlangen können“. Es dürfte sich daher oftmals anbieten, diese Sachgründe in Kombination mit einer örtlichen Veranstaltung anzuwenden.

I. Werbemaßnahmen

§ 6 Abs. 1 Satz 4 LÖG NRW sieht vor, dass bei Werbemaßnahmen des Veranstalters/ der Veranstalterin die jeweiligen Veranstaltungen gemäß Sachgrund Nr. 1 für die Öffnung der Verkaufsstellen im Vordergrund stehen müssen.

Die entsprechende **Verpflichtung des Veranstalters / der Veranstalterin** ist selbst nicht Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung. Vielmehr handelt es sich um eine selbstständige ordnungsrechtliche Verpflichtung der Veranstalter, die die zuständigen Behörden ggf. im Wege von Ordnungsverfügungen durchzusetzen haben.

Bei der Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen im Sinne des Sachgrundes Nr. 1 darf nicht das Shopping- oder Erwerbsinteresse im Vordergrund stehen; daher soll bei Werbemaßnahmen auch die örtliche Veranstaltung dominieren. Dies gilt nicht nur für Plakate, sondern auch für andere Werbemaßnahmen (insbesondere den Internetauftritt des Veranstalters / der Veranstalterin).

Schon zur alten Rechtslage hat etwa die IHK NRW gegenüber Veranstaltern von Events und verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen darauf hingewiesen, dass Kommunikationskonzepte und Werbung überprüft werden sollten, um das Event in den Mittelpunkt der Kommunikation zu stellen und nicht den Sonntagsverkauf.

Letztlich existieren keine festen Vorgaben für die Gestaltung der Werbung. Als Anhaltspunkt können folgende Beispiele dienen:

Negativbeispiel



Positivbeispiel



FAQ:

1. Wie ist damit umzugehen, dass die Inhaber / Inhaberinnen der Geschäfte nicht verpflichtet sind/werden können, die Werbung entsprechend der hiesigen Vorgabe zu gestalten?

Der Gesetzgeber stellt nur auf Werbemaßnahmen des Veranstalters / der Veranstalterin ab. Werben Geschäfte mit der sonntäglichen Ladenöffnung, ist dieser Umstand hinzunehmen, da lediglich der Veranstalter / die Veranstalterin am Verwaltungsverfahren Beteiligter ist und als Adressat der Verpflichtung in Betracht kommt.

2. Müssen beim Zusammentreffen von Sachgrund Nr. 1 und Nr. 5 Werbemaßnahmen aufgrund der bezweckten Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit über die Gemeindegrenzen hinausgehen?

Nein, ein solches Erfordernis besteht nicht. Allerdings wird in der Praxis regelmäßig eine entsprechende überörtliche Werbung erfolgen, bspw. über das Internet, Printmedien oder das Radio.

J. Verfahrensfragen

Verfahrensfragen kommt für die Rechtsgültigkeit ordnungsbehördlicher Verordnungen, mit denen eine Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen wird, eine erhebliche Bedeutung zu. Das LÖG NRW enthält keine Regelungen dazu, dass Verfahrensverstöße unter bestimmten Voraussetzungen unbeachtlich sind oder geheilt werden können. Nach der Rechtsprechung des OVG Münster führen Verstöße gegen Verfahrenserfordernisse, die der Gesetzgeber im Interesse eines sachlich richtigen Verordnungserlasses aufgestellt hat, allerdings zur Ungültigkeit der Verordnung.⁸³ Zu diesen Regelungen gehören das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit sowie das Anhörungserfordernis des § 6 Abs. 4 S. 7 LÖG NRW.

1. Bestimmtheit des räumlichen Bereichs der Ladenöffnung

§ 6 Abs. 1, Abs. 4 LÖG NRW lässt bei Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses eine Verkaufsstellenöffnung für das gesamte Gemeindegebiet oder eine Beschränkung auf bestimmte Bezirke, Ortsteile und Handelszweige zu. Selbstverständlich kann die Freigabe aber auch innerhalb dieser Unterteilungen weiter eingeschränkt werden. Ebenfalls möglich ist es, den Freigabebereich über die Grenzen zwischen einzelnen Ortsteilen oder Bezirken hinaus zu erstrecken, soweit das öffentliche Interesse dies rechtfertigt.

Darüber hinaus müssen ordnungsbehördliche Verordnungen zur Freigabe einer sonntäglichen Ladenöffnung hinreichend bestimmt sein. Das ergibt sich aus § 29 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 25 S. 2 OBG NRW. Sie müssen deshalb den räumlichen Bereich, in dem die Geschäfte geöffnet sein dürfen, so bestimmt beschreiben, dass keine Zweifel daran verbleiben, welcher Bereich in räumlicher Hinsicht erfasst sein soll und welcher nicht. Dies muss zumindest im Wege einer Auslegung des Verordnungstextes festgestellt werden können.

Die Verwendung der Begriffe „Innenstadt“ oder „Bahnhofsbereich“ genügen den Bestimmtheitsanforderungen in aller Regel nicht.⁸⁴

Dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt die Gemeinde, wenn sie der ordnungsbehördlichen Verordnung als deren Bestandteil eine Karte beifügt, in der die räumlichen Grenzen der zulässigen Ladenöffnung eindeutig gekennzeichnet sind.⁸⁵ Die Karte muss als Bestandteil der Verordnung veröffentlicht werden.⁸⁶ Die Karte muss dabei einen Maßstab haben, der es ermöglicht, im Detail festzustellen, wo die räumlichen Grenzen der zulässigen sonntäglichen Ladenöffnung verlaufen. Dabei sollte insbesondere deutlich werden, welche Verkaufsstellen einbezogen werden

⁸³ OVG Münster, Beschl. v. 19.05.2017, 4 B 599/17, juris Rn. 11; Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, juris.

⁸⁴ VG Arnsberg, Beschl. v. 07.12.2018, 1 L 1806/18 unter Hinweis auf OVG Münster, Beschl. v. 19.07.2018, 4 B 594/17, juris.

⁸⁵ Dazu OVG Münster, Beschl. v. 27.09.2018, 1410/18, juris.

⁸⁶ VG Arnsberg, Beschl. v. 07.12.2018, 1 L 1806/18 unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2.14, juris Rn. 34; OVG Münster, Beschl. v. 19.05.2017, 4 B 594/17, juris Rn. 6.

sollen. Soll z. B. nur eine Straßenseite einbezogen werden, weil diese noch zur Innenstadt gehört und die Ausstrahlungswirkung einer örtlichen Veranstaltung nur diese Straßenseite erfasst, ist dies in der Karte zeichnerisch deutlich zu machen.

Möglich ist auch, den räumlichen Bereich durch Benennung der Straßen, ggf. mit Hausnummern, in der Verordnung zu beschreiben. Dann muss allerdings durch die Straßenbezeichnungen der räumliche Bereich hinreichend abgegrenzt werden können. Häufig dürfte es sich empfehlen, eine verbale Beschreibung in der Verordnung durch eine Karte zu ergänzen. In diesem Fall muss allerdings darauf geachtet werden, dass sich keine Widersprüche ergeben.⁸⁷

In der Praxis wird der räumliche Bereich manchmal durch Benennung des Ortsteils einer Gemeinde beschrieben. Diese Beschreibung wird von den Gerichten in der Regel so verstanden, dass eine Ladenöffnung im gesamten Ortsteil zugelassen werden soll. Zulässig ist die Ladenöffnung allerdings nur dann, wenn z. B. die Ausstrahlungswirkung einer örtlichen Veranstaltung oder die Absicht, die in den Sachgründen Nr. 2 – 5 genannten öffentlichen Interessen zu verfolgen, in räumlicher Hinsicht eine Ladenöffnung auch im gesamten Ortsteil einer Gemeinde gestattet. Ob tatsächlich alle im Ortsteil gelegenen Geschäfte am Sonntag öffnen wollen, ist dabei unerheblich. Maßgeblich ist allein, dass die Verordnung hierzu ermächtigt.⁸⁸ Von einer Begrenzung durch bloße Benennung eines Ortsteils ist deshalb in aller Regel abzuraten. Denn eine Ladenöffnung dürfte nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis nur ausnahmsweise im gesamten Ortsteil zulässig sein.

Ist der räumliche Bereich einer sonntäglichen Ladenöffnung zu groß bemessen oder nicht hinreichend bestimmt, hat dies regelmäßig eine Gesamtnichtigkeit der ordnungsbehördlichen Verordnung zur Folge. Anderes gilt im Einzelfall nur dann, wenn von einer bloßen Teilnichtigkeit der Verordnung ausgegangen werden kann. Voraussetzung hierfür ist, dass mit Sicherheit festgestellt werden kann, dass der Verordnungsgeber – also der Gemeinde-/Stadtrat – die Verordnung auch für einen kleineren räumlichen Bereich erlassen hätte, wäre ihm bewusst gewesen, dass die von ihm gewählte räumliche Begrenzung unzulässig ist.⁸⁹ Hierfür müssen sich Anhaltspunkte insbesondere aus den Unterlagen zur Beschlussfassung des Rates ergeben.⁹⁰

2. Anhörung

Nach § 6 Abs. 4 S. 7 LÖG NRW sind die dort genannten Vereinigungen und Personengruppen vor Erlass einer Rechtsverordnung zur Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags anzuhören. Das gilt auch für Änderungsverordnungen.⁹¹ Zweck

⁸⁷ Vgl. VG Düsseldorf, Beschl. v. 28.06.2018, 3 L 1924/18.

⁸⁸ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 30. August 2018, 4 B 1278/18, juris Rn. 13.

⁸⁹ VG Minden, Beschl. v. 03.12.2018, 3 L 1423/18.

⁹⁰ Vgl. auch OVG Münster, Beschl. v. 01.12.2017, 4 B 1506/17, juris Rn. 27.

⁹¹ OVG Münster, Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, juris.

der Anhörung ist es, dem Gemeinde-/Stadtrat ausreichende Informationen für seine Entscheidung über die Zulassung der Ladenöffnung zu geben.⁹² An diesem Zweck ist das Anhörungsverfahren deshalb auszurichten. Daraus ergeben sich folgende Anforderungen:

- Den anzuhörenden Verbänden und Interessensgruppen ist der wesentliche Inhalt der geplanten Verordnung mitzuteilen. Ihnen ist deshalb regelmäßig der Verordnungsentwurf einschließlich Begründung zu übermitteln. Es genügt, wenn mitgeteilt wird, an welchem Tag, in welchem räumlichen Bereich und aus welchem der Sachgründe des § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW eine Ladenöffnung am Sonn- oder Feiertag zugelassen werden soll. Diese Grundlagen müssen zumindest stichwortartig bezeichnet werden. Die bloße Mitteilung des Datums genügt hingegen nicht. Dem Bestimmtheitsanfordernis zum räumlichen Bereich der vorgesehenen Ladenöffnung muss noch nicht entsprochen werden. Allerdings muss deutlich werden, welcher Bereich betroffen ist, damit die Anzuhörenden sich hierzu auch substantiiert äußern können.⁹³
- Nach der Anhörung können vor Erlass der ordnungsbehördlichen Verordnung noch Änderungen in den Entwurf eingearbeitet werden, z. B. aufgrund des Ergebnisses der Anhörung. Eine erneute Anhörung zum überarbeiteten Entwurf ist nicht erforderlich, soweit keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden.
- Bei Änderungsverordnungen müssen die Gründe für die Änderung und die wesentlichen inhaltlichen Änderungen mitgeteilt werden.⁹⁴
- Die Anhörung muss so rechtzeitig erfolgen, dass für die Anzuhörenden ausreichend Zeit verbleibt, sich mit der vorgesehenen Regelung zu befassen und hierzu Stellung zu nehmen. Was insoweit „ausreichend“ ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Maßgeblich sind dabei insbesondere die Komplexität des Sachverhalts sowie der Unterlagen, zu denen die Stellungnahme erfolgen soll (bspw. ob lediglich ein verkaufsoffener Sonntag oder mehrere genehmigt werden sollen oder den Anzuhörenden die Rahmenbedingungen zu der Ladenöffnung und dem herangezogenen Sachgrund bereits aus den Vorjahren bekannt sind). Regelmäßig wird eine Frist zur Stellungnahme von zwei Wochen ausreichen; im Einzelfall – etwa bei zeitlich dringlichen Änderungsverordnungen kurz vor einer terminierten Verkaufsstellenöffnung – kann aber auch eine kürzere Fristsetzung angemessen sein.
- Die im Rahmen der Anhörung abgegebenen Stellungnahmen müssen den Ratsmitgliedern bei der Beschlussfassung vorliegen oder ihnen jedenfalls

⁹² OVG Münster, Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, juris; Beschl. v. 19.05.2017, 4 B 599/17, juris.

⁹³ OVG Münster, Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, juris.

⁹⁴ OVG Münster, Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, juris.

hinsichtlich des wesentlichen Inhalts bekannt gegeben werden, so dass sie bei der Entscheidung berücksichtigt werden können.⁹⁵ Das gilt auch dann, wenn Einwendungen grundsätzlicher Art gegen die Gültigkeit der gesetzlichen Regelung selbst erhoben werden. Empfehlenswert ist, dem Gemeinderat mit der Beschlussvorlage alle Stellungnahmen bekanntzugeben. Auch empfiehlt es sich, in der Beschlussvorlage zum Ergebnis der Anhörung Stellung zu nehmen.

3. Dauerverordnungen

Nach § 6 Abs. 1 LÖG NRW muss nicht für jede einzelne Ladenöffnung eine gesonderte Verordnung erlassen werden. Vielmehr kann dies für mehrere sonn- und feiertägliche Ladenöffnungen in einer Verordnung erfolgen. Zulässig sind auch Verordnungen, die die Sonntagsöffnung generell für bestimmte Tage auch in Folgejahren zulassen. Die Gründe für die Ladenöffnung müssen in der Beschlussvorlage für jeden Fall der Ladenöffnung nachvollziehbar dargestellt und begründet werden. Auch bei Dauerverordnungen müssen die Sonn- und Feiertage, an denen die Verkaufsstellen geöffnet werden dürfen, in der Verordnung selbst in hinreichend bestimmter Weise benannt werden. Eine Regelung, die es der Verwaltung überlässt, die genauen Tage der Ladenöffnung festzulegen, ist unzulässig. Eine datumsmäßige Festlegung der Tage der Sonntagsöffnung ist wesentlicher Bestandteil der Verordnung, da für jeden Tag geprüft werden muss, ob die Voraussetzungen hierfür vorliegen.⁹⁶ Zulässig ist es allerdings, wenn die Verordnung zwar nicht das konkrete Datum festlegt, aber den freizugebenden Sonntag in einer anderweitig klar bestimmten Weise festlegt (z. B. "2. Advent").⁹⁷

Voraussetzung für die auf eine Dauerverordnung gestützte Zulässigkeit einer Verkaufsstellenöffnung ist nach der Rechtsprechung des OVG NRW, dass sich die der Ladenöffnung zugrunde liegenden Rahmenbedingungen, wie sie beim Erlass der Verordnung vorzufinden waren und in der Entscheidung berücksichtigt sind, nicht maßgeblich geändert haben.⁹⁸ Gemeinden müssen daher bei nachträglicher Veränderung der Rahmenbedingungen – etwa der künftigen örtlichen Verlegung einer Veranstaltung – prüfen, ob die Änderungen wesentliche sind und daher eine Neuregelung vorzunehmen ist.

Dauerverordnungen, die bis zum 30.03.2018 nach altem Recht⁹⁹ beschlossen wurden, können seit 2019 nicht mehr Grundlage für einen verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertag sein. Denn seit dem 01.01.2019 müssen auch nach altem Recht ergangene Dauerverordnungen den Anforderungen der gesetzlichen Neuregelung

⁹⁵ OVG Münster, Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, juris; Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 590/18, juris Rn. 6; Beschl. v. 27.04.2017, 4 B 571/18, juris Rn. 37 ff.

⁹⁶ OVG Münster, Beschl. v. 06.12.2018, 4 B 1741/18, juris Rn. 3 f.; VG Köln, Beschl. v. 28.11.2018, 1 L 2578/18.

⁹⁷ OVG Münster, Beschl. v. 06.12.2018, 4 B 1741/18, juris Rn. 4.

⁹⁸ OVG NRW, Beschl. v. 08.11.2019, 4 B 1479/19.NE, juris Rn. 13 ff.

⁹⁹ LÖG NRW LÖG NRW i. d. F. vom 30.04.2013 (GV. NRW. S. 208).

Rechnung tragen. Altregelungen sollten daher überprüft und unter Beachtung der nunmehr geltenden rechtlichen Anforderungen neu erlassen werden.

Die Gültigkeitsdauer für ordnungsbehördliche Verordnungen beträgt gemäß § 32 Ordnungsbehördengesetzes NRW (OBG NRW) maximal 20 Jahre nach ihrem In-Kraft-Treten.

4. Zeitpunkt des Verordnungserlasses

Für das behördliche Entscheidungsverfahren empfiehlt sich zudem eine möglichst frühzeitige Festlegung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage. Denn nach der Rechtsprechung sind im Rahmen des gerichtlichen Eilrechtsschutzes die Auswirkungen einer einstweiligen Anordnung auf die Allgemeinheit bei offenen Erfolgsaussichten zu gewichten und in die Abwägung des Gerichts einzubeziehen. Damit müssen auch vorbereitende Maßnahmen, hierdurch entstandene Kosten und Folgen kurzfristiger Absagen in die Abwägung eingehen. Diese können in einer Folgenabwägung auch deshalb überwiegen, weil sie möglicherweise hätten vermieden werden können, wenn nicht erst kurzfristig, sondern zeitnah nach Veröffentlichung der maßgeblichen Verordnung Eilrechtsschutz beantragt wird.¹⁰⁰ Dies setzt voraus, dass die Verordnung selbst nicht erst kurz vor der vorgesehenen Ladenöffnung in Kraft tritt.

¹⁰⁰ OVG NRW, Beschl. v. 25.04.2019, 4 B 517/19.NE; so auch bereits VG Gelsenkirchen, Beschl. v. 15.11.2018, 19 L 1989/18, juris Rn. 19.

K. Exkurs: Anwendungsbereich des LÖG NRW am Beispiel von Reisebüros

Das Ladenöffnungsgesetz (LÖG NRW) gilt für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen. Der Begriff der Verkaufsstelle ist in § 3 LÖG NRW definiert. Eine Verkaufsstelle liegt danach vor, wenn von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann angeboten werden.

In der Praxis kam mehrfach die Frage auf, ob in den Kommunen gelegene Reisebüros von der Freigabe der Ladenöffnung nach § 6 LÖG NRW erfasst sind und an verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen öffnen sowie ihre Dienstleistungen anbieten dürfen. Dies ist grundsätzlich nicht der Fall. Ein Reisebüro stellt keine Verkaufsstelle im Sinne des LÖG NRW dar. Bei einem Reisebüro handelt sich zwar um ein Handelsunternehmen, allerdings werden dort keine Waren gewerblich angeboten, sondern es werden in der Regel touristische Leistungen von Reiseveranstaltern und Beförderungsleistungen von Verkehrsunternehmen sowie weitere Leistungen aus dem Freizeitsektor (z.B. Eintrittskarten) verkauft.

Sofern der Betreiber eines Reisebüros in seinem Ladengeschäft allerdings auch Waren zum Verkauf an jedermann anbietet, handelt es sich regelmäßig um einen sog. „gemischten Betrieb“. Hierzu zählen im Kontext der Ladenöffnung Betriebe, in denen verschiedene Gewerbe ausgeübt werden, die nicht alle unter den Begriff der Verkaufsstelle nach dem LÖG NRW fallen. Obwohl bei Mischbetrieben ein räumlicher und organisatorischer Zusammenhang besteht, sind die einzelnen Betriebsteile im Verhältnis zueinander gleichrangige Betriebe;¹⁰¹ ob sie an Sonn- und Feiertagen öffnen dürfen, ist deshalb für jeden Betriebsteil gesondert zu beurteilen. Bei Mischbetrieben kann das LÖG NRW nur auf den Betriebsteil Anwendung finden, der ausdrücklich davon erfasst wird. Bei Mischbetrieben behält jeder Gewerbebranchen – auch wenn die Ausübung in denselben Räumlichkeiten erfolgt – seine rechtliche Eigenständigkeit und unterliegt den für den jeweiligen Gewerbebranchen maßgeblichen Bestimmungen.¹⁰² Das bedeutet, dass für das Anbieten von Waren zum Verkauf an jedermann die Vorgaben des Ladenöffnungsrechts Anwendung finden, so dass ein solcher Betriebsteil eines Reisebüros unter den Voraussetzungen des § 6 LÖG NRW an Sonn- und Feiertagen öffnen darf.¹⁰³ Die „klassischen“ im lokalen Reisebüro angebotenen Dienstleistungen dürfen demgegenüber auch bei Mischbetrieben an Sonn- und Feiertagen auf der Grundlage einer Verordnung nach § 6 LÖG NRW nicht erbracht werden.

¹⁰¹ *Ambts*, Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand: März 2019, § 1 Rn. 10.

¹⁰² BVerwG, Urt. v. 09.06.1960, I C 41/5, NJW 1960, 2209, 2210.

¹⁰³ Abzugrenzen sind Mischbetriebe von sog. Nebenbetrieben. Ein Nebenbetrieb setzt einen Hauptbetrieb voraus und nimmt diesem gegenüber eine dienende Funktion ein. Erforderlich ist eine enge fachliche Verbindung des Nebenbetriebs zum Hauptbetrieb. Dies wird bspw. angenommen bei einer Imbissstube in Metzgereien, einem Kaffeeausschank in Bäckereien oder Kaffeeengeschäften. Der Nebenbetrieb teilt im Gegensatz zum Mischbetrieb grundsätzlich das rechtliche Schicksal des Hauptbetriebes, den es bei Mischbetrieben gerade nicht gibt.