

Prof. Dr. Alexander Schink/Julian Ley, 07.10.2019



Entwicklung der Rechtsprechung zum LÖG NRW in den Jahren 2018 und 2019

REDEKER | SELLNER | DAHS



Neuregelung des LÖG NRW Ausgangsbefund

- Insbesondere 2018 weiterhin zahlreiche von ver.di initiierte Klage- und Eilverfahren
- Anfangsschwierigkeiten bei der Anwendung der neuen Regelungen
- Zahl der Gerichtsverfahren 2019 bislang rückläufig
 - Positive Tendenz
- OVG NRW: Zahlreiche Gemeinden in Vergangenheit (mglw. auch angesichts bis 2016 fehlender Klagen) bereit, jenseits rechtfertigender Sachgründe unbürokratisch den Wünschen örtlicher Wirtschaftsförderungsvereine folgend Ladenöffnungen für das gesamte Gemeindegebiet vorzusehen



Gesetzestext
Sachgrund: Öffentliches Interesse

§ 6

Weitere Verkaufssonntage und -feiertage

Abs. 1 S. 1:

An jährlich höchstens acht, nicht unmittelbar aufeinander folgenden Sonn- oder Feiertagen dürfen Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse ab 13 Uhr bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein.



Gesetzestext Einzelne Sachgründe

Abs. 1 S. 2:

Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Öffnung

- 1. im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt,*
- 2. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dient,*
- 3. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient,*
- 4. der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient,*
- 5. die 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 steigert.*



Gesetzestext Vermutungsregelung

Abs. 1 S. 3:

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



Rechtsschutz gegen die Festlegung verkaufsoffener Sonn- und Feiertage

- Bis Ende 2018 Rechtsschutz über Feststellungsklage in der Hauptsache und Eilantrag nach § 123 VwGO
- Seit 01.01.2019 in NRW abstrakte Normenkontrolle untergesetzlicher Vorschriften (§ 109a JustG NRW)
 - Hauptsache: Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO
 - Einstweiliger Rechtsschutz: Eilantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO
 - Erstinstanzliche Zuständigkeit des OVG NRW
 - Gerichtlicher Entscheidungsmaßstab im Wesentlichen unverändert



Entscheidungen des OVG NRW zum LÖG NRW n. F.

- Kreuztal (Frühlingsfest)
Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18, **Niederlage**
- Hagen (Frühlingsfest)
Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 590/18, **Niederlage**
- Remscheid (Motorshow)
Beschl. v. 25.05.2018, 4 B 707/18, **Sieg**
- Euskirchen (Knollenfest)
Beschl. v. 27.09.2018, 4 B 1410/18, **Sieg**
- Solingen (Brückenfest)
Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18, **Sieg**
- Bornheim (Roisdorfer Martinimarkt)
Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18, **Niederlage**
- Köln (Südstadt-Kulturherbst)
Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1577/18, **Niederlage**



Entscheidungen des OVG NRW zum LÖG NRW n. F.

- Gütersloh (Gütersloher Frühling)
Beschl. v. 22.03.2019, 4 B 398/19, juris **Sieg**
- Stadtlohn (ohne Veranstaltung)
Beschl. v. 25.04.2019, 4 B 480/19.NE, **Niederlage**
- Zülpich (Zülpicher Straßenmarkt)
Beschl. v. 31.05.2019, 4 B 691/19.NE, **Niederlage**
- Ibbenbüren (Chortreffen, Bürgerfest bzgl. 50jähriges Bestehen der Partnerschaft mit Hellendoorn und Radelsonntag)
Beschl. v. 14.06.2019, 4 B 759/19.NE, **Sieg**
- Mönchengladbach (Blaulichtmeile)
Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE, und Beschl. v. 25.04.2019, 4 B 517/19.NE **2 x Sieg**
- Hamm (Heessener Markt)
Beschl. v. 26.08.2019, 4 B 1019/19.NE, **Niederlage**



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Allgemeines

Grundlegend insbes. Entscheidungen zur „Blaulichtmeile Mönchengladbach“ sowie zum „Martinimarkt Roisdorf“

- Fortführung der Annex-Rechtsprechung
- Vermutungsregelung kann nur bei Veranstaltungen mit „beträchtlichem Besucherstrom“ greifen
- Allerdings: abweichend von Rspr. des BVerwG keine vergleichende Besucherprognose erforderlich
- Hinreichende Beschreibung der Veranstaltung/des Veranstaltungskonzepts in Ratsvorlage erforderlich
- Einzelfallbezogene Bewertung der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung („Reichweite der prägenden Wirkung“)
 - Räumliche Nähe zwischen Ladenöffnung und Verkaufsstellenöffnung



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Allgemeines

OVG NRW („Blaulichtmeile Mönchengladbach“):

„Das landesrechtliche Regelungskonzept zur Freigabe von Verkaufsstellen im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, S. 3 LÖG NRW besteht aus einer räumlich und zeitlich an eine Veranstaltung anknüpfenden Vermutungsregelung und erlegt ergänzend dem zuständigen Verordnungsgeber eine nicht auf bestimmte Argumentationsmuster beschränkte einzelfallbezogene Beurteilung der Reichweite einer prägenden Wirkung einer Veranstaltung auf.“



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Fortführung der „Annex-Rechtsprechung“

OVG NRW hält an „Annex-Rechtsprechung“ fest

- Veranstaltung muss gegenüber Ladenöffnung im Vordergrund stehen und den öffentlichen Charakter des Tages prägen
- Veranstaltung muss nach Charakter, Größe und Zuschnitt ein hinreichendes Gewicht haben, um den öffentlichen Charakter des Tages prägen und die mit der jeweiligen Ladenöffnung beabsichtigte Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Regel der Sonn- und Feiertagsruhe rechtfertigen zu können
- Veranstaltung muss „beträchtlichen Besucherstrom“ anziehen, so dass der Besucherstrom nicht erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst wird



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Fortführung der „Annex-Rechtsprechung“

Annahmen des OVG NRW:

- **Ladenöffnung prägt wegen ihrer öffentlichen Wirkung Charakter des Tages in besonderer Weise, da von ihr eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit und Betriebsamkeit ausgeht, die typischerweise Werktagen zugeordnet wird**
 - **In Verkaufsstellen tätige Arbeitnehmer, sonst. Beschäftigte und Kunden**
 - **Auswirkungen auf Straßenverkehr und ÖPNV sowie dessen Beschäftigte und verkehrsverursachten Lärm**
- **Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen gewinnt noch mehr an Bedeutung und Gewicht bei Ausweitung der werktäglichen Öffnungszeiten auf 24 h**



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Keine vergleichende Besucherprognose

OVG NRW: Vergleichende Besucherprognose nicht erforderlich!

- Gesetzgeber durfte im Rahmen seines weiten Spielraums bei Festlegung von Ausnahmetatbeständen von der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen im Zusammenhang mit besonderen örtlichen Veranstaltungen Schutzkonzept entwickeln, das nicht notwendig eine vergleichende Besucherprognose verlangt
- Entscheidung des OVG NRW noch nicht rechtskräftig, da ver.di Revision zum BVerwG eingelegt hat
- Hintergrund: BVerwG verlangt bei Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen aus Anlass einer Veranstaltung stets, dass Veranstaltung für sich genommen prognostizierbar einen Besucherstrom anzieht, der die bei alleiniger Ladenöffnung zu erwartende Besucherzahl übersteigt



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Bewertung der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung

OVG NRW (Urt. zur „Blaulichtmeile Mönchengladbach“):

- **Verordnungsgeber muss sich in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschaffen**
- **Prognostisch schlüssige und vertretbare Annahme, dass Veranstaltung von hinreichend prägender Wirkung für öffentlichen Charakter des Tages**
- **Muss sich anhand von Sitzungsunterlagen und sonstigen Umständen der Beschlussfassung feststellen lassen**
- **Nur wenn Annahme auf Grundlage weiterer, dem Rat bei Beschlussfassung nicht vorliegender Informationen im Ergebnis vertretbar ist, kann fehlende Dokumentation in den Verwaltungsvorgängen unschädlich sein; anderenfalls geht Dokumentationsmangel zu Lasten der Gemeinde**



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und S. 3 LÖG NRW Vermutungsregelung

OVG NRW (bspw. „Blaulichtmeile Mönchengladbach“):

- Vermutungsregelung vom OVG NRW anerkannt und bei rechtlicher Bewertung oftmals im Fokus
- Veranstaltung muss „beträchtlichen Besucherstrom“ anziehen
- Ladenöffnungsmöglichkeit orientiert sich räumlich und zeitlich im Wesentlichen an Veranstaltung
 - Unproblematisch, wenn Ladenöffnung zeitgleich mit Veranstaltung und räumlich in deren unmittelbarem Umfeld
 - Gilt insbesondere, wenn Veranstaltung im Wesentlichen auf begrenzten Straßeneinzugsbereich beschränkt und Veranstaltung wegen enger räumlicher Begrenzung ohnehin von vergleichsweise geringer prägender Wirkung für öffentlichen Charakter des Tages



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und S. 3 LÖG NRW Räumliche Nähe

Wann ist räumliche Nähe gegeben?

- Unmittelbares Umfeld der Veranstaltung; 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
- Zuwegungen; z. B. 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
- Regelmäßig nicht: Einkaufsstätten in der Peripherie in einiger Distanz



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und S. 3 LÖG NRW Räumliche Nähe - Fallbeispiele

OVG NRW („Heessener Markt“):

Einbeziehung von Bereich mit Möbelmarkt in fußläufiger Entfernung von ca. 1,2 km zur Veranstaltung unzulässig:

- Fehlender räumlicher Bezug zur Veranstaltung
- Keine Gründe für räumliche Beziehung zwischen Veranstaltung und Ladenöffnung bei zum Teil erheblicher Entfernung der geöffneten Verkaufsstellen zur Veranstaltungsfläche ersichtlich
- Einbeziehung wäre denkbar, wenn Vielzahl der Veranstaltungsbesucher die beim Möbelmarkt gelegenen Parkplätze oder Haltestellen des ÖPNV zum Besuch der Veranstaltung nutzen
 - Hier nicht ersichtlich, dass Parkplatz von zahlreichen Besuchern der Veranstaltung genutzt wird
- Bahnhof liegt ebenfalls in anderem Bereich, so dass auch mit ÖPNV anreisende Besucher nicht über die in dem streitigen Bereich einbezogenen Straßen zur Veranstaltung gelangen



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und S. 3 LÖG NRW Räumliche Nähe - Fallbeispiele

OVG NRW („Gütersloher Frühling“):

Einbeziehung von Bereichen um Media-Markt und Porta „in einiger Entfernung vom Innenstadtbereich“ zulässig

- Zum 16. Mal stattfindende Veranstaltung mit umfangreichen, die Straßenzüge des Innenstadtbereichs durchziehenden temporären, bereits bei einer Landesgartenschau eingesetzten, Blumenbeeten, mit Zentrum in aufwendig gestalteter Parklandschaft auf Platz mit Pagodenzelten und Informationsständen zur Gartengestaltung
- Zusätzlich begrenztes gastronomisches Angebot und ergänzende Aktionen, die sich vor allem an Kinder richten
- Veranstaltung nicht mit Markt oder Volksfest vergleichbar; sie kann jedoch beträchtliche Besucherströme anziehen und die Innenstadt derart prägen, dass sichtbarer besonderer Anlass für die Ladenöffnung besteht



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und S. 3 LÖG NRW Räumliche Nähe - Fallbeispiele

- Temporäre vergleichbare Parkanlagen im Rahmen einer Landesgartenschau ziehen regelmäßig ohne umfangreiches Rahmenprogramm zahlreiche Besucher an
- Ausstrahlungswirkung einer Veranstaltung kann sich auf Bereiche erstrecken, die große Zahl von Veranstaltungsbesuchern als Weg zum Veranstaltungsort nutzen
- Nachvollziehbare Gründe für Einbeziehung der „recht innenstadtnahen Bereiche“ (Porta und Media-Markt) in Beschlussvorlage genannt:
 - Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW greift
- Parkplatz des Porta-Marktes in Vergangenheit schon vor Ladenöffnung zu 40% belegt: gewichtiges Indiz dafür, dass frühlingshafte Gestaltung der Innenstadt nicht bloßes Beiwerk zur Ladenöffnung
- Aktionen auf Parkplätzen der Großmärkte angesichts der räumlichen Lage auch noch als Rahmenprogramm der Veranstaltung anzusehen



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Zusammenhang bei Nichteingreifen der Vermutungsregel

Ladenöffnung nicht auf Veranstaltungsumfeld begrenzt oder zeitlich abweichend:

- Keine Nachweiserleichterung durch Vermutungsregelung; bei besonders attraktiven oder umfangreichen Veranstaltung kann sich im Einzelfall Verkaufsstellenöffnung aber noch schlüssig und vertretbar in Verbindung zum Veranstaltungsgeschehen bringen lassen
- Nachweis möglich anhand vergleichender Besucherprognose
- Auch ohne schematische Bezifferung erwarteter Besucherzahlen kann öffentliche Wirkung von außergewöhnlichen Großveranstaltungen zumindest in einem Bereich als prägend angesehen werden, in dem die jeweilige Veranstaltungsatmosphäre deutlich spürbar wird (wie insbesondere bei Messen, Stadtfesten, Weihnachtsmärkten)
- Maßgeblich insbes., inwieweit öffentlicher Charakter des Tages ohnehin in einem Umfang durch Veranstaltungsbesucher gestört ist, der Öffnung von Verkaufsstätten im Veranstaltungsbereich rechtfertigt



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW Zusammenhang bei Nichteingreifen der Vermutungsregel

- Anhaltspunkte:
 - veranstaltungsbedingt erfahrungsgemäß Hotelbetten durch auswärtige Besucher ausgebucht
 - öffentliche Parkplätze und Parkhäuser schon ohne Geschäftsöffnungen nahezu vollständig ausgelastet
 - zusätzlich Besuchergruppen, die in nennenswertem Umfang in Bussen oder Sonderzügen anreisen oder wenn Shuttlebusse eingerichtet sind, wie etwa bei besucherstarken Publikumsmessen oder besonders attraktiven Stadtfesten sowie Weihnachtsmärkten
- Entschiedene Beispiele:
 - Internationale Fachmesse „Interpack“ in Düsseldorf (OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17)
 - Weihnachtsmarkt Düsseldorfer Innenstadt (OVG NRW, Beschl. v. 07.12.2017, 4 B 1538/17)



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW

*Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Öffnung
[...]*

- 2. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dient,*
- 3. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient,*
- 4. der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient,*
- 5. die 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 steigert.*



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Neuer gesetzlicher Ansatz

OVG NRW („Blaulichtmeile Mönchengladbach“):

„Zielrichtung [Anm.: von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW] unterscheidet sich grundlegend von dem Rechtfertigungsansatz nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW sowie von allen anderen bisher anerkannten Rechtfertigungsansätzen, nach denen stets an Feiertagen auftretende besondere Verkaufs- oder Arbeitsbedürfnisse verlangt worden sind, auf die von der Ausnahme profitierende Verkaufsstellen oder sonstige Arbeitgeber keinen Einfluss hatten.“

- OVG NRW von vornherein skeptisch gegenüber Sachgründen Nr. 2 bis 5



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Einschränkende Auslegung

Grundlegende Aussagen insbes. in Entscheidungen zum „Brückenfest Solingen“, zum „Martinimarkt Roisdorf“ sowie zur „Blaulichtmeile Mönchengladbach“

- Gesetzliche Regelungen sehr weit gefasst und daher letztlich stets in allgemeiner Weise berührt und insoweit nicht geeignet, einen als solchen für die Öffentlichkeit erkennbaren Ausnahmecharakter der Ladenöffnung zu begründen
- Problematisch insbesondere, wenn Charakter des Tages nicht ohnehin schon durch ein veranstaltungsbedingt erhöhtes Besucheraufkommen und die hierdurch dort ausgelöste Geschäftigkeit maßgeblich (vor-)geprägt ist
 - **Einschränkende Auslegung erforderlich**



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Einschränkende Auslegung

Verfassungsrechtliches Regel-Ausnahme-Verhältnis erfordert einschränkende Auslegung der Gründe in Nr. 2 bis 5:

- Durch Nr. 2 bis 5 geschützte Belange müssen trotz oder wegen maximaler Ausweitung werktäglicher Ladenöffnungszeiten konkret gefährdet sein oder wenigstens nachweisbar besonderen standortbedingte Wettbewerbsnachteile unterliegen
- Zu beurteilen, ob sich die erkannte Gefahren oder Standortnachteile gerade um den Preis von Eingriffen in Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen durch vereinzelte Ausnahmeregelungen in einem Umfang bekämpfen lassen, der beabsichtigte Ausnahme rechtfertigt
- Verordnungsgeber hat bei Entscheidung neben Zielen des Landesgesetzgebers auch zu berücksichtigen, dass Ladenöffnung nach Einschätzung des BVerfG im Zusammenhang mit Sonn- und Feiertagsschutz großes Gewicht zukommt („Ladenöffnung prägt wegen öffentlicher Wirkung den Charakter des Tages in besonderer Weise“)



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Besondere örtliche Problemlage

Wann sind besondere örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen) gegeben?

- Bspw. Leerstand von 28 % der Ladenflächen ausweislich städtischer Datenbank über Ladenlokale in Solinger Innenstadt vom OVG NRW als besondere Problemlage anerkannt
- Bspw. Verarmung der Einzelhandelsstrukturen oder ein Trend hin zu Billigläden (trading down)
- Datenmaterial: örtliche Werbegemeinschaften, Einzelhandelsverbände oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften; Aussagen zur Veränderung der Einzelhandelsstruktur oft auch in Einzelhandelskonzepten oder Gutachten zur Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Besondere örtliche Problemlage

Nach Rspr. des OVG NRW (zu Stadtlohn und „Roisdorf Martinimarkt“) tragen bspw. folgende Argumente nicht:

- Rückgang der Zentralität im Möbelhandel von 450 auf 384 und dadurch vermeintlich geschwächter Standort im interkommunalen Vergleich (Anm.: bei allgemein positiver Bewertung der wirtschaftlichen Lage des Möbelhandels im EHK)
 - OVG NRW verweist auf landesplanerischen Grundsatz Nr. 6.5-4 LEP NRW: Bei der Darstellung und Festsetzung von Sondergebieten für Vorhaben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO mit nicht zentrenrelevanten Kernsortimenten soll der zu erwartende Gesamtumsatz der durch die jeweilige Festsetzung ermöglichten Einzelhandelsnutzungen die Kaufkraft der Einwohner der jeweiligen Gemeinde für die geplanten Sortimentsgruppen nicht überschreiten



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Besondere örtliche Problemlage

- Bestrebung, dass das Einzelhandelsangebot der freizugebenden Verkaufsstellen möglichst vielfältig sein soll
- Darstellung des Möbelkaufs als nicht alltägliches Geschäft
- Verweis auf an jedem Sonntag zulässige Schausonntage, da fehlende Vergleichbarkeit
- Verweis auf Schließung eines Möbelmarktes im Umland, da hierdurch eine verbesserte Wettbewerbssituation eingetreten sein soll
- Allgemeine Konkurrenzsituation zum Online-Handel



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Schlüssiges Gesamtkonzept

Sonntagsöffnungen in schlüssige konzeptionelle Gesamtstrategie aus verschiedenen wirtschaftspolitischen Stärkungs- und Entwicklungsmaßnahmen eingebunden:

- Sonntagsöffnung ist bspw. in einem Einzelhandelskonzept vorgesehen, das unter Berücksichtigung planungsrechtlicher Vorgaben aufgestellt und in der Lage ist, die Einzelhandelsentwicklung im gesamten Gemeindegebiet nachvollziehbar und widerspruchsfrei zu ordnen
- Im Konzept sollten bestehende besondere Problemlagen identifiziert und dokumentiert sowie dargelegt werden, dass und warum die Sonntagsöffnung neben anderen Maßnahmen geeignet ist, die Zielsetzungen zu fördern
- Problem: Konzepte existieren bislang oftmals nicht



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Schlüssiges Gesamtkonzept

Gemeinden können unternommenen Bemühungen zur Förderung des lokalen Einzelhandels auch in Beschlussvorlage anführen (OVG NRW zu „Brückenfest Solingen“):

„Ausweislich der Beschlussvorlage bemüht sich die Antragsgegnerin seit Jahren mit Hilfe von Konzepten und der Durchführung von Veranstaltungen um eine Aufwertung und Belebung ihrer Innenstadt. U. a. sei das Integrierte Entwicklungskonzept „City 2013 - Kreativ- und Standort-offensive für die Innenstadt“ beschlossen und durch verschiedene bauliche und investitionsfördernde Maßnahmen, insbesondere zur Belebung der Innenstadt und zur Stärkung des Einzelhandelns, umgesetzt worden.



§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW Schlüssiges Gesamtkonzept

Verkaufsoffene Sonntage hätten in diesem Zusammenhang in den vergangenen Jahren eine wichtige Rolle bei der Belebung der Innenstadt gespielt. Aufgrund eines nach wie vor hohen Handlungsbedarfs werde das Entwicklungskonzept gegenwärtig als Konzept „City 2030“ fortgeschrieben. Parallel hierzu sei der Auftrag für ein neues Innenstadtmanagement vergeben worden. Insgesamt werde mit dieser Zukunftsoffensive für die Innenstadt das Ziel verfolgt, den öffentlichen Raum zu beleben und neue Nutzungskonzepte für leerstehende Ladenlokale zu etablieren. Verkaufsoffene Sonntage und qualitätsvolle Veranstaltungen seien hierbei wichtige Bausteine.“



§ 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW Kumulation von Sachgründen

- Zusammentreffen mehrerer der in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW genannten Sachgründe möglich
- OVG NRW („Blaulichtmeile Mönchengladbach“) stellt auch bei mehreren Sachgründen maßgeblich auf die prägende Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ab:

„[...] wenn aus anderen Gründen ohnehin mit einem besonderen Besucherinteresse in einer Stadt zu rechnen ist und über den davon erfassten Bereich hinaus zum Ausgleich besonderer örtlicher Problemlagen oder struktureller Standortnachteile der Freigabebereich auf hiervon betroffene Bereiche (z. B. konkrete Gefahr verödender Innenstädte mit negativen Folgen auf örtliche Lebens- und Wohnverhältnisse sowie vorhandene Arbeitsplätze) erweitert werden soll.“



§ 6 LÖG NRW Verfahrensfragen (Bestimmtheit)

Räumlicher Bereich, in dem Verkaufsstellen geöffnet sein dürfen, muss klar bestimmt sein:

- Der Verordnung kann als Bestandteil eine Karte beifügt werden, in der die räumlichen Grenzen der zulässigen Ladenöffnung (farblich) gekennzeichnet sind; Karte muss veröffentlicht werden und Maßstab haben, der räumliche Grenzen der zulässigen sonntäglichen Ladenöffnung erkennen lässt
- Textliche Regelung des räumlichen Geltungsbereichs ebenfalls möglich; auf genaue Beschreibung der einbezogenen Straßen ist zu achten
- Häufig empfehlenswert: verbale Beschreibung in der Verordnung durch Karte ergänzen (dann ist auf Widerspruchsfreiheit zu achten!)



§ 6 LÖG NRW Verfahrensfragen (Bestimmtheit)

- Auch Benennung eines Ortsteils ist möglich
- Von Begrenzung durch bloße Benennung eines Ortsteils ist aber in aller Regel abzuraten; eine Ladenöffnung dürfte nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis nur ausnahmsweise im gesamten Ortsteil zulässig sein
- Verwendung der Begriffe „Innenstadt“ oder „Bahnhofsbereich“ genügen den Bestimmtheitsanforderungen in aller Regel nicht



§ 6 LÖG NRW Verfahrensfragen (Anhörung)

Nach § 6 Abs. 4 S. 7 LÖG NRW sind dort genannte Vereinigungen und Personengruppen vor Erlass einer Rechtsverordnung zur Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags anzuhören (zur Anhörung insbes. OVG NRW zum „Knollenfest“ in Euskirchen)

- Verbänden und Personengruppen ist wesentlicher Inhalt der geplanten Verordnung mitzuteilen; übermittelt werden kann der Verordnungsentwurf einschließlich Begründung
- Ausreichend, wenn mitgeteilt wird, an welchem Tag, in welchem räumlichen Bereich aus welchem der Sachgründe des § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW eine Ladenöffnung am Sonntag zugelassen werden soll
- Nach Anhörung können vor Erlass der Verordnung noch Änderungen eingearbeitet werden, z. B. aufgrund des Ergebnisses der Anhörung erneute Anhörung zum überarbeiteten Entwurf ist nicht erforderlich, soweit keine grundlegenden Änderungen vorgenommen werden



§ 6 LÖG NRW Verfahrensfragen (Anhörung)

- Bei Änderungsverordnungen sind Gründe für Änderung und wesentliche inhaltliche Änderungen mitzuteilen
- Anhörung muss so rechtzeitig erfolgen, dass für die anzuhörenden Verbände ausreichend Zeit verbleibt, sich mit der vorgesehenen Regelung zu befassen und hierzu Stellung zu nehmen
- Im Rahmen der Anhörung abgegebene Stellungnahmen müssen Ratsmitgliedern bei Beschlussfassung vorliegen oder jedenfalls hinsichtlich des wesentlichen Inhalts bekannt gegeben werden, so dass sie bei der Entscheidung berücksichtigt werden können
- Gilt auch dann, wenn „nur“ Einwendungen grundsätzlicher Art gegen die Gültigkeit der gesetzlichen Regelung erhoben werden
- Empfehlung: Gemeinderat mit Beschlussvorlage alle Stellungnahmen bekanntgeben und in der Beschlussvorlage zum Ergebnis der Anhörung Stellung nehmen



§ 6 LÖG NRW Verfahrensfragen (Kommunales Beschlussverfahren)

OVG NRW („Straßenmarkt Zülpich“):

- Für Erlass ortsrechtlicher Bestimmungen ist gem. § 41 Abs. 1 S. 2 lit. f) GO NRW der Rat der Gemeinde zuständig
- Über Erlass einer Verordnung nach § 6 LÖG NRW, die der Beschlussfassung des Rates unterliegt, darf der Hauptausschuss [im Wege einer Dringlichkeitsentscheidung] gemäß § 60 Abs. 1 S. 1 GO NRW nur entscheiden, falls eine Einberufung des Rates nicht rechtzeitig möglich ist
- Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist vom Gericht, solange der Rat den Beschluss noch nicht genehmigt hat, in vollem Umfang nachprüfbar
 - Sowohl Verwaltungsgerichte als auch ver.di prüfen hier sehr genau



§ 6 LÖG NRW Verfahrensfragen (Zeitpunkt des Verordnungserlasses)

OVG NRW (insbes. zu „Blaulichtmeile“ Mönchengladbach):

- Für behördliches Entscheidungsverfahren empfiehlt sich möglichst frühzeitige Festlegung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage
- Im Rahmen des gerichtlichen Eilrechtsschutzes sind Auswirkungen einstweiliger Anordnung auf Allgemeinheit bei offenen Erfolgsaussichten zu gewichten und in Abwägung des Gerichts einzubeziehen
- Vorbereitende Maßnahmen, hierdurch entstandene Kosten und Folgen kurzfristiger Absagen müssen in Abwägung eingehen
- Diese können in Folgenabwägung auch deshalb überwiegen, weil sie möglicherweise hätten vermieden werden können, wenn nicht erst kurzfristig, sondern zeitnah nach Veröffentlichung der Verordnung Eilrechtsschutz beantragt wird
- Voraussetzung: Verordnung tritt selbst nicht erst kurz vor der vorgesehenen Ladenöffnung in Kraft



Fazit und Ausblick

- Erste „Lernphase“ abgeschlossen
- Positiver Trend bei gerichtlichen Entscheidungen zu erkennen
- Vom OVG NRW aus der Verfassung abgeleitete hohe Anforderungen an Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen sind zu beachten
- Besucherprognose: Revisionsverfahren zur „Blaulichtmeile Mönchengladbach“ beim BVerwG anhängig
- Erhebung und Auswertung erforderlichen Datenmaterials (insbes. mit Blick auf § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-4 LÖG NRW zur Ermittlung besonderer Problemlagen)
- Entwicklung strategischer Gesamtkonzepte zur Erreichung der Zielsetzungen in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW
- Empfehlung: Sonntägliche Ladenöffnung mit Augenmaß

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Ihre Ansprechpartner

Rechtsanwalt Prof. Dr. Alexander Schink
Rechtsanwalt Julian Ley, Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn
Tel +49 228 72625-0 · Fax +49 228 72625-99
schink@redeker.de / ley@redeker.de

Berlin · Bonn · Brüssel · Leipzig · London · München

Rechtsanwälte, Partnerschaftsgesellschaft mbB, Sitz Bonn, Essen PR 1947

www.redeker.de

