

**Kurzgutachten zur Novellierung des Laden-
öffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen**

im Auftrag des

Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung
und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Erstattet durch:

Prof. Dr. Alexander Schink
Rechtsanwalt, Staatssekretär a.D.

Julian Ley
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Florian van Schewick
Rechtsanwalt

Bonn, im Oktober 2017

Inhalt

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag	4
I. Sachverhalt	4
II. Gutachtenauftrag	6
III. Gang der Untersuchung	7
B. Gutachten	9
I. Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung des Sonntagsschutzes und der zulässigen Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen.....	9
1. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG vom 01.12.2009	9
2. Rechtsprechung des BVerwG.....	16
a) BVerwG, Urteil vom 11.11.2015, 8 CN 2.14	16
b) BVerwG, Urteil vom 17.05.2017, 8 CN 1.16	17
c) BVerwG, Beschluss vom 04.12.2014, 8 B 66/14.....	18
3. Rechtsprechung des OVG NRW	19
a) OVG NRW, Beschluss vom 10.06.2016, 4 B 504/16.....	19
b) OVG NRW, Beschluss vom 15.08.2016, 4 B 887/16.....	19
c) OVG NRW, Beschluss vom 05.05.2017, 4 B 520/17	20
d) OVG NRW, Beschluss vom 19.05.2017, 4 B 599/17	20
4. Bedeutung der Entscheidungen des BVerwG und des OVG NRW im vorliegenden Zusammenhang.....	20
II. Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Neuregelung	21
1. Umstellung vom Anlassbezug auf das öffentliche Interesse als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen.....	22
2. Konkretisierung des öffentlichen Interesses in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E	27
a) Befugnis des Landesgesetzgebers zur Ausgestaltung öffentlicher Interessen.....	27
b) Die nach § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E relevanten öffentlichen Interessen.....	30
aa) Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1).....	30
bb) Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels (Nr. 2).....	35

cc)	Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)	37
dd)	Drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten – Belebung der Innenstädte (Nr. 4)	41
ee)	Steigerung überörtlicher Sichtbarkeit von Kommunen als attraktiver und lebenswerter Standort (Nr. 5)	42
c)	Prüfungspflicht für die Gemeinde.....	44
d)	Kumulation von Gründen des öffentlichen Interesses	45
III.	Zeitliche Begrenzung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen	46
1.	Öffnung einer Verkaufsstelle an insgesamt bis zu acht Sonn- und Feiertagen jährlich	48
2.	Zulässigkeit einer auf Teilgebiete beschränkten Öffnung an bis zu 16 Tagen jährlich.....	49
IV.	Regelung für Adventssonntage	50
V.	Inhalte zum Nachweis des Vorliegens von Sachgründen für Sonn- und Feiertagsöffnungen.....	50
1.	Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1)	51
a)	Fortgeltung der Kriterien der sog. Anlassrechtsprechung	52
b)	Lockerung der Nachweiskriterien.....	53
aa)	Bloße „Terminidentität“ oder terminliche Nähe	54
bb)	Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung auf den für die Ladenöffnung vorgesehenen Gemeindebereich	54
c)	Fazit.....	59
2.	Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels (Nr. 2)	59
a)	Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels.....	59
b)	Gefährdung des vielfältigen stationären Einzelhandels.....	60
c)	Wirkungsbereich von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E	63
3.	Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3).....	64
a)	Vorliegen eines zentralen Versorgungsbereichs	64
b)	Gefährdung der Funktionsfähigkeit	65
4.	Drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten – Belebung der Innenstädte (Nr. 4).....	69

a) Drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse	69
b) Positive Wirkung der Ladenöffnung	70
5. Steigerung überörtlicher Sichtbarkeit von Kommunen als attraktiver und lebenswerter Standort (Nr. 5)	71
VI. Mögliche Anpassungen des Entwurfs.....	71
C. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	74

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

I. Sachverhalt

Das Land Nordrhein-Westfalen beabsichtigt, das Ladenöffnungsgesetz Nordrhein-Westfalen¹ zu novellieren. Die Novellierung zielt darauf ab, verlässliche Rahmenbedingungen für Kunden, Händler, Kommunen und die betroffenen Arbeitnehmer zu schaffen. Im Kern sieht die geplante Neuregelung vor, dass

- der „Anlassbezug“ für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonntagen gestrichen und durch die Anforderung des Vorliegens eines öffentlichen Interesses ersetzt wird, wobei einzelne Gründe des öffentlichen Interesses aufgezählt werden,
- die Anzahl der jährlich zulässigen verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage für die einzelne Verkaufsstelle von 4 auf 8 erhöht wird,
- innerhalb einer Gemeinde zukünftig 16 statt bisher 11 Sonn- und Feiertage freigegeben werden dürfen, wenn die Öffnung auf Gebietsteile einer Gemeinde oder einzelne Handelszweige beschränkt wird, und
- die Öffnungszeiten an Samstagen nicht mehr begrenzt werden, Geschäfte also bis 24.00 Uhr geöffnet sein dürfen.

Der Referentenentwurf zur Novellierung des LÖG NRW ist vom Kabinett am 29.08.2017 beschlossen worden². Umgesetzt wird damit ein Auftrag aus dem Koalitionsvertrag, in dem zur Ladenöffnung Folgendes ausgeführt wird:

„Wir wollen den stationären Einzelhandel in zunehmendem Wettbewerb insbesondere mit dem Onlinehandel stärken.

- Dazu werden wir im Ladenöffnungsgesetz eine rechtssichere Möglichkeit schaffen, den Gemeinden die Kompetenz zu geben, die Ladenöffnung an jährlich bis zu 8 Sonn- und Feiertagen zu gestatten.
- Die Festsetzung erfolgt für das gesamte Gemeindegebiet oder für bestimmte Bezirke bzw. Ortsteile sowie für den Zeitraum ab 13.00 Uhr. Die Freigabe darf

¹ Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW) v. 11.11.2006, GV.NRW. S. 516, geändert durch Gesetz vom 30.04.2013, GV.NRW. S. 208.

² Die vorgesehene Neuregelung wird nachfolgend als LÖG NRW-E bezeichnet.

höchstens einen Adventssonntag umfassen, ausgenommen sind der 1. und 2. Weihnachtstag, Ostersonntag, Pfingstsonntag sowie die stillen Feiertage im Sinne des Feiertagsgesetzes NRW.

- Innerhalb einer Gemeinde dürfen nicht mehr als 16 Sonn- und Feiertage je Kalenderjahr freigegeben werden.
- Die Einschränkungen der Öffnungszeiten an Samstagen entfallen.“

Im Einzelnen sind folgende Regelungen vorgesehen:

Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 LÖG NRW dürfen Verkaufsstellen bisher an Werktagen montags bis freitags ohne zeitliche Begrenzung und samstags von 00.00 Uhr bis 22.00 Uhr geöffnet sein. Diese Regelung soll dahin geändert werden, dass Verkaufsstellen an allen Werktagen unbeschränkt öffnen dürfen. Die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 LÖG NRW enthaltene Sonderregelung für den 24. Dezember soll beibehalten werden.

In diesem Rahmen soll außerdem § 4 Abs. 5 LÖG NRW gestrichen werden, der bislang regelte, dass bei einer ausnahmsweisen Öffnung einer Verkaufsstelle am Samstag bis 24.00 Uhr sämtliche Abschlussarbeiten ebenfalls bis 24.00 Uhr abgeschlossen sein müssen. Die Regelung wird wegen der an Sonn- und Feiertagen geltenden verfassungsrechtlichen Sonntagsruhe, die grundsätzlich eine Beschäftigung von Arbeitnehmern von 00.00 Uhr bis 24.00 Uhr nicht gestattet, als überflüssig angesehen.

Die zentrale Neuregelung findet sich in § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E. In Abkehr von der bisherigen Regelung, die eine Öffnung von Verkaufsstellen an höchstens 4 Sonn- und Feiertagen jährlich aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen bis zur Dauer von 5 Stunden zulässt, soll die Zulässigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen jetzt auf 8, nicht unmittelbar aufeinanderfolgende Sonn- und Feiertage ausgeweitet werden. Dabei soll die Öffnung zeitlich begrenzt ab 13.00 Uhr bis zur Dauer von 5 Stunden möglich sein. Neben dieser Erweiterung der Anzahl der zulässigen Öffnungen von Verkaufsstellen soll der „Anlassbezug“ für die Zulässigkeit der Öffnung an Sonn- und Feiertagen gestrichen und dadurch ersetzt werden, dass eine Öffnung im öffentlichen Interesse zulässig sein soll. In Satz 2 der vorgeschlagenen Fassung des § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E sollen – nicht abschließend – Sachgründe in das LÖG neu eingeführt werden, die im öffentlichen Interesse liegen und bei deren Vorliegen die Gemeinden ermächtigen, eine Ladenöffnung im durch § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW gesteckten Rahmen an Sonn- und Feiertagen zuzulassen. Die vorgesehene Regelung hat folgenden Wortlaut:

„Von einem öffentlichen Interesse ist insbesondere auszugehen, wenn die Öffnung

1. im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt,
2. dem Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels oder
3. der Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche dient,
4. drohenden Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten (Belebung der Innenstädte) entgegenwirkt oder
5. die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort steigert.“

Nach § 6 Abs. 4 S. 4 LÖG NRW-E soll die zulässige Öffnung der Verkaufsstellen an Adventssonntagen wie bisher auf einen Adventssonntag beschränkt werden, wenn die Freigabe für das gesamte Gemeindegebiet erfolgt; wird die Freigabe auf bestimmte Bezirke, Ortsteile und Handelszweige räumlich begrenzt, darf nach § 6 Abs. 4 S. 5 LÖG NRW-E nur ein Adventssonntag je Bezirk, Ortsteil und Handelszweig freigegeben werden, insgesamt jedoch nicht an mehr als zwei Adventssonntagen je Gemeinde.

Eine weitere Änderung betrifft § 6 Abs. 4 S. 3 LÖG NRW. Nach der vorgesehenen Neuregelung dürfen insgesamt nicht mehr als 16 statt bisher 11 Sonn- und Feiertage je Kalenderjahr freigegeben werden, wenn sich die Freigabe auf bestimmte Bezirke, Ortsteile und Handelszweige beschränkt.

II. Gutachtenauftrag

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen hat uns mit der Erstellung eines Kurz-Gutachtens zu folgenden Fragestellungen beauftragt:

1. Ist der Entwurf des Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen mit dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Sonn- und Feiertagsschutz vereinbar?
2. Mit welchen Inhalten können Kommunen im Einzelfall rechtssicher und möglichst effizient sowie gerichtsfest (nach Lage gemäß Gesetzentwurf) das Vorliegen von Sachgründen für Sonn- und Feiertagsöffnungen nachweisen?

3. Gibt es ggfs. Optimierungsvorschläge für den Gesetzentwurf, die das vorbezeichnete Problem im Sinne der Einfachheit, Effizienz und Rechtssicherheit für Kommunen lösen (bestehen Möglichkeiten, das Begründungserfordernis der Kommunen mit Hilfe gesetzlicher Ausgestaltungen wie bspw. der Aufnahme einer gesetzlichen Vermutung für das Vorliegen eines Sachgrundes) zu minimieren?

III. Gang der Untersuchung

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Verfassungskonformität des Entwurfs vom 29.08.2017 zur Novellierung des LÖG NRW muss die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Reichweite der Befugnis der Landesgesetzgeber sein. Das BVerfG hat insbesondere in seinem Urteil vom 01.12.2009³ grundlegende verfassungsrechtliche Vorgaben für die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen entwickelt. Der Prüfung von Einzelfragen der Verfassungskonformität der vorgesehenen Novellierung des LÖG NRW soll deshalb eine Analyse der Entscheidung des BVerfG vom 01.12.2009 vorangestellt werden (B.I.). Einbezogen in die Analyse wird dabei auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) sowie des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), die sich mit dem bisherigen „Anlassbezug“ der Zulässigkeit der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen befasst.

Unter B.II. soll sodann geprüft werden, ob die grundsätzliche Abkehr der in § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E vorgesehenen Neuregelung vom „Anlassbezug“ und die Zulässigkeit der Freigabe aus Gründen des öffentlichen Interesses verfassungskonform ist. Die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehene, nicht abschließende Konkretisierung des öffentlichen Interesses durch die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 enthaltenen Sachgründe soll dabei mit einbezogen werden (B.II.2.).

Im Anschluss daran wird geprüft, ob die Begrenzung der Zulässigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonntagen auf höchstens acht, nicht auf unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- und Feiertagen ab 13.00 Uhr bis zur Dauer von fünf Stunden verfassungskonform ist (B.III.).

Abgeschlossen wird die verfassungsrechtliche Prüfung mit der Frage, ob die für Ad-

³ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris.

ventssonntage vorgesehene Regelung verfassungsrechtlich zulässig ist (B.IV.). Im Anschluss daran wird untersucht, welche Begründungsanforderungen für die einzelnen Sachgründe des öffentlichen Interesses nach § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E bei ihrer konkreten Anwendung im Einzelfall bestehen (B.V.). Dabei sollen zugleich auch Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden, die unter B.VI. kurz zusammengefasst werden.

B. Gutachten

I. Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung des Sonntagsschutzes und der zulässigen Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen

1. Ausgangspunkt: Das Urteil des BVerfG vom 01.12.2009

Ausgangspunkt für die verfassungsrechtliche Beurteilung der vorgesehenen Novellierung des LÖG NRW muss die Rechtsprechung des BVerfG zum Sonn- und Feiertagschutz sowie zu den rechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Ausgestaltung dieses Schutzes und hier insbesondere der Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen sein.

Das BVerfG hat durch Urteil vom 01.12.2009⁴ hierzu in grundlegenderweise Stellung genommen. Das Urteil betraf das Berliner Ladenöffnungsgesetz (BerLadÖffG)⁵. Für die Beurteilung der vorgesehenen Novellierung des LÖG NRW ist die Entscheidung des BVerfG deshalb von besonderer Bedeutung, weil das Berliner Ladenöffnungsgesetz in zentralen Aspekten Rechtsähnlichkeiten mit dem Entwurf zur Novellierung des LÖG NRW enthält. Diese betreffen vor allem folgende Punkte:

- Wie auch im Gesetzentwurf zur Novellierung des LÖG NRW vorgesehen, dürfen Verkaufsstellen in Berlin an Werktagen von 0.00 bis 24.00 Uhr geöffnet sein; eine Verkürzung der Öffnungszeiten für den Samstag ist nicht vorgesehen (vgl. § 3 Abs. 1 LÖG Berlin sowie § 4 Abs. 1 Nr. 1 LÖG NRW-E).
- Ausnahmen dürfen nach § 6 Abs. 1 BerlLadÖffG im öffentlichen Interessen und für insgesamt acht Sonntage zugelassen werden. Die Anknüpfung an das öffentliche Interesse findet sich auch in § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E. Allerdings findet sich in der Berliner-Regelung keine Aufzählung der Sachgründe des öffentlichen Interesses, wie dies in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehen ist.⁶

Die Verfassungsbeschwerde gegen das BerlLadÖffG hatte beim Bundesverfassungsgericht teilweise Erfolg. Das BVerfG hat die Regelung in § 3 Abs. 1 Alt. 2 BerlLadÖffG

⁴ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris.

⁵ Gegenstand der Entscheidung war das Berliner Ladenöffnungsgesetz, BerlLadÖffG, GVBl 2006, S. 1045, in der Fassung des Ersten Gesetzes zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes (GVBl 2007, S. 580).

⁶ Diese Struktur ist in Berlin auch nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010 beibehalten worden. Dazu: *Seifert*, Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010, LKV 2011, 67, 69.

a.F., wonach eine Eröffnung an allen vier Adventssonntagen ohne besonderen Grund gestattet war, für mit Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. Artikel 140 GG und Artikel 139 WRV für unvereinbar erklärt. Im Übrigen hat es die Verfassungsbeschwerden, die von der evangelischen Kirche sowie dem Erzbistum Berlin erhoben worden waren, zurückgewiesen.

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Verfassungskonformität der Regelung über die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen ist nach dem Urteil des BVerfG vom 01.12.2009 Artikel 4 Abs. 1, 2 GG.⁷ Das BVerfG stellt insoweit fest, dass sich Artikel 4 GG nicht auf die Funktion eines Abwehrrechts beschränke, sondern im positiven Sinne auch gebiete, Raum für die aktive Betätigung der Glaubensüberzeugung und die Verwirklichung der autonomen Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösen Gebiet zu sichern. Den Staat treffe insoweit eine Schutzpflicht, der er durch hinreichende Vorkehrungen genügen müsse. Hieraus folge in der Regel zwar keine bestimmte Handlungsvorgabe; die zuständigen staatlichen Organe und hier insbesondere der Gesetzgeber hätten vielmehr zunächst in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie sie ihre Schutzpflichten erfüllen. Es sei Sache des Gesetzgebers, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. Dabei komme ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Die Verletzung einer Schutzpflicht liege nur vor, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen wurden, die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich seien, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückblieben.⁸

Das Grundrecht aus Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG enthalte selbst keine staatliche Verpflichtung, die religiös-christlichen Feiertage und den Sonntag unter den Schutz einer generellen Arbeitsruhe zu stellen. Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG erfahre jedoch eine Konkretisierung durch die Sonn- und Feiertagsgarantie nach Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV: Die Sonn- und Feiertagsgarantie wirke ihrerseits als in der Verfassung getroffene Wertung auf die Auslegung und Bestimmung des Schutzgehalts von Artikel 4 Abs. 1

⁷ Vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 132 sowie LS 1, Orientierungssatz 1a.

⁸ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 135 unter Hinweis auf die st. Rspr. des BVerfG.

und 2 GG ein und sei deshalb auch bei der Konkretisierung der grundrechtlichen Schutzpflicht des Gesetzgebers zu beachten.

Artikel 139 WRV enthalte einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der im Sinne der Gewährleistung eines Mindestschutzniveaus auch dem Grundrechtsschutz aus Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG Gehalt gebe.⁹ Das BVerfG betont, dass Artikel 139 WRV eine weltlich-soziale und eine religiös-christliche Bedeutung habe. Mit seinem Schutz sichere die Regelung eine wesentliche Grundlage für die Rekreationsmöglichkeiten des Menschen und zugleich für ein soziales Zusammenleben und sei damit Garant für die Wahrnehmung von Grundrechten, die der Persönlichkeitsentfaltung dienen. Sie erweise sich als verfassungsverankertes Grundelement, sozialen Zusammenlebens und staatlicher Ordnung und sei als Konnex-Garantie zu verschiedenen Grundrechten zu verstehen. Die Gewährleistung von Tagen der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung sei darauf ausgerichtet, den Grundrechtsschutz im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes zu stärken und konkretisiere insoweit die aus den jeweils einschlägigen Grundrechten folgenden staatlichen Schutzpflichten.¹⁰

Der religiöse Gehalt des Sonntagsschutzes in Artikel 139 WRV decke sich in seinen Wirkungen weitgehend mit der sozialen Bedeutung der Sonn- und Feiertagsgarantie und konkretisiere das Sozialstaatsprinzip. Er habe weitergehende grundrechtliche Bezüge, da die sonntägliche Arbeitsruhe der physischen und psychischen Regeneration und damit der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 GG) und weiter dem Schutz der Familie (Artikel 6 Abs. 1 GG) sowie der effektiven Wahrnehmung der Vereinigungsfreiheit diene (Artikel 9 Abs. 1 GG). Die soziale Bedeutung des Sonn- und Feiertagschutzes resultiere wesentlich aus der durch den Wochenrhythmus bedingten synchronen Taktung des sozialen Lebens. Der zeitliche Gleichklang einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe sei grundlegendes Element für die Wahrnehmung der verschiedenen Formen sozialen Lebens.¹¹

Der Charakter des Artikels 139 WRV als Konnex-Garantie werde auch dadurch unterstrichen, dass verfassungsrechtliche Institutsgarantien wie der Schutz des Sonntages, in ihrem jeweils spezifischen Gehalt auf Grundrechtsverstärkung ausgerichtet seien. Da die

⁹ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 136.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 139.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 139 ff.

Verfassung insgesamt ein teleologisches Sinngebilde sei und der Sonn- und Feiertagschutz in Artikel 139 WRV als verfassungsrechtliche Wertung zu begreifen sei, sei dieser Schutzauftrag an den Gesetzgeber bei Konkretisierung seiner grundrechtsverankerten Schutzpflichten heranzuziehen.¹² Der Schutzauftrag des Artikels 139 WRV konkretisiere inhaltlich die materiellen Vorgaben für die Ausgestaltung des grundrechtlich gebotenen Mindestschutzes für die Sonn- und Feiertage durch den Gesetzgeber.¹³

Im Kern folgert das BVerfG hieraus, dass Artikel 139 WRV einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber enthalte, der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen u.a. ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiere. Grundsätzlich habe die typische „werktägliche Geschäftigkeit“ an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Der verfassungsrechtlich garantierte Sonn- und Feiertagsschutz sei nur begrenzt einschränkbar. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe seien zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich; in jedem Fall müsse der ausgestaltende Gesetzgeber aber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren.¹⁴ Dabei gelte: Die Institution des Sonn- und Feiertages sei unmittelbar durch die Verfassung garantiert, die Art und das Ausmaß des Schutzes bedürften indessen einer gesetzlichen Ausgestaltung. Der Gesetzgeber dürfe in seiner Regelung auch andere Belange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen. Ihm sei deshalb ein Ausgleich zwischen Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV einerseits und Artikel 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG andererseits aufgegeben.¹⁵

An Sonn- und Feiertagen solle grundsätzlich die Geschäftstätigkeit im Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verrichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Geschützt sei damit der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages, dass es sich grundsätzlich um einen für allen verbindlichen Tag der Arbeitsruhe handle. Gesetzliche Schutzkonzepte zur Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe müssten erkennbar die Arbeitsruhe zur Regel machen. Für Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen folge daraus, dass die Ausnahme eines dem

¹² BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 147.

¹³ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 149.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 152.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 153 unter Hinweis auf BVerfGE 111, 10, 50.

Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedürfe. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Käufer genügten grundsätzlich nicht, um Ausnahmen vom verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe zu rechtfertigen. Ausnahmen müssten darüber hinaus für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürften nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen.¹⁶

Dem Regel-Ausnahme-Gebot komme generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht der Gründe sei, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt werde und je weitergreifender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet sei. Bei einer flächendeckenden und dem gesamten Einzelhandel erfassenden Freigabe der Ladenöffnung müssten rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen, wenn mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden freigegeben werden sollten.¹⁷

Zur angegriffenen Regelung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes trifft das BVerfG in seinem Urteil vom 01.12.2009, folgende Kernaussagen:

- Durch die maximale Ausweitung der werktäglichen Öffnungszeiten auf 24 Stunden gewinne die Arbeitsruhe für die Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen noch mehr an Bedeutung und Gewicht, denn hierdurch komme es notwendiger Weise vermehrt zum Einsatz der Beschäftigten im Schicht- und Nachtbetrieb (Rn. 168). Hierdurch habe der Landesgesetzgeber der Berufsausübungsfreiheit der Verkaufsstelleninhaber sowie der allgemeinen Handlungsfreiheit potenzieller Kunden in weitem Umfang Rechnung getragen (Rn. 170).
- Einen Anspruch auf Teilhabe an weitergehenden Vergünstigungen für Einzelhändler an privilegierten Standorten (Tankstellen, Raststätten, Flughäfen, Bahnhöfen etc.) gebe es nicht; hierin liegt keine Ungleichbehandlung. Hinsichtlich des Online-Handels scheide die Annahme einer sachwidrigen Ungleichbehandlung schon deshalb aus, weil sich dessen Rahmenbedingungen grundlegend anders darstellten (Rn. 171).

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 157.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 158.

- Die nach dem BerlLadÖffG zulässige flächendeckende Möglichkeit der Ladenöffnung an allen vier Adventssonntagen sei wegen der vollständigen Herausnahme eines zusammenhängenden Monatszeitraums aus dem Schutz der Sonntage ohne hinreichend gewichtige Gründe unzulässig; die Zulässigkeit der Öffnung an vier weiteren Sonn- und Feiertagen und damit insgesamt acht Sonn- und Feiertagen bei öffentlichem Interesse ohne zeitliche Begrenzung sei bei einschränkender Interpretation mit der Verfassung vereinbar (Rn. 173 ff).
- Die Freigabe der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen durch Allgemeinverfügung erfordere eine Verwaltungsentscheidung, die die Möglichkeit eröffne, die jeweils betroffenen Interessen und Rechtsgüter konkret in einer Abwägung einzubeziehen (Rn. 180). Bedenken begegne allerdings die weite, allgemein gehaltene Voraussetzung für die Ausnahmeregelung, denn hiernach sei lediglich erforderlich, dass die ausnahmsweise Öffnung „im öffentlichen Interesse“ liege. Hiernach könne bei allein am Wortlaut orientierte Auslegung jedes noch so geringe öffentliche Interesse genüge. Dies entspreche nicht der Wertung des Artikels 139 WRV. Hiernach sei ein öffentliches Interesse solchen Gewichts zu verlangen, dass die Ausnahmen von der Arbeitsruhe rechtfertigen. Dazu genügten das alleinige Umsatz- und Erwerbsinteresse auf Seiten der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche „Shopping-Interesse“ auf der Kundenseite nicht.
- Wolle der Landesgesetzgeber eine flächendeckende, allgemeine 24-Stunden-Öffnung an Sonn- und Feiertagen ermöglichen, müsse er hierfür besonders hohe Voraussetzungen, etwa eine herausragend gewichtiges öffentliches Interesse vorsehen (Rn. 184).

Analysiert man die Entscheidung des BVerfG vom 01.12.2009, so lassen sie hierzu folgende Feststellungen treffen¹⁸:

¹⁸ Vgl. dazu z.B. *Classen*, Anmerkung zum Urt. v. 01.12.2009 des BVerfG, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris, in JZ 2010, 144 ff.; *Mosbacher*, Das neue Sonntagsgrundrecht – am Beispiel des Ladenschlusses, NVwZ 2010, 537 ff.; *Kühn*, Ende eines „Dornröschenschlafs“ – das Adventssonntagsurteil des BVerfG, NJW 2010, 2094 ff.; *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 6 ff.

- Der Sonntagsschutz ist nach dem Urteil des BVerfG vom 01.12.2009 grundrechtsähnlich ausgestaltet; das BVerfG hat ein „neues Sonntagsgrundrecht“ geschaffen¹⁹.
- Der Gesetzgeber ist aufgerufen, das verfassungsunmittelbare Recht auf Sonntagsschutz gesetzlich näher auszugestalten. Dabei muss er seinen Schutzpflichten Genüge tun und darf ein Mindestschutzniveau an Sonn- und Feiertagsschutz nicht unterschreiten.
- Die Einschränkung des Sonntagsschutzes bedarf besonderer Sachgründe, die umso gewichtiger sein müssen, je mehr in räumlicher und sachlicher Hinsicht der Sonntagsschutz eingeschränkt wird. Es besteht ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen dem Sonntagsschutz und zulässigen Durchbrechungen. Bei der Entscheidung über Öffnungen an Sonn- und Feiertagen hat der Landesgesetzgeber einen Ausgleich zwischen dem Sonn- und Feiertagsschutz einerseits und den (Grund-)Rechten der Verkaufsstelleninhaber sowie der Kunden herzustellen.
- Bei der Abwägung zwischen den Sachgründen und dem Sonntagsschutz ist die Dauer der werktäglichen Öffnungszeiten in Rechnung zu stellen. Von besonderer Bedeutung ist es dabei, wenn der Landesgesetzgeber werktätlich Ladenöffnungszeiten „rund um die Uhr“ gestattet.
- Bloße Shopping-Interessen der Verbraucher und bloße Umsatz- und Erwerbsinteressen der Einzelhändler reichen nicht aus, um eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Vielmehr verlange Artikel 139 WRV für das Tatbestandsmerkmal „öffentliches Interesse“ einen Grund von solchem Gewicht, der die Ausnahme von der Arbeitsruhe rechtfertige.
- Mache der Landesgesetzgeber die Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses abhängig, müsse die über die Ladenöffnung entscheidende Stelle einer Abwägung zwischen dem widerstreitenden Belangen des Sonntagsschutzes und dem für die Ladenöffnung sprechenden öffentlichen Interessen vornehmen können.

¹⁹ So ausdrücklich *Mosbacher*, NVwZ 2010, 537, 538.

- Insgesamt sind flächendeckende Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen unter geringen Voraussetzungen und ohne warengruppenspezifische Beschränkungen an acht Sonn- und Feiertagen im Jahr rechtlich zulässig²⁰.
- An vier Adventssonntagen hintereinander dürfen Läden nicht geöffnet sein, da dies dem verfassungsrechtlichen Mindestschutz widerspricht und die Ausnahme von der Arbeitsruhe für vier Wochen zur Regel machen.

An diesen Kriterien ist der Gesetzentwurf zum LÖG NRW primär zu messen (dazu II.). Dies gilt trotz des Umstandes, dass sich an der Entscheidung des BVerfG durchaus Kritik anbringen lässt, die im Kern die Vermischung von Schutzpflichtenkonzeption und grundrechtlicher Eingriffsabwehr betrifft.²¹ Ungeachtet dieser grundsätzlichen Kritik wird in der Praxis davon auszugehen sein, dass die Entscheidung des BVerfG vom 01.12.2009 bis auf weiteres die maßgebliche Leitlinie für den Sonn- und Feiertagsschutz in Deutschland darstellt und damit den Rahmen für mögliche Nachjustierungen der Gesetzeslage absteckt.²²

2. Rechtsprechung des BVerwG

Das BVerwG hat sich seit der Entscheidung des BVerfG vom 01.12.2009²³ in inzwischen drei Entscheidungen mit dem Sonn- und Feiertagsschutz befasst.²⁴

a) BVerwG, Urteil vom 11.11.2015, 8 CN 2.14

In einer grundlegenden Entscheidung vom 11.11.2015 hat sich das BVerwG mit der Frage auseinandergesetzt, unter welchen Voraussetzungen eine sonn- und feiertägliche Ladenöffnung „aus Anlass“ eines Marktes, einer Messe oder einer ähnlichen Veranstaltung erfolgen dürfe. Beurteilt wurde diese Frage auf der Grundlage des § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG (des Bundes), der im Wortlaut der Regelung in § 6 Abs. 1 LÖG NRW in der

²⁰ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 193.

²¹ Hierzu näher *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 6 ff.

²² So zutreffend *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 14.

²³ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris.

²⁴ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2/14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris.

derzeit geltenden Fassung entspricht.

In seinem Urteil referiert das BVerwG zunächst die Entscheidung des BVerfG vom 09.12.2009.²⁵ Ausgehend von den Grundsätzen dieser Entscheidung stellt das BVerwG sodann fest, dass § 14 LadSchlG einschränkend ausgelegt werden müsse. Dies gelte zunächst insoweit, als nur Veranstaltungen, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, Anlass für eine Ladenöffnung geben könnten; der Besucherstrom dürfe nicht umgekehrt erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst werden.²⁶ Damit werde dem verfassungsrechtlich gebotenen Regel-Ausnahme-Verhältnis jedoch noch nicht hinreichend Rechnung getragen, weil nicht ausgeschlossen werde, dass die Ladenöffnung den öffentlichen Charakter des Tages maßgeblich präge. § 14 LadSchlG müsse deshalb weiter eingeschränkt werden. Die prägende Wirkung von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen müsse gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftstätigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehen. Die Ladenöffnung entfalte dann eine geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur den Anlass gebenden Verwaltung erscheine.²⁷ Die werktägliche Prägung der Ladenöffnung bleibe nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den der Markt für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteige, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kommen.²⁸

b) BVerwG, Urteil vom 17.05.2017, 8 CN 1.16

Diese Rechtsprechung hat das BVerwG im Urteil vom 17.05.2017 fortgeführt. Gegenstand des Verfahrens war eine Rechtsverordnung der Stadt Worms, durch die eine Ladenöffnung unter dem Motto „Jahresausklang“ am Sonntag vor Silvester zugelassen worden war. Das BVerwG hat die Zulassung für rechtswidrig erklärt.

Nach Anführung der Rechtsprechung des BVerfG stellt das BVerwG im Urteil vom 17.05.2017 fest, dass nicht jede Ladenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag bereits deshalb gerechtfertigt sei, weil für sie überhaupt ein über das bloße Umsatzinteresse der

²⁵ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2/14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 22.

²⁶ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, BVerwGE 153, 183 ff. = juris. Rn. 23 unter Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 18.12.1989, 1 B 153.89, Buchholz 451.25 LadSchlG Nr. 27 S. 7.

²⁷ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 24.

²⁸ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 25; hierzu: *Schunder*, NVwZ 2016, 694; vgl. auch *Deiseroth*, Das Wirtschaftsverwaltungsrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (2009 bis 2015/2016) Teil II: Ladenschluss- und Handwerksrecht, GewArch 2016, 257, 259.

Verkaufsstelleninhaber und das Erwerbsinteresse der Kunden hinausgehende öffentliches Interesse spreche. Vielmehr seien die konkrete Ladenöffnung und der konkrete Sachgrund zueinander ins Verhältnis zu setzen. Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen sei, umso höher müsse angesichts der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein.²⁹ Es genüge nicht, dass der Ordnungsgeber alle für und gegen die sonntägliche Ladenöffnung sprechenden Gesichtspunkte abgewogen habe. Vielmehr habe er zu prüfen, ob dem Schutzauftrag des Artikel 140 GG i.V.m. Art. 139 WRG ein genügender Sachgrund für die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung bestehe. Ihm komme dabei weder bei der Gewichtung des Sachgrundes und der Prägung der Ladenöffnung noch bei der Abwägung zwischen Sachgrund und dem durch die Ladenöffnung betroffenen Schutzgut des Sonn- und Feiertagsschutzes ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Spielraum zu. Die Frage, ob die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung durch einen hinreichend gewichtigen Sachgrund gerechtfertigt sei, unterliege vielmehr grundsätzlich der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle.³⁰

§ 10 des Ladenöffnungsgesetzes Rheinland-Pfalz, nach dessen Wortlaut die Öffnung von Verkaufsstellen an bis zu vier Sonntagen ohne nähere Voraussetzungen zulässig ist, sei dahin auszulegen, dass eine Ladenöffnung am Sonntag nur im Interesse des Gemeinwohls zulässig sei. Dabei handelt es sich um einen ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff, der im Lichte des verfassungsrechtlich gebotenen Sonntagsschutzes der Konkretisierung bedürfe. Das Gemeinwohlerfordernis sei bei verfassungskonformer Auslegung nur dann erfüllt, wenn die beabsichtigte Ladenöffnung auf einem Sachgrund beruhe, der gemessen an der öffentlichen Wirkung der Ladenöffnung eine Ausnahme vom Sonntagsschutz rechtfertige.³¹

c) BVerwG, Beschluss vom 04.12.2014, 8 B 66/14

Nur ergänzend hingewiesen sei auf den Beschluss des BVerwG vom 04.12.2014³², in dem das BVerwG entschieden hat, dass es der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Sonn- und Feiertagsschutzes nicht gerecht werde, wenn auch an Samstagen Läden bis 24.00 Uhr geöffnet sein dürften und Arbeitnehmer an den darauf folgenden Sonn- und Feiertagen noch beschäftigt werden dürften, um bei Ladenschluss noch anwesende

²⁹ BVerwG, Urt. v. 17.05.2017, 8 CN 1.16, juris Rn. 16.

³⁰ BVerwG, Urt. v. 17.05.2017, 8 CN 1.16, juris Rn. 17.

³¹ BVerwG, Urt. v. 17.05.2017, 8 CN 1.16, juris Rn. 19.

³² BVerwG, Beschl. v. 04.12.2014, 8 B 66/14, DVBl 2015, 435 = NVwZ-RR 2015, 256 = juris.

Kunden zu bedienen oder Aufräum- und Abschlussarbeiten vorzunehmen. Eine solche Regelung widerspreche dem Regel-Ausnahme-Verhältnis des Sonn- und Feiertagschutzes und seiner Durchbrechung durch sonntägliche Ladenöffnungszeiten. Das folge daraus, dass die Ausnahme für die Zeiten der Bedienung noch anwesender Kunden sowie von Aufräum- und Abschlussarbeiten zur Regel gemacht werde.

3. Rechtsprechung des OVG NRW

Das OVG NRW hat in mehreren Urteilen § 6 Abs. 1 LÖG NRW in der bisherigen Fassung ausgelegt. Dabei hat es zum Ausgangspunkt die Rechtsprechung des BVerfG im Urteil vom 01.12.2009 sowie die Rechtsprechung des BVerwG im Urteil vom 11.11.2015 genommen.

a) OVG NRW, Beschluss vom 10.06.2016, 4 B 504/16

Im Beschluss vom 10.06.2016³³ hat das OVG NRW festgestellt, dass eine Freigabe von Sonntagen zur Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass von örtlichen Festen, Messen, Märkten oder ähnlichen Veranstaltungen nach § 6 LÖG NRW nur zulässig sei, wenn die öffentliche Wirkung der Anlass gebenden Veranstaltung gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehe. In der Regel könne dies nur dann angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt sei.³⁴ Darüber hinaus bleibe die werktägliche Prägung der Ladenöffnung nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den der Markt für sich genommen auslöse, die Zahl der Besucher übersteige, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kommen.³⁵

b) OVG NRW, Beschluss vom 15.08.2016, 4 B 887/16

Im Beschluss vom 15.08.2016³⁶ hat das OVG NRW diese Rechtsprechung bestätigt und verlangt, dass sich die entscheidende Behörde prognostisch Gewissheit darüber verschaffen müsse, dass die öffentliche Wirkung des Anlasses – hier eines Weinfestes –

³³ OVG NRW, Beschl. v. 10.06.2016, 4 B 504/16 – NVwZ-RR 2016, 868 = NWVBl 2016, 513 = juris.

³⁴ OVG NRW, Beschl. v. 10.06.2016, 4 B 504/16, Rn. 32, 37.

³⁵ OVG NRW, Beschl. v. 10.06.2016, 4 B 504/16, Rn. 35, 37.

³⁶ OVG NRW, Beschl. v. 15.08.2016, 4 B 887/16, juris Rn. 29 ff.

gegenüber der typischen werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehe. Eine solche Prognose sei nicht verzichtbar.³⁷

c) OVG NRW, Beschluss vom 05.05.2017, 4 B 520/17

Durch Beschluss vom 05.05.2017³⁸ hat das OVG NRW anerkannt, dass eine mehrtägige internationale Leitmesse – es handelte sich um die Interpack in Düsseldorf – hinreichender Anlass für die Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen in der Innenstadt einer Großstadt sein könne.

Das OVG NRW ist in dieser Entscheidung zwar nicht von dem Erfordernis einer Prognose dazu abgerückt, dass die öffentliche Wirkung der Messe im Verhältnis zur Ladenöffnung im Vordergrund steht. Im Gegensatz zu seinen vorherigen Entscheidungen und der des BVerwG vom 11.11.2015 verlangt es jedoch nicht mehr zwingend eine Prognose darüber, dass und inwieweit die Besucherströme aus der Messe stärker als der normale Besucherstrom sind. Vielmehr hat es für den vorliegenden Fall entschieden, dass die prägende Wirkung einer mehrtägigen internationalen Leitmesse für den öffentlichen Charakter des Tages sich nicht allein auf Grund einer schematischen Gegenüberstellung der an dem jeweiligen Sonntag zu erwartenden Zahl der Messebesucher einerseits und der allein wegen der Öffnung der Verkaufsstellen zu erwartenden Zahl der Ladenbesucher andererseits beurteilen lasse.³⁹

d) OVG NRW, Beschluss vom 19.05.2017, 4 B 599/17

Im Beschl. v. 19.05.2017⁴⁰ hat das OVG NRW schließlich entschieden, dass ein Verstoß gegen das Anhörungserfordernis aus § 6 Abs. 4 S. 7 LÖG NRW zur Rechtswidrigkeit einer Verordnung über eine sonntägliche Ladenöffnung führt.⁴¹

4. Bedeutung der Entscheidungen des BVerwG und des OVG NRW im vorliegenden Zusammenhang

Sowohl die Entscheidungen des BVerwG als auch die des OVG NRW betreffen anlassbezogene Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen. Da in der Novellierung des § 6

³⁷ OVG NRW, Beschl. v. 15.08.2016, 4 B 887/16, juris Rn. 35 ff.

³⁸ OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17, NWVB1 2017, 345 = juris.

³⁹ OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17, juris Rn. 22.

⁴⁰ OVG NRW, Beschl. v. 19.05.2017, 4 B 599/17, juris.

⁴¹ OVG NRW, Beschl. v. 19.05.2017, 4 B 599/17, juris Rn. 13 f.

Abs. 1 S. 1 LÖG NRW hiervon Abstand genommen werden und ein öffentliches Interesse zur Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen gemacht werden soll (vgl. § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E), ist nachfolgend zu prüfen, ob die einschränkenden Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung aus Anlassbezug auch für die Anwendung der neuen Zulassungsvoraussetzung „öffentliches Interesse“ Geltung beanspruchen. Das gilt insbesondere für die Konkretisierung des öffentlichen Interesses durch den in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E genannten Sachgrund „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“.

Darüber hinaus kommt der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG und des OVG NRW Bedeutung für das Verfahren der Zulassung einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zu, da § 6 Abs. 4 S. 7 LÖG NRW bei der Novellierung des LÖG NRW nicht geändert werden soll.

II. Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Neuregelung

Im Folgenden soll unter Anwendung der zuvor aus der Rechtsprechung des BVerfG, des BVerwG sowie des OVG NRW herausgearbeiteten Grundsätze geprüft werden, ob die vorgesehene Änderung des LÖG NRW verfassungskonform ist. Dabei bedürfen folgende Fragen einer Prüfung:

- Wird die in § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E vorgesehene Umstellung der Zulässigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom Anlassbezug auf das Vorliegen eines öffentlichen Interesses dem Regel-Ausnahme-Verhältnis des Sonntagschutzes gerecht und wenn ja unter welchen Voraussetzungen?
- Handelt es sich bei den in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E genannten Regelungen zum Sachbezug der Sonntagsöffnung um hinreichend gewichtige öffentliche Interessen, die eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen einzeln oder gemeinsam rechtfertigen können?
- Hat der Landesgesetzgeber die Befugnis, gesetzlich festzulegen, welche Sachgründe als öffentliche Interessen gelten, die eine Einschränkung des Sonn- und Feiertagschutzes rechtfertigen?
- Ist die zeitliche Beschränkung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen auf 8, nicht unmittelbar aufeinanderfolgende Sonn- und Feiertage im Zeitraum ab 13.00 Uhr mit einer Höchstdauer von 5 Stunden verfassungskonform?

- Ist die bei einer Ladenöffnung, die auf bestimmte Bezirke, Ortsteile und Handelszweige beschränkt ist, vorgesehene Freigabe von bis zu 16 Sonn- und Feiertagen je Kalenderjahr verfassungskonform?
- Ist die für Adventssonntage vorgesehene Regelung verfassungskonform?

1. Umstellung vom Anlassbezug auf das öffentliche Interesse als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen

In § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E soll geregelt werden, dass an jährlich höchstens 8, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse ab 13.00 Uhr bis zur Dauer von 5 Stunden geöffnet sein dürfen.

Die Regelung macht die Zulässigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen nicht mehr – wie bisher in § 6 Abs. 1 LÖG NRW – davon abhängig, dass sie aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen geöffnet sein dürfen, sondern – allgemeiner formuliert – vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses. Damit werden die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen deutlich weiter gefasst. Ein konkreter Anlass für die sonn- und feiertägliche Ladenöffnung muss nicht mehr zwingend vorhanden sein. Vielmehr ist hierfür nach § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E zunächst ein öffentliches Interesse erforderlich.

Bei oberflächlicher Betrachtung könnte sich die Frage stellen, ob diese Lösung dem Regel-Ausnahme-Prinzip des Sonn- und Feiertagsschutzes, wie ihn das BVerfG im Urteil vom 09.12.2009⁴² entwickelt hat, gerecht wird, denn bei wörtlicher Auslegung scheint jedes öffentliche Interesse, unabhängig davon welches Gewicht es im Einzelfall hat, zu genügen.

Bereits nach der Begründung des Gesetzentwurfs ist die Regelung indessen nicht so zu verstehen, dass jedes öffentliche Interesse eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagschutz rechtfertigt. Im Gesetzentwurf wird im Zusammenhang mit der in § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelung zunächst die Rechtsprechung des BVerfG zitiert. Zur Begründung für die Änderung wird darauf hingewiesen, dass das BVerfG für die Ausnahme von der grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsruhe lediglich einen gewichtigen Sachgrund verlangt (Referentenentwurf S. 7). Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass es den zuständigen örtlichen Ordnungsbehörden obliegt, eine Abwägung

⁴² BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris.

im Einzelfall vorzunehmen, in die die jeweils betroffenen Interessen und Rechtsgüter einzubeziehen sind. Die Normierung eines öffentlichen Interesses sowie die gesetzliche Aufzählung von Sachgründen, die ein öffentliches Interesse begründen könnten, in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E entbinde die zuständigen örtlichen Ordnungsbehörden nicht von ihrer Pflicht, das Vorliegen eines Sachgrundes im Einzelfall zu prüfen. Obwohl die Gesetzesbegründung eine Dokumentation nicht vorsieht, ist diese zweckmäßig, um das Vorliegen eines Sachgrundes belegen zu können.

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG ist damit schon durch ein hohes Maß an Bestimmtheit auf der Tatbestandsebene (insbesondere durch § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E) und die verfahrensrechtlichen Anforderungen, die beim Erlass einer Rechtsverordnung zur Zulassung von Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen einzuhalten sind, sichergestellt, dass nicht jedes öffentliche Interesse, sondern nur gewichtige, im Einzelfall festzustellende und in einer Abwägung dem gebotenen Sonn- und Feiertagsschutz gegenüberzustellendes öffentliche Interessen eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz rechtfertigen können.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das BVerfG im Urteil vom 01.12.2009⁴³ für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen die Anknüpfung an das Vorliegen eines öffentlichen Interesses nicht infrage gestellt hat. Das BVerfG betont, dass der Staat seiner Schutzpflicht, die Sonntagsruhe zu gewährleisten, durch hinreichende gesetzliche Vorkehrungen bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes genügen müsse; ihm komme dabei ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu.⁴⁴ Der Gesetzgeber müsse aber dem Regel-Ausnahme-Verhältnis Rechnung tragen und einen Ausgleich zwischen dem durch Artikel 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV gewährleisteten Sonn- und Feiertagsschutz einerseits und den Verkaufs- und Einkaufsinteressen von Geschäftsbetreibern und Kunden andererseits herbeiführen.⁴⁵ Dies bedeute insbesondere, so das BVerfG, dass es hinreichend gewichtige Sachgründe geben müsse, die eine Öffnung von Läden an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen. Ausdrücklich hat das BVerfG zur Berliner Regelung, die die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen ebenfalls vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses abhängig

⁴³ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris.

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 134 f.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 152 f.

gemacht hat, Folgendes festgestellt:

„Die Regelung, wonach die Senatsverwaltung im öffentlichen Interesse ausnahmsweise die Öffnung von Verkaufsstellen an höchstens 4 (weiteren) Sonn- oder Feiertagen durch Allgemeinverfügung zulassen kann ..., ist mit dem Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG i.V.m. Art. 140 GG und Art. 139 WRV jedenfalls bei einschränkender Auslegung vereinbar.“⁴⁶

Aus dieser Passage des Urteils wird man ableiten können, dass das Vorliegen hinreichend gewichtiger Gründe des öffentlichen Interesses eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen kann. Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang zwar die weiten und allgemein gehaltenen Voraussetzungen des öffentlichen Interesses dahin modifiziert, dass nicht jedes öffentliche Interesse genüge, sondern dass ein öffentliches Interesse solchen Gewichts zu verlangen sei, das die Ausnahmen von der Arbeitsruhe rechtfertigt. Hinzugefügt hat es, dass alleinige Umsatz- und Erwerbsinteressen aufseiten der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche „Shopping“-Interesse auf der Kundenseite nicht genügen.⁴⁷ Auch diese Passage zeigt jedoch, dass hinreichend gewichtige öffentliche Interessen Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können. Als Beispiel hat das BVerfG angeführt, dass nach der Gesetzesbegründung des Ladenöffnungsgesetzes Berlin „besondere Ereignisse im Interesse der Berliner und Touristen“ zusätzliche Öffnungszeiten zuließen. Dies hat BVerfG unbeanstandet gelassen.⁴⁸

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass die Abkehr vom bislang in § 6 LÖG NRW geregelten Anlassbezug und die Normierung eines „öffentlichen Interesses“ als Voraussetzung für die Zulässigkeit von Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen verfassungsrechtlich dem Grunde nach nicht zu beanstanden ist.

Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass der Gesetzgeber beabsichtigt, in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E in Form von Regelbeispielen das öffentliche Interesse zu konkretisieren. Mit Blick auf die bisherige Judikatur ist dieser Ansatz gegenüber einer bloßen Aufzählung der Sachgründe in der Gesetzesbegründung vorzugswürdig⁴⁹, da den einzelnen

⁴⁶ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 179.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 181.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 182.

⁴⁹ Tendenziell für eine nähere Ausgestaltung „des öffentlichen Interesses“ nur durch die Gesetzesbegründung Schmitz/Neubert, Rechtlicher Rahmen, Handlungsbedarf und Optionen für die Änderung des Ladenöffnungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen hinsichtlich anlassloser verkaufsoffener Sonn- und Feiertage, Rechtsgutachten aus Juli 2017, S. 75 f.

Sachgründen durch die ausdrückliche gesetzgeberische Entscheidung ein stärkeres Gewicht zukommt, über das sich auch die Gerichte nicht ohne Weiteres hinwegsetzen können. Zudem wird vermieden, dass stets eine (verfassungskonforme) Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „im öffentlichen Interesse“ erforderlich ist.

Unabhängig davon, ob alle in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe für sich allein ein hinreichend gewichtiges öffentliches Interesse für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen darstellen können (siehe hierzu sogleich in Abschnitt 2.b)), zeigt die Aufzählung in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E jedoch, dass der NRW-Gesetzgeber für die Konkretisierung von öffentlichen Interessen i. S. d. § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E gewichtige Gemeinwohlgründe voraussetzt. Insbesondere mit Blick auf die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehene Regelung kann keine Rede davon sein, dass der NRW-Landesgesetzgeber voraussetzungslos öffentliche Interessen jedweden Gewichts als Gründe für die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen genügen lassen will. Vielmehr lässt sich aus der in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelung schließen, dass der NRW-Landesgesetzgeber öffentliche Interessen von einigem Gewicht verlangt, um die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zulassen zu können. Die Anforderungen, die das BVerfG im Urteil vom 09.12.2009⁵⁰ an das Gewicht öffentlicher Interessen stellt, werden deshalb in NRW durch die vorgesehene Regelung erfüllt. Nicht jedwedes öffentliche Interesse, sondern nur vergleichbar gewichtige Sachgründe wie die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E aufgeführten sollen eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich rechtfertigen können.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 LÖG NRW-E vorgesehene Beschreibung der Sachgründe, die öffentliche Interessen i. S. d. § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E darstellen, insgesamt weder auf Konsuminteressen der Kunden noch auf Umsatzinteressen der Geschäftsinhaber abzielen und diese zur Voraussetzung für die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen machen.

Die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Konkretisierungen des öffentlichen Interesses i. S. d. Satzes 1 dieser Regelung betreffen vielmehr besondere örtliche Anlässe, die Grund für eine Ladenöffnung sein können (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E) oder das Allgemeininteresse an der Erhaltung einer vielfältigen stationären Einzelhandelsstruktur (Nr. 2), der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche der Städte und Gemeinden (Nr. 3), Stadtentwicklungsinteressen (Nr. 4) sowie die Publikmachung von positiven Standortmerkmalen von Städten und Gemeinden (Nr. 5). Damit

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris.

werden öffentliche Interessen benannt, über die zwar mittelbar Konsum und Erwerbsinteressen von Kunden und Geschäftsinhabern gefördert werden können, bei denen jedoch nicht diese Interessen, sondern Erhalt und Belebung vitaler und lebenswerter Innenstädte, die städtebauliche Struktur und ihre Entwicklung sowie das Stadtmarketing und die damit ebenfalls in Zusammenhang stehende Freizeit- und Erlebniskultur zum Grund für die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen gemacht werden.

Die Normierung von Sachgründen in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E erlaubt es damit, sowohl Inhalt als auch Gewicht sonstiger öffentlicher Interessen, die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E nicht benannt werden, im Hinblick auf die Frage zu bewerten, ob sie im Einzelfall eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können. Anders als der Berliner Landesgesetzgeber beabsichtigt der NRW-Landesgesetzgeber damit eine Regelung, die es ausschließt, dass rein private Konsum- und Umsatzinteressen von Kunden und Geschäftsinhabern Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können. Vielmehr gestattet es die vorgesehene Regelung, die öffentlichen Interessen, die eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können, in einer Vergleichsbeurteilung zu den in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E aufgeführten, vom Gesetzgeber anerkannten öffentlichen Interessen, die allein oder gemeinsam eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können, näher zu konkretisieren. Seinem Regelungsauftrag, den Schutz von Sonn- und Feiertagen zu gewährleisten, wird der NRW-Landesgesetzgeber durch diese Regelung in besonderer Weise gerecht. Denn einerseits wird dem Sonn- und Feiertagsschutz Rechnung getragen (§ 5 LÖG NRW); die Ausnahmen hiervon werden andererseits in § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E von dem Vorliegen bestimmbarer gewichtiger öffentlicher Interessen abhängig gemacht.

In der durch den NRW-Gesetzgeber vorgesehenen Ausgestaltung sind deshalb die Abkehr vom bloßen Anlassbezug und die Hinwendung zum öffentlichen Interesse als Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen dem Grunde nach mit der Rechtsprechung des BVerfG vereinbar. Sie wird dem Regel-Ausnahme-Verhältnis gerecht und verhindert insbesondere, dass bloße Konsum- und Erwerbsinteressen als öffentliche Interessen anerkannt werden und eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können.

Zudem ist anzumerken, dass die vom BVerwG begründete „Anlass-Rechtsprechung“⁵¹, die von einer Vielzahl der Instanzgerichte aufgegriffen wurde, teilweise auch kritisch gesehen wird. So hat der VGH Baden-Württemberg in einem Beschluss vom 13.03.2017

⁵¹ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2/14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris.

Bedenken geäußert, ob die vom BVerwG zum in Bayern noch anwendbaren bundesrechtlichen § 14 LadSchlG vorgenommene restriktive Auslegung und Anwendung der geltenden Ladenschlussregelungen tatsächlich verfassungsrechtlich erforderlich sei und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in seinem Urteil vom 01.12.2009 entspricht.⁵²

2. **Konkretisierung des öffentlichen Interesses in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E**

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelungen verfassungskonform sind. Das setzt voraus, dass die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 – 5 LÖG NRW-E konkretisierten Sachgründe öffentliche Interessen darstellen können, die eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen auch vor dem Hintergrund des hohen Schutzniveaus, das der Sonn- und Feiertagsschutz nach Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV genießt, rechtfertigen können.

Nach der in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelung ist von einem öffentlichen Interesse insbesondere auszugehen, wenn einer – oder kumulativ mehrere – der in Nr. 1 bis 5 dieser Regelung genannten Sachgründe verfolgt werden.

a) **Befugnis des Landesgesetzgebers zur Ausgestaltung öffentlicher Interessen**

Das BVerfG hat aus der Schutzpflicht des Staates für das geschützte Rechtsgut der Sonn- und Feiertagsgarantie abgeleitet, dass der Landesgesetzgeber dieser Schutzpflicht durch hinreichende Vorkehrungen genügen muss. Der Landesgesetzgeber hat ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen, wobei ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukomme.⁵³ Dabei muss er das Regel-Ausnahme-Prinzip des Sonn- und Feiertagsschutzes beachten und darf die Mindestanforderungen an den Sonn- und Feiertagsschutz nicht unterschreiten.⁵⁴

Das BVerfG hat weiter festgestellt, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des

⁵² VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 13.03.2017, 6 S 309/17, juris Rn. 10 unter Bezugnahme auf den vorausgegangenen Beschluss des Gerichts vom 26.10.2016, 6 S 2041/16, juris; kritisch auch *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017.

⁵³ BVerfG, Urt. v. 09.01.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 135.

⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 150, 152.

Sonn- und Feiertagsschutzes auch andere Belange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen dürfe; ihm sei ein Ausgleich zwischen dem Sonn- und Feiertagsschutz einerseits und der Berufs- und allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG aufgegeben.⁵⁵ Dabei gilt der Grundsatz, dass dem Regel-Ausnahme-Verhältnis umso mehr Bedeutung zukommt, je geringer das Gewicht der Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitergreifender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in gebietlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ist.⁵⁶

Die vorstehend beschriebene rechtliche Umgrenzung der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers setzt dieser zwar relativ enge Grenzen, weil der Gesetzgeber nicht nur das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Sonntagsruhe und Sonntagsarbeit bewahren muss, sondern auch die besondere Wertigkeit dieses Schutzes in Rechnung zu stellen hat. Im Ausgangspunkt geht das BVerfG jedoch davon aus, dass es Sache des Gesetzgebers ist, seinem Schutzauftrag durch gesetzliche Regelungen zum Sonn- und Feiertagsschutz nachzukommen, wobei ihm – so die ausdrückliche Hervorhebung im Urt. v. des BVerfG vom 01.12.2009, dort Rn. 135 – ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Der Gesetzgeber ist damit aufgerufen, den Sonn- und Feiertagsschutz zu gewährleisten und im Rahmen dieser Gewährleistung näher zu konkretisieren.

Auch bei der Konkretisierung von Ausnahmen vom Sonn- und Feiertagsschutz steht ihm der allgemein zur Gewährleistung seines Schutzauftrages vom BVerfG ausdrücklich zugestandene weite Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Daraus folgt insbesondere, dass der Gesetzgeber dem Grunde nach befugt ist, Ausnahmen vom Sonn- und Feiertagsschutz im Rahmen der Normierung eines Schutzkonzeptes zu regeln und in diesem Zusammenhang die Voraussetzungen für Ausnahmen näher einzugrenzen und zu gestalten. Auch hierbei kommt ihm ein Einschätzungs- Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu mit der Folge, dass der Landesgesetzgeber bestimmen kann, welche öffentlichen Interessen eine Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes rechtfertigen.

Daraus folgt: Soweit und solange der Landesgesetzgeber sich bei der Ausgestaltung der

⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 153.

⁵⁶ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 58.

für die Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes maßgebenden öffentlichen Interessen innerhalb des durch die Mindestanforderungen des Regel-Ausnahme-Prinzips beim Schutz der Sonntagsruhe gezogenen Grenzen hält, ist es ihm gestattet, im Rahmen der gesetzlichen Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes öffentlichen Interessen zu normieren.⁵⁷

Dabei müssen die öffentlichen Interessen, die der Gesetzgeber als Sachvoraussetzung für eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen anerkennt, nicht ihrerseits Verfassungsrang haben⁵⁸. Dies belegt schon die Entscheidung des BVerfG vom 01.12.2009 sowie die obergerichtliche Rechtsprechung des BVerwG und des OVG NRW, wenn dort der bisherige Anlassbezug des § 6 Abs. 1 LÖG NRW als Voraussetzung für die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen anerkannt wird und diese Regelung lediglich in einer verfassungskonformen Interpretation hinsichtlich des Gewichts und der Voraussetzungen des Anlasses reduziert wird. Darüber hinaus hat das BVerfG im Urteil vom 01.12.2009 eine generelle Gestaltungsmacht des Gesetzgebers zur Umsetzung seines Schutzauftrages zum Sonn- und Feiertagsschutz angenommen. Diesen Schutz- und Gestaltungsauftrag hat es nicht dadurch begrenzt, dass für eine Eingrenzung des Schutzes durch Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen verfassungsrechtlich abgesicherte Gründe vorliegen müssen; vielmehr wird lediglich verlangt, dass es Sachgründe von erheblichem Gewicht sein müssen, die über das bloße Konsum- und Erwerbsinteresse hinausgehen und die umso gewichtiger sein müssen, je schwerer in räumlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht die Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes im Einzelfall wiegt.⁵⁹

Im Ergebnis kann deshalb festgestellt werden, dass der Landesgesetzgeber befugt ist, im Rahmen seines am Regel-Ausnahme-Prinzip des Sonn- und Feiertagsschutzes zu messenden Auftrages zur Gestaltung seiner Schutzpflicht öffentliche Interessen zu normieren, die eine Ausnahme von der Sonntagsruhe rechtfertigen können; hierbei ist ihm ein

⁵⁷ Im Ergebnis wie hier: *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 16 ff.

⁵⁸ *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 22 ff.

⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 157 f.

weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass sich aus dem Urteil des BVerwG vom 17.05.2017 nichts anderes ergibt.⁶⁰ In dieser Entscheidung hat das BVerwG festgestellt, dass die Frage, ob eine sonntägliche Ladenöffnung durch einen hinreichend gewichtigen Sachgrund gerechtfertigt ist, der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Daraus lässt sich indessen nicht folgern, dass dem Gesetzgeber bei der Anerkennung öffentlicher Interessen, die eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz rechtfertigen können, kein gesetzgeberischer Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt. Die Passage im Urteil des BVerwG vom 17.05.2017 bezieht sich nämlich nicht auf die Ausgestaltungsbefugnis des Landesgesetzgebers, sondern auf den Verordnungsgeber, der im Einzelfall über die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen entscheidet. Diesem, so das BVerwG komme kein nur eingeschränkt überprüfbarer Spielraum zu. Damit ist die zweite Stufe der Zulassung von Ausnahmen für den Sonn- und Feiertagsschutz, nicht jedoch die Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers einer rechtlichen Bewertung unterzogen worden. Das Urteil des BVerwG vom 17.05.2017 ist deshalb für die Frage, ob dem Gesetzgeber ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum bei der Normierung von öffentlichen Interessen zukommt, die eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz rechtfertigen können, nicht einschlägig, da es diese Frage nicht betrifft.

b) Die nach § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E relevanten öffentlichen Interessen

Der Landesgesetzgeber will in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E einzelne Sachgründe normieren, bei deren Vorliegen von einem öffentlichen Interesse im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E auszugehen ist, das eine Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen kann.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob die Normierung der Sachgründe und damit von öffentlichen Interessen der Zulässigkeit von der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen mit dem durch das Regel-Ausnahme-Prinzip gebotenen Mindestschutz der Sonntagsruhe vereinbar ist und sich damit im Rahmen des Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers hält.

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

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 17.05.2017, 8 CN 1.16, juris Rn. 17.

Nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW ist von einem öffentlichen Interesse im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E insbesondere auszugehen, wenn die Öffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt.

In der Begründung heißt es dazu:

„Örtliche Feste, Märkte, Messen und sonstige Veranstaltungen können grundsätzlich als Sachgrund für eine Ausnahme zum Sonn- und Feiertagsschutz herangezogen werden. Hierbei handelt es sich um besondere Ereignisse im Interesse der Bürger, der Besucher und der Kommune. Dieser Sachgrund ist bereits jetzt im LÖG NRW aufgeführt, allerdings entfällt der bisherige Anlassbezug.“

Wie bereits erwähnt, hat das BVerfG im Urteil vom 01.12.2009 durchaus anerkannt, dass Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen aus Anlass von Veranstaltungen zulässig sein können.⁶¹ Es hat diesen Sachgrund somit als öffentliches Interesse anerkannt. Dasselbe gilt für die Rechtsprechung des BVerwG,⁶² das ebenfalls dem Grunde nach eine Ladenöffnung aus Anlass von Märkten, Messen und anderen Veranstaltungen für zulässig hält, die Zulassung jedoch besonderen, nach Ansicht des BVerwG aus dem verfassungsrechtlich gebotenen Sonn- und Feiertagsschutz abgeleiteten rechtlichen Grenzen unterwirft.⁶³ Die Rechtsprechung des OVG NRW liegt auf derselben Linie.⁶⁴

Die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E vorgesehene Normierung des Sachgrundes „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ als öffentliches Interesse, das eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen kann, ist deshalb verfassungsrechtlich als solche nicht zu beanstanden. Sie hält sich grundsätzlich im Rahmen des dem Landesgesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielraums.

Fraglich ist allerdings, ob die Regelung nur unter den eingeschränkten Voraussetzungen angewendet werden kann, die das BVerwG im Urteil vom 11.11.2015 entwickelt hat und die das OVG NRW in seiner Rechtsprechung der Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen „aus Anlass“ von Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen ebenfalls zugrunde gelegt hat. Denn nach dieser Rechtsprechung hängt die

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 157 f. Rn. 182.

⁶² BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2/14, juris.

⁶³ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2/14, juris Rn. 23 ff.

⁶⁴ Dazu insbesondere OVG NRW, Beschl. v. 10.06.2016, 4 B 504/16, juris Rn. 32, 35, 37; Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17, juris Rn. 3, 9.

Rechtmäßigkeit der Zulassung wegen der gebotenen verfassungskonformen Interpretation der zugrunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen davon ab, dass der Verordnungsgeber sich prognostisch darüber Gewissheit verschafft hat, dass die Wirkung des örtlichen Festes, Marktes, der Messe oder einer hiermit vergleichbaren Veranstaltung gegenüber der typischen werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht. Hierfür muss, so das BVerwG im Urteil vom 11.11.2015, insbesondere prognostiziert werden, dass die Veranstaltung für sich genommen einen beträchtlichen Besucherstrom anzieht, der die bei einer alleinigen Öffnung der Verkaufsstellen zu erwartende Zahl der Ladenbesucher übersteigt.⁶⁵

Konkret stellt sich somit die Frage, ob der Anlassbezug durch den geänderten Wortlaut des LÖG NRW aufgehoben werden kann, oder ob dieser von den Gerichten weiterhin in die zukünftig maßgebliche Bestimmung des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E hineingelesen werden kann. Gegen die Anwendung der Voraussetzungen der „Anlassrechtsprechung“ auf den in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E normierten „Tatbestand“ kann zunächst angeführt werden, dass nach der Struktur der in § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelung nicht mehr ein „Anlassbezug“, sondern – weiter gefasst – das Vorliegen eines öffentlichen Interesses Grund für eine Ladenöffnung an Sonntagen sein soll. Nach dem vorgesehenen Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E bewertet der Landesgesetzgeber örtliche Feste, Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen als hinreichendes öffentliches Interesse, das eine Ladenöffnung grundsätzlich rechtfertigt, soweit die Ladenöffnung „im Zusammenhang“ mit der örtlichen Veranstaltung steht. Weitere Voraussetzungen hierfür benennt der Landesgesetzgeber nicht. Die Abkehr vom Anlassbezug und die Anerkennung von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen wird ohne weitere Voraussetzungen – wie etwa eine prägende Wirkung des Festes oder eine Einordnung der Ladenöffnung als bloßer Annex – als öffentliches Interesse formuliert mit der Folge, dass nach dem Wortlaut der Regelung unabhängig von der Frage, in welchem Umfang die Besucher von der örtlichen Veranstaltung oder der Ladenöffnung als solcher angezogen werden, ein öffentliches Interesse für die Ladenöffnung gegeben ist.

Diese Rechtsfolge ist freilich nur dann zulässig, wenn der Landesgesetzgeber sich mit dieser gesetzlichen Bewertung im Rahmen des ihm zum Schutz der Sonntagsruhe zukommen Gesetzgebungsauftrages und des Regel-Ausnahme-Verhältnis des Sonntags-

⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2/14, juris Rn. 23.

schutzes gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen hält. Diese Grenzen sind überschritten, wenn das alleinige Umsatz- oder Erwerbsinteresse auf Seiten der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche „Shopping-Interesse“ auf der Kundenseite nach der vorgesehenen Neuregelung Grund für die Ladenöffnungen an Sonntagen ist.⁶⁶ Vielmehr muss das öffentliche Interesse ein solches Gewicht haben, das Ausnahmen von der Arbeitsruhe rechtfertigt.

Misst man die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E vorgesehene Regelung an diesen Voraussetzungen, so ist zunächst festzustellen, dass hiernach keineswegs das Umsatz- und Erwerbsinteresse bzw. das Konsuminteresse alleiniger Grund für die Zulassung einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen sein kann. Vielmehr setzt die Regelung einen Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen voraus. Hierdurch werden zwar die Voraussetzungen für eine Zulassung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen gegenüber der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG und des OVG NRW wohlmöglich herabgesetzt. Diese Reduzierung des Schutzes liegt jedoch noch innerhalb des Wertungs-, Einschätzungs- und Gestaltungsspielraumes des Landesgesetzgebers. Der Landesgesetzgeber beabsichtigt, zu bestimmen, dass schon das Vorhandensein einer örtlichen Veranstaltung im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E ein öffentliches Interesse darstellt, das eine Ladenöffnung im Zusammenhang hiermit rechtfertigt. Diese Wertung des Landesgesetzgebers ist zulässig, weil auch nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung⁶⁷ das bloße Vorhandensein einer örtlichen Veranstaltung unter bestimmten Voraussetzungen ein öffentliches Interesse darstellen kann. Der Landesgesetzgeber musste deshalb die vom BVerwG und OVG NRW entwickelten Kriterien für die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen aus Anlass von Messen, Festen und ähnlichen Veranstaltungen nicht zur Voraussetzung für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses machen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen eine zweistufige Prüfung stattfindet: Der Landesgesetzgeber kann und muss öffentliche Interessen normieren, die eine Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes durch eine Ladenöffnung an diesen Tagen rechtfertigt. Die örtlichen Ordnungsbehörden ihrerseits müssen weiter prüfen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen der Landesgesetzgeber ein öffentliches Interesse annimmt. In diesem Zusammenhang haben das BVerwG und das OVG NRW eine Prognose dazu verlangt, wel-

⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 181.

⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 181 f.

che Bedeutung die örtliche Veranstaltung für den Zustrom von Kunden zu den geöffneten Geschäften haben wird. Damit soll verhindert werden, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen sich im Ergebnis von dem Geschäftsbetrieb an normalen Werktagen nicht unterscheidet und das bloße Shopping-Interesse bzw. das Umsatzinteresse hierbei im Vordergrund stehen. Dieses Ziel hat der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der öffentlichen Interessen, die eine Ladenöffnung rechtfertigen, zu gewährleisten. Seinen Gestaltungsspielraum überschreitet er, wenn und soweit dies nicht gewährleistet werden kann.

Die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E vorgesehene Formulierung genügt diesen Anforderungen, weil hiernach ein Zusammenhang zwischen der örtlichen Veranstaltung und der Ladenöffnung bestehen muss. Die Ladenöffnung ist nur unter der Voraussetzung zulässig, dass auch eine örtliche Veranstaltung stattfindet, die nicht zusammenhanglos neben der Ladenöffnung steht. Obsolet werden soll durch die Neuregelung die Prüfung, ob die Veranstaltung oder die Ladenöffnung einen größeren Kundenkreis anzieht. Dies ist schon deshalb gerechtfertigt, weil eine solche Prognose regelmäßig nur schwer zu treffen ist, was auch der Beschluss des OVG NRW vom 05.05.2017 zur Ladenöffnung in Düsseldorf aus Anlass der Interpack bestätigt.⁶⁸ Die von der bisherigen Rechtslage abweichende Einschätzung des Landesgesetzgebers nimmt auf diesen tatsächlichen Umstand Rücksicht und befreit den Ordnungsgeber im Einzelfall von einer mit erheblichen Unsicherheiten verbundenen Prognoseentscheidung.

Da der nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E notwendige Zusammenhang von örtlichen Veranstaltungen und sonntäglicher Ladenöffnungen bei verständiger Würdigung (siehe zur konkreten Auslegung des „Tatbestandsmerkmals“ Abschnitt V.1.b)) ausschließt, dass bei der Ladenöffnung bloße Erwerbs- oder Konsuminteressen im Vordergrund stehen und zugleich nach der Wertung des Landesgesetzgebers hierdurch sichergestellt ist, dass die Ladenöffnung nicht wie eine werktägliche wahrgenommen wird, hält sich die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E beabsichtigte Regelung, die auf eine Prognose hinsichtlich der Bedeutung der Besucherströme von Veranstaltungen und Läden verzichtet, (noch) im Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des NRW-Landesgesetzgebers.

Hinzuzufügen ist freilich, dass nicht sichergestellt ist, dass das OVG NRW und das BVerwG ihre bisherige Rechtsprechung trotz des Wegfalls des Anlassbezuges fortsetzen, weil sie davon ausgehen, dass nur durch eine Prognose hinsichtlich der Bedeutung

⁶⁸ OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17, juris Rn. 22.

von Veranstaltungen und der Herkunft der Besucherzahlen gewährleistet ist, dass im Regel-Ausnahme-Verhältnis und damit dem Mindestschutz der Sonntagsruhe Rechnung getragen wird. Um diese Wahrscheinlichkeit hierfür zu minimieren, könnte die Ergänzung einer gesetzlichen Vermutungsregel in Betracht gezogen werden (siehe hierzu im Einzelnen die Abschnitte V.1. und VI.).

bb) Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels (Nr. 2)

Als Sachgrund, bei dem vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses auszugehen ist, soll in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E der Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels normiert werden.

Der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E genannte Sachgrund des Erhalts eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels ist bislang im LÖG NRW nicht als Sachgrund benannt. Deshalb ist er jedoch nicht von vornherein unzulässig. Im Rahmen des Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers beim Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe hält es sich, wenn der Landesgesetzgeber neue, bislang nicht benannte öffentliche Interessen normiert, sofern und soweit sie hinreichend gewichtig sind, um eine Abweichung vom Regel-Ausnahmeprinzip des Sonn- und Feiertagsschutzes zu rechtfertigen. An die bisher normierten Sachgründe des öffentlichen Interesses ist der Landesgesetzgeber nicht gebunden.

Nach der Begründung kommt dem Sachgrund der Erhaltung eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels ein besonderes Gewicht zu, da der stationäre Einzelhandel für die Belebung und den Erhalt von Innenstädten und Ortskernen unverzichtbar sei. Es solle der Notwendigkeit einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung Rechnung getragen und das Ziel verfolgt werden, eine Vielfalt von Einkaufsmöglichkeiten auch wohnortnah zu erhalten. Es handele sich in manchen Innenstädten um eine Frage des wirtschaftlichen Überlebens der örtlichen Verkaufsstellen, dem auch aus gesellschaftspolitischen Gründen Rechnung getragen werden müsse. Die Schaffung eines attraktiven Angebots an stationären Verkaufsstellen sei insbesondere auch im Hinblick auf den Erhalt bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze elementar; nach der Rechtsprechung des BVerfG könnten auch die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und damit beschäftigungspolitische Erwägungen eine Ausnahme von Sonn- und Feiertagschutz rechtfertigen.

Mit der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelung verfolgt der Landesgesetzgeber letztlich ein legitimes strukturpolitisches Ziel. Durch die Ladenöffnung

an Sonn- und Feiertagen soll erreicht werden, dass der stationäre Einzelhandel in Städten und Gemeinden dauerhaft erhalten bleibt. Der Erhalt von belebten Innenstädten, nicht aber das bloße wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber bzw. das Konsuminteresse der Kunden sind somit Grund für diese Bestimmung. Der Landesgesetzgeber will damit erreichen, dass durch sonntägliche Öffnungszeiten u.a. auch auf den verstärkten Onlinehandel reagiert wird, der regelmäßig in verstärktem Umfang an Sonn- und Feiertagen stattfindet. Der Onlinehandel ist für viele stationäre Einzelhandelsgeschäfte eine erhebliche Konkurrenz, durch die in vielen Fällen der Erhalt stationärer Einzelhandelsgeschäfte gefährdet ist. In welcher Weise der Landesgesetzgeber auf die Gefährdung des stationären Einzelhandels und einer verbrauchernahen Versorgung durch neue Marktmechanismen reagiert, liegt in seinem Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum. Zulässig ist es dabei, wenn er die besondere Attraktivität von Ladenöffnungen am Sonntag als Mittel einsetzt, um die Wettbewerbsfähigkeit stationärer Einzelhandelsbetriebe im Interesse des Erhalts von belebten Innenstädten und damit aus letztlich gesellschafts- und strukturpolitischen Gründen zu stärken. Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen erscheint dabei auch nicht von vornherein ungeeignet, um einen zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandel zu fördern. Ungeeignet wäre die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen nur dann, wenn sie offensichtlich nicht dazu beitragen könnte, einen vielfältigen stationären Einzelhandel zu erhalten. Angesichts des weiten Spielraums, der dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der zur Einschränkung des Sonn- und Feiertagsschutzes zulässigen im öffentlichen Interesse liegenden Gründe zukommt, kann von einer fehlenden Eignung hier nicht die Rede sein.

Das Urteil des BVerfG vom 01.12.2009 steht einer Normierung des Sachgrundes und des Erhalts eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels nicht entgegen. Soweit der Onlinehandel betroffen ist, hat das BVerfG in dieser Entscheidung zwar den Onlinehandel angesprochen und ihm im konkreten Fall für die Zulassung einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen keine Bedeutung zugemessen. Die Entscheidung des BVerfG betraf jedoch die Gleichbehandlung von stationärem Einzelhandel mit dem Onlinehandel.⁶⁹ Darum geht es vorliegend jedoch nicht. Nicht die wettbewerbliche Gleichstellung von stationärem Handel und Onlinehandel ist Hintergrund und Zweck der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Bestimmung. Vielmehr wird das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsfähigkeit des stationären Einzelhandels zu stärken, dem Ladensterben zu begegnen und auf diese Weise belebte Innenstädte zu erhalten. Die Anerkennung dieses Ziels als öffentliches Interesse, das eine Ladenöffnung an

⁶⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 171 a.E.

Sonntagen abweichend vom Sonntagsschutz rechtfertigt, hält sich im Rahmen des Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers. Das ist vor allem auch deshalb der Fall, weil durch die Regelung nicht bloße Wettbewerbs- und Konsuminteressen, sondern letztlich strukturpolitische und stadtentwicklungspolitische Ziele verfolgt werden. Solche Ziele darf der Gesetzgeber auch bei einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen als Sachgründe anerkennen, die regelmäßig Gründe des öffentlichen Wohls darstellen und eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können. Hinzu kommt, dass der Landesgesetzgeber der Begründung der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E vorgesehenen Regelung zufolge zur Erreichung dieses Ziels nicht allein auf Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen, sondern vor allem auch auf Maßnahmen des Einzelhandels selbst verweist. Die Ladenöffnung am Sonntag tritt nach dieser Begründung deshalb nur ergänzend neben Eigeninitiativen der Geschäftsinhaber und soll unterstützend wirken. Auch deshalb ist die vorgesehene Regelung auch vor dem Hintergrund des nach dem Regel- Ausnahme-Verhältnis gebotenen Mindestschutzes der Sonntagsruhe als Konkretisierung des öffentlichen Interesses an der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des stationären Einzelhandels und der damit im Zusammenhang stehenden struktur- und gesellschaftspolitischen Entwicklungen verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

cc) Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E ist von einem öffentlichen Interesse auszugehen, wenn die Öffnung der Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche dient. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass hinter diesem Sachgrund zum einen das grundrechtlich geschützte Versorgungsinteresse der Bevölkerung, insbesondere der weniger mobilen und älteren Teile der Bevölkerung stehe.⁷⁰ In § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB werde „die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“ als ein bei der Bauleitplanung zu berücksichtigendes Gemeinwohlinteresse statuiert. Die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden sei von hoher Bedeutung zur Stärkung und zum Erhalt der Innenbereiche und zur Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung.⁷¹ Eine wesentliche Beeinträchtigung

⁷⁰ Unter Hinweis auf *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 37.

⁷¹ Unter Hinweis auf BT-Drucks. 16/2496, S. 10 f.

eines zentralen Versorgungsbereichs sei in jedem Fall anzunehmen, wenn die Funktionsfähigkeit des betroffenen zentralen Versorgungsbereichs im beachtlichen Ausmaß beeinträchtigt und damit gestört werde. Eine solche Funktionsstörung liege vor, wenn der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen könne.⁷²

Der Landesgesetzgeber darf den Schutz von zentralen Versorgungsbereichen als Sachgrund des öffentlichen Interesses, das eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen kann, definieren. Der Bundesgesetzgeber hat insbesondere im BauGB in der jüngsten Vergangenheit dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche einen erheblichen Stellenwert eingeräumt. Zum einen hat er in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche ausdrücklich als in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigenden Belang formuliert. Er hat damit gesetzgeberisch anerkannt, dass Entwicklung und Schutz zentraler Versorgungsbereiche ein Gemeinwohlbelang ist, dem bei der städtebaulichen Planung und Entwicklung eine erhebliche Bedeutung zukommt. Der Bundesgesetzgeber verpflichtet die Gemeinden durch die ausdrückliche Erwähnung des Belangs der Erhaltung und Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche insbesondere dazu, in der bauleitplanerischen Abwägung dafür Sorge zu tragen, dass Störungen der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche durch bauleitplanerische Festsetzungen unterbleiben. Zwar gibt es keine dahingehende Rechtspflicht. Immerhin hat der Bundesgesetzgeber jedoch in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB anerkannt, dass zentrale Versorgungsbereiche wegen ihrer Funktion einen Schutz genießen und dass die Gemeinden diese Zielsetzung bei ihrer planerischen Abwägung zu berücksichtigen haben. Der Bundesgesetzgeber hat den Schutz zentraler Versorgungsbereiche im Baurecht zudem über die allgemeine Abwägungsregelung des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB hinaus ausgedehnt. So hat er in § 9 Abs. 2a BauGB die Möglichkeit geschaffen, zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche einen einfachen Bebauungsplan aufzustellen, in dem die im Innenbereich zulässigen Nutzungen eingeschränkt werden können, wenn sie sich nachteilig auf den zentralen Versorgungsbereich auswirken können.⁷³ Zudem regelt § 34 Abs. 3 BauGB, dass im unbeplanten Innenbereich Bauvorhaben selbst dann unzulässig sind, wenn sie sich einfügen, wenn von ihnen schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind. Diese Regelung, die sich insbesondere gegen die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben richtet,⁷⁴ verdeutlicht,

⁷² Unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/07, juris Rn. 14.

⁷³ Einzelheiten hierzu bei *Schrödter*, in: *Schrödter, BauGB, Kommentar*, 8. Aufl. 2015, § 9 Rn. 257 ff.

⁷⁴ Vgl. etwa *Rieger*, in: *Schrödter, BauGB*, 8. Auflage 2015, § 34 Rn. 81 f.

welches öffentliche Gewicht der Bundesgesetzgeber der Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche beimisst.

Der Landesgesetzgeber darf in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E den Schutz zentraler Versorgungsbereiche daher als Grund für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG-E formulieren. Wie die vorstehend dargestellten Regelungen des BauGB zeigen, handelt es sich beim Schutz zentraler Versorgungsbereiche und ihrer Entwicklung um einen Gemeinwohlbelang, dem der Bundesgesetzgeber im Bauplanungsrecht einen besonderen Stellenwert eingeräumt hat. Zentrale Versorgungsbereiche sind für die Innenentwicklung in Städten und Gemeinden von ganz erheblicher Bedeutung, tragen sie doch dazu bei, dass ortsnah durch verschiedene Einzelhandelsnutzungen und häufig ergänzt durch Dienstleistungen und gastronomische Angebote eine Versorgungsfunktion für den unmittelbaren Nahbereich und darüber hinaus wahrgenommen werden kann.⁷⁵ Der ortsnahe Versorgung kommt insbesondere für behinderte und in der Mobilität eingeschränkte Menschen eine erhebliche Bedeutung zu. Sie ist jedoch auch Kennzeichen moderner Urbanität. Die Qualität der Lebensbedingungen in den Städten wird insbesondere auch durch das Vorhandensein zentraler Versorgungsbereiche mitbestimmt. An ihrer Erhaltung besteht deshalb nicht nur wegen ihrer Versorgungsfunktion, sondern auch wegen der urbanen Qualität und attraktiver Lebensbedingungen in den Städten ein erhebliches und nachhaltiges Interesse. Die Förderung der Innenentwicklung, die im Bauplanungsrecht aus Gründen des Schutzes Freiflächenverbrauchs eine erhebliche Rolle spielt, ist ohne attraktive und lebenswerte städtische Strukturen zum Scheitern verurteilt. Der Schutz zentraler Versorgungsbereiche trägt erheblich zur Attraktivität städtischer Wohn- und Einzelhandelsstandorte bei. Es handelt sich um einen öffentlichen Belang von erheblichem Gewicht, der als Sachgrund des öffentlichen Interesses für eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen von Landesgesetzgeber definiert werden darf.

Dem steht nicht entgegen, dass dem Schutz der Erhaltung und der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche – wie ausgeführt – bereits im Bauplanungsrecht ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird. Insbesondere die in § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB getroffene Regelung zur Abwägungsrelevanz der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche genügt nämlich nicht, um die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche zu sichern. Der Schutz und die Erhaltung von zentralen Versorgungsbereichen

⁷⁵ Zur Definition des zentralen Versorgungsbereichs in diesem Sinne: BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 2.08, BVerwGE 129, 307 = NVwZ 2010, 590; *Rieger*, in: Schrödter, BauGB, 8. Aufl. 2015, § 34 Rn. 84; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 34 Rn. 69.

sind in dieser Regelung nämlich lediglich als ein Abwägungsbelang unter vielen definiert. Die Gemeinde kann sich in der Bauleitplanung über diesen Belang bei Überwiegen anderer Gründe hinwegsetzen mit der Folge, dass sie den Schutz zentraler Versorgungsbereiche auch hintanstellen und bauliche Nutzungen festsetzen darf, die zentrale Versorgungsbereiche beeinträchtigen können. Auch § 34 Abs. 3 BauGB sichert im unbeplanten Innenbereich nicht umfassend Erhalt und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Die Regelung wirkt nämlich lediglich über die Zulassung von Bauvorhaben; nur Bauvorhaben mit schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche können verhindert werden. Die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als solche kann § 34 Abs. 3 BauGB hingegen nicht beeinflussen. Die Regelung hat eine Abwehr-, nicht hingegen eine Entwicklungsfunktion. Insbesondere ist Gegenstand der Regelung nicht die Erhaltung vorhandener Einzelhandelsgeschäfte und der diese begleitenden Dienstleistungs- und gastronomischen Einrichtungen unabhängig von einer baulichen Entwicklung. Gerade hier setzt jedoch der Sachgrund der Erhaltung und der Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG-E an. Die Sonntagsöffnung soll das Ziel haben, zentrale Versorgungsbereiche proaktiv zu sichern, indem durch Ladenöffnungen an einzelnen Sonn- und Feiertagen die Gesamtsituation der zum zentralen Versorgungsbereich zählenden Läden ganzheitlich verbessert wird. Hierdurch sollen Kunden in zentrale Versorgungsbereiche mit dem Ziel eingeworben werden, nicht in erster Linie deren Konsuminteresse und das Umsatzinteresse der Ladeninhaber zu fördern, sondern durch die von anderen Geschäften und hier insbesondere auf der grünen Wiese gelegenen großflächigen Einzelhandelsbetrieben abweichende Sonntagsöffnung die besondere Attraktivität von zentralen Versorgungsbereichen mit regelmäßig hoher Diversität von Einzelhandelsgeschäften, Dienstleistungen und Gaststätten zu betonen und auf diese Weise einen Beitrag für ihre Sicherung zu leisten.

Es ist somit eine weit über das Raum- und Bauplanerische hinausgehende Gesamtkonzeption erforderlich, um zentrale Versorgungsbereiche nachhaltig zu sichern und zu entwickeln. Das Gewerberecht kann durch die Regulierung der Ladenöffnungen hier eine zentrale Rolle einnehmen. Denn ein positiver Effekt von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen auf die Belebtheit und Attraktivität – und damit auf die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche – dürfte außer Frage stehen.

Eine Belebung zentraler Versorgungsbereiche erfolgt somit durch Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen nicht nur für den Tag der Ladenöffnung selbst, sondern aufgrund der Attraktivitätssteigerung und der Kundenwerbung und -bindung nachhaltig auch über

diesen Zeitraum hinaus.

Gegen die Formulierung eines Sachgrundes der Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche als Grund des öffentlichen Interesses im Sinne des § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E bestehen deshalb keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

dd) Drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten – Belebung der Innenstädte (Nr. 4)

Nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW-E ist von einem öffentlichen Interesse insbesondere auszugehen, wenn die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen drohenden Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten (Belebung der Innenstädte) entgegenwirkt.

Nach der Begründung zu dieser Vorschrift möchte der Gesetzgeber hiermit insbesondere einer drohenden Verödung der Innenstädte entgegenwirken, da diese sich in erheblichem Umfang negativ auf die örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse der Bevölkerung auswirken kann. Die Schaffung und Entwicklung von prosperierenden Lebens- und Wohnverhältnissen definiert der Gesetzgeber als gewichtigen Sachgrund. Verbunden sei damit das Entgegenwirken gegen umfangreiche Leerstände bei Gewerbe- und Wohnimmobilien und die Abwanderung von Einzelhändlern oder deren Geschäftsaufgabe. Eine abnehmende Vielfalt von Einkaufsmöglichkeiten insbesondere im stationären Einzelhandel führe zu einer schleichenden Verschlechterung der Lebensverhältnisse für die Bevölkerung. Damit einhergehen könnten negative Entwicklungen, wie eine hohe Fluktuation bei Mietern von Gewerbeflächen und eine stetig abnehmende Qualität und Vielfalt an Verkaufsangeboten. Folge könne auch die Abwanderung von größeren Bevölkerungsteilen und weiteren, nicht dem Einzelhandel zuzuordnenden Unternehmen sein.

Der Verödung von Innenstädten entgegenzuwirken, wie dies durch § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E beabsichtigt ist, liegt in besonderem öffentlichem Interesse. Hierdurch kann zudem einem sogenannten „Trading Down“-Effekt entgegengewirkt werden, der häufig Folge von Leerständen von Einzelhandelsbetrieben ist. Die Attraktivität der Innenstädte als Einkaufs- und Erlebnisraum wird durch eine solche Entwicklung in erheblicher Weise beeinträchtigt. Folge kann eine weitere Abnahme des Einzelhandelsangebotes sein, was wiederum die Attraktivität der Innenstädte beeinträchtigt, so dass immer weniger Menschen von ihnen angezogen werden. Daraus wiederum kann folgen, dass die Qualität des Einzelhandelsangebotes noch weiter absinkt; auch weitere Leerstände

sind häufig unausweichlich. Hinzu kommt, dass der Einzelhandel durch den Onlinehandel häufig in erhebliche Bedrängnis geraten ist und wohl auch zukünftig verstärkt zu geraten droht. Eine solche Abwärtsspirale für den stationären Einzelhandel und damit einhergehend die örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse zu verhindern, liegt im öffentlichen Interesse.

Die Rahmenbedingungen für Einzelhandelsgeschäfte haben sich zudem gerade durch den Onlinehandel erheblich verschlechtert; weitere negative Auswirkungen lassen sich keinesfalls ausschließen, sondern sind sogar wahrscheinlich. Hinzu kommt, dass eine Schwächung der Attraktivität der Innenstädte und ihre Verödung auch zur Folge haben, dass die Infrastruktur der Innenstädte nicht in einer Weise genutzt werden kann, wie dies ihrer Zweckbestimmung entspricht. Dies kann eine Fehlallokation öffentlicher Mittel zur Folge haben. Auch dieser Fehlallokation soll entgegengewirkt werden.

Schließlich hängt die Attraktivität von Städten und Gemeinden als Wohnort und Gewerbestandort auch vom „weichen Standortfaktor“ der Attraktivität der Innenstadt ab. Belebte und attraktive Innenstädte zu erhalten und nach Möglichkeit weiter zu entwickeln, ist deshalb ein öffentlicher Belang, der im Rahmen des § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E als öffentliches Interesse definiert werden durfte.

Von der grundsätzlichen Eignung der Ladenöffnung, die Lebens- und Wohnverhältnisse vor Ort zu beeinflussen, ist auszugehen. Insbesondere an Sonn- und Feiertagen kann eine Ladenöffnung dazu beitragen, die Attraktivität der Innenstädte zu steigern und ihrer Verödung entgegen zu wirken. Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen hat, wie die Begründung mit Recht ausführt, eine „Magnetfunktion“, die in erheblichem Umfang Publikum anzieht. Diese Attraktivität für die Stärkung und Revitalisierung örtlicher Zentren zu nutzen, liegt im legitimen öffentlichen Interesse und ist insbesondere wegen der Funktionen der Innenstädte als Einkaufs- und Dienstleistungsstandort sowie Erlebnisraum ein gewichtiges öffentliches Interesse, das eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen kann.

ee) Steigerung überörtlicher Sichtbarkeit von Kommunen als attraktiver und lebenswerter Standort (Nr. 5)

Von einem öffentlichen Interesse soll gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW-E auch dann ausgegangen werden, wenn die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort steigert. Auch hierbei handelt es sich um einen gewichtigen öffentlichen Belang, den der

Landesgesetzgeber als Sachgrund für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen im öffentlichen Interesse in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E einer Regelung zuführen kann.

Die Begründung weist darauf hin, dass Kommunen als belebte und anziehende Standorte sowohl für bereits örtliche verwurzelte als auch sich neu ansiedelnde Einwohner und Unternehmen erhalten bleiben müsse. Den Kommunen solle hierzu mehr Spielraum gegeben werden, wobei der in Nr. 5 formulierte Sachgrund auch auf den Erhalt kleinerer Kommunen abziele, da diese im Gegensatz zu größeren Städten größere Probleme hätten, neue Einwohner und Unternehmen anzuziehen. Der Bestand kleinerer Kommunen könne durch das Abwandern von größeren Teilen der Bevölkerung gefährdet werden. Die Erhaltung der kommunalen Vielfalt stelle jedoch ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, da hierdurch in den Kommunen die demokratische Mitwirkungsfreiheit der Bürger realisiert werde. Der Gesetzgeber sei deshalb gefordert, gerade kleineren Kommunen Möglichkeiten an die Hand zu geben, die für ihr wirtschaftliches Überleben erforderlich seien. Durch die Möglichkeit vermehrter Sonn- und Feiertagsöffnungen könnten sich auch kleinere Kommunen präsentieren und für sich werben, um auf diese Weise ihre überörtliche Sichtbarkeit in der Bevölkerung und bei Unternehmen zu steigern.

Hingewiesen wird in der Gesetzesbegründung auch auf die Konkurrenz zu den Niederlanden im Grenzland Nordrhein-Westfalen. Dort ist eine Ladenöffnung an Sonntagen zulässig, wovon viele niederländische Gemeinden Gebrauch gemacht hätten. Daraus folge ein erheblicher Wettbewerbsnachteil für nordrhein-westfälische grenznahe Kommunen. Dies gelte insbesondere für kleinere Städten und Gemeinden.

Auch bei dem Sachgrund der Stärkung der Sichtbarkeit von Kommunen als attraktiver und lebenswerter Standort handelt es sich um ein öffentliches Interesse, das geeignet sein kann, eine Sonn- und Feiertagsöffnung von Läden zu rechtfertigen. Einzelhandelsgeschäfte in kleineren Städten und Gemeinden sind häufig einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Zur Erhaltung einer belebten und attraktiven örtlichen Infrastruktur sind vor allem kleinere Gemeinden darauf angewiesen, die besondere Funktion des Ortes und seine Attraktivität einem möglichst breiten Kreis sichtbar zu machen. Der Gesetzentwurf beschreibt in der Begründung die vielfältigen Möglichkeiten, die die Kommunen hierzu heute haben. Häufig werden Internetaktivitäten, Werbemaßnahmen und andere eher kooperativ und kommunikativ angelegte Aktivitäten in Betracht kommen und in der Praxis auch aufgegriffen. Insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden sind diese Maßnahmen allein jedoch nicht ausreichend, um die besondere Funktion

und Attraktivität der Gemeinden gegenüber einem größeren Publikum sichtbar zu machen. Gerade hierauf sind sie jedoch zur Erhaltung ihrer Struktur und vor allem auch der Erhaltung ihrer Attraktivität als Wohn- und Gewerbestandort dringend angewiesen.

Vor diesem Hintergrund kann es ein Mittel sein, über eine sonn- und feiertägliche Ladenöffnung auf die besonderen Gegebenheiten und die besondere Attraktivität insbesondere kleinerer Gemeinden hinzuweisen. Sie werden häufig nur über Maßnahmen wahrgenommen, die ein größeres Publikum anziehen. Bei einer Öffnung von Läden an Sonn- und Feiertagen kann dies der Fall sein. Die städtische Entwicklung von Wohnen und Gewerbe und der Erhalt insbesondere von kleineren Gemeinden können hierdurch zumindest mittelbar gefördert werden.

c) Prüfungspflicht für die Gemeinde

In den vorstehenden Ausführungen ist eher abstrakt dargelegt worden, dass und warum die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe das in § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E vorausgesetzten öffentliche Interesses für eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen begründen können.

Zu beachten ist bei der Anwendung der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe allerdings stets, dass im Einzelfall geprüft werden muss, ob dieser Sachgrund eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigt.

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis von Schutz der Sonntagsruhe und Gründen des öffentlichen Interesses, die eine Einschränkung des Schutzes der Sonntagsruhe rechtfertigen können, verlangt in diesem Zusammenhang insbesondere, dass geprüft wird, ob im Einzelfall die vom Landesgesetzgeber vorgesehenen Sachgründe im Vordergrund stehen oder ob ausschließlich oder überwiegend das Konsum- und Erwerbsinteresse der Kunden und Ladeninhaber gefördert werden soll. Ist letzteres der Fall, ergibt die sich aus Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV folgende verfassungsrechtliche Wertung des BVerfG, wonach zwischen dem Sonn- und Feiertagsschutz und Ausnahmen hiervon eine Regel-Ausnahme-Verhältnis besteht und das bloße Erwerbs- und Konsuminteresse eine Sonntagsöffnung keinesfalls rechtfertigen kann,⁷⁶ dass (hinreichende) Gründe des öffentlichen Wohls für eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen nicht vorliegen. Es ist deshalb im Einzelnen darzulegen, welche der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG

⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 17.5.2017, 8 CN 1.16, juris, Rn. 17, 21

NRW-E verfolgten Gründe des öffentlichen Wohls im Einzelfall durch eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen verfolgt werden.

Die Regelung in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E entbindet die Gemeinden insbesondere nicht von ihrer Pflicht, im Einzelfall zu prüfen, ob die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E genannten Sachgründe des öffentlichen Wohls tatsächlich vorliegen. Der Landesgesetzgeber hat durch die Bestimmung in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E lediglich bestimmt, welche Gründe des öffentlichen Wohls eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können, ohne jedoch die Gemeinden hierdurch von der Pflicht zur Einzelfallprüfung und Güterabwägung zu entbinden. Dies wäre, wie der Beschluss des BVerwG vom 17.05.2017⁷⁷ deutlich macht, wohl auch nicht möglich. Das BVerwG hat in dieser Entscheidung betont, dass eine sonntägliche Ladenöffnung nicht schon deshalb verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, weil der Ordnungsgeber alle für und gegen eine Ladenöffnung sprechenden Belange bei seiner Entscheidung berücksichtigt und diese im Rahmen einer Gesamtabwägung vertretbar gewichtet hat. Der Ordnungsgeber, das heißt die die Ladenöffnung gestattende Gemeinde, habe vielmehr auch zu prüfen, ob ein dem Schutzauftrag des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV genügender Sachgrund für die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung bestehe. Dies müsse die Gemeinde im Einzelfall prüfen und begründen.⁷⁸ Nach dieser Entscheidung des BVerwG muss im konkreten Fall das Vorliegen der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe oder vergleichbarer Sachgründe von der Gemeinde belegt werden. Dies gilt auch bei Normierung einer gesetzlichen Vermutungsregelung.

An die Prüfungsintensität sind dabei allerdings im Hinblick auf die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E ausdrücklich genannten Sachgründe keine zu hohen Anforderungen zu stellen. Das ergibt sich schon daraus, dass der Landesgesetzgeber durch die Regelung in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E beabsichtigt, die dort genannten Sachgründe als öffentliches Interesse ausdrücklich anzuerkennen. Liegen die Sachgründe nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E vor, ist deshalb ein öffentliches Interesse gegeben. Die konkrete Gewichtigkeit des öffentlichen Interesses und ihr Verhältnis zur Regel des Sonn- und Feiertagsschutzes muss allerdings von der Gemeinde belegt werden.

d) Kumulation von Gründen des öffentlichen Interesses

Im Übrigen muss sich das öffentliche Interesse für eine Ladenöffnung an Sonn- und

⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 17.5.2017, 8 CN 1.16, juris.

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 17.5.2017, 8 CN 1.16, juris, Rn. 17, 21.

Feiertagen nicht zwingend nur aus einem der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe ergeben. Es können vielmehr auch andere, in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E nicht aufgeführte Sachgründe vorliegen, die ein öffentliches Interesse im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E darstellen können. Die Auflistung der Sachgründe in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E ist nicht abschließend.

Vor allem aber ist zu beachten, dass die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe auch kumulativ vorliegen können. Der in Nr. 5 dieser Regelung aufgeführte Sachgrund der Sichtbarkeit der Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort kann häufig mit den in Nr. 1 enthaltenen Sachgrund der örtlichen Feste, Märkte, Messe oder ähnlichen Veranstaltungen einhergehen. Regelmäßig wird auch der in Nr. 2 beschriebene Sachgrund der Erhaltung eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels mit dem Ziel der Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche sowie der Erhaltung attraktiver Innenstädte und dem Entgegenwirken von Fehlentwicklungen in den Innenstädten zusammentreffen.

Treffen mehrere in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E genannten Sachgründe des öffentlichen Interesses zusammen, wird hierdurch das Gewicht des öffentlichen Interesses gesteigert. Umso mehr und umso intensiver insbesondere die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 4 LÖG NRW-E genannten innerstädtischen Strukturen und ihrer Attraktivität gefährdet sind, umso gewichtiger ist das öffentliche Interesse, durch eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen diesen Gefährdungen entgegenzuwirken. Je massiver die im Einzelfall vorhandenen Beeinträchtigungen sind, desto eher rechtfertigt sich eine sonn- und feiertägliche Ladenöffnung. Insbesondere eine hohe Leerstandsquote, sich abzeichnende „Trading Down“-Effekte und eine Reduzierung der Vielfalt des Einzelhandels und der Qualität des Warenangebotes oder eine sich abzeichnende Entwicklung in diese Richtung können deshalb eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen. Das Gewicht des öffentlichen Interesses wird umso größer, wenn die Ladenöffnung zudem im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt.

III. Zeitliche Begrenzung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen

Die durch den Gesetzgeber vorgesehene Regelung zur Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen muss auch in zeitlicher Hinsicht gerechtfertigt sein. Der Entwurf des Änderungsgesetzes sieht insoweit folgende Regelungen vor:

- Gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E ist eine Öffnung von Verkaufsstätten an

Sonn- und Feiertagen an höchstens acht, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- und Feiertagen zulässig.

- Die Öffnungszeit beträgt fünf Stunden; sie beginnt frühestens um 13.00 Uhr.
- Erfolgt die Öffnung der Verkaufsstätten in Teilen einer Gemeinde und nicht für das gesamte Gemeindegebiet so darf sie 16-mal im Jahr an Sonn- und Feiertagen erfolgen (§ 6 Abs. 4 S. 3).
- Die Öffnung darf nur höchstens einen Adventssonntag umfassen; ausgenommen sind der 1. und 2. Weihnachtstag.
- Die Einschränkungen der Öffnungszeiten an Samstagen entfallen.

Diese Regelung ist nach dem Urteil des BVerfG vom 01.12.2009⁷⁹ insgesamt mit dem Regel-Ausnahme-Verhältnis des Sonn- und Feiertagsschutzes vereinbar.

Das BVerfG hat im Urteil vom 01.12.2009 darauf hingewiesen, dass die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen noch mehr an Bedeutung und Gewicht gewinnt, wenn – wie durch das LÖG NRW-E vorgesehen – die Ausweitung der werktäglichen Öffnungszeiten auf 24 Stunden ausgedehnt wird.⁸⁰ Solche Öffnungszeiten können erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigten haben, für die deshalb gerade der Sonntag als einzig verbleibender Tag der Arbeitsruhe von herausragender Bedeutung ist.

Darüber hinaus hat das BVerfG darauf hingewiesen, dass dem Erwerbsinteresse durch eine durchgehende 24-Stunden-Öffnung an Werktagen in besonderer Weise Rechnung getragen wird.⁸¹ Diese Belange sind bei der Frage, in welchem zeitlichen Rahmen Verkaufsstätten an Sonn- und Feiertagen geöffnet werden dürfen, in besonderer Weise in Rechnung zu stellen.

⁷⁹ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 -, juris Rn. 166, 168 ff., 180 ff.

⁸⁰ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris R. 168.

⁸¹ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris R. 170.

1. **Öffnung einer Verkaufsstelle an insgesamt bis zu acht Sonn- und Feiertagen jährlich**

Das BVerfG hat im Urteil vom 01.12.2009 anerkannt, dass die flächendeckende Möglichkeit der Öffnung an insgesamt acht Sonn- und Feiertagen jährlich bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses unter geringen Voraussetzungen und ohne warengruppenspezifische Beschränkungen sowie ohne zeitliche Begrenzung mit der Verfassung vereinbar ist.⁸²

Die im LÖG NRW-E vorgesehene Regelung bleibt hinter der vom BVerfG als verfassungsrechtlich zulässige Bestimmung anerkannten Berliner Regelung zurück. Die Berliner Regelung, die vom BVerfG insoweit unbeanstandet geblieben ist, sah – nach einschränkender Auslegung durch das BVerfG – eine flächendeckende Freigabe der Ladenöffnung an bis zu 8 Sonn- und Feiertagen unter geringen Voraussetzungen und ohne warengruppenspezifische Beschränkungen im Zeitraum zwischen 13 und 20 Uhr vor. Vorgesehen ist in NRW zwar eine Öffnung von Verkaufsstätten an bis zu acht Sonn- und Feiertagen. Dies soll jedoch nur für einen kürzeren Zeitraum, nämlich ab 13.00 Uhr und dann für eine Höchstdauer von fünf Stunden zulässig sein. Damit schränkt der NRW-Landesgesetzgeber die zeitliche Öffnung über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinaus ein. Nicht eine zeitlich unbegrenzte, sondern eine zeitlich eng begrenzte Öffnung an Sonn- und Feiertagen soll in § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E zugelassen werden.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass die Öffnungszeiten der Verkaufsstätten an Sonn- und Feiertagen erst ab 13.00 Uhr beginnen dürfen. Hiermit soll in besonderer Weise dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Hauptzeiten von Gottesdiensten an Sonntagen am Vormittag vor 13.00 Uhr stattfinden.⁸³ Der Gesetzgeber trägt damit dem religiösen Schutzbedürfnis an Sonn- und Feiertagen in besonderer Weise Rechnung. Für die Verhältnismäßigkeit des zeitlichen Umfangs der nach dem LÖG zulässigen Ladenöffnung ist dies von besonderer Wichtigkeit.

Die nur zeitlich begrenzte Zulässigkeit der Öffnung von Verkaufsstätten an Sonn- und Feiertagen nach § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E trägt auch dem vom BVerfG artikulierten besonderen Schutzinteresse der Arbeitnehmer Rechnung, das sich daraus ergibt, dass nach der Neufassung des § 4 Abs. 1 Nr. 1 LÖG NRW-E auch die Ladenöffnungszeiten

⁸² So BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn 193.

⁸³ Vgl. Gesetzesbegründung, S. 7.

an Werktagen ohne zeitliche Begrenzung bleiben sollen. Die zeitlich nur eingeschränkte Zulässigkeit der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen nach § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E trägt dem Umstand Rechnung, dass wegen der an Werktagen zeitlich unbegrenzten Öffnungszeiten Arbeitnehmer ein besonders hohes Maß an Ruhebedürfnis haben, dem bei Ausschöpfung der Öffnungszeiten an Werktagen nur an Sonntagen genüge getan werden kann.

2. Zulässigkeit einer auf Teilgebiete beschränkten Öffnung an bis zu 16 Tagen jährlich

Eingehalten werden durch die vorgesehenen Regelungen auch die weiteren Schranken für die zeitliche Zulässigkeit von Ladenöffnungszeiten, die sich aus der Rechtsprechung des BVerfG ergeben.

Wie ausgeführt, sollen gemäß § 6 Abs. 4 S. 3 LÖG NRW-E zukünftig insgesamt 16 Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen zulässig sein, wenn die Ladenöffnung nicht im gesamten Gemeindegebiet, sondern nur in Teilen des Gemeindegebietes zugelassen wird. Nach der Rechtsprechung des BVerfG kommt dem Sonn- und Feiertagsschutz umso größere Bedeutung zu, je umfassender die Ladenöffnungszeiten sind. Insbesondere in den Fällen, in denen für das gesamte Warensortiment in dem gesamten Gemeindegebiet sonn- und feiertägliche Ladenöffnungen zugelassen werden, muss hiernach die Anzahl der Ladenöffnungszeiten begrenzt werden. Weniger strenge Anforderungen gelten dann, wenn lediglich in Gebietsteilen einer Gemeinde eine Ladenöffnung zu gelassen wird, da die Auswirkungen auf den Sonn- und Feiertagsschutz in einem solchen Fall das Gewicht einer für alle Warengruppen und das gesamte Gemeindegebiet zugelassenen Ladenöffnungen nicht erreichen.⁸⁴ Vor diesem Hintergrund erscheint die Ausdehnung der Zulässigkeit von Ladenöffnungen in Gemeindeteilen an 16 Sonn- und Feiertagen verhältnismäßig und mit dem Sonn- und Feiertagsschutz vereinbar. Eine solche Differenzierung der Öffnungszeiten für verschiedene Gemeindeteile – und damit auch Verkaufsstellen, hat im Saldo keine quantitative Erweiterung der Ladenöffnungen zur Folge.⁸⁵ Denn für die einzelne Verkaufsstelle bzw. den einzelnen Gemeindeteil bleibt es bei maximal 8 Ladenöffnungen an Sonn- und/oder Feiertagen. Insgesamt ist das Regel-Ausnahme-Ver-

⁸⁴ BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff. = juris Rn. 158.

⁸⁵ Vgl. *Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen, gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV, Juli 2017, S. 56.

hältnis durch die in § 6 Abs. 4 S. 3 LÖG NRW-E vorgesehene Ausgestaltung daher hinreichend gewahrt.

IV. Regelung für Adventssonntage

Das BVerfG hat im Beschluss vom 01.12.2009 landesrechtliche Regelungen beanstandet, nach der Ladenöffnungen an vier aufeinanderfolgenden Adventssonntagen zulässig sein sollten. Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist dies mit dem Regel-Ausnahme-Verhältnis des Sonn- und Feiertagsschutzes nicht vereinbar, weil für die Dauer eines Monats die Ausnahme zur Regel gemacht wird.

An dieser Rechtsprechung orientiert sich das LÖG NRW-E. Die Zulässigkeit der Ladenöffnung an Adventssonntagen wird auf einen Adventssonntag beschränkt. Dies ist nach der Rechtsprechung des BVerfG verfassungsrechtlich zulässig.⁸⁶ Nach dem LÖG NRW-E ist es allerdings zulässig, in einer Gemeinde an zwei Adventssonntagen Ladenöffnungen zuzulassen, wenn die Ladenöffnungen nicht das gesamte Gemeindegebiet, sondern jeweils nur Teile der Gemeinde betreffen. Mit dem Regel-Ausnahme-Verhältnis des Sonn- und Feiertagsschutzes ist diese Regelung vereinbar, auch wenn sie dazu führt, dass in einer Gemeinde in verschiedenen Gemeindegebieten an zwei Adventssonntagen Verkaufsstätten geöffnet werden dürfen. Das ergibt sich daraus, dass die von BVerfG für verfassungswidrig erklärte Ladenöffnung an allen vier Adventssonntagen sich auf Ladenöffnungen im gesamten Gemeindegebiet für das gesamte Warensortiment und ohne zeitliche Begrenzung bezog. Die in NRW vorgesehene Regelung weicht hiervon erheblich ab, da zum einen eine zeitliche Begrenzung ab 13.00 Uhr für die Dauer von fünf Stunden vorgesehen ist (§ 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E) und zum anderen an zwei Adventssonntagen nur teilgebietlich Öffnungen in einer Gemeinde zulässig sind. Die Intensität der Abweichung von Sonn- und Feiertagsschutz und dem Regel-Ausnahme-Verhältnis ist deshalb erheblich geringer als im vom BVerfG entschiedenen Fall. Vor diesem Hintergrund ist die in NRW vorgesehene Regelung mit dem Sonn- und Feiertagsschutz vereinbar.

V. Inhalte zum Nachweis des Vorliegens von Sachgründen für Sonn- und Feiertagsöffnungen

Ausgehend von dem unter B. II. bis IV. dargestellten Ergebnis, dass die Regelungen als solche verfassungskonform sind, soll weiter untersucht werden, mit welchen Inhalten

⁸⁶ Vgl. *Moosbauer*, NVwZ 2010, 537, 540.

Kommunen nach Maßgabe des LÖG NRW-E im Einzelfall „rechtssicher und möglichst effizient sowie gerichtsfest“ Sachgründe für Sonn- und Feiertagsöffnungen nachweisen können. Hierzu ist im Ausgangspunkt zunächst festzuhalten, dass die Begrifflichkeiten „rechtssicherer“ und „gerichtsfester“ Nachweis im Wesentlichen auf dasselbe hinauslaufen.

Im Übrigen wird den nachfolgenden Ausführungen folgendes Verständnis der Frage 2) zugrunde gelegt:

Da der NRW-Landesgesetzgeber in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E in nicht enumerativer Weise Sachgründe normiert, bei deren Vorliegen von einem öffentlichen Interesse im Sinne von § 6 Abs. 1 Satz 1 LÖG NRW-E auszugehen ist, wird die Frage nach den „Inhalten“ zum Nachweis dieser Sachgründe dahingehend verstanden, dass zum einen die „tatbestandlichen“ Voraussetzungen der einzelnen Sachgründe herauszuarbeiten und zum anderen die Mittel der Nachweisführung (bspw. Erhebungen, Studien etc.) zu betrachten sind.

Die Prüfung beschränkt sich dabei auf die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E ausdrücklich normierten Sachgründe. Etwaige weitere Sachgründe, die neben den in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E nicht abschließend normierten Gründen im Einzelfall in Betracht zu ziehen sein könnten, werden nicht untersucht.

Vorab ist außerdem darauf hinzuweisen, dass die Gemeinden als Ordnungsgeber prüfen müssen, ob im Einzelfall – also insbesondere in Abhängigkeit vom konkret vorgesehenen Ausmaß der Ladenöffnung und dem damit verbundenen Eingriff in Artikel 140 GG i.V.m. Artikel 139 WRV – ein hinreichender Sachgrund für die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung besteht.⁸⁷

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

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E erlaubt die Öffnung von Verkaufsstellen „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen.“

Näherer Untersuchung bedarf, was unter dem „tatbestandlich“ vorausgesetzten „Zusammenhang“ zwischen einer örtlichen Veranstaltung und der Verkaufsstellenöffnung zu

⁸⁷ BVerwG, Urt. v. 17.5.2017, 8 CN 1.16, juris Rn. 17, 21.

verstehen ist.

Anhand der Gesetzesbegründung lässt sich das im Referentenentwurf zugrunde gelegte Verständnis von „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ nicht völlig eindeutig ermitteln. Die Begründung führt insoweit lediglich aus, dass örtliche Veranstaltungen grundsätzlich als Sachgrund für eine Ausnahme zum Sonn- und Feiertagsschutz herangezogen werden können. Es handele sich dabei um besondere Ereignisse im Interesse der Bürger, der Besucher und der Kommune. Dieser Sachgrund sei bereits jetzt im LÖG NRW angeführt, allerdings entfalle der bisherige Anlassbezug.⁸⁸ Zum Anlassbezug heißt es auf Seite 6 der Gesetzesbegründung, mit der Entscheidung des Gesetzgebers zur Streichung des Anlassbezugs für eine Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen werde der Gesetzestext an die Rechtsprechung des BVerfG angepasst. Diese fordere für eine Ausnahme zur grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsruhe lediglich einen gewichtigen Sachgrund.

Der Entwurf orientiert sich mit der vorgeschlagenen Neuregelung somit zum einen an dem derzeit im LÖG NRW enthaltenen Sachgrund für Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen „aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen.“ Gestrichen werden soll allerdings der „Anlassbezug“, wobei jedoch näher zu bestimmen bleibt, was dies für die konkreten Anforderungen zu bedeuten hat. Denn der bisherige Sachgrund („aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“) zeichnet sich gerade durch den Anlassbezug aus, wenngleich umstritten war, worin genau dieser sich letztlich manifestieren muss.

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E könnte vor diesem Hintergrund auf verschiedene Weisen interpretiert werden:

a) Fortgeltung der Kriterien der sog. Anlassrechtsprechung

Ungeachtet der Streichung des Anlassbezugs erscheint es zunächst nicht völlig ausgeschlossen, dass der Begriff „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ eine ähnliche Ausgestaltung durch die Rechtsprechung erfahren wird, wie dies für den Begriff „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ geschehen ist.⁸⁹

⁸⁸ Gesetzesbegründung, S. 8.

⁸⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2.14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 24.

Bei der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E normierten Voraussetzung „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der in dieser Hinsicht der jetzigen Formulierung „aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ vergleichbar ist. In beiden Fällen bedürfen die auf „Tatbestandsebene“ verwendeten Begrifflichkeiten einer näheren Ausfüllung, wobei von einer vollständigen gerichtlichen Überprüfbarkeit dieser unbestimmten Rechtsbegriffe auszugehen ist.⁹⁰

Durchaus denkbar ist, dass der durch § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E geforderte „Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ mit den gleichen Nachweiserfordernissen aufgeladen wird, wie dies beim sog. „Anlassbezug“ geschehen ist. Dies ist insbesondere deshalb nicht ausgeschlossen, weil das BVerwG das Kriterium „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ einer verfassungskonformen einschränkenden Auslegung unterworfen hat⁹¹ und der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E normierte Sachgrund ebenfalls Raum für derartige Einschränkungen lässt⁹².

Unterstellt man, dass die bisherigen unter dem Begriff „Anlassbezug“ aufgestellten Voraussetzungen weiterhin von den Gerichten für maßgeblich erachtet werden, etwa weil das Merkmal „im Zusammenhang mit Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ einer von befassten Gerichten eventuell für notwendig gehaltenen verfassungskonformen einschränkenden Auslegung unterworfen wird,⁹³ so orientieren sich die Anforderungen an den Nachweis für das Vorliegen von Sachgründen zur Ladenöffnung an den bereits dargestellten Vorgaben des BVerwG und des OVG NRW.⁹⁴ Damit könnte auch zukünftig etwa eine Prognose über die Besucherzahlen anzustellen sein, um zu ermitteln, dass es sich bei der Ladenöffnung lediglich um einen Annex zu der eigentlichen örtlichen Veranstaltung handelt.

b) Lockerung der Nachweiskriterien

Näher liegt es jedoch, gegenüber der derzeitigen Rechtslage und den von der sog. Anlassrechtsprechung aufgestellten Kriterien für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung von

⁹⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 31.05.2011, 1 BvR 857/07, NVwZ 2011, 1062, 1064.

⁹¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2.14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 24.

⁹² Trotz der formalen Streichung des Anlassbezugs, die auch in der Gesetzesbegründung, dort S. 8, betont wird, knüpft der neue Sachgrund auch nach der Gesetzesbegründung an den bisherigen Sachgrund an.

⁹³ So zum Merkmal „aus Anlass von Märkten, Messen, oder ähnlichen Veranstaltungen“ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2.14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 24.

⁹⁴ Vgl. hierzu B. I. 2 und B. I. 3.

einer Änderung der Nachweiskriterien auszugehen. Denn selbst wenn das LÖG NRW-E und die Gesetzesbegründung keinen Aufschluss darüber geben, wann der „tatbestandlich“ vorausgesetzte Zusammenhang zwischen der Ladenöffnung und „örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ vorliegen soll, so lässt sich der Gesetzesbegründung dennoch der Wille des Gesetzgebers entnehmen, den Anlassbezug zu streichen und damit jedenfalls geänderte Nachweisanforderungen zu stellen.

Hierdurch ist jedoch noch nicht geklärt, welche – gegenüber der Anlassrechtsprechung herabgesetzten – Voraussetzungen an den nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E erforderlichen Zusammenhang zwischen Ladenöffnung und örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen konkret zu stellen sind.

aa) Bloße „Terminidentität“ oder terminliche Nähe

Nach dem weitest möglichen Verständnis des Merkmals „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ könnte es bereits ausreichen, wenn im Stadtgebiet eine der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E genannten Veranstaltungen stattfindet und am selben oder einem angrenzenden Tag eine auf diese Vorschrift gestützte Ladenöffnung vorgesehen wird.

Nachweisanforderungen einer Gemeinde für das Vorliegen eines Sachgrundes zur Verkaufsstellenöffnung bestünden bei einem solchen Verständnis de facto nicht.

Allerdings gewährleistet ein solches Normverständnis nicht ausreichend, dass mit der Ladenöffnung über das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Käufer hinausgehende öffentliche Interessen geschützt werden. Der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E normierte Zusammenhang zwischen Ladenöffnung und örtlicher Veranstaltung muss daher mehr voraussetzen, als irgendeine am selben oder angrenzenden Tag der Ladenöffnung stattfindende Veranstaltung ohne weitere Zusammenhänge.

bb) Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung auf den für die Ladenöffnung vorgesehenen Gemeindebereich

Reicht eine Terminidentität oder terminliche Nähe zur Begründung des in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E angelegten Zusammenhangs für sich genommen nicht aus, stellt sich die Frage, welche weiteren Umstände hinzutreten müssen, um den erforderlichen Zusammenhang herzustellen und zu verhindern, dass das bloße wirtschaftliche Um-

satzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Käufer in den Vordergrund tritt.

Denkbar ist, dass wegen des Merkmals „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ die Notwendigkeit einer Beziehung zwischen den zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen und der Veranstaltung in der Weise bestehen muss, dass die zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen jedenfalls von der Ausstrahlungswirkung der jeweiligen Veranstaltung erfasst sein müssen.

Schon die sog. Anlassrechtsprechung des BVerwG und des OVG NRW zieht bei der Entscheidung über die Zulässigkeit der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen dieses Kriterium heran. Je größer die Ausstrahlungswirkung des Marktes wegen seines Umfangs oder seiner besonderen Attraktivität ist, desto weiter reicht nach dieser Rechtsprechung der räumliche Bereich, in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung zum Marktgeschehen gebracht wird.⁹⁵

Das Abstellen auf die Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung für den in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E geforderten „Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ ist mit Blick auf verfassungsrechtliche Vorgaben nicht fernliegend. Denn auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass für eine Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen über das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Käufer hinausgehende öffentliche Interessen vorliegen müssen. Bei einer vollständigen oder noch weitergehenden Aufweichung der Verbindung zwischen der örtlichen Veranstaltung und der Ladenöffnung bestünde die Gefahr, dass im Einzelfall das bloße wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse der Kunden dominieren.

Verlangt man jedoch, dass die zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen von der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung erfasst sein müssen, so wird beispielsweise ein „kleines Straßenfest“ in einem Randbezirk einer Großstadt auch zukünftig nicht zur weiträumigen Öffnung der Verkaufsstellen im Zentrumsbereich dieser Stadt führen können. Allerdings wird die Bestimmung der Reichweite der Ausstrahlungswirkung des jeweiligen örtlichen Ereignisses in den meisten Fällen schwierig sein. Seitens der Ge-

⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2.14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 25 und OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17, juris Rn. 9.

meinde wird eine Gesamtbetrachtung anzustellen sein, die – abgesehen von Extremfällen wie dem vorstehend genannten – möglicherweise nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen führen wird.

Von großer Bedeutung für die Bestimmung der Ausstrahlungswirkung im Rahmen dieser Gesamtbetrachtung werden zunächst die räumlichen Verhältnisse der Veranstaltung und der zur Verkaufsstellenöffnung vorgesehenen Bereiche sein. Dies lässt sich schon damit begründen, dass der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E verwendete Begrifflichkeit „örtlich“ eine räumliche Komponente immanent ist.

Zudem hat auch die Rechtsprechung 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.⁹⁶ Hieran anknüpfend hat das VG Aachen jüngst entschieden, der räumliche und inhaltliche Geltungsbereich einer Ladenöffnung am Sonntag auf Grundlage des § 6 LÖG NRW sei auf die Branchen und Straßen zu beschränken, die von der anlassgebenden Veranstaltung auch tatsächlich geprägt werden. Erforderlich sei hiernach u. a. ein enger räumlicher Zusammenhang zwischen der eigentlichen Veranstaltungsfläche – in dem entschiedenen Fall der historischen Altstadt von Aachen rund um Dom und Rathaus – und der Freigabe der Ladenöffnung.⁹⁷

Diese Rechtsprechung lässt sich indes – wegen des Wegfalls des Anlassbezugs – wohl nicht ohne weiteres auf die vorgesehene Neuregelung übertragen. Das gilt insbesondere, sofern eine prägende Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung vorausgesetzt wird. Die Ladenöffnung soll bislang bloßer Annex zur Veranstaltung sein dürfen, was u. a. mittels einer Prognose der Besucherströme festzustellen ist. Eine solche Nachweisführung kann wegen des Wegfalls des Anlassbezuges und des Abstellens auf den bloßen „Zusammenhang“ mit einer örtlichen Veranstaltung zukünftig möglicherweise nicht mehr gefordert werden. Allerdings wird ein räumliches Näheverhältnis zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung auch zukünftig regelmäßig als Mindestvorausset-

⁹⁶ BVerwG, Urt. v. 11.11.2015, 8 CN 2.14, BVerwGE 153, 183 ff. = juris Rn. 25.

⁹⁷ Pressemitteilung des VG Aachen zum Beschl. v. 29.08.2017, 3 L 1182/17, juris - Volltext bislang unveröffentlicht.

zung für den erforderlichen Zusammenhang zu belegen sein, soweit nicht die Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung in besonderen Einzelfällen das gesamte Gemeindegebiet oder sogar angrenzende Gemeindegebiete bzw. Teile hiervon erfasst.

Findet die Veranstaltung beispielsweise in sämtlichen Straßenzügen, die zur Ladenöffnung vorgesehen sind, statt, so wird der notwendige Zusammenhang in aller Regel gegeben sein.⁹⁸

Ebenso wird man den erforderlichen Zusammenhang bejahen können, wenn einzelne Veranstaltungsorte (bspw. Stände, Bühnen oder ähnliches) über den Zentrumsbereich einer Gemeinde 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. Hier wird man auch für die Verbindungs- und Nebenstraßen einen Zusammenhang mit der örtlichen Veranstaltung bejahen können, da diese zum Gesamtveranstaltungsbereich zu zählen sind.⁹⁹

Insbesondere dürften auch Straßenzüge erfasst sein, die der fußläufigen Zuführung von Besuchern zum Veranstaltungsbereich dienen, etwa weil sie diesen mit den Haltestellen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs oder wesentlichen Parkplätzen bzw. -gebieten verbinden.

Im Einzelfall wird jedoch auch ein Großereignis, wie bspw. eine internationale Fachmesse, trotz einer größeren Entfernung des Veranstaltungsortes zum Bereich der Ladenöffnung den notwendigen Zusammenhang begründen können. Hierzu müssen dann allerdings besondere Umstände hinzutreten, wie etwa die innerstädtische Hotelbelegung aufgrund der Veranstaltung oder die schnellen öffentlichen Verkehrsverbindungen zum Veranstaltungsgelände.¹⁰⁰

Es stellt sich daher die Frage, ob der räumliche Zusammenhang allein maßgeblich sein kann, oder ob beispielsweise an die Attraktivität bzw. Außenwirkung der Veranstaltung oder eine andere Form innerer Verknüpfung gewisse Mindestanforderungen zu stellen sind. Trotz der gewollten Streichung des Anlassbezugs dürfte es unzulässig sein, hier jedwede Veranstaltung vor Ort ausreichen zu lassen. Möglich, aber nach dem Vorgesagten nicht zwingend ist es hier selbstverständlich zunächst weiterhin, zum Beleg einer

⁹⁸ Vgl. in diesem Sinne zur bisherigen Rechtslage OVG NRW, Beschl. v. 27.09.2017, 4 B 1193/17.

⁹⁹ So wohl OVG NRW, Beschl. v. 27.09.2017, 4 B 1193/17.

¹⁰⁰ OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17, juris Rn. 23.

entsprechenden Ausstrahlungswirkung die bisherigen Methoden der Anlassrechtsprechung zur Prognose der Besucherströme sowie beispielsweise zu Flächenvergleichen heranzuziehen. Darüber hinaus kommen allerdings auch andere, einfachere Methoden in Betracht, einen hinreichenden Bezug zwischen der Ladenöffnung und der örtlichen Veranstaltung zu belegen. Zu denken wäre hier insbesondere an die Form der Außendarstellung und die Anknüpfung an die entsprechenden Werbemaßnahmen¹⁰¹. Je stärker beispielsweise in der Außendarstellung oder -wahrnehmung die örtliche Veranstaltung gegenüber der Ladenöffnung in den Vordergrund tritt, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die sonn- und feiertägliche Ladenöffnung mit der üblichen werktäglichen Geschäftigkeit zu verwechseln ist.

Denkbar wäre es, diejenigen Fälle, in denen der Gesetzgeber regelmäßig von einem hinreichenden Zusammenhang zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung im Sinne einer Ausstrahlungswirkung ausgehen möchte, zu benennen und besonders vor einem Wiederaufleben der Anlassrechtsprechung zu schützen. In Betracht käme beispielsweise die Normierung einer gesetzlichen Vermutungsregel für einen entsprechenden Zusammenhang von Ladenöffnungen und örtlicher Veranstaltung, wenn die Ladenöffnung in räumlicher und zeitlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung stattfindet und die örtliche Veranstaltung in der Außendarstellung und bei Werbemaßnahmen zugleich im Vordergrund steht.

Das notwendige Gewicht des rechtfertigenden Sachgrunds und damit die erforderliche Nachweistiefe hängen zudem immer vom Gewicht des Eingriffs in die Sonn- und Feiertagsruhe ab. Nach der Konzeption des Gesetzentwurfs werden hierbei regelmäßig mehrere Gründe des öffentlichen Wohls im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 1 und S. 2 LÖG NRW in Betracht kommen. Eine solche Kumulation von Sachgründen dürfte dazu führen, dass auch wenn ein Sachgrund möglicherweise nicht für sich genommen ausreichend erscheint, um die Ladenöffnung zu rechtfertigen, die Summe des Gewichts dieser Sachgründe aber hierzu geeignet sein kann. Je schwerer also die weiteren, im Einzelfall einschlägigen Sachgründe wiegen, desto geringer muss das darzulegende Gewicht des Zusammenhangs mit einer örtlichen Veranstaltung sein.

Durch eine Kumulation der Gründe des öffentlichen Wohls lässt sich demnach das Erfordernis der räumlichen Nähe zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung zwar nicht gänzlich aufheben, jedoch in seiner Bedeutung abschwächen. Dies gilt im Übrigen auch für die Frage, welche Geschäfte mit welchen Warengruppen in die Ladenöffnung

¹⁰¹ Vgl. § 10 Abs. 4 LadSchlG BR.

einbezogen werden dürfen.

c) Fazit

Der von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E geforderte Zusammenhang zu einer örtlichen Veranstaltung lässt sich im Wesentlichen anhand der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung insbesondere unter Berücksichtigung von räumlicher und zeitlicher Nähe nachweisen. Die Anforderungen an die Ausprägung des Zusammenhangs und die entsprechenden Nachweise werden hierbei umso geringer sein, je gewichtiger eventuelle weitere Gründe des öffentlichen Interesses sind, die für eine Ladenöffnung streiten.

Trotz der formalen Streichung des „Anlassbezugs“ liegt mit dem „tatbestandlich“ vorausgesetzten Zusammenhang zwischen Verkaufsstellenöffnung und der örtlichen Veranstaltung ein Merkmal vor, das dem bisherigen Anlassbezug stark ähnelt. Wie die Verwaltungsgerichte dieses Kriterium gerade im Lichte ihrer bisherigen Rechtsprechungslinie ausfüllen werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollständig vorhersehbar. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass manche oder möglicherweise sogar sämtliche Anforderungen der sog. Anlassrechtsprechung auf die neue Rechtslage projiziert werden und damit faktisch weiterhin Geltung beanspruchen könnten.

2. Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels (Nr. 2)

Nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E ist von einem öffentlichen Interesse auszugehen, wenn die Verkaufsstellenöffnung dem „Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels“ dient.

a) Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E setzt nach seinem Wortlaut voraus, dass die Ladenöffnung dem „Erhalt“ eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels dient.

Diese Formulierung bedarf insofern einer näheren Betrachtung, als durch die Formulierung „Erhalt“ der Anschein erweckt wird, dass der Einzelhandel zum Zeitpunkt der Anordnung der Verkaufsstellenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag zukunftsfähig sein muss.

Der Nachweis der Zukunftsfähigkeit des Einzelhandels dürfte den betroffenen Gemeinden jedoch zum einen schwer fallen, da die Zukunftsfähigkeit – anders als etwa die Vielfalt des Einzelhandels vor Ort – nur schwer mess- und nachweisbar ist. Insoweit könnte

allenfalls in Betracht kommen, Studien, Erhebungen, Entwicklungszahlen oder ähnliches über die vorangegangene Entwicklung, die aktuelle Situation des Einzelhandels vor Ort zu erstellen und auszuwerten, um so die Zukunftsfähigkeit des Einzelhandels insgesamt zu belegen. Würde der Nachweis gelingen, gäbe es jedoch ein Folgeproblem: Ist der Einzelhandel auch ohne die vorgesehenen Ladenöffnungen zukunftsfähig, fehlt es womöglich an einem Anlass für die Gemeinde, durch die Ladenöffnung zum Schutze des Einzelhandels einzugreifen. Dies würde jedenfalls dann gelten, wenn man eine auf § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E gestützte Ladenöffnung nur unter der Voraussetzung für zulässig hält, dass eine Gefährdung des vielfältigen stationären Einzelhandels besteht. Zukunftsfähigkeit und Gefährdung zur selben Zeit anzunehmen, wäre jedoch in sich widersprüchlich.

Um dieses Problem von vornherein zu umgehen, sollte § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E nicht so verstanden werden (können), dass es bei der Vorschrift allein um den Erhalt eines bereits bestehenden zukunftsfähigen Einzelhandels geht. Die Zweckrichtung der Regelung sowie die Reichweite des hinter der Regelung stehenden öffentlichen Interesses sind nämlich deutlich weiter, als dies der Wortlaut der Regelung annehmen lässt. So weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass mit der Regelung zum einen der Notwendigkeit einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung Rechnung getragen wird, weshalb eine Vielfalt von Einkaufsmöglichkeiten auch wohnortnah erhalten bleiben soll. Auf die Zukunftsfähigkeit der bestehenden Einzelhandelsgeschäfte wird nicht abgestellt. Zum anderen wird auch die Schaffung eines attraktiven Angebots an stationären Einzelhandelsgeschäften im Hinblick auf den Erhalt bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze als elementar angesehen.¹⁰² Die Regelung kann daher im Lichte der Gesetzesbegründung so verstanden werden, dass der Sachgrund „Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels“ sowohl die Entwicklung und Stärkung als auch die Erhaltung eines vielfältigen stationären verbrauchernahen Einzelhandels umfasst.

b) Gefährdung des vielfältigen stationären Einzelhandels

Fraglich ist zudem, ob § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E im konkreten Fall eine Gefährdung des vielfältigen stationären Einzelhandels voraussetzt.

Von einer Gefahr ist – nach allgemeiner Gefahrenabwehrdogmatik – bei einer Sachlage auszugehen, in der bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens

¹⁰² Gesetzesbegründung, S. 9.

in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für eines der Schutzgüter eintreten wird.¹⁰³ Weitere Differenzierungen erfolgen anhand der Abstraktionsstufen der Gefahr (konkrete oder abstrakte Gefahr) sowie dem Gefahrengrad (Schadenseintrittsnähe sowie Schadensintensität und Schadensausmaß).¹⁰⁴ Der Wortlaut von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E setzt eine Gefahr nicht ausdrücklich voraus. Die Gesetzesbegründung könnte jedoch durch den Hinweis, dass mancherorts die wirtschaftliche Existenz der stationären Verkaufsstellen und damit der Erhalt von belebten Innenstädten betroffen sei, das Erfordernis einer Gefahrenlage nahelegen.

Sachgerecht ist es allerdings, das Vorliegen des Sachgrundes „Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels“ in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E nicht vom Vorliegen einer Gefahr für den vielfältigen stationären Einzelhandel abhängig zu machen. Hierfür spricht insbesondere, dass Maßnahmen zur Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandels auch dann möglich sein sollten, wenn der stationäre Einzelhandel noch nicht gefährdet ist, um auch durch die Stärkung funktionierender Strukturen eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dauerhaft zu sichern oder zumindest zu fördern.

In diese Richtung geht auch eine Entscheidung des BVerwG zu § 9 Abs. 2a BauGB,¹⁰⁵ wonach

„§ 9 Abs. 2a BauGB [...] den Gemeinden das Planungsinstrument nicht nur an die Hand [gibt], um zentrale Versorgungsbereiche davor zu schützen, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substanzieller Weise wahrnehmen können, sondern - wie namentlich in der Betonung der Innenentwicklung in Satz 1 zum Ausdruck kommt - auch als Mittel, um im Rahmen ihres planerischen Gestaltungsspielraums die Attraktivität der Zentren zu steigern oder im Status quo zu erhalten (vgl. auch Urteil vom 26. März 2009 - BVerwG 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 Rn. 19 zu § 1 Abs. 5 BauNVO).“

Ist es somit bauplanungsrechtlich legitim, die Attraktivität der Zentren im Status quo zu erhalten oder gar zu steigern, so müssen auch Maßnahmen zur Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandels, der von hoher Bedeutung für die Attraktivität von Zentren ist, ohne Vorliegen einer Gefährdungslage möglich sein.

¹⁰³ BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1974, I C 31.72, BVerwGE 45, 51, juris Rn. 32.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu näher bspw. *Krüger*, JuS 2013, 985 ff.

¹⁰⁵ BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 2011 – 4 BN 7/11 –, juris Rn. 4.

Eine „Gefahrenprognose“ hinsichtlich des Fortbestands des vorhandenen (vielfältigen) stationären Einzelhandels ist daher nicht zwingend vorzunehmen.

Insbesondere muss die Gemeinde nicht im Einzelnen belegen, welche Verkaufsstellen einer besonderen Gefährdung unterliegen. Nach der gesetzlichen Wertung kann sie – auch wenn es keiner Gefährdungsprognose bedarf – ohnehin davon ausgehen, dass generell der stationäre Einzelhandel an sich in seiner Vielfalt vor allem durch die Zunahme des Internet-Handels gefährdet ist. Dies belegen zahlreiche Studien, auf die die Gemeinden verweisen können¹⁰⁶. Eine konkrete Gefährdung einzelner Verkaufsstellen muss die Gemeinde deshalb nicht nachweisen. Auch 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 § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E benannten öffentlichen Interesses dahin geht, die vorhandene Struktur des stationären Einzelhandels zu schützen. 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.

Nicht belegen müssen die Gemeinden im Übrigen, dass eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen eine positive Wirkung für den Erhalt eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels haben wird. Es handelt sich hierbei um eine Prognoseentscheidung, die der Gesetzgeber durch bereits durch die Normierung des Sachgrundes in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E getroffen hat.

Hilfreich dürfte es allerdings sein, wenn die Gemeinden – z. B. in Kooperation mit dem regionalen Einzelhandelsverband – 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 und so dem Einwand entgegenwirken, tatsächlich solle es bei der sonntäglichen Ladenöffnung nur um das Umsatzinteresse und das Einkaufsvergnügen gehen.

Auch an dieser Stelle ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass eine Kombination der unterschiedlichen Sachgründe des öffentlichen Interesses, die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG

¹⁰⁶ Vgl. bspw. die Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und des Handelsverbands Deutschland (HDE), der zufolge bis 2020 schätzungsweise 50.000 Standorte vom Markt verschwinden werden, was etwa zehn Prozent des derzeitigen Angebots ausmache, vgl. hierzu den Zeitungsbereich aus der „Welt“ <https://www.welt.de/wirtschaft/article165248634/Deutschlands-Innenstaedte-drohen-zu-veroeden.html>.

NRW-E benannt sind, hilfreich sein kann, um das Gewicht des öffentlichen Interesses zu maximieren.

c) Wirkungsbereich von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E

In der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E klingt an, dass der Gesetzgeber primär den zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels in Innenstädten und damit vorrangig von zentralen Versorgungsbereichen im Blick hat:

„Dem Sachgrund des Erhalts eines zukunftsfähigen und vielfältigen stationären Einzelhandels kommt besonderes Gewicht zu, da der stationäre Einzelhandel für die Belebung und den Erhalt von Innenstädten und Ortskernen unverzichtbar ist.

[...]

Es handelt sich mittlerweile in manchen Innenstädten bereits um eine Frage des wirtschaftlichen Überlebens der örtlichen Verkaufsstellen.“

Allerdings ist das Erfordernis einer verbrauchernahen Versorgung nicht auf zentrale Versorgungsgebiete und zentrenrelevante Warengruppen limitiert. Vielmehr kann auch dezentralen Versorgungsbereichen eine beachtliche Bedeutung für die Gewährleistung einer verlässlichen Versorgung der Bevölkerung zukommen, wie dies etwa bei Möbelhäusern, Baumärkten oder anderen großen Einzelhandelsbetrieben mit nicht schwerpunktmäßig zentrenrelevanten Sortimenten der Fall ist. Insbesondere tragen auch sie zur Vielfalt des in einer Gemeinde angesiedelten Einzelhandels bei.

Es ist daher sachgerecht, grundsätzlich auch außerhalb zentraler Versorgungsbereiche gelegene Einzelhandelsgeschäfte als vom Anwendungsbereich der Vorschrift erfasst anzusehen.

Regelungsvorschlag:

„[...] dem Erhalt der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandels dient“

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E ist u.E. zu eng formuliert und sollte angepasst werden. Das Risiko, nur über eine (erweiternde) Auslegung die Entwicklung oder eine bloße Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandels als von der Norm gedecktes Ziel anzuerkennen oder sogar eine Gefährdung darlegen zu müssen, sollte von

vornherein ausgeschlossen werde

3. Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E ist von einem öffentlichen Interesse auszugehen, wenn die Verkaufsstellenöffnung der „Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche dient.“

a) Vorliegen eines zentralen Versorgungsbereichs

Erste Voraussetzung der Regelung in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E ist das Vorliegen eines zentralen Versorgungsbereichs.

Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbarer Bereiche, denen aufgrund vorhandener oder noch zu entwickelnder Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt oder zukommen soll. Ein zentraler Versorgungsbereich hat nach Lage, Art und Zweckbestimmung eine für die Versorgung der Bevölkerung in einem bestimmten Einzugsbereich zentrale Funktion. Diese Funktion besteht darin, die Versorgung eines Gemeindegebiets oder eines Teilbereichs mit einem auf den Einzugsbereich abgestimmten Spektrum an Waren des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs sicherzustellen. Der Begriff ist nicht geographisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen und kann auch Bereiche für die Grund- und Nahversorgung umfassen. Ein zentraler Versorgungsbereich muss jedoch einen gewissen, über seine eigenen Grenzen hinausreichenden räumlichen Einzugsbereich mit städtebaulichem Gewicht haben und damit über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wirken. Er setzt zudem eine integrierte Lage voraus. Isolierte Standorte mit einzelnen Einzelhandelsbetrieben bilden keinen zentralen Versorgungsbereich, auch wenn sie über einen weiten Einzugsbereich verfügen und eine beachtliche Versorgungsfunktion erfüllen mögen.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Vgl. bspw. BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 2/08, juris Rn. 7 ff.; OVG NRW, Beschl. v. 23.06.2014, 2 B 418/14.NE juris Rn. 66 m.w.N.

Für die Einordnung eines Gebiets als zentraler Versorgungsbereich sind allein die tatsächlichen Verhältnisse maßgebend. Planerische Zielvorgaben sind für die Bestimmung nicht relevant.¹⁰⁸ Sie können jedoch unterstützend zur Abgrenzung der Bereiche herangezogen werden.¹⁰⁹

Als zentrale Versorgungsbereiche gelten daher nicht nur Stadtteilzentren, die im überörtlichen Funktionszusammenhang eine bedeutende Rolle einnehmen, sondern auch Quartiers- und Nahversorgungs- bzw. Nahbereichszentren, 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.¹¹⁰

Will die Gemeinde durch eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs oder mehrerer zentraler Versorgungsbereiche sichern, muss sie belegen, dass der Bereich/die Bereiche des Gemeindegebiets, in denen die Ladenöffnung zugelassen werden soll, ein zentraler Versorgungsbereich im zuvor genannten Sinne ist. Aus der Gesetzesbegründung, in der auf den Schutz zentraler Versorgungsbereiche durch das Bauplanungsrecht abgestellt wird, folgt, dass der NRW-Landesgesetzgeber den Begriff wie im Bauplanungsrecht verstanden wissen will.

b) Gefährdung der Funktionsfähigkeit

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E setzt weiter voraus, dass die Ladenöffnung der Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche dient.

Voraussetzung könnte danach sein, dass ohne die Ladenöffnung eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs besteht, der durch die Ladenöffnung entgegengewirkt werden kann. Nur bei einem solchen Verständnis kann die Ladenöffnung eine Sicherungsfunktion – wie der Gesetzesentwurf sie dem Wortlaut nach vorsieht – erfüllen. Das Erfordernis einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs könnte zudem auch die Gesetzesbegründung nahelegen,

¹⁰⁸ BVerwG, Beschl. v. 12.07.2012, 4 B 13/12, juris Rn. 4 ff.

¹⁰⁹ BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 2/08, juris Rn. 13.

¹¹⁰ *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Uechtritz, BauGB*, 2. Auflage 2014, § 34 Rn. 55.

wenngleich eine solche Interpretation nicht zwingend ist.¹¹¹

Von einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs wäre auszugehen, wenn zu erwarten ist, dass der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann.¹¹² Dieser zum Bauplanungsrecht aufgestellte Maßstab soll nach der Gesetzesbegründung offenbar auf § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E übertragen werden. Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereichs läge demnach vor, wenn ohne die Maßnahmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit – also der Ladenöffnung – zu erwarten ist, dass der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann.

Unklar ist jedoch, wie die Gemeinde den insoweit erforderlichen Nachweis führen soll, dass der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag – ohne Ladenöffnung am Sonn- oder Feiertag – generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen kann. Im Bauplanungsrecht sind insoweit ökonomische Zusammenhänge zu ermitteln und im Hinblick auf ihre städtebauliche Relevanz zu bewerten. Maßgeblich sind insbesondere die zu erwartenden Kaufkraftabflüsse.¹¹³

Da es hier jedoch nicht darum geht, die Zulässigkeit eines Vorhabens i. S. v. § 34 Abs. 3 BauGB zu bewerten, scheidet eine Bestimmung des Kaufkraftabflusses als Kriterium zum Nachweis einer Gefährdung aus.

Die Gemeinde müsste vielmehr selbst den Ist-Zustand und die vergangene sowie die zu erwartende Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs prüfen, um auf dieser Grundlage beurteilen zu können, ob zu erwarten ist, dass der zentrale Versorgungsbereich seinen Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen können.

Das hierzu erforderliche Beurteilungsmaterial könnte die Gemeinde – sofern sie hierüber nicht bereits aufgrund bauplanerischer Tätigkeiten verfügt – voraussichtlich von örtlichen oder regionalen Einzelhandelsverbänden erhalten. Diese dürften vielfach über aussagekräftiges Material wie Studien, Entwicklungszahlen etc. verfügen, die die Beurteilung der Situation eines zentralen Versorgungsbereichs ermöglichen. Aber auch eine

¹¹¹ Vgl. Gesetzesbegründung, S. 10.

¹¹² So zu § 34 Abs. 3 BauGB BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/07, juris Rn. 14.

¹¹³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.10.2007, 4 C 7/07, juris Rn. 16 ff.

Einbindung der in § 6 Abs. 4 LÖG NRW genannten Institutionen dürfte in Betracht kommen. Die Städte und Gemeinden sind hierbei nicht darauf beschränkt, die Anhörung ausschließlich zu den bereits geplanten Ladenöffnungen und fertigen Verordnungsentwürfen durchzuführen. Zulässig und unter dem Gesichtspunkt des „Grundrechtsschutzes durch Verfahren“ sogar wünschenswert, wäre auch, bereits auf der Ebene der Vorplanung die Einschätzung und Sachkenntnis der genannten Interessengruppen einzubeziehen.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der NRW-Landesgesetzgeber anerkannt hat, dass zentrale Versorgungsbereiche einer abstrakten Gefährdung unterliegen, denen durch die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen entgegengewirkt werden kann. Deshalb wären – wenn man aufgrund des Wortlauts eine Gefährdungssituation verlangen wollte – an den Nachweis einer konkreten Gefährdung im Einzelfall keine überzogenen Anforderungen zu stellen. Das gilt insbesondere dann, wenn die Gemeinde die Ladenöffnung durch eine Kombination von in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E benannten Sachgründen des öffentlichen Interesses rechtfertigt.

Regelungsvorschlag:

„[...] dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient.“

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E sollte klarstellend auch seinem Wortlaut nach nicht (ausschließlich) auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche abzielen. Um zu verhindern, dass die möglicherweise sonst geforderte Gefährdungssituation zur – nachweispflichtigen – „Tatbestandsvoraussetzung“ erhoben wird, sollte „tatbestandlich“ zugleich auf die **Stärkung/Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche** abgestellt werden. Hierdurch könnte der gesetzgeberische Wille, zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten und zu entwickeln abgebildet werden. Dies dürfte mit der Rechtsprechung des BVerwG¹¹⁴ in Einklang stehen (Hervorhebungen diesseits):

„Zentrale Versorgungsbereiche sollen erhalten werden, weil ihnen eine herausragende Bedeutung für Bestand und Entwicklung von Städten und Gemeinden zukommt. Bezweckt wird nicht der Schutz der vorhandenen Einzelhandelsbetriebe um ihrer selbst willen; schon gar nicht geht

¹¹⁴ BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 1/08, juris Rn. 10.

es um die Verhinderung von Konkurrenz. Angestrebt wird beispielsweise auch nicht die Förderung des Mittelstands oder im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels die Bevorzugung von Vollsortimentern im Verhältnis zu Discountern (vgl. hierzu den Bericht der Arbeitsgruppe "Strukturwandel im Lebensmitteleinzelhandel und § 11 Abs. 3 BauNVO" vom 30. April 2002, ZfBR 2002, 598 sowie das Senatsurteil vom 24. November 2005 - BVerwG 4 C 10.04 - BVerwGE 124, 364 <368 f.>). Vielmehr soll eine bestimmte städtebauliche Struktur erhalten werden, die sich durch Zentralität auszeichnet und eine diffuse Verteilung von Einrichtungen in die Fläche vermeidet. **Der Gesetzgeber misst der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in den Städten und Gemeinden eine hohe städtebauliche Bedeutung bei, und zwar zur Stärkung der Innenentwicklung und der Urbanität der Städte sowie besonders auch zur Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, die angesichts der demografischen Entwicklung besonderen Schutzes bedarf, namentlich wegen der geringeren Mobilität älterer Menschen** (BT Drucks 16/2496 S. 10 f.).“

Diese Belange erschöpfen sich nicht in einer städtebaulichen Komponente, sondern legen vielmehr ein (gesetzgeberisches) Gesamtkonzept zur Erhaltung und Entwicklung bzw. allgemeiner Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen nahe.

Das BVerwG hat zudem zu § 9 Abs. 2a BauGB entschieden, dass

„§ 9 Abs. 2a BauGB [...] den Gemeinden das Planungsinstrument nicht nur an die Hand [gibt], um zentrale Versorgungsbereiche davor zu schützen, dass sie ihren Versorgungsauftrag generell oder hinsichtlich einzelner Branchen nicht mehr in substantieller Weise wahrnehmen können, sondern - wie namentlich in der Betonung der Innenentwicklung in Satz 1 zum Ausdruck kommt - auch als Mittel, um im Rahmen ihres planerischen Gestaltungsspielraums die Attraktivität der Zentren **zu steigern oder im Status quo zu erhalten** (vgl. auch Urteil vom 26. März 2009 - BVerwG 4 C 21.07 - BVerwGE 133, 310 Rn. 19 zu § 1 Abs. 5 BauNVO).“

Hiervon ausgehend erweist sich der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E genannte Sachgrund möglicherweise als zu eng gefasst.

4. Drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten – Belebung der Innenstädte (Nr. 4)

Nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW-E ist von einem öffentlichen Interesse auszugehen, wenn die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen drohenden Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse insbesondere in den Innenstädten entgegenwirkt.

a) Drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse

„Tatbestandlich“ vorausgesetzt ist zunächst eine drohende Fehlentwicklung der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse. Hierbei sollen insbesondere die Innenstädte in den Blick genommen werden.¹¹⁵

Welche Fehlentwicklungen insbesondere in Betracht kommen, kann der Gesetzesbegründung entnommen werden.

Übergeordnet ist die drohende Verödung der Innenstädte zu nennen, wobei maßgebliche Indikatoren für eine Verödung Leerstände bei Gewerbe- und Wohnimmobilien und die Abwanderung von Einzelhändlern oder deren Geschäftsaufgabe sind. Auch die abnehmende Vielfalt von Einkaufsmöglichkeiten im stationären Einzelhandel ist als Anzeichen für eine drohende Verödung zu nennen.

Als Begleiterscheinungen wird außerdem eine hohe Fluktuation bei Mietern von Gewerbeflächen und eine stetig abnehmende Qualität und Vielfalt an Verkaufsangeboten genannt.

Eine Folgewirkung dieser Negativentwicklung kann schließlich die Abwanderung von größeren Bevölkerungsteilen und weiteren, nicht dem Einzelhandel zuzuordnenden Unternehmen sein.

Seitens der Gemeinde wird eine Betrachtung anzustellen sein, ob und wenn ja in welchem Umfang die vorgenannten Indikatoren vorliegen und eine Verödung der Innenstädte befürchten lassen. Wie auch bei der Regelung in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E gilt auch hier, dass sich die Gemeinde das erforderliche Beurteilungsmaterial – sofern sie hierüber nicht bereits aufgrund bauplanerischer Tätigkeiten oder anderweitig verfügt – voraussichtlich von örtlichen oder regionalen Einzelhandelsverbänden beschaffen

¹¹⁵ Gesetzesbegründung, S. 11.

kann, da diese über aussagekräftiges Material wie Studien, Entwicklungszahlen etc. verfügen könnten oder dieses ggf. erstellen lassen können. Aber auch eine Einbindung der in § 6 Abs. 4 LÖG NRW genannten Institutionen dürfte – wie bereits ausgeführt – schon im Vorfeld der durch § 6 Abs. 4 LÖG NRW vorgeschriebenen Anhörung möglich und unter dem Gesichtspunkt des „Grundrechtsschutzes durch Verfahren“ sogar wünschenswert sein.

Nicht ganz klar ist, auf welche Vergleichs- bzw. Ausgangssituation bei der Betrachtung abzustellen ist, wenn es beispielsweise um die „abnehmende Qualität und Vielfalt an Verkaufsangeboten“ geht. Vergleichsmaßstab kann jedenfalls nicht der status quo zum Zeitpunkt der Anordnung einer auf § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E gestützten Ladenöffnungsmöglichkeit sein. Denn hierdurch würden gerade diejenigen Gemeinden, deren Innenstädte schon durch erhebliche Fehlentwicklungen gezeichnet sind, benachteiligt. Fehlt es in einer Gemeinde daher an qualitativ hochwertigen und vielfältigen Verkaufsangeboten, muss nicht festgestellt werden, dass eine weitere Verschlechterung droht. Vielmehr ist hier die Fehlentwicklung bereits eingetreten, so dass ein Tätigwerden der Gemeinde auf dieser Grundlage zulässig ist.

b) Positive Wirkung der Ladenöffnung

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW-E setzt weiter voraus, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen der drohenden Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse entgegenwirkt.

Bei der im Einzelfall in Rede stehenden Ladenöffnung handelt es sich um eine zukünftige Maßnahme, deren Erfolg noch nicht abschließend bewertet werden kann. Die vorzunehmende Prüfung beschränkt sich daher darauf, ob die Ladenöffnung grundsätzlich geeignet erscheint, den (drohenden) Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse, insbesondere den festgestellten konkreten Missständen (Leerstände etc.) entgegenzuwirken.

Der NRW-Landesgesetzgeber anerkennt in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW-E drohende Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse als sachlichen Grund zur Rechtfertigung von Ladenöffnungen. Vor diesem Hintergrund kann die Gemeinde im Einzelfall von der grundsätzlichen Eignung der Ladenöffnung, (drohenden) Fehlentwicklungen der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse entgegenzuwirken, ausgehen.

5. Steigerung überörtlicher Sichtbarkeit von Kommunen als attraktiver und lebenswerter Standort (Nr. 5)

Die Ladenöffnung soll gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW-E auch dann im öffentlichen Interesse zulässig sein, wenn sie die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort steigert.

Bei der vom „Tatbestand“ geforderten „Steigerung“ der überörtlichen Sichtbarkeit handelt es sich ebenfalls um eine zukünftige Maßnahme, deren Erfolg sich zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Ladenöffnung noch nicht bewerten lässt. Die vorzunehmende Prüfung beschränkt sich insoweit darauf, ob die Ladenöffnung grundsätzlich geeignet erscheint, die überörtliche Sichtbarkeit einer Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort zu steigern.

Auch hier gilt, dass der NRW-Landesgesetzgeber in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW-E die Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit von Kommunen als attraktiver und lebenswerter Standort grundsätzlich als Rechtfertigung für Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen anerkennt. Die Gemeinde kann aufgrund dieser gesetzgeberischen Wertung im Einzelfall von der grundsätzlichen Eignung der Ladenöffnung ausgehen, die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort zu steigern.

VI. Mögliche Anpassungen des Entwurfs

- In Betracht kommt, § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E um eine Beweis- oder Vermutungsregelung zu ergänzen. Eine Formulierung könnte beispielsweise wie folgt lauten:

„1. im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt, wobei das Vorliegen eines solchen Zusammenhangs vermutet wird, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt und bei Werbemaßnahmen die örtliche Veranstaltung gegenüber der Ladenöffnung im Vordergrund steht“.

Hiermit verbunden werden sollte eine Ergänzung der Gesetzesbegründung, die z.B. wie folgt lauten könnte:

„Die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 enthaltene Vermutungsregel soll typische Konstellationen abdecken, in denen regelmä-

ßig davon auszugehen ist, dass ein hinreichender Zusammenhang zur örtlichen Veranstaltung besteht, der eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen rechtfertigen kann.

Von einer räumlichen Nähe ist regelmäßig insbesondere dann auszugehen, wenn die örtliche Veranstaltung in den Straßenzügen, die zur Ladenöffnung vorgesehen sind, stattfindet. Gleiches gilt beispielsweise für einen 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. Auch dürften Straßenzüge erfasst sein, die der fußläufigen Zuführung von Besuchern zum Veranstaltungsbereich dienen, etwa weil sie diesen mit den Haltestellen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs oder wesentlichen Parkplätzen bzw. -gebieten verbinden.

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

Bei Werbemaßnahmen (z.B. Plakate, Flyer, Internetwerbung) muss – für das Eingreifen der Vermutungsregel – die örtliche Veranstaltung in der Gesamtschau der Außenwirkung im Vordergrund stehen. Ausreichend ist im Regelfall, wenn beispielsweise eine sichtbar kleinere Schriftgröße für die Ankündigung der Ladenöffnung im Gegensatz zum Titel der örtlichen Veranstaltung gewählt wird. Eine alleinige Werbung mit der Öffnung von Verkaufsstellen ist hingegen nicht zulässig.

Sind die Voraussetzungen der widerlegbaren Vermutungsregelung nicht erfüllt, steht dies dem Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung nicht entgegen. Die Gemeinde kann den Zusammenhang im Einzelfall somit trotzdem nachweisen. So kann beispielsweise ein Großereignis trotz einer größeren Entfernung des Veranstaltungsortes zum Bereich der Ladenöffnung den notwendigen Zusammenhang für eine Ladenöffnung in einem Innenstadtbereich begründen. Dies galt schon nach der bisherigen sog. Anlassrechtsprechung (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17), die auf die Neufassung des Gesetzes nicht übertragbar sein soll. Erst recht muss dies dann jedoch für die herabgesetzten Anforderungen nach der neuen Gesetzeslage gelten.“

- Für § 6 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E schlagen wir folgende Formulierung vor:

„[...] dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandels dient“.

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW-E ist u.E. zu eng formuliert und sollte klarstellend angepasst werden. Das Risiko, nur über eine (erweiternde) Auslegung die Entwicklung oder eine bloße Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandels als von der Norm gedecktes Ziel anzuerkennen oder sogar eine Gefährdung darlegen zu müssen, sollte von vornherein ausgeschlossen werden (siehe näher unter V.2.b)). Gestrichen werden sollte zudem das Wort „zukunftsfähig“, um hiermit eventuell hervorgerufene Missverständnisse über die Voraussetzungen des Sachgrunds und die Konsistenz der Regelung zu vermeiden (siehe näher unter V.2.a)).

- Für § 6 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E schlagen wir folgende Formulierung vor:

„[...] dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient“.

§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW-E sollte so gefasst werden, dass der Anwendungsbereich der Vorschrift nicht so verstanden werden kann, dass ausschließlich die Sicherung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche gegen drohende Gefahren erfasst ist. Zumindest klarstellend sollte daher „tatbestandlich“ ausdrücklich auch auf die Stärkung/Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche abgestellt werden (siehe näher unter V.3.b)). Begrifflich sollte vor diesem Hintergrund das Wort „Sicherung“ durch das Wort „Erhalt“ ersetzt werden.

Außerdem sollte auch der letzte Absatz der Entwurfsbegründung zu diesem Sachgrund z.B. wie folgt neu gefasst werden:

„Vor diesem Hintergrund kann eine begrenzte Zahl von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen auch bereits weit im Vorfeld einer möglichen Beeinträchtigung positiv zum Erhalt, Stärkung und Entwicklung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche beitragen. Durch die ausnahmsweisen Verkaufsstellenöffnungen an Sonn- und Feiertagen können vorhandene Einzelhandelsstrukturen in ihrem Erhalt gesichert, in ihrem Bestand gestärkt sowie entwickelt bzw. weiterentwickelt werden.“

- Anbieten könnte sich außerdem eine Anpassung der Regelung in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW-E:

„[...] der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient“.

Das genaue Verständnis und die Zweckrichtung dieser Bestimmung könnten in der Gesetzesbegründung näher spezifiziert werden. Hierbei sollte auf die konsequente Einbeziehung auch der Ortsteilzentren und eine stärkere Einbeziehung des

Begriffs der „Belebung“ geachtet werden. Auch könnte beispielsweise die Funktion von Innenstädten und Ortsteilzentren als Räume gesellschaftlichen Miteinanders stärker als bisher hervorgehoben werden, verbunden mit der Zielsetzung, diese zu erhalten, zu stärken und zu entwickeln.

C.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Gesetzesentwurf zum Ladenöffnungsgesetz steht mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹¹⁶ zum Sonn- und Feiertagsschutz im Einklang. Insbesondere wird das vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Gebot eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Sonn- und Feiertagsruhe und deren Durchbrechung gewahrt.

Die geplante Änderung von § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW, mit der die Ladenöffnung – allgemein – an das Vorliegen eines öffentlichen Interesses knüpft, ist verfassungsrechtlich zulässig.

Aus § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E lässt sich ableiten, dass die Sachgründe mindestens das Gewicht der dort genannten Gründe haben müssen. Die Vorschrift fördert insgesamt ganz erheblich die Bestimmtheit des ersten Satzes der Regelung. Zugleich wird das gesetzgeberische Ermessen dahingehend ausgeübt, dass – soweit diese Sachgründe vorliegen – auch vom Vorliegen eines öffentlichen Interesses i. S. v. § 6 Abs. 1 S. 1 LÖG NRW-E auszugehen ist.

Auch im Einzelnen halten die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E aufgeführten Sachgründe einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand. Alle genannten Sachgründe dienen legitimen Gemeinwohlzwecken. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausreichend, wonach die verfolgten Sachgründe nicht selbst unmittelbar Verfassungsrang haben müssen.

Ob die Sachgründe auch im konkreten Einzelfall geeignet sind, die Ladenöffnung zu rechtfertigen, haben die Städte und Gemeinden vor Erlass der Freigabe-Verordnungen abzuwägen und zu begründen, wobei der Begründungsaufwand durch die Neufassung durch § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E reduziert wird. Hierbei haben die Gemeinden gemäß dem fortbestehenden § 6 Abs. 4 S. 7 LÖG NRW zuvor die zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer anzuhören. Der dadurch gewährleistete, verfahrensrechtliche Schutz der Sonntags- und Feiertagsruhe trägt dazu bei, dass die jeweiligen Gründe des öffentlichen Interesses in der abstrakten Regelung und im konkreten Einzelfall die Ladenöffnung zu rechtfertigen vermögen.

¹¹⁶ Insbesondere BVerfG, Urt. v. 01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, BVerfGE 125, 39 ff.

Vor diesem Hintergrund wird grundsätzlich auch die Ladenöffnung „im Zusammenhang mit“ örtlichen Veranstaltungen anstatt der Ladenöffnung „aus Anlass“ solcher örtlicher Veranstaltungen verfassungsrechtlich zulässig sein. Die Wahrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses muss auf der untergesetzlichen Ebene der Freigabe-Verordnungen der Städte und Gemeinden im Einzelfall gewährleistet werden.

In Ansehung der thematischen Nähe und inhaltlichen Schnittmengen der in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW-E aufgezählten Sachgründe werden in der Praxis regelmäßig mehrere Sachgründe angeführt werden können. Zwar kann grundsätzlich jeder Sachgrund für sich genommen ausreichen, um im Einzelfall eine Ladenöffnung rechtfertigen zu können. Eine Kumulation der Sachgründe kann das Gewicht des öffentlichen Interesses jedoch im Einzelfall verstärken. Je größer Zahl und Gewicht der im Einzelnen für eine Sonn- oder Feiertagsöffnung sprechenden Sachgründe sind, desto eher wird auch die Abwägungsentscheidung der Städte und Gemeinden zugunsten einer Ladenöffnung ausfallen können.

Die in § 6 Abs. 1 LÖG NRW-E enthaltenen Sachgründe stellen auch eine geeignete Grundlage für die gemeindliche Entscheidung über die Ladenöffnung dar. Zur Vermeidung etwaiger Missverständnisse und vom Gesetzgeber nicht gewollter Auslegungen der „Tatbestandsvoraussetzungen“ empfehlen sich jedoch kleinere Anpassungen im Wortlaut der einzelnen aufgezählten Sachgründe. So sollten § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und 3 LÖG NRW-E dahingehend klar gestellt werden, dass auch die Entwicklung oder Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandels (Nr. 2) sowie die Stärkung bzw. Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3) vom Anwendungsbereich erfasst sind. Bei § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW-E bietet sich an, die gesellschaftliche Funktion der Innenstädte und Ortseilzentren durch eine positive Formulierung des Sachgrundes klarer miteinzubeziehen. Darüber hinaus sollte die Gesetzesbegründung an einigen Stellen ergänzt bzw. angepasst werden.

Zur Erleichterung des Nachweises des Zusammenhangs der Ladenöffnung mit örtlichen Veranstaltungen (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW-E) bietet es sich schließlich an, für bestimmte Fälle, in denen typischerweise der erforderliche Zusammenhang besteht, eine gesetzliche Vermutungsregel vorzusehen.
