

**Zu den Auswirkungen des zu § 14 LadSchlG er-
gangenen Urteils des Bundesverwaltungsgerichts
vom 11. November 2015 (Az. 8 CN 2.14) auf die
Auslegung von § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG vor dem
Hintergrund des verfassungsrechtlichen Sonntags-
schutzes und der beabsichtigten alljährlichen Frei-
gabe des 2. Adventssonntages für die Öffnung aller
Verkaufsstellen in der Landeshauptstadt Dresden
aus dem besonderen Anlass „Dresdner Striezel-
markt – Weihnachtstadt Dresden“**

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag der Landeshauptstadt Dresden

von

Professor Dr. Jochen Rozek

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Verfassungsgeschichte und Staatskirchenrecht

Juristenfakultät der Universität Leipzig

August 2016

Inhaltsübersicht

	Seite
A. Gutachtenauftrag und gesetzliche Grundlage	3
B. Einordnung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015 (Az. 8 CN 2.14)	7
I. Verfassungskonforme restriktive Auslegung des § 14 Abs. 1 LadSchlG	9
II. Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	10
III. Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung von § 14 LadSchlG	14
IV. Folgerichtige Weiterentwicklung der Rechtsprechung	15
C. Übertragbarkeit der verfassungskonformen Auslegung des § 14 Abs. 1 LadSchlG auf § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG	17
I. Orientierung der geltenden Fassung des § 8 SächsLadÖffG an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV	18
II. Vergleichbarkeit von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG mit § 14 Abs. 1 LadSchlG sub specie des Sonntagsladenschlusses	18
III. Konsequenzen für die Auslegung von § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG	22
D. Anwendung des verfassungskonform ausgelegten § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG auf die vorgesehene jährliche Freigabe des 2. Adventssonntages	24
E. Ergebniszusammenfassung	28

A. Gutachtenauftrag und gesetzliche Grundlage

Der Gutachtenauftrag erstreckt sich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Inhalts folgenden Beschlusspunktes des Stadtrates der Landeshauptstadt Dresden vom 14. April 2016:

„Der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden erklärt seine Absicht, beginnend mit dem Jahr 2016 einmal jährlich im Monat Dezember an dem auf den 2. Advent fallenden Sonntag jeweils aus dem besonderen Anlass ‚Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden‘ in der Landeshauptstadt Dresden die Öffnung aller Verkaufsstellen in der Zeit von 12:00 Uhr bis 18:00 Uhr zuzulassen, darüber hinausgehende Ausnahmen jedoch nicht.“

Diese Prüfung soll unter Beachtung des Leiturteils des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 (Az. 1 BvR 2857, 2858/07) zum Sonn- und Feiertagsschutz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV

– BVerfGE 125, 39 ff. –

und des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015 (Az. 8 CN 2.14) zur verfassungskonformen Auslegung von § 14 Abs. 1 LadSchlG

– BVerwG GewArch 2016, 154 ff. = NVwZ 2016, 689 ff. –

erfolgen. Die dort für die Auslegung und Anwendung von § 14 Abs. 1 LadSchlG getroffenen Maßgaben sind inzwischen schon in ersten nachfolgenden oberverwaltungsgerichtlichen Entscheidungen umgesetzt

– Vgl. VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 33 ff. (zitiert nach juris). –

bzw. auf das jeweils entsprechende Landesrecht übertragen worden.

Vgl. OVG Weimar, Beschl. v. 7.3.2016 – Az. 3 EN 123/16, Rn. 25 für § 10 Abs. 1 ThürLadÖffG; OVG Münster, Beschl. v. 10.6.2016 – Az. 4 B 504/16, Rn. 32 ff. für § 6 Abs. 1 NWLad-ÖffG (jeweils zitiert nach juris). –

Im Freistaat Sachsen ist heute § 8 Abs. 1 des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes (SächsLadÖffG) vom 1. Dezember 2010

– SächsGVBl. S. 338 (verkündet als Art. 1 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen). –

die einschlägige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für das beabsichtigte Vorgehen der Landeshauptstadt Dresden. § 8 SächsLadÖffG lautet:

§ 8 *Verkaufsoffene Sonntage*

(1) Die Gemeinden werden ermächtigt, abweichend von § 3 Abs. 2, die Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet aus besonderem Anlass an jährlich bis zu 4 Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr durch Rechtsverordnung zu gestatten. Einem verkaufsoffenen Sonntag nach Satz 1 kann maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag unmittelbar folgen. Werden zwei aufeinanderfolgende Sonntage für die Öffnung von Verkaufsstellen freigegeben, ist die Öffnung von Verkaufsstellen an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen unzulässig. Die Freigabe kann auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden. Wird die Öffnung von Verkaufsstellen derart beschränkt, ist diese Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht.

(2) Über Absatz 1 hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 2 aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse, insbesondere von traditionellen Straßenfesten, Weihnachtsmärkten und örtlich bedeutenden Jubiläen, an einem weiteren Sonntag je Kalenderjahr zwischen 12 und 18 Uhr zu gestatten, soweit die Verkaufsstellen von dem Ereignis betroffen sind. Die Gestattung erfolgt durch Rechtsverordnung, in der das von dem Ereignis betroffene Gebiet zu bezeichnen ist; damit ist die Möglichkeit dieser Sonntagsöffnung für das betroffene Gebiet verbraucht. Die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse ist innerhalb einer Gemeinde nur an bis zu acht Sonntagen je Kalenderjahr zulässig.

(3) *Der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag und der Totensonntag sind von der Freigabe nach den Absätzen 1 und 2 ausgeschlossen. Gleiches gilt für Sonntage, auf die der 24. Dezember oder ein gesetzlicher Feiertag nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen (SächsSFG) vom 10. November 1992 (SächsGVBl. S. 536), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338, 340), in der jeweils geltenden Fassung, fällt.*

Im Zuge der sog. „Föderalismusreform I“ ist zum 1. September 2006 das Recht des Ladenschlusses aus dem Katalog der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) herausgenommen und die Gesetzgebungskompetenz insoweit auf die Länder übertragen worden.

– Vgl. nur BVerfGE 125, 39 (41 ff., 88 f.); 138, 261 (274 Rn. 31 ff.); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 74 Rn. 31; *Kämmerer/Thüsing*, GewArch 2006, 266 ff.; *Kühling*, AuR 2006, 384 ff. –

Seitdem besitzt der Freistaat Sachsen nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des § 8 SächsLadÖffG über verkaufsoffene Sonntage als Ausnahme von den allgemeinen Ladenschlusszeiten des § 3 SächsLadÖffG. Gemäß Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG konnte der Freistaat Sachsen die im Bundesgesetz über den Ladenschluss enthaltenen Bestimmungen zu den Ladenschlusszeiten durch Landesrecht ersetzen. Dies war zunächst durch das Sächsische Ladenöffnungsgesetz vom 16. März 2007

– SächsGVBl. S. 42. –

geschehen, an dessen Stelle mit Wirkung zum 1. Januar 2011 das derzeit geltende Sächsische Ladenöffnungsgesetz vom 1. Dezember 2010

– SächsGVBl. S. 338. –

getreten ist.

Nach der geltenden Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG können die Gemeinden durch Rechtsverordnung die Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag aus besonderem Anlass ge-

statten. Die Anzahl der verkaufsoffenen Sonntage pro Jahr, deren Abfolge, die Dauer der Geschäftsöffnung sowie die von der Öffnung sowohl örtlich als auch nach den gehandelten Waren erfassten Geschäfte werden dabei in § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG näher eingegrenzt:

Eine Sonntagsöffnung darf in der Rechtsverordnung an jährlich maximal vier Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr gestattet werden, wobei lediglich die Aufeinanderfolge von zwei verkaufsoffenen Sonntagen zulässig ist (§ 8 Abs. 1 S. 2 SächsLadÖffG). Für den Fall der Öffnung an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen sieht § 8 Abs. 1 S. 3 SächsLadÖffG darüber hinaus vor, dass die Öffnung der Verkaufsstellen an den vorhergehenden und nachfolgenden zwei Sonntagen nicht gestattet ist. Bei einer nach § 8 Abs. 1 S. 4 SächsLadÖffG zulässigen – und gegebenenfalls auch gebotenen – Beschränkung der grundsätzlich auf das gesamte Gemeindegebiet bezogenen und alle Handelszweige erfassenden Öffnung auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige ist zudem der Verbrauch der Möglichkeit zur Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet vorgesehen (§ 8 Abs. 1 S. 5 SächsLadÖffG). Gemäß § 8 Abs. 3 SächsLadÖffG sind ferner der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag und der Totensonntag sowie die Sonntage, auf die der 24. Dezember oder ein gesetzlicher Feiertag nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen in der jeweils geltenden Fassung fällt, generell von der Öffnungsmöglichkeit ausgeschlossen.

Der Zweck der Verordnungsermächtigung wird in § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG dahin bestimmt, dass mit einer ausnahmsweisen Sonntagsöffnung jeweils einem „besonderen Anlass“ Rechnung getragen werden soll. Der Gesetzgeber hat sich zur Bestimmung der Zwecksetzung der zu erlassenden Rechtsverordnungen des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus besonderem Anlass“ bedient, um einerseits der Vielgestaltigkeit und örtlichen Differenziertheit der zu regelnden Sachverhalte Rechnung zu tragen. Mit der einschränkenden Formulierung des „besonderen“ Anlasses soll vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Sonntagsschutzes (Art. 140 GG i.V.m. Art. 139

WRV; Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV) andererseits verdeutlicht werden, dass die Sonntagsöffnung nur bei Vorliegen eines besonderen Sachgrundes zu gestatten ist, der die Öffnung ausnahmsweise rechtfertigt und die Beachtung des verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Prinzips im Sinne eines grundsätzlichen Ruhens der werktäglichen Geschäftigkeit an Sonn- und Feiertagen widerspiegelt.

– Vgl. die Gesetzesbegründung in SächsLT-Drs. 5/3083, S. 19 ff.; vgl. ferner SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (877). –

B. Einordnung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015 (Az. 8 CN 2.14)

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015

– BVerwG GewArch 2016, 154 ff. = NVwZ 2016, 689 ff. –

befasst sich – anhand eines bayerischen Ausgangsrechtsstreits im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle (§ 47 VwGO) – im hier vor allem relevanten Zusammenhang mit der (verfassungskonformen) Auslegung von § 14 Abs. 1 des Ladenschlussgesetzes des Bundes (LadSchlG).

– Von erheblicher rechtspraktischer Bedeutung sind ferner die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Bestimmung der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO bei einem Vorgehen gegen gemeindliche Ladenöffnungsverordnungen zur Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Sonntagsschutzes; siehe BVerwG GewArch 2016, 154 (154 f.) im Anschluss an BVerwGE 150, 327 (329 Rn. 14 ff.); insoweit kritisch *Schunder*, NVwZ 2016, 694. –

Das Ladenschlussgesetz des Bundes gilt nach Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG im Freistaat Bayern fort, weil dieser die Bundesregelung bisher nicht durch Landesrecht ersetzt hat. Das Ladenschlussgesetz verbietet die Öffnung von Verkaufsstellen (§ 1 Abs. 1 LadSchlG) an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich (§ 3 Satz 1 Nr. 1 LadSchlG). Von diesem prinzipiellen Verbot macht § 14 LadSchlG eine Ausnahme: Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierungen oder die von ihnen bestimm-

ten Stellen, „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen die Öffnung von Verkaufsstellen für höchstens fünf zusammenhängende Stunden bis längstens 18 Uhr zuzulassen. Sie hat folgenden Wortlaut:

§ 14

Weitere Verkaufssonntage

(1) Abweichend von der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 1 dürfen Verkaufsstellen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen geöffnet sein. Diese Tage werden von den Landesregierungen oder den von ihnen bestimmten Stellen durch Rechtsverordnung freigegeben.

(2) Bei der Freigabe kann die Offenhaltung auf bestimmte Bezirke und Handelszweige beschränkt werden. Der Zeitraum, während dessen die Verkaufsstellen geöffnet sein dürfen, ist anzugeben. Er darf fünf zusammenhängende Stunden nicht überschreiten, muss spätestens um 18 Uhr enden und soll außerhalb der Zeit des Hauptgottesdienstes liegen.

(3) Sonn- und Feiertage im Dezember dürfen nicht freigegeben werden. In Orten, für die eine Regelung nach § 10 Abs. 1 Satz 1 getroffen ist, dürfen Sonn- und Feiertage nach Absatz 1 nur freigegeben werden, soweit die Zahl dieser Tage zusammen mit den nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 freigegebenen Sonn- und Feiertagen 40 nicht übersteigt.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden, wann ein hinreichender Anlass für eine Ladenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag im Sinne der Vorschrift vorliegt; es hat mit dem vorliegenden Urteil – ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV –

– BVerfGE 125, 39 (80 ff.). –

die Anforderungen an die Annahme eines hinreichenden Anlasses für die Gestattung von Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen nach § 14 LadSchlG präzisiert und zugleich deutlich enger gefasst.

I. Verfassungskonforme restriktive Auslegung des § 14 Abs. 1 LadSchlG

In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wurde ein hinreichender Rechtfertigungsgrund für die Festsetzung einer Sonntagsöffnung nach § 14 LadSchlG bereits dann angenommen, wenn die Veranstaltung, wegen der die Sonntagsöffnung gestattet wurde, und nicht erst die in ihrer Folge geöffneten Geschäfte einen beträchtlichen Besucherstrom anzog. Das Gericht hatte § 14 Abs. 1 LadSchlG einschränkend dahin ausgelegt, dass nur Veranstaltungen, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, Anlass für eine Ladenöffnung geben können; der Besucherstrom darf nicht umgekehrt erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst werden.

– BVerwG GewArch 1990, 143 = NVwZ 1990, 761; ebenso die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung – vgl. etwa OVG Lüneburg NVwZ-RR 2005, 813; VGH München GewArch 2014, 217 m.w.N. –

Nunmehr geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass angesichts des verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Gebotes eine weitergehende verfassungskonforme Einschränkung des Anwendungsbereichs von § 14 Abs. 1 LadSchlG geboten ist:

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

Die Tatbestandsvoraussetzung „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ sei mit Blick auf das Erfordernis einer allenfalls geringen prägenden Wirkung der Ladenöffnung so zu verstehen, dass die öffentliche Wirkung der traditionell auch an Sonn- und Feiertagen stattfindenden Märkte, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehen müsse. Die sonn- oder feiertägliche Ladenöffnung entfalte dann eine geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheine. Letzteres könne in der Regel nur dann angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt werde, weil nur insoweit ihr Bezug zum Markt-

geschehen erkennbar bleibe. Je größer die Ausstrahlungswirkung des Marktes wegen seines Umfangs oder seiner besonderen Attraktivität sei, desto weiter reiche der räumliche Bereich, in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung zum Marktgeschehen gebracht werde. Bei auf bestimmte Handelszweige beschränkten Märkten könne der erforderliche Bezug auch thematisch dadurch hergestellt werden, dass die Ladenöffnung nur für dieselben Handelszweige zugelassen werde.

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

Darüber hinaus bleibe die werktägliche Prägung der Ladenöffnung nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den die Veranstaltung für sich genommen auslöse, die Zahl der Besucher übersteige, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen. Zur Abschätzung der jeweiligen Besucherströme könne auf Befragungen und Erfahrungswerte zurückgegriffen werden.

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

II. Anknüpfung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Mit seinem Urteil knüpft das Bundesverwaltungsgericht explizit

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

an die Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 zur Auslegung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV an,

– BVerfGE 125, 39 ff. –

die auch im Schrifttum vielfach Zustimmung erfahren hat.

– Vgl. v. *Campenhause/Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 139 WRV Rn. 27; *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2014, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 2, 8 f.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 2 f.; *Wolff*, in: Hömig/Wolff (Hrsg.), GG, 11. Aufl. 2016, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 24

ff.; *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 3. Aufl. 2015, Rn. 543 ff.; *Rozek*, AuR 2010, 148 ff.; *Kühn*, AuR 2010, 299 ff.; *ders.*, NJW 2010, 2094 ff.; *Egidy*, VR 2010, 140 f.; *Mosbacher*, NVwZ 2010, 537 ff.; *Seifert*, LKV 2011, 67 ff.; v. *Campenhausen*, ZevKR 56 (2011), 225 ff.; skeptisch hingegen *Classen*, JZ 2010, 144 ff.; *Wißmann/Heuer*, Jura 2011, 214 ff. –

Das Bundesverfassungsgericht hatte – auf Verfassungsbeschwerden der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz und des Erzbistums Berlin gegen Regelungen des Berliner Ladenöffnungsgesetzes – die Schutzgarantie des Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV in dieser Entscheidung weiter konkretisiert und gegen die im damaligen Berliner Ladenöffnungsgesetz zu Tage getretenen Auflösungstendenzen des Sonntagsschutzes in Stellung gebracht.

Gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV genießen der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage „als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung“ besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist Art. 139 WRV ein religiöser, in der christlichen Tradition wurzelnder Gehalt eigen, der mit einer dezidiert sozialen, weltlich-neutral ausgerichteten Zwecksetzung einhergeht.

– BVerfGE 125, 39 (81). –

Zum einen knüpft Art. 139 WRV an den Sonntag und an die staatlich anerkannten religiösen Feiertage in ihrer überkommenen, christlichen Bedeutung als arbeitsfreie Ruhetage an. Zum anderen konkretisiert die Bestimmung mit der Gewährleistung rhythmisch wiederkehrender Tage der Arbeitsruhe das Sozialstaatsprinzip.

– BVerfGE 125, 39 (82). –

Der in Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV enthaltene Schutzauftrag an den Gesetzgeber gewährleistet ein Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes. Er statuiert für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen ein *Regel-Ausnahme-Verhältnis*; die typische werktägliche Geschäftigkeit hat an Sonn- und Feiertagen zu ruhen.

– BVerfGE 125, 39 (85); ebenso schon zuvor BVerfGE 111, 10 (51, 53). –

Das gesetzliche Schutzkonzept für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe muss diese Tage erkennbar als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Der verfassungsrechtlich garantierte Schutz ist nur begrenzt einschränkbar. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter zwar möglich; in jedem Falle muss der ausgestaltende Gesetzgeber aber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren.

– BVerfGE 125, 39 (85). –

Der Gesetzgeber ist nicht weiter legitimierungsbelastet, wenn er der Regel des Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV folgt.

– Vgl. BVerfGE 111, 10 (52 ff.). –

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber insbesondere schon im Jahr 2004 explizit zugestanden, ungeachtet eines geänderten Freizeitverhaltens an der deutschen Tradition des grundsätzlichen Sonntagsschutzes festzuhalten und andere Interessen nur über begrenzte Ausnahmetatbestände zu berücksichtigen.

– BVerfGE 111, 10 (53 f.). –

Der Gesetzgeber darf dem Schutz der Arbeitsruhe ohne weiteres selbst dann den Vorrang einräumen, wenn der Sonntageinkauf für Teile der Bevölkerung zum Freizeitvergnügen geworden und eine Ladenöffnung insoweit „Arbeit für den Sonntag“ wäre, da das in Art. 139 WRV normierte Regel-Ausnahme-Verhältnis auch für die „Arbeit für den Sonntag“ greift.

– Vgl. BVerfGE 111, 10 (53); 125, 39 (87). –

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass die gemeinsame Gestaltung der Zeit der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung, die in der sozialen Wirklichkeit seit jeher insbesondere auch im Freundeskreis, in einem aktiven Vereinsleben und in der Familie stattfindet, nur dann planbar und möglich ist, wenn ein zeitlicher Gleichklang und Rhythmus, also eine *Synchronität*, sichergestellt sind.

– BVerfGE 125, 39 (86). –

Auch insoweit kommt gerade dem Sonntag im *Sieben-Tage-Rhythmus* besondere Bedeutung zu. Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV gestattet es nicht, den verfassungsrechtlichen Schutz des Sonntags über einen längeren Zeitraum unter Missachtung des Sieben-Tage-Rhythmus gleichsam zu suspendieren.

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (87 f.; 95 ff.). –

Sonntägliche Ladenöffnungen bedürfen als Ausnahme stets eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Käufer genügen nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen.

– BVerfGE 125, 39 (87, 98). –

Darüber hinaus müssen Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen.

– BVerfGE 125, 39 (87). –

Generell kommt dem Regel-Ausnahme-Gebot umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird, und je weitgreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung ausgestaltet ist.

– BVerfGE 125, 39 (88). –

Sachgründe müssen mithin *hinreichend gewichtig* sein, um eine punktuelle Durchbrechung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV rechtfertigen zu können. Danach ist ein öffentliches Interesse solchen Gewichts zu verlangen, das die Ausnahmen von der Arbeitsruhe rechtfertigt.

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (87, 95 ff.). –

Für die sonntägliche Ladenöffnung gilt, dass sie eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit auslöst, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird; wegen dieser öffentlichen Wirkung ist sie ge-

eignet, den Charakter des Tages in besonderer Weise werktätlich zu prägen.

– BVerfGE 125, 39 (90 f.). –

Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in räumlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ist, umso höher muss angesichts der stärkeren werktätlichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein. Als ein solcher Sachgrund genügen, wie schon ausgeführt, das alleinige Umsatz- und Erwerbsinteresse auf Seiten der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche „Shopping-Interesse“ auf der Kundenseite nicht.

Eine auf Sachgründe von lediglich eingeschränktem Gewicht gestützte sonntägliche Öffnung von Verkaufsstellen mit uneingeschränktem Warenangebot ist im Übrigen nur dann ausnahmsweise hinnehmbar, wenn sie von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages bleibt.

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (100). –

Es ist bei alledem genuine Aufgabe des Gesetzgebers, durch die Formulierung des Ausnahmetatbestandes sicherzustellen, dass den Anforderungen des Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV auch dann Rechnung getragen wird, wenn die Ausnahme erst durch Verwaltungsentscheidung (Rechtsverordnung; Allgemeinverfügung) getroffen wird.

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (88 ff.). –

III. Möglichkeit der verfassungskonformen Auslegung von § 14 LadSchlG

Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts gibt § 14 LadSchlG dem Ordnungsgeber auch im Übrigen hinreichende Möglichkeiten für die danach verfassungsrechtlich gebotene Begrenzung der Ladenöffnung an die Hand:

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155); ebenso im Anschluss VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 33. –

Die werktägliche Prägung werde schon dadurch gemindert, dass die Ladenöffnung nach § 14 Abs. 2 S. 3 LadSchlG fünf zusammenhängende Stunden nicht überschreiten darf; sie kann gegebenenfalls durch eine weitergehende zeitliche Einschränkung zusätzlich gemindert werden. Gemäß § 14 Abs. 2 S. 1 LadSchlG könne die Ladenöffnung außerdem räumlich auf bestimmte Bezirke und inhaltlich auf bestimmte Handelszweige beschränkt werden. Um die unzulässige Herausnahme eines zusammenhängenden Monatszeitraums aus dem Schutz der Sonntage auszuschließen,

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (95 f.). –

sei § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG so auszulegen, dass die jährlich zulässigen vier Ladenöffnungen nicht hintereinander erfolgen dürfen.

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

IV. Folgerichtige Weiterentwicklung der Rechtsprechung

Da das Bundesverfassungsgericht umso gewichtigere Gründe für eine Rechtfertigung einer Sonn- und Feiertagsöffnung verlangt, je eher diese in der öffentlichen Wahrnehmung geeignet ist, den Eindruck von Arbeitsruhe zurückzudrängen und dem Sonn- oder Feiertag das Gepräge eines Werktags zu geben,

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (90 f.). –

ist es nur folgerichtig, wenn das Bundesverwaltungsgericht nunmehr die Anforderungen an das Vorliegen eines hinreichenden Anlasses für die Gestattung einer Sonn- oder Feiertagsöffnung gegenüber seiner bisherigen Rechtsprechung enger fasst.

– Ebenso *Seegmüller*, jurisPR-BVerwG 14/2016 Anm. 2;
Schunder, NVwZ 2016, 694. –

Es verlangt dem auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG tätig werdenden Ordnungsgeber eine mehrstufige Prüfung ab:

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

Bei der Anwendung des § 14 LadSchlG muss nicht mehr nur in den Blick genommen werden, ob die Veranstaltung, wegen der eine Ladenöffnung erlaubt wird, selbst einen beachtlichen Besucherstrom

auslöst (1. Stufe), sondern überdies, ob der Sonn- oder Feiertag, an dem die Ladenöffnung erlaubt wird, auch bei Gestattung der Ladenöffnung weiterhin nur durch die Veranstaltung, wegen der die Ladenöffnung erlaubt wird, und nicht durch die Ladenöffnung geprägt wird (2. Stufe). Nur so wird sichergestellt, dass letztere den gesamten Umständen nach „als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung“ erscheint.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (155); ebenso im Anschluss VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 33. –

Die durch die Ladenöffnung bewirkte werktägliche Prägung bleibt insbesondere nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den die Veranstaltung im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen.

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155); ebenso im Anschluss VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 34. –

Ausschlaggebend dafür, ob ein Sonntag, an dem eine Ladenöffnung zugelassen wurde, maßgeblich durch die anlassgebende Veranstaltung geprägt wird, ist zudem nicht deren Gesamtbesucheraufkommen, sondern die Menge der Veranstaltungsteilnehmer, die sich während des gestatteten Offenhaltens von Verkaufsstellen an Ort und Stelle befinden. Denn eine sonntägliche Ladenöffnung entfaltet auch dann eine maßgeblich prägende Wirkung für den öffentlichen Charakter des betroffenen Tages, wenn zwar der Zustrom zur anlassgebenden Veranstaltung insgesamt größer ist als die Zahl der Kaufwilligen, dieser Zustrom schwerpunktmäßig jedoch zu anderen Zeiten als während der Stunden der Ladenöffnung erfolgt.

– VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 49. –

Hinsichtlich beider Stufen hat der Verordnungsgeber bei Erlass der Rechtsverordnung über die Freigabe der Ladenöffnung eine schlüssige und vertretbare Prognose anzustellen.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (156); VGH München, Ur. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 35 ff. –

Der eine Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen zulassende Träger öffentlicher Gewalt hat sich über das voraussichtliche Käuferaufkommen (und nicht nur – wie bisher – über den ausreichenden Besucherzustrom zur anlassgebenden Veranstaltung) sowie allgemein über die Folgen seiner Entscheidung für den Charakter der betroffenen Sonntage zu vergewissern. Unterbleibt im Vorfeld des Rechtsverordnungserlasses eine Erhebung belastbarer Zahlen über das voraussichtliche Käuferaufkommen an dem betroffenen Sonntag und eine prognostische Würdigung der Auswirkungen dieses Aufkommens auf den öffentlichen Charakter des betroffenen Sonntags, führt dies jedenfalls dann zur Rechtswidrigkeit der Verordnung, wenn nicht offensichtlich feststeht, dass sich die erlaubte Ladenöffnung im o.a. Sinne als bloßer Annex der Veranstaltung darstellt.

– Vgl. VGH München, Ur. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 37, 39 im Anschluss an BVerwG GewArch 2016, 154 (156). –

C. Übertragbarkeit der verfassungskonformen Auslegung des § 14 Abs. 1 LadSchlG auf § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG

Fraglich ist, ob die wegen des verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutzes nach Art. 140 GG i.V.m Art. 139 WRV vorgenommene restriktive Auslegung des § 14 Abs. 1 LadSchlG auf § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG zu übertragen ist.

Die im Anschluss an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015 ergangene oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht davon aus, dass die vom Bundesverwaltungsgericht für die Auslegung von § 14 Abs. 1 LadSchlG aufgestellten Maßgaben auch für vergleichbare landesrechtliche Vorschriften in den jeweiligen Ladenöffnungsgesetzen Geltung beanspruchen, die entsprechende Ausnahmen vom prinzipiellen Sonntagsladenschluss zulassen.

– Vgl. für § 10 Abs. 1 ThürLadÖffG OVG Weimar, Beschl. v. 7.3.2016 – Az. 3 EN 123/16, Rn. 25; für § 6 Abs. 1 NWLad-

ÖffG OVG Münster, Beschl. v. 10.6.2016 – Az. 4 B 504/16,
Rn. 32 ff.; ebenso *Schunder*, NVwZ 2016, 694. –

I. Orientierung der geltenden Fassung des § 8 SächsLadÖffG an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV

Mit der im Jahr 2010 erfolgten Neufassung von § 8 SächsLadÖffG wollte der sächsische Landesgesetzgeber ausdrücklich den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Leiturteil vom 1. Dezember 2009 zum damaligen Berliner Ladenöffnungsgesetz aufgestellten Grundsätzen zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV Rechnung tragen.

– Vgl. die Gesetzesbegründung in SächsLT-Drs. 5/3083, S. 11 f., 19 ff. –

Dies legt es bereits nahe, den Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts, der die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Sonn- und Feiertagsschutz für die Auslegung von § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG berücksichtigt, auf die Auslegung des § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG zu übertragen. Allerdings stellt sich noch die Frage der Vergleichbarkeit beider Vorschriften.

II. Vergleichbarkeit von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG mit § 14 Abs. 1 LadSchlG sub specie des Sonntagsladenschlusses

In dieser Beziehung kann an einschlägige Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes angeknüpft werden. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat mit Urteil vom 21. Juni 2012

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 ff. –

festgestellt, dass die Verordnungsermächtigung in § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG nicht nur dem Parlamentsvorbehalt und dem Bestimmtheitsgebot des Art. 75 Abs. 1 S. 2 SächsVerf genügt, sondern durch seine Formulierung – anders als noch die Vorgängerbestimmung –

– Vgl. zu dieser noch *Rozek*, AuR 2010, 148 (151). –

auch dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag aus Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV gerecht wird.

Da Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 139 WRV den Sonn- und Feiertagsschutz auf der Ebene der Landesverfassung inhaltsgleich zur parallelen grundgesetzlichen Gewährleistung nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV ausgestaltet,

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (875 f.). –

hat sich der Sächsische Verfassungsgerichtshof in dieser Hinsicht eng an die vorangegangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

– BVerfGE 125, 39 ff. –

angelehnt.

– Vgl. SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (875 ff.). –

Zur hinreichenden Bestimmtheit der gesetzlichen Verordnungsermächtigung im Sinne von Art. 75 Abs. 1 S. 2 SächsVerf hat sich der Sächsische Verfassungsgerichtshof dabei wie folgt geäußert:

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (876 f.). –

§ 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG bestimme den Inhalt der erteilten Ermächtigung. Danach dürfe die Rechtsverordnung die Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag „aus besonderem Anlass“ gestatten. Auch das Ausmaß der Ermächtigung lasse sich der Verordnungsermächtigung unter Berücksichtigung der weiteren Regelungen in § 8 Abs. 1 und Abs. 3 SächsLadÖffG mit der erforderlichen Deutlichkeit entnehmen. Der Zweck der Verordnungsermächtigung sei schließlich ebenfalls hinreichend bestimmt. Mit einer ausnahmsweisen Sonntagsöffnung solle jeweils einem besonderen Anlass Rechnung getragen werden. Der Gesetzgeber habe sich zur Bestimmung der Zwecksetzung der zu erlassenden Rechtsverordnungen des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus besonderem Anlass“ bedienen dürfen, um so der Vielgestaltigkeit und örtlichen Differenziertheit der zu regelnden Sachverhalte Rechnung zu tragen. Mit der einschränkenden Formulierung des „besonderen“ Anlasses werde verdeutlicht, dass nicht alle

noch so unbedeutenden Ursachen oder Ereignisse die Sonntagsöffnung rechtfertigen sollen, sondern nur solche, denen ein herausgehobener Charakter zukomme. Dies folge auch daraus, dass die Sonntagsöffnung nur an wenigen Sonntagen im Jahr gestattet und in § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG ausdrücklich als Abweichung von dem allgemeinen Verbot der Sonntagsöffnung gemäß § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG und damit als eine Ausnahme bestimmt werde.

Der Verfassungsgerichtshof betont weiter, dass es sich bei der Formulierung „aus besonderem Anlass“ um einen gebräuchlichen Rechtsbegriff handele, der bereits in anderen Rechtsnormen in ähnlichem Sachzusammenhang Verwendung gefunden und dort in Rechtsprechung und Literatur inhaltliche Konturen erlangt habe, die auch für die Auslegung von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG herangezogen werden könnten.

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (877). –

Insbesondere wird darauf verwiesen, dass die Rechtsprechung und Literatur zu § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG (!) zur Bestimmung von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG herangezogen werden könnten, da § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG ebenfalls eine anlassbezogene Sonntagsöffnung vorsehe, soweit er abweichend von dem in § 3 S. 1 Nr. 1 LadSchlG geregelten Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen die Öffnung von Verkaufsstellen „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen gestatte.

– So ausdrücklich SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (877). –

Auch die Verordnungsermächtigung des § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG ermächtige in ihrer Zielsetzung die Gemeinden, besonderen, nicht alltäglichen Ereignissen oder Veranstaltungen innerhalb der Gemeinde, die für Besucher eine besondere Anziehungskraft entfalten, dadurch Rechnung zu tragen, dass jedenfalls zu bestimmten Zeiten des Tages die Ladenöffnung gestattet werde.

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (877). –

Hieraus folgt: Ebenso wie in § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG die Formulierung „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ ein Einfallstor für die Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertungen aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV bildet,

– BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

stellt die Formulierung „aus besonderem Anlass“ in § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG sicher, dass die Öffnungsmöglichkeit an jedem Sonntag das Vorliegen eines dem Sonntagsschutz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV (bzw. nach Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i.V.m. Art. 140 GG) gerecht werdenden Sachgrundes voraussetzt.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof geht insofern – in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht – ebenfalls davon aus, dass die aus der institutionellen Garantie des Sonn- und Feiertagschutzes folgende Verpflichtung, das öffentliche Leben an diesen Tagen so weit wie möglich von werktäglicher Geschäftigkeit frei zu halten,

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (877 f.) im Anschluss an BVerfGE 111, 10 (50); 125, 39 (85). –

für sonntägliche Ladenöffnungen bedeutet, dass die Ausnahme eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf, für das ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse potenzieller Käufer nicht ausreicht.

Für das Erfordernis, dass Ausnahmen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen dürfen, sei insbesondere auch zu berücksichtigen, dass gerade der Ladenöffnung bei der Bewertung der Durchbrechung der Arbeitsruhe an Sonntagen große Bedeutung zukommt, da gerade diese wegen ihrer öffentlichen Wirkung – Tätigkeit von Verkaufspersonal, Kundenbewegung, Lärm verursachende Verkehrsströme – den Charakter eines Tages besonders prägen. Von ihr gehe eine für jeden wahrnehmbare Geschäftigkeits- und Betriebsamkeitswirkung aus, die typischerweise den Werktagen

zugeordnet wird. Sie präge maßgeblich das öffentliche Bild des Tages, weshalb notwendig auch diejenigen betroffen werden, die weder arbeiten müssen noch einkaufen wollen, sondern Ruhe und seelische Erhebung suchen.

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (877 f.) im Anschluss an BVerfGE 125, 39 (90 f.). –

Nach alledem ist § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG nicht anders als § 14 Abs. 1 LadSchlG im Lichte des in Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV enthaltenen Schutzauftrages auszulegen und anzuwenden, der für die Arbeit an Sonntagen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert. Die vom Bundesverwaltungsgericht in folgerichtiger Berücksichtigung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV vorgenommene verfassungskonforme Einschränkung des Anwendungsbereichs von § 14 Abs. 1 LadSchlG ist daher auf § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG zu übertragen.

III. Konsequenzen für die Auslegung von § 8 Abs. 1 SächsLad-ÖffG

Dies zeitigt folgende konkrete Konsequenzen: Auch im Rahmen von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG, der mit dem „besonderen Anlass“ ein besonderes, nicht alltägliches Ereignis erfordert, welches hervorgehobene Bedeutung für die Gemeinde als Ganzes hat, und weder die alltäglichen Einkaufsbedürfnisse der Kunden noch das entsprechende Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber genügen lässt,

– SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (878). –

ist sicherzustellen, dass das anlassgebende Ereignis den öffentlichen Charakter des Sonntages prägt und gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht. Die Ladenöffnung muss nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zum anlassgebenden Ereignis erscheinen. In räumlicher Hinsicht hat sich der Umfang der Ladenöffnung deshalb an der Ausstrahlungswirkung des besonderen Anlasses zu orientieren. Darüber hinaus bedarf es einer prognostischen Abschätzung der jeweiligen Besucherströme:

Die werktägliche Prägung des Sonntages durch die Ladenöffnung bleibt nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den der besondere Anlass für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

Ebenso wie § 14 LadSchlG gibt § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG dem Verordnungsgeber adäquate Regelungsoptionen für die von Verfassung wegen gebotene Begrenzung der öffentlichen Wirkung der sonntäglichen Ladenöffnung an die Hand:

– Vgl. dazu auch SächsVerfGH NVwZ-RR 2012, 873 (878). –

Die werktägliche Prägung wird schon dadurch gemindert, dass die Ladenöffnung nach § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG auf einen Zeitraum zwischen 12 und 18 Uhr und maximal sechs Stunden beschränkt ist. Die werktägliche Prägung kann gegebenenfalls durch eine weitergehende Einschränkung des Zeitfensters zusätzlich gemildert werden. Gemäß § 8 Abs. 1 S. 4 SächsLadÖffG kann die Freigabe der Ladenöffnung außerdem räumlich auf bestimmte Ortsteile und inhaltlich auf bestimmte Handelszweige beschränkt werden. Die unzulässige Herausnahme eines zusammenhängenden Monatszeitraums aus dem Schutz der Sonntage

– Vgl. BVerfGE 125, 39 (95 f.). –

wird dadurch ausgeschlossen, dass § 8 Abs. 1 S. 2 SächsLadÖffG die Öffnungsmöglichkeit auf zwei aufeinanderfolgende Sonntage beschränkt und nach § 8 Abs. 1 S. 3 SächsLadÖffG die Öffnung der Verkaufsstellen an den zwei Sonntagen untersagt ist, die den zwei aufeinander folgenden verkaufsoffenen Sonntagen vorhergehen und nachfolgen.

D. Anwendung des verfassungskonform ausgelegten § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG auf die vorgesehene jährliche Freigabe des 2. Adventssonntages

Wenn bei der Anwendung von § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG künftig ebenfalls nicht mehr nur in den Blick genommen werden muss, ob das Ereignis, dessentwegen eine sonntägliche Ladenöffnung erlaubt wird, einen beachtlichen Besucherstrom auslöst, sondern zusätzlich geprüft werden muss, ob der Sonntag, an dem die Ladenöffnung erlaubt wird, auch bei Gestattung der Ladenöffnung weiterhin durch das Ereignis und nicht durch die Ladenöffnung geprägt wird, schließt dies nicht aus, dass der Dresdner Striezelmarkt (samt angrenzender Weihnachtsmärkte) am 2. Adventssonntag in der Landeshauptstadt Dresden als besonderer Anlass im Sinne von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG eine sonntägliche Ladenöffnung zu rechtfertigen vermag.

Der Besuch von Weihnachtsmärkten zählt zur typischen Freizeitgestaltung in der Adventszeit. Als einer der ältesten und meistbesuchten Weihnachtsmärkte Deutschlands, der längst auch internationale Bekanntheit erlangt hat, löst der Striezelmarkt in der Vorweihnachtszeit ein beträchtliches Besucheraufkommen aus, wobei Sonderveranstaltungen an den Adventswochenenden nochmals überdurchschnittlich viele Besucher anlocken. Der Striezelmarkt ist ein ausgesprochener Touristenmagnet. Zahlreiche auswärtige Gäste kommen eigens wegen des Striezelmarktes und bevorzugt am Wochenende nach Dresden. Über die Gesamtlaufzeit gesehen umfasst das Besucheraufkommen mehrere Millionen.

– Vgl. dazu die Vorlage für die Dienstberatung des Oberbürgermeisters Nr. V0680/15 v. 3. September 2015, S. 6 f. –

Daher kann ohne weiteres als evident unterstellt werden, dass der Striezelmarkt (samt der weiteren Weihnachtsmärkte im gesamten Stadtgebiet) am 2. Adventssonntag aus sich heraus – ganz unabhängig von einer sonntäglichen Ladenöffnung – einen sehr beträchtlichen anlassbezogenen Besucherstrom anzieht.

Ebenso darf davon ausgegangen werden, dass der Striezelmarkt, jedenfalls bei Einbeziehung der weiteren Weihnachtsmärkte im Stadtgebiet, nach Umfang und Attraktivität über eine Ausstrahlungswirkung verfügt, die über den Innenstadtkern hinausreicht und grundsätzlich geeignet ist, Auswirkungen auf das gesamte Dresdner Stadtgebiet zu entfalten. Zur Verteilung der Besucherströme über das gesamte Stadtgebiet gerade an den Adventssonntagen tragen zudem nicht nur die insgesamt elf Weihnachtsmärkte in der Dresdner Altstadt und Neustadt bei, sondern auch zusätzliche Angebote außerhalb des eigentlichen Innenstadtkerns, die ebenfalls für die Bezeichnung „Weihnachtsstadt“ stehen und von Besuchern u.a. des Striezelmarktes frequentiert werden.

– Vgl. dazu die Vorlage für die Dienstberatung des Oberbürgermeisters Nr. V0680/15 v. 3. September 2015, S. 10. –

Der auch nach § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG gebotene Annexcharakter der Ladenöffnung bleibt indes letztlich nur dann gewahrt und die werktägliche Prägung des Sonntages durch die Ladenöffnung nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden schlüssigen und vertretbaren Prognose der Besucherstrom, den der besondere Anlass für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (155); VGH München, Urt. v. 18.5.2016 - Az. 22 N 15.1526, Rn. 34, 47 ff.; OVG Münster, Beschl. v. 10.6.2016 – Az. 4 B 504/16, Rn. 37 ff.; OVG Weimar, Beschl. v. 7.3.2016 – Az. 3 EN 123/16, Rn. 25. –

Ein Vergleich der Besucherströme, die jeweils durch den Striezelmarkt (samt angrenzender Weihnachtsmärkte) und durch die geöffneten Geschäfte ausgelöst werden, muss ergeben, dass letztere Besucherströme kleiner sind. Zur Abschätzung der jeweiligen Besucherströme kann auf Befragungen und Erfahrungswerte zurückgegriffen werden.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

Da sowohl in der näheren Umgebung des Striezelmarktes als auch im weiteren Dresdner Stadtgebiet eine ganze Reihe hochfrequentierter

Einkaufsstraßen, -galerien und -center anzutreffen sind, dürfte bei Unterbleiben einer entsprechenden Selbstvergewisserung der normsetzenden Stelle trotz des hohen Besucheraufkommens des Dresdner Weihnachtsmarktgeschehens nicht offensichtlich feststehen, dass sich die am 2. Adventssonntag gestattete Ladenöffnung auch auf mittlere und lange Sicht als bloßer Annex dieses Anlasses darstellt.

– Vgl. dazu VGH München, Urt. v. 18.5.2016 - Az. 22 N 15.1526, Rn. 37 ff. für die Verhältnisse im Münchener Innenstadtbereich. –

Im Vorfeld des Erlasses einer entsprechenden Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG bedarf es mithin einer nachvollziehbaren Prognose darüber, ob der besondere Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ alljährlich am 2. Adventssonntag so attraktiv sein wird, dass er und nicht die gestattete sonntägliche Ladenöffnung den hauptsächlichen Grund für den Aufenthalt von Besuchern bieten wird. Nur dann ist sichergestellt, dass ein am 2. Adventssonntag gestattetes Offenhalten von Verkaufsstellen den öffentlichen Charakter dieses Sonntages nicht maßgeblich prägt.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (155). –

Für diese Prognose bedeutsam sind nach der bislang vorliegenden Rechtsprechung insbesondere folgende Umstände:

- Überwiegen die von dem gestatteten Offenhalten von Verkaufsstellen erfassten Verkaufsflächen um ein Vielfaches die Veranstaltungsflächen des Weihnachtsmarktgeschehens, so ist dies ein Indiz für einen fehlenden Annexcharakter im o.a. Sinne und damit für die Unzulässigkeit der sonntäglichen Ladenöffnung.

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (156); OVG Münster, Beschl. v. 10.6.2016 – Az. 4 B 504/16, Rn. 44. –

- Im Rahmen der Erhebung belastbarer Zahlen über das voraussichtliche Käuferaufkommen am betroffenen Sonntag ist es grundsätzlich zulässig, auf die an Werktagen üblichen Besucherzahlen zurückzugreifen, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, mit welchem Käuferaufkommen für den Fall einer Ladenöffnung in etwa zu rechnen ist. Von besonderer Relevanz wären

im vorliegenden Zusammenhang Zahlen über das Besucheraufkommen am Samstag, da der Kreis der Personen, die von der Motivationslage her an einem verkaufsoffenen Sonntag am ehesten als Kunden in Betracht kommen, dem Personenkreis ähneln dürfte, der in einer Großstadt typischerweise an einem Samstag Einkaufszwecke verfolgt.

– Vgl. VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 41 ff. im Anschluss an BVerwG GewArch 2016, 154 (155).

–

- Ob der Sonntag, an dem die Ladenöffnung zugelassen wird, maßgeblich durch das anlassgebende Ereignis geprägt wird, richtet sich im Übrigen nicht nach dessen Gesamtbesucheraufkommen, sondern nach dessen Besucheraufkommen während der Zeit der gestatteten Verkaufsstellenöffnung. Dies folgt daraus, dass eine sonntägliche Ladenöffnung auch dann eine maßgeblich prägende Wirkung für den öffentlichen Charakter des betroffenen Tages entfaltet, wenn zwar der Zustrom zur anlassgebenden Veranstaltung insgesamt größer ist als die Zahl der Kaufwilligen, dieser Zustrom schwerpunktmäßig jedoch zu anderen Zeiten als während der Stunden der Ladenöffnung erfolgt.

– Vgl. VGH München, Urt. v. 18.5.2016 – Az. 22 N 15.1526, Rn. 49. –

Insgesamt ist die Frage der Rechtmäßigkeit der beabsichtigten jährlichen Freigabe des 2. Adventssonntages in der Landeshauptstadt Dresden nach § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG aus dem besonderen Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ auf der Grundlage der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts dahin zu beantworten, dass sie entscheidend davon abhängt, ob nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den der Anlass für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen erscheinen würden. Soweit ersichtlich, ist eine solche Prognose bis dato noch nicht angestellt worden.

– Insbesondere konnte die Vorlage für die Dienstberatung des Oberbürgermeisters Nr. V0680/15 v. 3. September 2015 das zeitlich später ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts v. 11. November 2015 zu § 14 LadSchlG naturgemäß noch nicht berücksichtigen. –

Dieses Manko dürfte nach den Kriterien der Rechtsprechung

– Vgl. BVerwG GewArch 2016, 154 (156); VGH München, Ur. v. 18.5.2016 - Az. 22 N 15.1526, Rn. 35 ff., 53; OVG Münster, Beschl. v. 10.6.2016 - Az. 4 B 504/16, Rn. 39 ff. –

damit auch zur Unwirksamkeit von § 1 der Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2016 vom 14. April 2016

– Dresdner Amtsblatt Nr. 17/2016, S. 18. –

führen.

E. Ergebniszusammenfassung

I. Mit Urteil vom 11. November 2015 (Az. 8 CN 2.14) hat das Bundesverwaltungsgericht in verfassungskonformer Auslegung von § 14 Abs. 1 LadSchlG gefordert, dass sich der eine Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen zulassende Träger öffentlicher Gewalt über das voraussichtliche Käuferaufkommen (und nicht nur – wie bisher – über den ausreichenden Besucherzustrom zur anlassgebenden Veranstaltung) sowie allgemein über die Folgen seiner Entscheidung für den Charakter des betroffenen Sonntags Gewissheit verschaffen muss.

1. Das Tatbestandsmerkmal „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ darf nur dann angenommen werden, wenn die Veranstaltung, wegen der die Ladenöffnung gestattet wird, in der öffentlichen Wahrnehmung im Vordergrund steht und die Ladenöffnung sich als bloßer Annex darstellt. Diese Voraussetzungen können in der Regel nur dann bejaht werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld der Veranstaltung begrenzt wird und ein Vergleich der Besucherströme, die jeweils durch die Veranstaltung und die geöffneten Geschäf-

te ausgelöst werden, ergibt, dass letztere Besucherströme kleiner sind.

2. Der Verordnungsgeber hat insofern eine schlüssige und vertretbare Prognose anzustellen; andernfalls ist die getroffene Freigabeentscheidung rechtswidrig, sofern der Annexcharakter der sonntäglichen Ladenöffnung nicht offensichtlich feststeht.

II. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit diesem Urteil in folgerichtiger Umsetzung der Vorgaben aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV die Anforderungen an die Annahme eines hinreichenden Anlasses für die Gestattung von Ladenöffnungszeiten an Sonntagen nach § 14 LadSchlG präzisiert und zugleich deutlich enger gefasst.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner jüngeren Rechtsprechung zu Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV den Regel-Ausnahme-Charakter von Arbeitsruhe und werktäglicher Geschäftigkeit an Sonntagen hervorgehoben. Es hat umso gewichtigere Gründe für eine Rechtfertigung einer Sonntagsöffnung verlangt, je eher diese in der öffentlichen Wahrnehmung geeignet ist, den Eindruck von Arbeitsruhe zurückzudrängen und dem Sonntag das Gepräge eines Werktages zu geben.
2. Sonntägliche Ladenöffnungen bedürfen als Ausnahme von daher stets eines dem Sonntagsschutz hinreichend gerecht werdenden Sachgrundes. Denn für die sonntägliche Ladenöffnung gilt, dass sie eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit auslöst, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird; wegen dieser öffentlichen Wirkung ist sie geeignet, den Charakter des Tages in besonderer Weise werktäglich zu prägen.
3. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Käufer genügen nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Ar-

beitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonntagen zu rechtfertigen.

4. Die dem Verordnungsgeber nach § 14 Abs. 1 LadSchlG vom Bundesverwaltungsgericht auferlegten Restriktionen sind vor diesem Hintergrund verfassungsrechtlich geboten, da die bisherige Auslegung von § 14 Abs. 1 LadSchlG dem Regelausnahme-Gebot noch nicht ausreichend Rechnung trug, weil sie nur verlangte, dass die Veranstaltung für sich genommen einen starken Besucherstrom auslöst, aber nicht ausschloss, dass daneben die Ladenöffnung den öffentlichen Charakter des Tages maßgeblich prägt.

III. Die vom Bundesverwaltungsgericht für die verfassungskonforme Auslegung von § 14 Abs. 1 LadSchlG aufgestellten Maßgaben verlangen für vergleichbare Vorschriften in den Ladenöffnungsgesetzen der Länder ebenfalls Beachtung. Zu den mit § 14 Abs. 1 LadSchlG vergleichbaren landesrechtlichen Vorschriften zählt § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG. Dies geht auch aus der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes deutlich hervor. Ebenso wie in § 14 Abs. 1 S. 1 LadSchlG die Formulierung „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ ein Einfallstor für die Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertungen aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV bildet, soll die Formulierung „aus besonderem Anlass“ in § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG sicherstellen, dass die Öffnungsmöglichkeit an jedem Sonntag das Vorliegen eines dem Sonntagsschutz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV gerecht werdenden Sachgrundes voraussetzt.

IV. Bei der Anwendung von § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG ist deshalb gleichfalls sicherzustellen, dass das anlassgebende Ereignis den öffentlichen Charakter des Sonntages prägt und gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht. Die Ladenöffnung muss nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zum anlassgebenden Ereignis erscheinen.

1. In räumlicher Hinsicht hat sich der Umfang der Ladenöffnung an der Ausstrahlungswirkung des besonderen Anlasses zu orientieren.
2. Darüber hinaus bedarf es einer prognostischen Abschätzung der jeweiligen Besucherströme: Die werktägliche Prägung des Sonntages durch die Ladenöffnung bleibt nur dann im Hintergrund, wenn nach der anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den der besondere Anlass für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen.

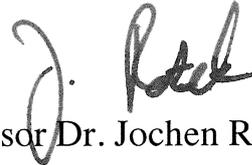
V. Die vom Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden erklärte Absicht, beginnend mit dem Jahr 2016 einmal jährlich im Monat Dezember an dem auf den 2. Advent fallenden Sonntag jeweils aus dem besonderen Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ in der Landeshauptstadt Dresden die Öffnung aller Verkaufsstellen in der Zeit von 12 bis 18 Uhr zuzulassen, wird hierdurch nicht zwangsläufig rechtlich inhibiert.

1. Es kann zunächst als evident angesehen werden, dass der Striezelmarkt (samt der weiteren Weihnachtsmärkte im gesamten Stadtgebiet) am 2. Adventssonntag aus sich heraus – ganz unabhängig von einer sonntäglichen Ladenöffnung – einen sehr beträchtlichen anlassbezogenen Besucherstrom anzieht.
2. Ebenso darf wohl davon ausgegangen werden, dass der Striezelmarkt, jedenfalls bei Einbeziehung der weiteren Weihnachtsmärkte im Stadtgebiet, nach Umfang und Attraktivität über eine Ausstrahlungswirkung verfügt, die grundsätzlich geeignet ist, Auswirkungen auf das gesamte Dresdner Stadtgebiet zu entfalten.
3. Der gebotene Annexcharakter der sonntäglichen Ladenöffnung bleibt indes nur dann gewahrt, wenn nach der anzustellenden schlüssigen und vertretbaren Prognose der Besucherstrom, den der Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dres-

den“ für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen in der Landeshauptstadt kämen. Eine solche Selbstvergewisserung ist, soweit ersichtlich, bislang noch nicht angestellt worden.

4. Eine diesbezügliche Prognose muss vor einer entsprechenden Normsetzung nach § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG erfolgen. Da sowohl in der näheren Umgebung des Striezelmarktes als auch im weiteren Dresdner Stadtgebiet eine ganze Reihe hochfrequentierter Einkaufsstraßen, -galerien und -center anzutreffen sind, dürfte andernfalls trotz des hohen Besucheraufkommens des Dresdner Weihnachtsmarktgeschehens nicht mit hinreichender Evidenz feststehen, dass sich die am 2. Adventssonntag gestattete Ladenöffnung auch auf mittlere und lange Sicht als bloßer Annex dieses Anlasses darstellt.

Leipzig, den 3. August 2016



(Professor Dr. Jochen Rozek)