

Sind Sonntagsöffnungen in den Städten und Gemeinden in der Region Hellweg-Sauerland künftig noch möglich?

Konsequenzen aus den Urteilen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11.11.2015 und der Rechtsprechung des OVG Münster 2016

Verkaufsoffene Sonntage erfreuen sich seit Jahren großer Beliebtheit. Sie ermöglichen den Kunden in entspannter Atmosphäre mit Freunden, Partnern oder der ganzen Familie in Ruhe einzukaufen oder einfach nur in gut gefüllten Innenstädten zu flanieren. Für den Einzelhandel sind sie eine willkommene Gelegenheit, den Kunden aus der eigenen Stadt und dem Umland seine Leistungsfähigkeit ganz bewusst auch in Abgrenzung zum Online-Handel unter Beweis zu stellen. Entsprechend groß sind Aufwand und Vorbereitung für die Durchführung solcher Shopping-Events, die fast immer Begleiterscheinungen einer größeren Veranstaltung sind.

Die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung zu den verkaufsoffenen Sonntagen nach dem 2013 novellierten Ladenöffnungsgesetz NRW (LÖG) lässt allerdings erwarten, dass künftig deutlich höhere Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit solcher Tage gestellt werden. Viele der bisher durchgeführten Veranstaltungen werden sich künftig überhaupt nicht mehr oder nicht mehr in dem bisher gewohnten Umfang realisieren lassen.

Die aktuelle Rechtslage sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für künftige Sonntagsöffnungen werden nachfolgend in Frage-/Antwort-Form beleuchtet.

Was waren Anlass und Hintergrund der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes?

Das BVerwG hat am 11.11.15 eine Rechtsverordnung der Gemeinde Eching in Bayern für rechtswidrig und damit unwirksam erklärt, mit der ein verkaufsoffener Sonntag sowohl im Echinger Stadtzentrum anlässlich der dortigen „Frühjahrsausstellung“, als auch im Gewerbegebiet Eching-Ost in Form des „Frühjahrsmarktes“ festgesetzt wurde. Da Bayern von seiner Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Ladenöffnung keinen Gebrauch gemacht hat, gilt hier das Bundes-Ladenschlussgesetz weiter fort. Danach können verkaufsoffene Sonntage „aus Anlass von Märkten“ (§ 14 LadSchlG) durch gemeindliche Verordnung bestimmt werden.

Dem von einer Gewerkschaft gestellten Normenkontrollantrag wurde entsprochen, weil

a) das räumliche Gebiet, auf das sich der sonntäglich zulässige Verkauf erstrecken sollte, in der Verordnung nicht ausreichend definiert war und

b) die Gemeinde Eching keine Prognose darüber angestellt hatte, ob der erstmals in Eching-Ost veranstaltete Frühjahrsmarkt so attraktiv sein werde, dass die Besucher in erster Linie aus diesem Anlass und nicht wegen der Ladenöffnung zu erwarten seien.

Welche grundsätzlichen Anforderungen hat das Bundesverwaltungsgericht an verkaufsoffene Sonntage gestellt?

Das Bundesverwaltungsgericht stellt klar, dass

1. Ein verkaufsoffener Sonntag nur aus Anlass einer Veranstaltung zulässig ist, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auch ohne verkaufsoffene Läden hervorruft. Dazu ist zumindest prognostisch nachzuweisen, dass die Zahl der Besucher der Veranstaltung „größer als jene ist, die durch die Verkaufsöffnung angelockt werden“.
2. Die Veranstaltung muss die öffentliche Wirkung prägen. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass an einem verkaufsoffenen Sonntag eine typisch werktägliche Geschäftigkeit vorherrscht.
3. Deshalb ist der (Stadt)-Raum zu begrenzen, in dem Läden geöffnet werden dürfen. Von der Öffnungsermächtigung dürfen nur Läden profitieren, die im Umfeld der Veranstaltung liegen. Je (räumlich) größer die anlassgebende Veranstaltung ist, desto größer kann auch der räumliche Rahmen der Sonntagsöffnung sein.
4. Je nach Veranstaltung kann es auch geboten sein, die Öffnungsermächtigung nur auf bestimmte Branchen beziehungsweise Handelszweige zu konzentrieren.

Welche Folgen hat die Entscheidung auf die Genehmigung von verkaufsoffenen Sonntagen in NRW?

Die Entscheidung hat grundsätzliche Bedeutung nicht zuletzt, weil auch das LÖG NRW seit seiner Novellierung 2013 den Anlassbezug (§ 6 Abs. 1 LÖG) – wenn auch rechtlich etwas abweichend – wieder eingeführt hat. Zudem hat das Oberverwaltungsgericht (OVG NRW) in zwei Entscheidungen vom 10.06.16 (in Velbert-Neviges) und 15.08.16 (in Münster-Hiltrup) die Leitsätze des Bundesverwaltungsgerichtes angewandt und weiter präzisiert.

Das OVG hält als Folge des Urteils des BVerwG eine „einschränkende Auslegung des Anlassbezugs“ für notwendig, um dem verfassungsrechtlich geforderten Regel-Ausnahme-Verhältnis (Öffnung an Sonntagen nur zu besonderen Anlässen) zu entsprechen. Die Ladenöffnung müsse „bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung sein“. Die Kommune als Verordnungsgeber und/oder der Veranstalter müsse sich prognostisch mit der Frage befassen, ob die öffentliche Wirkung des Anlasses größer sei als die „werktägliche Geschäftigkeit der Ladenöffnung“.

Die Richter haben sich dabei zum Teil intensiv in Eigenrecherchen von Presseberichten und Werbeaussagen der Veranstalter mit der Frage befasst, wie hoch die Zahl der Besucher des Weinfestes in Münster-Hiltrup und das Verhältnis von Ladenfläche zu Veranstaltungsfläche bei verschiedenen Veranstaltungen in Velbert („jeweils weitaus größer als die einzelnen Veranstaltungsbereiche“) war. Dort wurde u.a. bemängelt, dass „auf ihrer Internetseite die kommenden verkaufsoffenen Sonntage als gesonderte ‚Veranstaltungen‘ neben oder gar anstelle der anlassgebenden Veranstaltungen aufgeführt“ wurden. Das Plakat zum Maifest habe die Verkaufsstellen-Öffnung in den Mittelpunkt gestellt, während „Kinderprogramm – Live-Musik – Biergarten u.v.m.“ nachrangig erwähnt worden seien.

Was bedeutet das für die Genehmigungsfähigkeit bisheriger und künftiger verkaufsoffener Sonntage in der Region Hellweg-Sauerland?

Vielen der bisher veranstalteten verkaufsoffenen Sonntage fehlt künftig eine ausreichende Rechtfertigung. Die Kommunen als Ordnungsbehörden werden ihre Rechtsverordnungen zur Zulassung verkaufsoffener Sonntage anpassen müssen. In einem Erlass des NRW-Wirtschaftsministeriums an die örtlichen Ordnungsbehörden wird dies angemahnt. Spätestens im Jahr 2017 ist daher mit einer restriktiven Handhabung der Öffnungstermine zu rechnen. Reine Shopping-Veranstaltungen wie „Advents-Shopping“, „Frühlingseinkauf“ oder „Familientag“ dürften kaum noch genehmigungsfähig sein.

Es ist dabei künftig unerheblich, ob eine zur sonntäglichen Ladenöffnung Anlass gebende Veranstaltung traditionsreich ist oder nicht. Ausschlaggebend ist allein das Wertigkeits-Verhältnis zwischen Anlass und Öffnung, das sich sowohl über die Besucherzahlen als auch in dem räumlichen Zuschnitt von Veranstaltungs- und Ladenöffnungsfläche bemisst.

Auch das räumliche Gebiet, innerhalb dessen geöffnet werden darf, steht dabei auf dem Prüfstand. Es muss eine Verbindung zu dem zugrundeliegenden Anlass aufweisen. Dies macht es künftig schwer begründbar, Einzelhandelsbetrieben oder Agglomerationen in Gewerbe-/Industriegebieten oder an Ausfallstraßen ohne räumliche Verbindung zur Event-Fläche (z.B. Baumärkte oder Möbelhäuser, Fachmärkte) eine sonntägliche Öffnung zu ermöglichen.

Was können die Veranstalter von Events und verkaufsoffenen Sonntagen tun?

Hierzu können zunächst folgende Hinweise und Empfehlungen gegeben werden:

- 1. Überprüfen Sie Ihre Kommunikationskonzept und Ihre Werbung!** Steht der Anlass bzw. das Event im Mittelpunkt Ihrer Kommunikation oder eher der Sonntagsverkauf? Vermeiden Sie schon den ersten Anschein der Rechtswidrigkeit.
- 2. Bemühen Sie sich ggf. um eine Aufwertung Ihrer Veranstaltung,** wenn Zweifel an der ausreichenden Frequenzwirkung bestehen. Ist es möglich, ggf. weitere Akteure Ihrer Stadt in das Veranstaltungskonzept einzubeziehen? Können ggf. mehrere Events gemeinsam veranstaltet werden, um eine größere Anziehungswirkung zu entfalten? Kann eine zeitliche Konzentration des Programms der Veranstaltung (z.B. auf 2 statt auf 3 Tage) mehr Frequenz am Sonntag erzeugen?
- 3. Schätzen Sie prognostisch die Zahl der Besucher Ihres Events ab.** Hat es in den zurückliegenden Jahren Kundenbefragungen, Presseberichte mit Frequenzschätzungen von Besuchern gegeben? Führen Sie ggf. noch in diesem Jahr Analysen durch, um für künftige Veranstaltungen ausreichendes Material zu haben.
- 4. Überprüfen Sie den räumlichen Zuschnitt der Stadtfläche, die in den Sonntagsverkauf einbezogen wird.** So verständlich es das Anliegen eines Gewerbevereins sein mag, alle Gewerbetreibenden einer Stadt einzubeziehen, so wenig wird dies künftig noch möglich sein. In Gewerbegebieten etwa wird sonntäglicher Verkauf nur zugelassen werden können, wenn dieser einen direkten räumlichen Bezug zum Anlass aufweist. Ein räumlich eingeschränkter verkaufsoffener Sonntag ist schließlich immer noch besser, als gar keiner.
- 5. Nehmen Sie frühzeitig Kontakt zu Ihrer örtlichen Ordnungsbehörde auf,** um gemeinsam nach Wegen einer rechtskonformen Genehmigung Ihres verkaufsoffenen Sonntages zu suchen.

Welche Aussichten auf eine nochmalige Änderung des Ladenöffnungsgesetzes bestehen?

Die wichtige Funktion des Einzelhandels für lebendige Innenstädte ist hinlänglich bekannt und anerkannt. Politik und Wirtschaft haben deshalb ein Interesse am Erhalt eines individuellen, inhabergeführten Facheinzelhandels. Gerade in jüngerer Vergangenheit werden die Gefahren eines wachsenden Online-Handels beschworen, deren sich der stationäre Handel erwehren muss. Da ist es kaum verständlich, dass ein „Aus“ des größten Teils der verkaufsoffenen Sonntage auf der Grundlage des Anlassbezugs politisch hingenommen wird.

Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass Initiativen zur Rückkehr zu dem liberaleren LÖG der Jahre von 2006 bis 2013 erfolgreich sein könnten. Eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik macht allerdings erst nach den Landtagswahlen im Frühsommer 2017 Sinn.

Allerdings wird der Gesetzgeber in diesem Prozess den verfassungsrechtlich geschützten Status der Sonntagsruhe einbeziehen müssen. Grundlage hierfür ist Artikel 139 der Weimarer Reichsverfassung (WRV), der nach Art. 140 GG als Teil unserer Verfassung weiterhin gilt. „Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.“

In einem Urteil vom 01.12.2009 hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zuletzt mit der Frage des Sonntagsschutzes auf der Grundlage der WRV befasst. Grundlage war das Berliner Ladenöffnungsgesetz, das die Freigabe von 4 Adventssonntagen wegen der besonderen Bedeutung der Hauptstadt als (internationale) Tourismus-Destination vorsah und in diesem Punkt als verfassungswidrig eingestuft wurde.

Im Übrigen hat das BVerfG den Gesetzgebern auferlegt, ein Mindestniveau des Sonntagsschutzes zu gewährleisten. Darüber könne der jeweilige Gesetzgeber jedoch in eigener Verantwortung weitgehend selbst entscheiden.

Es könnte daher unterstellt werden, dass eine NRW-LÖG-Regelung, die max. 4 verkaufsoffene Sonntage je Verkaufsstelle und max. 11 Tage je Stadt/Gemeinde jährlich zulässt, auch ohne die Einschränkung eines Anlassbezugs den verfassungsrechtlichen Sonntagsschutz erfüllt.

Für die sachlich-inhaltliche Diskussion mit Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit hat die IHK Arnsberg in einem gesonderten Papier die Punkte zusammengetragen, die für eine Aufrechterhaltung verkaufsoffener Sonntage aus Sicht von Handel, Kunden und Gesellschaft sprechen.

Arnsberg, 05.Oktober 2016

Thomas Frye
Geschäftsbereichsleiter
Standortpolitik, Innovation und Umwelt
IHK Arnsberg, Hellweg-Sauerland
Königstraße 18-20, 59821 Arnsberg
Tel: 02931/878-159
Fax: 02931/878-285
Email: frye@arnsberg.ihk.de

Stephan Britten
Referent im Geschäftsbereich
Standortpolitik, Innovation und Umwelt
IHK Arnsberg, Hellweg-Sauerland
Königstraße 18-20, 59821 Arnsberg
Tel.: 02931 878-271
Fax: 02931 878-285
E-Mail: britten@arnsberg.ihk.de