

Zu dem Antrag auf Erlass einer ordnungsbehördlichen Verordnung für die Öffnung von Verkaufsstätten im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Ab in die Mitte - StadtGESTALTEN“ am 13. Oktober 2024 und als Dauerverordnung an jedem zweiten Sonntag im Oktober in Beckum nehmen wir wie folgt Stellung:

Die Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag bedeutet für die Beschäftigten des Einzelhandels Sonntagsarbeit, sie können an diesen Sonntagen nichts mit ihren Freunden und Familien unternehmen, nicht am kulturellen und politischen Leben teilnehmen. Deswegen werden verkaufsoffene Sonntage von uns aus grundsätzlichen Erwägungen heraus abgelehnt.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu dem Schutz der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen ausgeführt:

„Die Sonn- und Feiertagsgarantie fördert und schützt nicht nur die Ausübung der Religionsfreiheit. Die Arbeitsruhe dient darüber hinaus der physischen und psychischen Regeneration und damit der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG). Die Statuierung gemeinsamer Ruhetage dient dem Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG). Auch die Vereinigungsfreiheit lässt sich so effektiver wahrnehmen (Art. 9 Abs. 1 GG). Der Sonn- und Feiertagsgarantie kann schließlich ein besonderer Bezug zur Menschenwürde beigemessen werden, weil sie dem ökonomischen Nutzendenken eine Grenze zieht und dem Menschen um seiner selbst willen dient.

Die soziale Bedeutung des Sonn- und Feiertagsschutzes und mithin der generellen Arbeitsruhe im weltlichen Bereich resultiert wesentlich aus der - namentlich durch den Wochenrhythmus bedingten - synchronen Taktung des sozialen Lebens. Während die Arbeitszeit- und Arbeitsschutzregelungen jeweils für den Einzelnen Schutzwirkung entfalten, ist der zeitliche Gleichklang einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe ein grundlegendes Element für die Wahrnehmung der verschiedenen Formen sozialen Lebens. Das betrifft vor allem die Familien, insbesondere jene, in denen es mehrere Berufstätige gibt, aber auch gesellschaftliche Verbände, namentlich die Vereine in den unterschiedlichen Sparten. Daneben ist im Auge zu behalten, dass die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen auch für die Rahmenbedingungen des Wirkens der politischen Parteien, der Gewerkschaften und sonstiger Vereinigungen bedeutsam ist und sich weiter, freilich im Verbund mit einem gesamten "freien Wochenende", auch auf die Möglichkeiten zur Abhaltung von Versammlungen auswirkt. Ihr kommt mithin auch erhebliche Bedeutung für die Gestaltung der Teilhabe im Alltag einer gelebten Demokratie zu. Sinnfällig kommt das dadurch zum Ausdruck, dass nach der einfachrechtlichen Ausgestaltung der Tag der Wahlen ein Sonntag oder gesetzlicher Feiertag sein muss (vgl. § 16 Satz 2 Bundeswahlgesetz).

Darüber hinaus eröffnet die generelle Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen dem Einzelnen die Möglichkeit der physischen und psychischen Regeneration.“

(BVerfG, Urteil vom 01. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07 –, BVerfGE 125, 39-103, Rn. 144 - 146)

Schon aus diesem Grund lehnen wir eine Ladenöffnung und die damit verbundene Sonntagsarbeit der Beschäftigten im Einzelhandel ab.

Umgekehrt hat das Interesse der Verkaufsstelleninhaber an einer Öffnung der Geschäfte grds. ein geringeres Gewicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu ausgeführt:

„Weder das Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber, die von der Anziehungskraft der Veranstaltung profitieren, noch das Shopping-Interesse potenzieller Kunden kommen als Sachgründe einer Sonntagsöffnung in Betracht (vgl. oben Rn. 15). Dem Versorgungsinteresse kommt angesichts der völligen Freigabe werktäglicher Öffnungszeiten (§ 3 Abs. 1 LadÖG BW) und der weitreichenden Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsöffnung, die nach §§ 4 bis 6 und 7 bis 9 LadÖG BW für dort näher bezeichnete Verkaufsstellen, Orte und Warengruppen gelten, kein nennenswertes Gewicht mehr zu.

Das gilt erst recht, wenn bereits die Anlassveranstaltung dem Warenverkauf und der Bedarfsdeckung dient. Veranstaltungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW können daher nur Ladenöffnungen von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des betreffenden Sonntags rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <100>). Dazu muss die öffentliche Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung größer sein als die der Ladenöffnung und der dadurch ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit, sodass die Ladenöffnung als bloßer Annex der Veranstaltung erscheint (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 LS 2 und Rn. 23 f. und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19) und zugleich als anlassbedingte Ausnahme vom Sonntagsschutz erkennbar wird“.

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 1/19 –, BVerwGE 168, 338-356, Rn. 21.

Bei Ladenöffnungen im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG NRW muss nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gewährleistet sein, dass die Veranstaltung – und nicht die Ladenöffnung – das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2021 – 4 B 1857/21.NE –, Rn. 16, juris.

Dies erfordert zunächst eine räumliche Beschränkung des Bereichs, in dem die Ladenöffnung gestattet wird.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 22. Juni 2020 die Anforderungen an die räumliche Ausdehnung einer Ladenöffnung präzisiert. Die Ladenöffnung darf sich danach nicht auf Gebiete erstrecken, in denen der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen für die Öffentlichkeit nicht mehr zu erkennen ist.

„Um diese Erkennbarkeit zu gewährleisten, müssen anlassbezogene Sonntagsöffnungen in der Regel auf das räumliche Umfeld der Anlassveranstaltung beschränkt werden (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 20).

Zu erkennen ist der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen in dem räumlichen Bereich, der von der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung erfasst wird. Das ist der Bereich, in dem die Veranstaltung das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt (VGH München, Beschluss vom 21. März 2018 - 22 NE 18.204 - juris Rn. 25, 28 f.). Die prägende Wirkung muss dabei von der Veranstaltung selbst und nicht nur von dem durch sie ausgelösten Ziel- und Quellverkehr ausgehen. Die Ausstrahlungswirkung erstreckt sich also nicht auf den gesamten Einzugsbereich der Veranstaltung und auch nicht auf alle vom Ziel- und Quellverkehr genutzten Verkehrswege und Parkflächen. Werbemaßnahmen oder Hinweisschilder in einem nicht vom Veranstaltungsgeschehen geprägten Bereich können den erforderlichen Bezug ebenfalls nicht vermitteln.“

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 1/19 –, BVerwGE 168, 338-356, Rn. 24 - 25

Ausnahmen von diesem Erfordernis gibt es nach der Rechtsprechung nur von besonderen Veranstaltungen:

„Ausnahmen vom Regelerfordernis der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung kommen beispielsweise bei mehrtägigen Großveranstaltungen von nationalem oder internationalem Rang in Betracht, wenn deren Besucher im gesamten Gebiet der Kommune untergebracht und versorgt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <98>).“

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 1/19 –, BVerwGE 168, 338-356, Rn. 26.

Kommunale Veranstaltungen mit mehrjähriger Tradition rechtfertigen es also nicht den Bereich der Ladenöffnung auszuweiten.

Das OVG NW folgt dieser Rechtsprechung, vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2021 – 4 B 1857/21.NE –, Rn. 39, juris.

In diesem räumlichen Umfeld der Veranstaltungen ist eine Ladenöffnung nur möglich, wenn das Geschehen durch die Veranstaltung und nicht durch die Ladenöffnung geprägt ist. Dies ist grds. durch eine vergleichende Besucherprognose zu ermitteln.

Hier halten wir die Besucherprognose nicht für überzeugend. Zum einen können die Besucher der jeweiligen Attraktionen nicht einfach addiert werden, weil davon auszugehen ist, dass die Besucher verschiedene Attraktionen aufsuchen. Das ist für eine Festveranstaltung geradezu typisch. Das Besucherinteresse könnte besser durch eine Zählung der Passanten ermittelt werden.

Auf der anderen Seite kann nach der Rechtsprechung zur Abschätzung des Kundeninteresses nicht auf einen durchschnittlichen Werktag abgestellt werden. Trotz der auf fünf Stunden beschränkten Öffnung ist das Kundeninteresse an einem verkaufsoffenen Sonntag regelmäßig höher als an einem durchschnittlichen Werktag, deshalb besteht ja gerade bei den Einzelhandelsunternehmen ein solches Interesse auf verkaufsoffenen Sonntagen.

Schließlich weisen wir darauf hin, dass eine Dauerverordnung, die wie hier keine Befristung der Geltungsdauer hat, nach § 32 OBG eine Geltungsdauer von 20 Jahren hat. Es muss also bereits jetzt die Prognose getroffen werden können, dass diese Veranstaltung in den nächsten 20 Jahren in der vorgesehenen Form stattfinden wird. Das halten wir für ausgeschlossen. Anhaltspunkte, auf die eine solche Annahme gestützt werden kann, ergeben sich nicht.

Die Veranstaltung wird in dieser Form erstmals durchgeführt, gleichwohl soll hier eine Prognose für die nächsten 20 Jahre getroffen werden. Da eine Prognose für das Interesse an der Veranstaltung und der Ladenöffnung aber für diesen Zeitraum nicht getroffen werden kann, kommt eine solche Dauerverordnung nicht in Betracht. Dieses Problem würde sich bei einer auf ein Jahr beschränkten Verordnung nicht stellen.

Für die Abschätzung des Interesses an der Ladenöffnung wird auf die Erfahrungen mit der Veranstaltung „Stadtoasen“ zurückgegriffen. Die Ladenöffnung im Zusammenhang mit jener Veranstaltung war aber auf die Straßen „Markt, Nordstraße ab Markt bis Einmündung Ostwall/Nordwall, Weststraße ab Markt bis Einmündung Westwall/Nordwall, Oststraße ab Markt bis einschließlich Hausnummer 27, Clemens-August-Straße ab Einmündung Oststraße bis Parkplatz Clemens-August-Straße und Hühlstraße Hausnummer 1“ beschränkt. Jetzt ist der Bereich der Ladenöffnung größer. Demnach kann nicht ohne Weiteres auf die Erkenntnisse bei der Ladenöffnung „Stadtoasen“ zurückgegriffen werden. Auch stellt sich die Frage, warum nicht auf die Erfahrungen mit der Veranstaltung Beckum hat viele Gesichter zurückgegriffen wird, als deren Fortsetzung sich die nunmehr geplante Veranstaltung darstellen soll. Immerhin gab es auch im Zusammenhang mit dieser Veranstaltung eine Öffnung der Verkaufsstellen.

Ferner muss die Annahme, dass nur mit etwa 1500 Personen zu rechnen sei, die die Verkaufsstellen aufsuchen, in Frage gestellt werden: Bei einer fünfstündigen Öffnung wären das je Stunde etwa 300 Personen, die sich auf eine Verkaufsfläche von etwa 12000 qm verteilen. Das ergibt einen Kunden je 400 qm Verkaufsfläche. Dies als realistisch unterstellt, erscheint ein Interesse der Einzelhändler an der Sonntagsöffnung nicht nachvollziehbar. Das gleichwohl geäußerte Interesse lässt darauf schließen, dass diese Zahlen unzutreffend sind. Die Stadt darf sich nicht auf die Zahlen verlassen, die von den Antragstellern genannt werden, sie hat selbst eine Prognose zu treffen.

Zudem stellt sich die Frage, weshalb diese vergleichbare Veranstaltung eine prägende Wirkung in einem weiteren Bereich haben sollte. Eine Öffnung ist nur dort zulässig, wo der Zusammenhang mit der Veranstaltung erkennbar ist.

Schließlich ist die Beschreibung der Veranstaltung mehr als dürftig. Im Plan sind mehrere Stellen als „Event/Musik“, „Aktion“, Familie“ gekennzeichnet. Das ist keine Beschreibung einer Veranstaltung, die für die nächsten 20 Jahre die Prognose erlaubt, dass die Veranstaltung eine prägende Wirkung in dem für die Verkaufsöffnung vorgesehen Bereich hätte. Diese Beschreibung erlaubt es aber auch nicht festzustellen, welchen Zuschnitt die Veranstaltung haben muss, damit die Rechtsfolge der Verordnung, die Öffnung der Verkaufsstellen eintreten kann.