

Sachgebiet: 0420

Normen: VwGO § 47
WRV Art. 139
GG Art. 140
GG Art. 9
LÖG NRW § 6

Schlagwörter: Blaulichtmeile
Verkaufsstellenöffnung
Ladenöffnungsgesetz
Sonntagsöffnung
Sonn- und Feiertagsschutz
Sonntagsruhe
Arbeitsruhe
Werktägliche Geschäftigkeit
Örtliche Veranstaltung
Anlassveranstaltung
Prägende Wirkung
Besucherstrom
Besucherzahl
Besucherprognose
Selbstständige Verfahrenspflichten
Schutzpflicht
Schutzkonzept
Gestaltungsspielraum
Einschätzungsspielraum
Regel-Ausnahme-Verhältnis
Verfassungskonforme Auslegung
Arbeit trotz des Sonntags
Arbeit für den Sonntag
Wettbewerbsneutralität
Problemlage
Standortnachteil

Leitsätze:

1. Bei der Beurteilung, ob das Regel-Ausnahme-Gebot nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen beachtet wird, können neben der Wahrung gleich- oder höherwertiger Schutzgüter vom Gesetzgeber nur solche Sachgründe als hinreichend gewichtige Ausnahmen anerkannt werden, die ein Arbeiten „trotz des Sonntags“ aus gesellschaftlichen oder technischen Gründen notwendig machen oder als „Arbeit für den Sonntag“ den Bürgern eine individuelle Gestaltung ihres Tages der Arbeitsruhe ermöglichen sollen.

2. Das nordrhein-westfälische Regelungskonzept zur Freigabe von Verkaufsstellen im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Satz 3 LÖG NRW besteht aus einer räumlich und zeitlich an eine Veranstaltung anknüpfenden Vermutungsregelung und erlegt ergänzend dem zuständigen Verord-

nungsgeber eine nicht auf bestimmte Argumentationsmuster beschränkte einzelfallbezogene Beurteilung der Reichweite einer prägenden Wirkung einer Veranstaltung auf.

3. Bei Veranstaltungen, die einen "beträchtlichen Besucherstrom" anziehen, ist diese Vermutungsregel einschlägig, wenn sich die Ladenöffnungsmöglichkeit im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung bezieht und zeitgleich mit ihr stattfindet. Soweit die Ladenöffnung nicht nur auf ihr Umfeld begrenzt werden oder zeitlich von der Veranstaltung abweichen soll, greift die Vermutungsregelung nicht mehr ein. Dennoch muss sich im Einzelfall die Verkaufsstellenöffnung noch schlüssig und vertretbar in Verbindung zum Veranstaltungsgeschehen bringen lassen.

4. Der Landesgesetzgeber durfte im Rahmen seines weiten Spielraums bei der Festlegung von Ausnahmetatbeständen von der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen im Zusammenhang mit besonderen örtlichen Veranstaltungen ohne Verstoß gegen Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV ein derartiges Schutzkonzept entwickeln, das nicht notwendig eine vergleichende Besucherprognose verlangt (entgegen BVerwG, Urteil vom 12.12.2018 – 8 CN 1.17 –).

5. In den weiteren Fallgestaltungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW bedarf es einer deutlich weitergehenden einschränkenden verfassungskonformen Auslegung. Sie können in der Regel nur dann das verfassungsrechtlich erforderliche Gewicht aufweisen, wenn aus anderen Gründen ohnehin mit einem besonderen Besucherinteresse zu rechnen ist und über den davon erfassten Bereich hinaus der Freigabebereich zum Ausgleich besonderer örtlicher Problemlagen oder struktureller Standortnachteile auf hiervon betroffene Bereiche im Rahmen eines schlüssig verfolgten Gesamtkonzepts erweitert werden soll (Weiterentwicklung von OVG NRW, Beschlüsse vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 – und vom 25.4.2019 – 4 B 480/19.NE –).

a) Diese Ziele nehmen keine tatbestandliche Begrenzung auf hinreichend gewichtige Ausnahmefallgestaltungen vor, die für sich genommen das verfassungsrechtlich geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis absichern könnte.

b) Sie bieten aus sich heraus auch kein zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität tragfähiges Differenzierungskriterium zur Entscheidung, welchen Verkaufsstellen ausnahmsweise die Ladenöffnung gestattet werden soll und welchen sie sachlich gerechtfertigt verwehrt werden darf.

c) In allen genannten Fällen soll der Handel mit der Anziehungskraft, die eine Verkaufsstellenöffnung als solche auslöst, selbst den Rechtfertigungsgrund für die ausnahmsweise Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen schaffen. Diese Zielrichtungen wären ohne einschränkende Auslegung auf die Schaffung mehr als werktäglicher Geschäftigkeit an Sonn- und Feiertagen ausgerichtet, was mit der grundsätzlichen Arbeitsruhe an den betroffenen Tagen schlechterdings unvereinbar wäre. Sie unterscheiden sich dadurch grundlegend von allen anderen bisher anerkannten Rechtfertigungsansätzen für Ausnahmen von der grundsätzlichen Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen.

OVG NRW, Urteil vom 17.7.2019 – 4 D 36/19.NE –.



O B E R V E R W A L T U N G S G E R I C H T
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 17. Juli 2019

4 D 36/19.NE

In dem Normenkontrollverfahren

wegen Ordnungsbehördlicher Verordnung über die Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags („Blaulichtmeile“)

hat der 4. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 17.7.2019

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragstellerin kann die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Die Antragstellerin wendet sich gegen die Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags am 28.4.2019 durch ordnungsbehördliche Verordnung der Antragsgegnerin anlässlich der Veranstaltung „Blaulichtmeile“ in Mönchengladbach.

Der Verein Mönchengladbacher City-Management e. V. beantragte im Oktober 2018 die Einrichtung eines verkaufsoffenen Sonntags am 28.4.2019 anlässlich der Veranstaltung „Blaulichtmeile“. In dem Antrag führte der Verein aus, es werde insgesamt ein Besucheraufkommen von ca. 30.000 Personen erwartet. Der Erfahrungswert/die Schätzung basiere auf Erfahrungen mit verkaufsoffenen Sonntagen im Frühjahr. Dem Antrag waren Lagepläne des Veranstaltungsorts und der Ladenöffnungsbereiche beigelegt. Nach der Veranstaltungsbeschreibung habe der Verein Sicher-Miteinander e. V. bereits anlässlich einiger verkaufsoffener Sonntage im Stadtteil Mönchengladbach-Rheydt die sogenannte „Blaulichtmeile“ angeboten. Das technische Hilfswerk (THW) sei mit Großfahrzeugen präsent und werde eine Leistungsschau mit spektakulären Einsätzen ihrer Großgeräte demonstrieren. Es stehe dem Publikum zur Erklärung und auch zur Besichtigung der Geräte zur Verfügung. Auch der Malteser Hilfsdienst zeige seine Dienste, zudem sei die Polizei NRW präsent. Das Deutsche Rote Kreuz sei vor Ort mit einer großen Anzahl der zur Verfügung stehenden Fahrzeuge und einer umfas-

senden Erläuterung der Leistungsfähigkeit. Auch die Bundeswehr stehe mit Großgerät und interessanten Fahrzeugdemonstrationen und Präsentationen bereit. Der Zoll dokumentiere seine vielfältigen Aufgaben, die Berufsfeuerwehr biete eine umfassende Geräteschau an. Zudem würden unter dem Stichwort „American Cars“ Einsatzfahrzeuge aus den USA vorgeführt, wobei es sich überwiegend um Oldtimer-Fahrzeuge handele. Weitere Aussteller auf der Veranstaltung seien die Bundespolizei, der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche-Lebens-Rettungs-Gesellschaft und die Johanniter-Unfall-Hilfe.

Der Antrag war zusammen mit weiteren Anträgen auf Ladenöffnung an anderen Terminen und Orten Gegenstand einer Besprechung am 4.12.2018. In erster Linie wurden die Anforderungen für eine Ladenöffnung, die sich aus der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 – ergeben, erörtert. In einem Vermerk wurde festgehalten, dass das Ausmaß der Veranstaltung „Blaulichtmeile“ aus Sicht der Stadtverwaltung nicht ausreiche, um den beantragten großen Öffnungsbereich mit allen Anfahrtswegen zu öffnen, weshalb eine Verkaufsöffnung mit verkleinertem Öffnungsbereich empfohlen werde. Mit E-Mail vom 13.12.2018 teilte der Verein Mönchengladbacher City-Management e. V. mit, seinen Antrag entsprechend früherer Genehmigungen auf einen verkleinerten Bereich zu beziehen, bestehend aus der Hindenburgstraße zwischen Bismarckstraße und Alter Markt nebst Stephanstraße, Albertusstraße, Friedrichstraße, Sonnenhausplatz, Wallstraße sowie Bismarckstraße zwischen Steinmetzstraße und Bismarckplatz.

Die Antragsgegnerin hörte zu der beantragten Ladenöffnung mit Schreiben vom 14.12.2018 die Antragstellerin sowie die Handwerkskammer Düsseldorf, die Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein, den Handelsverband Nordrhein-Westfalen – Rheinland, DEHOGA Nordrhein e. V., den Evangelischen Verwaltungsverband des Kirchenkreises Gladbach-Neuss und das Bischöfliche Generalvikariat des Bistums Aachen an. Die Antragstellerin führte unter dem 10.1.2019 aus, die geplante Veranstaltung diene nicht dem Erhalt, der Stärkung/Entwicklung eines vielfältigen Einzelhandelsangebotes. Die für den stationären Einzelhandel ganzjährig bestehende Konkurrenzsituation sei für sich ge-

nommen nicht geeignet, eine Ausnahme von der Regel der Sonn- und Feiertagsruhe zu begründen.

Nach Anhörung der Bezirksvertretungen und Beteiligung des Hauptausschusses beschloss der Rat der Stadt Mönchengladbach am 13.2.2019 mit Stimmenmehrheit unter anderem die streitgegenständliche Ordnungsbehördliche Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- oder Feiertagen in den Stadtteilen der Stadt Mönchengladbach am 28.4.2019 im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Blaulichtmeile“. In der Beratungsvorlage (Vorlagen-Nr. 3612/IX) wurde erneut auf die Anforderungen aus der Entscheidung des Senats vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 – Bezug genommen und darauf verwiesen, dass die eingereichten Unterlagen über das Ratsinformationssystem abrufbar seien. Ihr waren die eingegangenen Stellungnahmen der angehörten Institutionen und ein Vermerk der Verwaltung vom 14.12.2018 beigelegt, wonach diese davon ausging, dass das gesetzlich geforderte öffentliche Interesse an der sonntäglichen Verkaufsöffnung vorliege, weil die Voraussetzungen der gesetzlichen Vermutung nach § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW gegeben seien. Die Ladenöffnung stehe im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung „Blaulichtmeile“. Zur Beschreibung der Veranstaltung wiederholte sie im Wesentlichen die Angaben aus dem Antrag des Vereins Mönchengladbacher City-Management e. V. und beschrieb unter Beifügung von Kartenmaterial den Veranstaltungsbereich und den Bereich der Ladenöffnung. Die Ladenöffnung sei zudem deshalb gerechtfertigt, weil sie dem Erhalt und der Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes im zunehmenden Wettbewerb insbesondere mit dem Onlinehandel diene und die Sachgründe des Erhalts und der Stärkung der zentralen Versorgungsbereiche sowie der Belebung der Innenstadt gegeben seien. Die Verkaufsöffnung steigere im Sinne der Stadtentwicklungsstrategie „mg+ Wachsende Stadt“ die überörtliche Sichtbarkeit Mönchengladbachs als attraktiven und lebenswerten Standort.

Die Ordnungsbehördliche Verordnung wurde im Amtsblatt vom 28.2.2019 veröffentlicht. Sie enthält u. a. die folgende hier angegriffene Regelung:

§ 1

Verkaufsstellen dürfen

1. in dem Stadtteil Gladbach im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Blaulichtmeile“

- Hindenburgstraße zwischen Bismarckstraße und Alter Markt
- Bismarckstraße zwischen Steinmetzstraße und Bismarckplatz
- Stephanstraße
- Albertusstraße zwischen Hindenburgstraße und Steinmetzstraße
- Friedrichstraße
- Sonnenhausplatz
- Wallstraße

und

2. [...]

am 28. April 2019 zwischen 13.00 Uhr und 18.00 Uhr geöffnet sein.

Auf Grund des Beschlusses des Rates vom 13.2.2019 und eines weiteren Beschlusses vom 19.12.2018 sollen im Jahr 2019 in Mönchengladbach insgesamt an zehn Tagen Verkaufsstellen an einem Sonntag geöffnet werden, die im Zusammenhang mit der „Blaulichtmeile“ geöffneten Verkaufsstellen sollen zumindest teilweise noch an zwei weiteren Sonntagen (21.7.2019 und 1.9.2019) geöffnet werden dürfen.

Die Antragstellerin hat am 17.4.2019 den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Zur Begründung macht sie geltend, der Bereich der Ladenöffnung umfasse nahezu das gesamte Hauptgeschäftszentrum von Mönchengladbach. Dort befände sich auch das N.-Einkaufszentrum, das 104 Geschäfte mit einer Gesamtverkaufsfläche von 26.000 m² umfasse. Dieses beziehe 2/3 der gebundenen Kaufkraft aus Bereichen außerhalb des Stadtgebiets Mönchengladbachs. Insgesamt seien nach Angabe der Antragsgegnerin 150 Verkaufsstätten geöffnet. Der Beschlussvorlage lasse sich nicht entnehmen, dass die Veranstaltung das Geschehen in dem für den Einkauf freigegebenen Bereich prägen könne. Die „Blaulichtmeile“ erschöpfe sich darin, an verschiedenen Stellen der Innenstadt Einsatzfahrzeuge verschiedener Hilfsdienste aufzustellen. Der Verweis der Antragsgegnerin darauf, es handele sich um die größte gemeinschaftliche Veranstaltung von

13 Hilfsorganisationen, sei nichtssagend, weil es wahrscheinlich auch die einzige Veranstaltung dieser Organisationen sei. Die Antragsgegnerin habe es unterlassen, die prägende Wirkung der durch die Ladenöffnung ausgelösten Geschäftstätigkeit auch nur ansatzweise in den Blick zu nehmen. Es reiche nicht aus, dass nach der Einschätzung der Antragsgegnerin durch die Veranstaltung selbst ein beträchtlicher Besucherstrom angezogen werde. Dies entspreche nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht festgestellt worden seien. Die Frage, wann eine Veranstaltung gegenüber einer den Sonntag in besonderer Weise prägenden Ladenöffnung „im Vordergrund“ stehe, beantworte sich nach dem Zweck des verfassungsrechtlichen Sonntagsschutzes. Im Mittelpunkt des Sonntagsschutzes stehe der Mensch. Die prägende Wirkung einer Ladenöffnung werde nicht nur durch die in den Verkaufsstellen tätigen Arbeitnehmer und sonstigen Beschäftigten ausgelöst, sondern auch durch die Kunden. Die prägende Wirkung einer Veranstaltung ergebe sich erst aus dem durch die Veranstaltung ausgelösten Besucherinteresse. Damit stehe eine Veranstaltung nur im „Vordergrund“, wenn das durch die Ladenöffnung ausgelöste Besucherinteresse hinter dem Besucherinteresse an der Veranstaltung zurücktrete. Die von dem Bundesverwaltungsgericht geforderte Prognose könne hier schon deshalb nicht vorgenommen werden, weil in den Verwaltungsvorgängen keine hinreichende Beschreibung der Veranstaltung gegeben werde. Selbst wenn man davon ausgehe, eine Veranstaltung könne auch unabhängig von dem durch sie hervorgerufenen Besucherstrom eine prägende Wirkung haben, sei nichts dafür ersichtlich, aus welchen Umständen dies möglich sein könne. Die Antragsgegnerin gehe selbst davon aus, dass das Kaufinteresse an einem verkaufsoffenen Sonntag um 20 % größer sei als an einem normalen Verkaufstag. Die Ladenöffnung sei nicht zur Stärkung und Entwicklung eines vielfältigen Einzelhandels, nicht zum Erhalt, Stärkung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und auch nicht zur Belebung der Innenstadt gerechtfertigt.

Die Antragstellerin hat ursprünglich beantragt festzustellen, dass die angegriffene Regelung in der Ordnungsbehördlichen Verordnung nichtig ist. Sie beantragt nunmehr,

festzustellen, dass § 1 Nr. 1 der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen in den Stadtteilen der Stadt Mönchengladbach am 28.4.2019 unwirksam war.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung verweist sie darauf, dass im Vordergrund der Veranstaltung das in der Bevölkerung immer mehr an Bedeutung gewinnende Sicherheitsinteresse stehe. Die Idee des Vereins Sicher-Miteinander e. V. sei bundesweit einmalig. Angehörige von 13 Behörden, Organisationen, Verbänden und Vereinen mit Sicherheitsaufgaben seien vertreten, die ihr gesamtes Leistungsspektrum der Öffentlichkeit zugänglich machten. Der räumliche Bereich der Verkaufsöffnung grenze direkt an die Veranstaltungsfläche an, so dass der räumliche Bezug zwischen Verkaufsöffnungsfläche und Veranstaltungsfläche gewahrt sei.

Die Antragstellerin hat am 17.4.2019 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO gestellt, den der Senat mit Beschluss vom 25.04.2019 – 4 B 517/19.NE – abgelehnt hat. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte dieses Verfahrens und des beigezogenen Verfahrens 4 B 517/19.NE (je ein Hefter) sowie auf die Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin (ein Ordner) Bezug genommen.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

A. Der Antrag ist zulässig, insbesondere statthaft (unter I.). Die Antragstellerin ist antragsbefugt (unter II.). Ferner besitzt sie, auch nachdem der 28.4.2019 verstrichen ist, das notwendige Rechtsschutz- bzw. Feststellungsinteresse zur Klärung

der Rechtswirksamkeit der angegriffenen Ordnungsbehördlichen Verordnung hinsichtlich der Veranstaltung „Blaulichtmeile“ (unter III.).

I. Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und §§ 109 a, 133 Abs. 3 Satz 2 JustG NRW statthaft. Bei der angegriffenen Ordnungsbehördlichen Verordnung, die am 28.2.2019 bekannt gemacht worden ist, handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende andere Rechtsvorschrift, für deren Überprüfung das Oberverwaltungsgericht in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO zuständig ist.

II. Die Antragstellerin ist antragsbefugt (vgl. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO), weil sie geltend machen kann, durch die angegriffene Regelung in eigenen Rechten verletzt zu sein. Hierfür genügt, dass sich die Ladenöffnung an einem Sonntag negativ auf die Grundrechtsverwirklichung einer Gewerkschaft, die im Dienstleistungsbereich tätige Arbeitnehmer vertritt, auswirken kann. Die Antragstellerin kann bereits dadurch in ihren Rechten verletzt sein, dass durch die freigegebenen sonntäglichen Verkaufsstellenöffnungen der auch zu ihrem Schutz verfassungsrechtlich garantierte Charakter der Sonntage als Tage der Arbeitsruhe verändert wird.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.5.2017 – 8 CN 1.16 –,
BVerwGE 159, 27 = juris, Rn. 10 ff., m. w. N.

III. Auch nach Ablauf des Geltungszeitraums der angegriffenen Norm bestehen sowohl das Feststellungs- als auch das Rechtsschutzinteresse der Antragstellerin für den vorliegenden Normenkontrollantrag fort. Trotz der Erledigung der zur Prüfung gestellten Norm kann ein schutzwürdiges Interesse an einer Sachentscheidung bestehen, wenn während des Normenkontrollverfahrens eine auf kurzfristige Geltung angelegte Norm wegen Zeitablaufs außer Kraft getreten ist, aber dennoch Wirkungen entfalten konnte, oder künftig mit vergleichbaren Regelungen zu rechnen ist.

Vgl. BVerwG, Urteile vom 29.6.2001 – 6 CN 1.01 –,
NVwZ-RR 2002, 152 = juris, Rn. 10, und vom
12.12.2018 – 8 CN 1.17 –, GewArch 2019, 204 =

juris, Rn. 12; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.3.2019 – 6 S 325/17 –, juris, Rn. 33.

So liegt der Fall hier. Die am 28.2.2019 veröffentlichte Verordnung war auf kurzfristige Geltung angelegt, weil sie eine Ladenöffnung für einen nur zwei Monate später liegenden Termin zum Gegenstand hatte. Dieser Zeitraum liegt weit unter der Frist von einem Jahr, die der Gesetzgeber für die Einlegung von Normenkontrollanträgen in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vorgesehen hat. Die Verordnung hat gleichwohl Wirkungen entfaltet, weil die Ladenöffnung tatsächlich stattgefunden hat. Den hiergegen gerichteten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Senat mit Beschluss vom 25.04.2019 – 4 B 517/19.NE – abgelehnt. Zudem ist künftig mit vergleichbaren Regelungen zu rechnen. Das gilt nicht nur bezogen auf den konkreten Anlass der „Blaulichtmeile“, die vom ausrichtenden Verein nach eigenen Angaben im Zweijahres-Rhythmus veranstaltet wird, sondern auch mit Blick auf andere Veranstaltungen, die auf der zentralen Einkaufsstraße der Antragsgegnerin dieselben Veranstaltungsflächen in Anspruch nehmen und in vergleichbarer Weise zum Anlass für noch ausstehende sonntägliche Ladenöffnungen genommen worden sind.

B. Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. § 1 Nr. 1 der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen in den Stadtteilen der Stadt Mönchengladbach am 28.4.2019 war wirksam und verstieß nicht gegen höherrangiges Recht.

Die angegriffene Regelung war formell rechtmäßig (unter I.). Sie erfüllte die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für eine Öffnung von Verkaufsstellen im Zusammenhang mit einer Veranstaltung an einem Sonntag (unter II.).

Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnungsbestimmung ist § 6 Abs. 4, Abs. 1 LÖG NRW. Hiernach ist die zuständige örtliche Ordnungsbehörde ermächtigt, die Tage nach § 6 Abs. 1 LÖG NRW durch Verordnung freizugeben. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LÖG NRW dürfen Verkaufsstellen an jährlich höchstens acht, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen im öffentlichen Interesse ab 13 Uhr bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein. § 6

Abs. 1 Satz 2 LÖG NRW regelt im Rahmen einer neuen Regelungssystematik vom Gesetzgeber identifizierte, nicht abschließende Ziele, die im öffentlichen Interesse liegen und somit einzeln oder in Kombination mit anderen gewichtige Sachgründe für eine ausnahmsweise Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen darstellen. Gemäß Satz 2 Nr. 1 der Vorschrift liegt ein öffentliches Interesse unter anderem insbesondere vor, wenn die Öffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt. Nach § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW wird das Vorliegen eines solchen Zusammenhangs vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt. Daneben enthält § 6 Abs. 1 Satz 2 LÖG NRW weitere Fallgestaltungen, in denen ein öffentliches Interesse vorliegt. Hierzu zählen sonntägliche Verkaufsstellenöffnungen, die dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dienen (Nr. 2), dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dienen (Nr. 3), der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dienen (Nr. 4) oder die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen steigern (Nr. 5). § 6 Abs. 4 Sätze 2 und 3 LÖG NRW beschränken die Ladenöffnung, wenn sich die Freigabe auf bestimmte Bezirke, Ortsteile und Handelszweige bezieht, auf nicht mehr als 16 Sonn- und Feiertage je Kalenderjahr innerhalb der Gemeinde.

I. Die Ordnungsbehördliche Verordnung war formell rechtmäßig. Sie war am 13.2.2019 mehrheitlich in öffentlicher Sitzung von dem nach §§ 27 Abs. 4 Satz 1 OBG NRW, 41 Abs. 1 lit. f) GO NRW zuständigen Rat beschlossen und den Anforderungen von §§ 33 Abs. 1 Satz 2 OBG NRW, 6 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Mönchengladbach entsprechend im Amtsblatt der Stadt Mönchengladbach (Abl. MG S. 27) bekannt gemacht worden. Ferner ist die Antragsgegnerin dem Anhörungserfordernis nach § 6 Abs. 4 Satz 7 LÖG NRW nachgekommen und hat die entsprechenden Stellungnahmen dem Rat vor Beschlussfassung zur Kenntnis gegeben.

II. Die angegriffene Regelung stand auch materiell mit den landesrechtlichen Vorgaben im Einklang.

Das landesrechtliche Regelungskonzept zur Freigabe von Verkaufsstellen im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Satz 3 LÖG NRW besteht aus einer räumlich und zeitlich an eine Veranstaltung anknüpfenden Vermutungsregelung und erlegt ergänzend dem zuständigen Verordnungsgeber eine nicht auf bestimmte Argumentationsmuster beschränkte einzelfallbezogene Beurteilung der Reichweite einer prägenden Wirkung einer Veranstaltung auf (dazu unten 1.). Bei Veranstaltungen, die einen „beträchtlichen Besucherstrom“ anziehen, ist diese Vermutungsregel einschlägig, wenn sich die Ladenöffnungsmöglichkeit im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung bezieht und zeitgleich mit ihr stattfindet (dazu unten 1. a). Soweit die Ladenöffnung wegen der weiterreichenden Ausstrahlungswirkung einer besonders attraktiven oder umfangreichen Veranstaltung nicht nur auf ihr Umfeld begrenzt werden oder zeitlich von der Veranstaltung abweichen soll, greift die Vermutungsregelung nicht mehr ein. Dennoch muss sich im Einzelfall die Verkaufsstellenöffnung noch schlüssig und vertretbar in Verbindung zum Veranstaltungsgeschehen bringen lassen (dazu unten 1. b). Der Landesgesetzgeber durfte im Rahmen seines weiten Spielraums bei der Festlegung von Ausnahmetatbeständen von der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen im Zusammenhang mit besonderen örtlichen Veranstaltungen ohne Verstoß gegen Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV ein derartiges Schutzkonzept entwickeln, das nicht notwendig eine vergleichende Besucherprognose verlangt (dazu unten 1. c). In den weiteren Fallgestaltungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW bedarf es einer weitergehenden verfassungskonformen einschränkenden Auslegung. Sie können in der Regel nur dann das verfassungsrechtlich erforderliche Gewicht aufweisen, wenn aus anderen Gründen ohnehin mit einem besonderen Besucherinteresse zu rechnen ist und über den davon erfassten Bereich hinaus zum Ausgleich besonderer örtlicher Problemlagen oder struktureller Standortnachteile der Freigabebereich auf hiervon betroffene Bereiche erweitert werden soll (dazu unten 2.). Damit die Gründe nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durch-

brechung des Sonn- und Feiertagsschutzes erlangen können, müssen allerdings besondere örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen) belegbar gegeben sein, die eine Durchbrechung der Arbeitsruhe sowie eine Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Wettbewerbsneutralität rechtfertigen können. Hierzu bedarf es zudem eines schlüssig verfolgten Gesamtkonzepts, im Rahmen dessen verkaufsoffene Sonntage geeignet erscheinen, den damit verfolgten legitimen Zielen jenseits des Umsatzinteresses des Handels zu dienen (dazu unten 2. a). Die an dieser Rechtsprechung in der Literatur geäußerte Kritik greift nicht durch. Der Senat hat insoweit nicht die zulässigen Grenzen richterlicher Auslegung überschritten, indem er dem Gesetz einen Inhalt gegeben hat, der vom Gesetzgeber nicht gewollt war (dazu unten 2. b). Den landes- und verfassungsrechtlichen Anforderungen wurde die Freigabe der Ladenöffnung am 28.4.2019 in der Hindenburgstraße und einigen Seitenstraßen im Stadtteil Gladbach im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Blaulichtmeile“ nur gerecht, weil hier die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW eingriff. Ergänzende tragfähige Rechtfertigungsgründe lagen nicht vor (dazu unten 3.).

1. Das landesrechtliche Regelungskonzept zur Freigabe von Verkaufsstellen im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, Satz 3 LÖG NRW besteht aus einer räumlich und zeitlich an eine Veranstaltung anknüpfenden Vermutungsregelung und erlegt ergänzend dem zuständigen Verwaltungsgeber eine nicht auf bestimmte Argumentationsmuster beschränkte einzelfallbezogene Beurteilung der Reichweite einer prägenden Wirkung einer Veranstaltung auf. Bei den in Satz 2 Nr. 1 genannten örtlichen Festen, Märkten, Messen und sonstigen Veranstaltungen handelt es sich ausweislich der Gesetzesbegründung um besondere Ereignisse im Interesse der Bürger, der Besucher und der Kommune. Mit der Neufassung der gesetzlichen Regelung hat der Gesetzgeber insoweit auf die sich aus der Anlassrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urteil vom 11.11.2015 – 8 CN 2.14 –, Rn. 23 f.; Beschluss vom 18.12.1989 – 1 B 153.89 –) resultierenden Umsetzungsschwierigkeiten für die Kommunen reagiert. Er hat dabei ausdrücklich klargestellt, diese

Rechtsprechung sei auf die neue Regelung nicht übertragbar, so dass der Verordnungsgeber insbesondere von der Prognoseentscheidung zu den Besucherzahlen befreit werde. Der Gesetzestext werde stattdessen an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angepasst. Diese fordere für eine Ausnahme zur grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsruhe lediglich einen gewichtigen Sachgrund (BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, Rn. 152 f., 157 f., 181). Die örtlichen Ordnungsbehörden ihrerseits müssten aber prüfen, ob Sachgründe von hinreichendem Gewicht gegeben seien.

Vgl. LT-Drs. 17/1046, S. 103 ff.; siehe auch Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand, LT-Vorlage 17/262, S. 5 ff., Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW, LT-Stellungnahme 17/197, S. 2 ff., und Stellungnahme von Schink/Ley, LT-Stellungnahme 17/177, S. 2 ff.

Der Landesgesetzgeber wollte danach insbesondere der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen, wonach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber enthält, der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert. Gesetzliche Schutzkonzepte für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe müssen danach diese Tage erkennbar als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Hinsichtlich der Ladenöffnung bedeutet dies, dass die Ausnahme eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potenzieller Käufer genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. 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. Dem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Gebot kommt generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt

wird und je weitergreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 152 f., 156 ff.

Bei der Beurteilung, ob das verfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Gebot beachtet wird, können neben der Wahrung gleich- oder höherwertiger Schutzgüter nur solche Sachgründe als hinreichend gewichtige Ausnahmen anerkannt werden, die ein Arbeiten „trotz des Sonntags“ aus gesellschaftlichen oder technischen Gründen notwendig machen oder als „Arbeit für den Sonntag“ den Bürgern eine individuelle Gestaltung ihres Tages der Arbeitsruhe ermöglichen sollen. Diese in diesem Zusammenhang ausdrücklich erwähnte, seit jeher erfolgende, einfachrechtlich vorzunehmende Bildung begrenzender Fallgruppen, in denen eine Rechtfertigung dafür gegeben wird, weshalb Arbeit gerade an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden soll, ist erkennbar gemeint, wenn das Bundesverfassungsgericht Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Ladenöffnung nur für zulässig erachtet, wenn für sie – jenseits unbeachtlicher bloßer wirtschaftlicher Umsatzinteressen und alltäglicher Erwerbsinteressen – ein dem Sonntagsschutz gerecht werdender Sachgrund gegeben ist.

Vgl. in diesem Sinne bereits BVerfG, Urteil vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10 = juris, Rn. 180, Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band 3, 3. Aufl. 2018, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 28 ff.; Unruh, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 33 ff., 37 ff.

Nur bei der dem Gesetzgeber durch den verfassungsrechtlichen Schutz- und Gestaltungsauftrag aufgegebenen Benennung und Zuordnung möglicher begrenzender Ausnahmeregelungen zu den Fallgruppen der „Arbeit trotz des Sonntags“ sowie der „Arbeit für den Sonntag“ sowie zur Wahrung dem Sonn- und Feiertagsschutz gleich- oder höherwertiger Schutzgüter steht ihm ein weiter Ein-

schätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Erlaubte Tätigkeiten sind nur dann mit dem Wesen des Sonntags vereinbar, wenn sie sich gerade im Lichte der Zweckbestimmung des grundsätzlich arbeitsfreien Sonntags als billigenswert und förderungswürdig erweisen. Das ist nur dann der Fall, wenn sich der jeweilige Sonntag aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Zweckbestimmung als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung trotz vorgesehener Ausnahmen von Grund auf von den Werktagen gerade dadurch unterscheidet, dass an den Sonn- und Feiertagen grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen soll. Mit der Zweckbestimmung der Sonn- und Feiertage stehen deshalb Arbeiten nicht im Einklang, die sich, wie beispielsweise grundsätzlich alle Erwerbsvorgänge, nach ihrem Zweck, ihrer Ausgestaltung und ihrem Erscheinungsbild im öffentlichen Leben als typisch werktägliche Lebensvorgänge darstellen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 135, 152 f., 154 f.; BVerwG, Urteile vom 25.8.1992 – 1 C 38.90 –, BVerwGE 90, 337 = juris, Rn. 20 ff., 23, 26, 30 f., und vom 15.3.1988 – 1 C 25.84 –, BVerwGE 79, 118 = juris, Rn. 26 f.; Ehlers, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 8.

Nur in diesem Rahmen, der sich als verfassungsrechtlich unantastbarer Kernbestand der Sonn- und Feiertagsruhe darstellt, darf der Gesetzgeber auch andere Belange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen sowie auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten, Rücksicht nehmen. Allerdings führt der Schutz der Verwirklichung von Freizeitwünschen der Bürger insoweit zu einem Konflikt, als diese auf die Bereitstellung von Leistungen angewiesen sind, die den Arbeitseinsatz der Anbieter solcher Leistungen erfordern.

Vgl. BVerfG, Urteile vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 155, und vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10 = juris, Rn. 177 ff.; Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band 3, 3. Aufl. 2018,

Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 25 ff.; ferner Kori-
oth, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 140
GG/Art. 139 WRV, Rn. 23 ff.

Eine vom Gesetz- oder Ordnungsgeber vorzunehmende begrenzende Würdigung dahingehend, ob nach diesem Verständnis hinreichend gewichtige Sachgründe gegeben sind, aus denen die Arbeitsruhe ausnahmsweise durchbrochen werden kann, ist aus Gründen der Wettbewerbsneutralität auch unter Gleichheitsgesichtspunkten geboten. Nur dann, wenn einer Gruppe „aus besonderem Anlass“ die – im Wettbewerb bedeutsame – Vergünstigung der ausnahmsweisen Ladenöffnungsbefugnis eröffnet wird, ist es gerechtfertigt, diese Vergünstigung denen zu versagen, für die kein vergleichbarer besonderer Anlass besteht.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR
2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris,
Rn. 171.

Sowohl der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit als auch der einzelne Freigaben beschließende Ordnungsgeber haben ihrer Einschätzung dabei zu Grunde zu legen, dass der Ladenöffnung nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Sonn- und Feiertagsschutz großes Gewicht zukommt. Das Erreichen des Ziels des Sonntagsschutzes setzt das Ruhen der typischen werktäglichen Geschäftigkeit voraus. Gerade die Ladenöffnung prägt aber wegen ihrer öffentlichen Wirkung den Charakter des Tages in besonderer Weise. Von ihr geht eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit und Betriebsamkeit aus, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird. Diese Wirkung wird nicht nur durch die in den Verkaufsstellen tätigen Arbeitnehmer und sonstigen Beschäftigten ausgelöst, sondern auch durch die Kunden. Sie erfasst überdies den Straßenverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr in seiner Dichte und hat Rückwirkungen auf dessen Beschäftigte wie auch den verkehrsverursachten Lärm. Auf diese Weise bestimmt die Ladenöffnung maßgeblich das öffentliche Bild des Tages. Damit werden notwendig auch diejenigen betroffen, die weder arbeiten müssen noch einkaufen wollen, sondern Ruhe und seelische Erhebung suchen. Durch die maximale Ausweitung der werktäglichen Öffnungszeiten auf 24 Stunden, die, wenn von ihnen Gebrauch

gemacht wird, mit entsprechendem Personaleinsatz verbunden ist, gewinnt die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen noch mehr an Bedeutung und Gewicht. Schließlich fällt ins Gewicht, dass der Landesgesetzgeber gerade der Berufsausübungsfreiheit der Verkaufsstelleninhaber wie auch der allgemeinen Handlungsfreiheit potenzieller Kunden bereits in weitem Umfang Rechnung getragen hat.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 165-170; siehe hierzu auch OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 51 ff., 65.

Gemessen an diesen landesgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben muss eine Veranstaltung nach Charakter, Größe und Zuschnitt ein hinreichendes Gewicht haben, um den öffentlichen Charakter des Tages prägen und die mit der jeweiligen Ladenöffnung beabsichtigte Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Regel der Sonn- und Feiertagsruhe rechtfertigen zu können.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 110 ff., unter Hinweis auf Schink/Ley/van Schewick, DVBl. 2018, 965, 971; Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie NRW, Anlage zur Anwendungshilfe für die Kommunen und den Handel im Umgang mit dem neugefassten § 6 LÖG NRW (Stand: Februar 2019), S. 8 f., https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/1902_anlage_zu_anwendungshilfe_loeg_ueberarbeitung_final_fuer_homepage_18032019_0.pdf.

Dieses Erfordernis findet seinen Niederschlag auch in der gegenüber der früheren Rechtslage insofern unveränderten Begrifflichkeit in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG NRW, als danach weiterhin „örtliche Feste, Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen“ zur Rechtfertigung von Sonntagsladenöffnungen dienen sollen. Mit diesen Begriffen, die aus der früheren bundesrechtlichen Regelung übernommen worden sind, sind seit jeher nur solche Veranstaltungen gemeint, die einen „beträchtlichen Besucherstrom“ anziehen, so dass der Besucherstrom also nicht erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst wird.

Vgl. so bereits BVerwG, Beschluss vom 18.12.1989 – 1 B 153.89 –, GewArch 1990, 143 = juris, Rn. 5, unter Hinweis auf BR-Drs. 310/54, S. 23 f.

Deshalb obliegt es dem Ordnungsgeber in Fällen dieser Art, sich in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung zu verschaffen. Zwar bestehen keine selbständigen Verfahrenspflichten bei Erlass der Verordnung. Jedoch geht es zu Lasten des Normgebers, wenn sich entgegen seiner Obliegenheit aus den Sitzungsunterlagen und den sonstigen Umständen der Beschlussfassung nicht feststellen lässt, ob prognostisch schlüssig und vertretbar angenommen worden ist, dass die Veranstaltung von hinreichend prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ist. Nur wenn diese Annahme auf der Grundlage weiterer, dem Rat bei seiner Beschlussfassung nicht vorliegender Informationen im Ergebnis vertretbar ist, kann eine fehlende Dokumentation in den Verwaltungsvorgängen unschädlich sein.

Vgl. im Zusammenhang mit einer geforderten Besucherprognose BVerwG, Urteile vom 12.12.2018 – 8 CN 1.17 –, GewArch 2019, 204 = juris, Rn. 24 ff., und vom 11.11.2015 – 8 CN 2.14 –, BVerwGE 153, 183 = juris, Rn. 22 ff., 36; siehe ähnlich bereits OVG NRW, Beschluss vom 25.5.2018 – 4 B 707/18 –, StGR 2018, 34 = juris, Rn. 18 ff., m. w. N.

a) Liegt eine Veranstaltung oder ein sonstiges besonderes Ereignis in diesem Sinne vor, das selbst einen „beträchtlichen Besucherstrom“ auslöst, soll die gesetzliche Vermutung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW den Nachweis über das Vorliegen des Sachgrundes erleichtern, sofern eine (räumliche und zeitliche) Beziehung zwischen den zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen und der Veranstaltung besteht. Ohne die Prüfung, ob die Veranstaltung oder die Ladenöffnung einen größeren Kundenkreis anzieht, soll die Ladenöffnung nur unter der Voraussetzung zulässig sein, dass auch eine derartig gewichtige örtliche Veranstaltung stattfindet, die nicht zusammenhanglos neben der Ladenöffnung steht.

Vgl. LT-Drs. 17/1046, S. 105, 110.

Gerade bei Veranstaltungen, die einen „beträchtlichen Besucherstrom“ anziehen, ist diese Vermutungsregel verfassungsrechtlich ohne Verletzung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses dann zulässig, wenn sich die Ladenöffnungsmöglichkeit im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung bezieht und zeitgleich mit ihr stattfindet. Das gilt erst recht, wenn sich eine Veranstaltung, gerade wenn sie auf Grund ihrer konkreten Ausgestaltung die Eindrücke in einem eng gefassten Veranstaltungsbereich maßgeblich prägen kann, räumlich im Wesentlichen auf einen begrenzten Straßeneinzugsbereich beschränkt und sie wegen ihrer engen räumlichen Begrenzung ohnehin von vergleichsweise geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ist, die Ruhe insbesondere in angrenzenden und entfernteren Bereichen gewahrt bleibt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 187; OVG NRW, Beschluss vom 25.4.2019 – 4 B 517/19.NE –, juris, Rn. 41; siehe hierzu auch BVerwG, Urteil vom 11.11.2015 – 8 CN 2.14 –, BVerwGE 153, 183 = juris, Rn. 22.

Die durch die Vermutungsregelung mögliche Vereinfachung der den örtlichen Ordnungsbehörden aufgegebenen Prüfung eines Sachgrundes von hinreichendem Gewicht ergibt sich nur dann, wenn sich die Ladenöffnung räumlich und zeitlich im Wesentlichen an der Veranstaltung orientiert. In Fällen dieser Art trägt die durch die Veranstaltung vorgegebene Begrenzung nach Auffassung des Landesgesetzgebers die auch vor dem Hintergrund der zu wahrenden Wettbewerbsneutralität und mit Blick auf die Durchbrechung der Sonn- und Feiertagsruhe verfassungsrechtlich erforderliche, aber auch ausreichende Rechtfertigung in sich.

b) Soweit die Ladenöffnung wegen der weiterreichenden Ausstrahlungswirkung einer besonders attraktiven oder umfangreichen Veranstaltung nicht nur auf ihr Umfeld begrenzt werden oder zeitlich von der Veranstaltung abweichen soll, greift die Vermutungsregelung zur Nachweiserleichterung hingegen nicht mehr ein. Dennoch muss sich im Einzelfall die Verkaufsstellenöffnung noch schlüssig

und vertretbar in Verbindung zum Veranstaltungsgeschehen bringen lassen. Dies kann anhand einer vergleichenden Besucherprognose geschehen. Hierauf ist der Verordnungsgeber aber nicht festgelegt. Der Gesetzgeber hat es mit seinem Hinweis auf die in diesem Zusammenhang in der Gesetzesbegründung angesprochene Rechtsprechung des erkennenden Senats ebenfalls für ausreichend gehalten, bereits ohne schematische Bezifferung erwarteter Besucherzahlen die öffentliche Wirkung von außergewöhnlichen Großveranstaltungen zumindest in einem Bereich vertretbar als prägend anzusehen, in dem die jeweilige Veranstaltungsatmosphäre (wie insbesondere bei Messen, Stadtfesten, Weihnachtsmärkten) deutlich spürbar wird. Dieser Bereich lässt sich nachvollziehbar etwa auch danach bestimmen, wo veranstaltungsbedingt erfahrungsgemäß Hotelbetten durch auswärtige Besucher ausgebucht sind oder öffentliche Parkplätze und Parkhäuser schon ohne Geschäftsöffnungen nahezu vollständig ausgelastet wären. Dies gilt insbesondere, wenn zusätzlich Besuchergruppen in nennenswertem Umfang in Bussen oder Sonderzügen anreisen oder Shuttlebusse eingerichtet sind, wie dies etwa bei besucherstarken Publikumsmessen oder besonders attraktiven Stadtfesten sowie Weihnachtsmärkten der Fall ist.

Vgl. LT-Drs. 17/1046, S. 105, unter Hinweis auf OVG NRW, Beschluss vom 5.5.2017 – 4 B 520/17 –, NVwZ-RR 2017, 868 = juris, Rn. 22 f. (Internationale Fachmesse); siehe dazu auch OVG NRW, Beschlüsse vom 27.9.2017 – 4 B 1193/17 –, juris, Rn. 25 (Stadtfest), und vom 7.12.2017 – 4 B 1538/17 –, DVBl. 2018, 261 = juris, Rn. 20 ff. (Weihnachtsmarkt); zusammenfassend Sarnighausen, NWVBl. 2018, 221, 224; zustimmend und auf die durch divergierende aktuelle Rechtsprechung entstandene Rechtsunsicherheit hinweisend Schmitz/Neubert, NVwZ 2018, 704, 705 f.; nur im Ergebnis ähnlich BVerwG, Urteil vom 12.12.2018 – 8 CN 1.17 –, GewArch 2019, 204 = juris, Rn. 27.

Dieser Einschätzung liegt die Erwägung zu Grunde, dass sich allein aus einer zahlenmäßigen Betrachtung der ohnehin nur mit hohen Unsicherheiten grob abzuschätzenden Besucherzahlen die öffentliche Wirkung einer Veranstaltung nicht stets ableiten lässt. Zwar kann die prägende Wirkung einer Veranstaltung umso weniger angenommen werden, je deutlicher die Zahl der allein durch die Veran-

staltung angezogenen Besucher hinter der Zahl der von den geöffneten Verkaufsstätten angezogenen Besucher zurückbleibt. Für die verfassungsrechtlich maßgebliche Frage, ob die öffentliche Wirkung einer Veranstaltung den öffentlichen Charakter des Tages prägt, ist aber letztlich entscheidend, inwieweit der öffentliche Charakter des Tages ohnehin in einem Umfang durch Veranstaltungsbesucher gestört ist, der die Öffnung von Verkaufsstätten im Veranstaltungsbereich rechtfertigt.

Vgl. bereits OVG NRW, Beschluss vom 25.4.2019 – 4 B 517/19.NE –, juris, Rn. 40.

Der hiervon abweichenden Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach eine anlassgebende Veranstaltung – und nicht die Ladenöffnung – das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags nur dann präge, wenn im Sinne einer notwendigen Bedingung die Veranstaltung nach einer bei Erlass der Norm anzustellenden Prognose für sich genommen – auch ohne die Ladenöffnung – einen erheblichen Besucherstrom anziehe, der die bei einer alleinigen Ladenöffnung – ohne die Veranstaltung – zu erwartende Besucherzahl übersteige,

vgl. BVerwG, Urteile vom 11.11.2015 – 8 CN 2.14 –, BVerwGE 153, 183 = juris, Rn. 24 f., und vom 22.12.2018 – 8 CN 1.17 –, GewArch 2019, 204 = juris, Rn. 19 ff., 21,

hat der Landesgesetzgeber, auch soweit die Vermutungsregelung nach § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW nicht eingreift, im Rahmen seines Regelungskonzepts ausdrücklich widersprochen. Er wollte damit vor allem Existenz und Bestehen von vielfältigen stationären Verkaufsstellen im zunehmenden Wettbewerb insbesondere mit dem Onlinehandel fördern, soziale und gesellschaftliche Veränderungen aufgreifen und in den Grenzen des Verfassungsrechts für Gemeinden eine rechtssichere Möglichkeit schaffen, eine ausnahmsweise Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen freizugeben.

Vgl. LT-Drs. 17/1046, S. 100 ff., 103, 105.

c) Der Landesgesetzgeber war im Rahmen seines weiten Spielraums bei der Festlegung von Ausnahmetatbeständen von der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen im Zusammenhang mit besonderen örtlichen Veranstaltungen verfassungsrechtlich nicht daran gehindert, ein Schutzkonzept zu entwickeln, das ohne – die kommunale Praxis in ihrem Bestreben nach Rechtssicherheit nicht selten überfordernde und zur Heranziehung nicht aussagekräftiger Zahlen verleitende – vergleichende Besucherprognosen auskommt, sofern auf andere Weise vertretbar angenommen wird, dass das öffentliche Bild des Tages durch die Anlassveranstaltung geprägt wird und hierdurch der Ausnahmecharakter einer sonn- oder feiertäglichen Ladenöffnung im Ergebnis gewahrt bleibt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 135, 152, 155; OVG NRW, Beschlüsse vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 109, und vom 27.4.2018 – 4 B 571/18 –, NWVBl. 2018, 341 = juris, Rn. 19 ff.

Im Rahmen der grundrechtlich verankerten (hier nach Art. 9 Abs. 1 GG) staatlichen Schutzpflicht zur verfassungsrechtlich vorgegebenen Wahrung der generellen Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV ist es nämlich nicht Sache der Gerichte, sondern des jeweils zuständigen (Bundes- oder Landes-) Gesetzgebers, ein Schutzkonzept aufzustellen und normativ umzusetzen. Dabei kommt ihm ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Die Gerichte können die Verletzung einer solchen Schutzpflicht nur feststellen, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 135, 138, 144, 149 f.; BVerwG, Urteil vom 15.3.1988 – 1 C 25.84 –, BVerwGE 79, 118 = juris, Rn. 23 ff.

Hieran gemessen hält der Senat die ausdrückliche und zweifelsfreie landesgesetzliche Vorgabe, auf das Erfordernis einer Besucherprognose im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu verzichten, die in Gestalt der gesetzlichen Vermutung nach § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW sowie der im Rahmen eines Regelbeispiels verwendeten Formulierung „im Zusammenhang“ (statt früher „aus Anlass“) im Gesetzeswortlaut selbst Niederschlag gefunden hat, für verfassungsrechtlich zulässig. Er ist nach Art. 20 Abs. 3 GG an dieses maßgebliche Landesrecht gebunden und sieht auf der Grundlage der gesetzlichen Neuregelung in Nordrhein-Westfalen keinen Spielraum mehr, insoweit – etwa aus Gründen der Einheitlichkeit der Rechtsprechung – mit dem Bundesverwaltungsgericht – in Nordrhein-Westfalen contra legem – eine derartige Besucherprognose zu verlangen.

Angesichts eines derart weiten Spielraums, der – wie ausgeführt – im Wesentlichen nur für die gesetzgeberische Benennung und Zuordnung begrenzender grundsätzlich wettbewerbsneutraler Ausnahmeregelungen zu den Fallgruppen der „Arbeit trotz des Sonntags“ sowie der „Arbeit für den Sonntag“ verfassungsrechtlich eingeräumt ist, ist die beschriebene landesrechtliche Regelung zur vereinfachten Zulassung verkaufsoffener Sonntage im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen zur Wahrung von grundsätzlich arbeitsfreien Sonn- und Feiertagen nicht völlig ungeeignet. In nachvollziehbar durch eine besondere Veranstaltung geprägten Bereichen durfte der Gesetzgeber an einer beschränkten Anzahl von Sonn- und Feiertagen auch den Verbraucherinteressen größere Bedeutung beimessen und insoweit das ansonsten geschützte Arbeitnehmerinteresse an festen arbeitsfreien Zeiten noch etwas weiter zurücktreten lassen. Bei anderen traditionell anerkannten und in den vergangenen Jahren ausgeweiteten Ausnahmen vom grundsätzlichen sonntäglichen Ladenöffnungsverbot etwa in Kur-, Erholungs- und Ausflugsgebieten, an Bahnhöfen, Flughäfen oder Tankstellen, die typischerweise einen andernorts sonntags ausbleibenden besonderen Besucherverkehr auslösen oder anziehen, kommt es gleichfalls nicht verfassungsrechtlich zwingend darauf an, dass an Sonn- und Feiertagen geöffnete Verkaufsstellen stets zumindest prognostisch vorwiegend auch tatsächlich von Erholungssuchenden, Ausflugs Gästen oder Reisenden in Anspruch genommen werden und

die Kunden auf umfangreichere Einkäufe des täglichen Bedarfs verzichten. Bei ebenso seit langem anerkannten Ausnahmen anlässlich von Messen, Märkten oder sonstigen besonderen Ereignissen mit großem Besucherandrang kann nicht verfassungsrechtlich zwingend etwas anderes gelten. Auch hier darf der Gesetzgeber vorsorgen, dass ein bei besonderen Anlässen bestehendes Kaufbedürfnis befriedigt werden kann. Ebenso wie bei anderen typisierenden Sonderregelungen, die keine Besucherprognose erfordern, wird auch die Wettbewerbssituation der nicht privilegierten Verkaufsstätteninhaber nicht unangemessen beeinträchtigt, wenn der Gesetzgeber zur moderaten Förderung des Einzelhandels, aber auch aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität und der Rechtssicherheit eine sachlich vertretbare typisierende Vermutungsregelung schafft und das Instrumentarium des Verordnungsgebers zur Abschätzung des durch eine Veranstaltung geprägten Bereichs nicht zu sehr einengt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10 = juris, Rn. 149 f., 171, die nur noch eingeschränkte Rechtfertigungskraft der ausgeweiteten Ausnahmebestimmungen zum Erwerb von „Reisebedarf“ bringt allerdings die abweichende Meinung der vier überstimmten Richter mit ihren beachtlichen Gegenargumenten zum Ausdruck, Rn. 153 ff., 172; siehe hinsichtlich des an Tankstellen angebotenen Reisebedarfs, der mittlerweile nicht mehr nur an Kunden der Hauptleistung abgegeben werden darf (vgl. § 8 LÖG NRW, § 6 LadSchIG), bereits BVerwG, Urteil vom 26.10.1993 – 1 C 17.91 – BVerwGE 94, 244 = juris, Rn. 20, 23.

Das Bundesverfassungsgericht selbst hat in seiner Entscheidung zu den Berliner Ladenöffnungszeiten die landesrechtlich vorgesehene Möglichkeit, die Öffnung von Verkaufsstellen an höchstens vier Sonn- oder Feiertagen durch Allgemeinverfügung bei einschränkender Auslegung für verfassungsgemäß gehalten, ohne eine vergleichende Besucherzahlprognose hierfür zu fordern. Da die Freigabe durch Allgemeinverfügung erfolge, bedürfe es einer Verwaltungsentscheidung, die die Möglichkeit eröffne, die jeweils betroffenen Interessen und Rechtsgüter konkret in eine Abwägung einzubeziehen. Nach der Wertung des Art. 139 WRV sei ein öffentliches Interesse solchen Gewichts zu verlangen, das Ausnahmen

von der Arbeitsruhe rechtfertigt. In diesem Zusammenhang hat es aus der Gesetzesbegründung zitiert, wonach dies bei "besondere[n] Ereignisse[n] im Interesse der Berliner und Touristen" möglich sein sollte. Ebenso wenig hat es beanstandet, dass in Berlin Verkaufsstellen aus Anlass besonderer Ereignisse, insbesondere von Firmenjubiläen und Straßenfesten, öffnen dürfen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 164 ff., 179 ff., 186; hierzu auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 20.3.2019 – 6 S 325/17 –, juris, Rn. 74 ff.; OVG Berlin-Bbg., Beschluss vom 23.1.2018 – OVG 1 S 4.18 –, NVwZ 2018, 756 = juris, Rn. 16.

Die davon abweichende Annahme des Bundesverwaltungsgerichts, wonach sich die prägende Wirkung einer Veranstaltung ausschließlich im Wege einer – in einer bestimmten Weise vorzunehmenden vergleichenden – Besucherprognose verfassungsrechtlich vertretbar beurteilen lasse,

vgl. BVerwG, Urteil vom 22.12.2018 – 8 CN 1.17 –, GewArch 2019, 204 = juris, Rn. 19 ff., 21 f.,

verengt den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hingegen auf praktisch nur noch eine zulässige Abschätzungsmethode, selbst wenn hieran keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Als grundgesetzlich zwingende Vorgabe verstanden käme es insoweit zudem zu einer bundesweiten Vereinheitlichung, obwohl die Länder nach höchstrichterlicher Rechtsprechung anerkanntermaßen keine bundeseinheitlichen Vorschriften zum Schutz des Sonntags erlassen müssen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 15.3.1988 – 1 C 25.84 –, BVerwGE 79, 118 = juris, Rn. 25.

Würde der Senat entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts notwendig eine vergleichende Besucherprognose fordern, würde im Übrigen nicht nur der weite Entscheidungsspielraum des demokratisch gewählten Landesgesetzgebers zu weit eingeengt. Das Gericht würde hierdurch auch – be-

zogen auf die konkrete Ausgestaltung zulässiger Ausnahmefallgestaltungen – unzulässigerweise etwaige eigene materielle Gerechtigkeitsvorstellungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.11.2018 – 1 BvR 318/17 u. a. –, NJW 2019, 351 = juris, Rn. 31 f., sowie Urteil vom 11.7.2012 – 1 BvR 3142/07 u. a. –, BVerfGE 132, 99 = juris, Rn. 74 f.

Erweist sich das gesetzlich vorgesehene Instrumentarium bei anlassbezogenen Ladenöffnungen mithin nicht als völlig unzulänglich, um das verfassungsrechtlich gebotene Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes ohne Verletzung der gebotenen Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten, muss dem Gesetzgeber zumindest Zeit gegeben werden, dieses Konzept auf seine Tauglichkeit und Angemessenheit hin zu beobachten. Er wird nur dann und insoweit von Verfassungs wegen zu Korrekturen veranlasst sein, wenn sich hinreichend nachhaltig eine Unstimmigkeit des neuen Konzepts erweisen oder sich zeigen sollte, dass die Wettbewerbs- und Vollzugsgleichheit praktisch nicht erreichbar ist.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10 = juris, Rn. 151; Koriath, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 140 GG/Art. 139 WRV, Rn. 36 ff., 38.

2. Bezogen auf die weiteren Ziele nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW – Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots, Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren, sowie Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort – bedarf es einer deutlich weitergehenden einschränkenden verfassungskonformen Auslegung. Die dort genannten Ziele, die mit an Sonn- oder Feiertagen ausnahmsweise zulässigen Verkaufsstellenöffnungen verfolgt werden sollen, nehmen anders als die Vorgaben für Ladenöffnungen im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG NRW keine tatbestandliche Begrenzung auf hinreichend gewichtige Ausnahmefallge-

staltungen vor, die bereits bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen das verfassungsrechtlich geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis absichern könnte.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 30 ff., 39, unter umfangreicher Auswertung der Entstehungsgeschichte und der Gesetzesmaterialien, sowie vom 25.4.2019 – 4 B 480/19.NE –, StGR 2019, 34 = juris, Rn. 24 ff., 37.

Insoweit hat sich der Gesetzgeber gerade nicht auf gesetzliche Tatbestände beschränkt, die im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers Festlegungen von Ausnahmefallgestaltungen für Arbeiten „trotz“ des Sonntags oder „für“ den Sonntag treffen oder zur Wahrung der grundsätzlichen Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen zumindest gleichrangiger Schutzgüter dienen. Er hat vielmehr neben hinreichend gewichtigen Ausnahmegründen auch eine Reihe von Wünschen des Handels, der Kommunen und beratender Gutachter berücksichtigt, die sich hierunter nicht mehr vertretbar fassen lassen. Ohne die schon in der bisherigen Senatsrechtsprechung geforderte einschränkende Auslegung würden die Ausnahmetatbestände nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW trotz der zeitlich begrenzenden Vorgaben hierfür erheblich hinter dem Schutzziel eines grundsätzlich arbeitsfreien Sonntags zurückbleiben. Überdies bieten diese Regelbeispiele aus sich heraus kein zur Wahrung der Wettbewerbsneutralität tragfähiges Differenzierungskriterium zur Entscheidung, welchen Verkaufsstellen ausnahmsweise die Ladenöffnung gestattet werden soll und welchen sie sachlich gerechtfertigt verwehrt werden darf.

Vgl. zu diesem Erfordernis bei verkaufsoffenen Sonntagen der Sache nach schon BVerfG, Urteil vom 16.1.2002 – 1 BvR 1236/99 –, BVerfGE 104, 357 = juris, Rn. 43 ff.

Dies gilt gerade in für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereichen, in denen der Charakter des Tages nicht ohnehin schon durch ein veranstaltungsbedingt erhöhtes Besucheraufkommen und die hierdurch dort ausgelöste Geschäftigkeit maßgeblich (vor-)geprägt ist.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 120 ff., und vom 25.4.2019 – 4 B 480/19.NE –, StGR 2019, 34 = juris, Rn. 49.

Bei Ladenöffnungen, mit denen lediglich die Ziele des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW verfolgt werden sollen, würde sich der jeweilige Sonntag im Bereich der Ladenöffnung nicht mehr von Grund auf von den Werktagen durch grundsätzlich ruhende Erwerbstätigkeit unterscheiden. In all diesen Fallgestaltungen sollen die mit ihnen jenseits des Umsatzinteresses des Handels und des Konsuminteresses der Kunden verfolgten gesellschaftlichen und standortpolitischen Ziele gerade dadurch erzielt werden, dass der Handel selbst, der Sonntags nach der Vorgabe des Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV grundsätzlich seine Arbeit einzustellen hat, Besucher anlocken soll, die nicht schon aus anderen Gründen „wegen des Sonntags“ anwesend sind. Der Handel soll mit der Anziehungskraft, die eine Verkaufsstellenöffnung als solche auslöst, also selbst den Rechtfertigungsgrund für die ausnahmsweise Ladenöffnung gerade durch das Ausdehnen werktäglicher Geschäftigkeit auf Sonn- und Feiertage schaffen. Dadurch unterscheiden sich diese Zielrichtungen grundlegend von dem Rechtfertigungsansatz nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG NRW sowie von allen anderen bisher anerkannten Rechtfertigungsansätzen für den Charakter des Tages tendenziell gefährdende Ausnahmen von der grundsätzlichen Arbeitsruhe, nach denen stets an Feiertagen auftretende besondere Verkaufs- oder Arbeitsbedürfnisse verlangt worden sind, auf die von der Ausnahme profitierende Verkaufsstellen oder sonstige Arbeitgeber keinen Einfluss hatten.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 27.4.2018 – 4 B 571/18 –, GewArch 2018, 431 = juris, Rn. 43; allgemein dazu etwa schon von Campenhausen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 3, 4. Aufl. 2001, Art. 140 GG/Art. 139 WRV Rn. 41, m. w. N.; zum besonderen Bereich der Industrie OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 123.

Wegen des Fehlens eines außerhalb der Verkaufsstellen liegenden Einkaufsbedürfnisses laufen insbesondere die Rechtfertigungsgründe, nach denen die Verkaufsstättenfreigabe dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dienen (Nr. 2) oder die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort steigern (Nr. 5) soll, nicht nur darauf hinaus, dass sich der Charakter des betreffenden Tages in den betroffenen Bereichen unzulässigerweise als typisch werktätlich geprägt darstellt. Ohne verfassungskonform einschränkendes Verständnis wären diese Rechtfertigungsansätze weitergehend über das Auslösen werktätlicher Geschäftigkeit hinaus sogar darauf angelegt, den alltagstypischen kommunalen Standortwettbewerb des stationären Einzelhandels auf den grundsätzlich arbeitsfreien Sonntag an einzelnen Tagen auszuweiten. Die werktätliche Geschäftigkeit würde dabei ohne sachliche Rechtfertigung hierfür sogar durch den zusätzlichen Wettbewerbsvorteil gesteigert, der darin läge, dass Geschäfte aus Gründen der Standortförderung gerade dann geöffnet hätten, wenn andere geschlossen haben müssten. Insbesondere durch die hierdurch erzeugten außergewöhnlich hohen Umsätze erklärt sich das besonders große Interesse des Handels, ausnahmsweise an Sonntagen öffnen zu dürfen. Dem dadurch auf andere kommunale Einzelhandelsstandorte ausgeübten zusätzlichen Wettbewerbsdruck neben dem schon jetzt als unzutraglich empfundenen Onlinehandel könnten sich diese ohne entsprechende Ausweitung der Ladenöffnung kaum mehr entziehen, wodurch eine schleichende Aushöhlung der Sonntagsruhe eingeleitet wäre. Eine derartige Erzeugung einer mehr als werktätlichen Geschäftigkeit in einem bestimmten Bereich ausschließlich durch den Handel ist, soweit sie nicht ausnahmsweise der Versorgung aus anderen Gründen angezogener Besucher oder höherrangigen Schutzgütern dient, mit der grundsätzlichen Arbeitsruhe an den betroffenen Sonn- oder Feiertagen schlechterdings unvereinbar. Sie verkehrte die grundsätzliche Arbeitsruhe in ihr Gegenteil. Mit einer so verstandenen Zielrichtung würden diese Gründe offenkundig dem grundrechtlichen Mindestschutz des jeweiligen Sonntags nicht mehr gerecht, zumal für die Befriedigung des Erwerbsinteresses der Einzelhandelsbetriebe – auch soweit hieran gesellschafts- oder standortpolitische Interessen geknüpft sind – die an Werktagen mittlerweile unbegrenzten Öffnungszeiten grundsätzlich ausreichen.

Vgl. BVerfG, Urteile vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 170, und vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10 = juris, Rn. 144.

Für die der Stärkung von innerörtlichen Lagen durch die Regelbeispiele für ein öffentliches Interesse an der sonntäglichen Ladenöffnung nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LÖG NRW (zum Erhalt, zur Stärkung oder zur Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche) und Nr. 4 (zur Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren) gilt nichts grundsätzlich Anderes. Auch sie ermöglichen ohne verfassungskonform einschränkende Auslegung zumindest in den von ihnen regelmäßig besonders durch Einzelhandel geprägten Bereichen an den ausgewählten Tagen eine nicht weiter begrenzte Erzeugung einer mehr als werktäglichen Geschäftigkeit, ohne dass dies für sich genommen im Lichte der Zweckbestimmung der grundsätzlichen sonntäglichen Arbeitsruhe vertretbar generell als förderungsfähig angesehen werden kann.

Zudem ist bei einer derart pauschalen und nicht hinreichend differenzierten und begrenzten Möglichkeit zur Erweiterung von Ladenöffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen ernsthaft zu befürchten, dass die ohnehin bereits angespannte Wettbewerbslage im stationären Einzelhandel, die nach Annahme des Gesetzgebers schon jetzt den Bestand zahlreicher Geschäfte gefährdet, um den Preis einer Erhöhung der zu bekämpfenden Gefahren noch weiter verschärft wird.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 84 ff., unter Hinweis unter anderem auf BVerfG, Urteil vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10 = juris, Rn. 127 ff., 144, 146.

Schließlich ist die sonntägliche Ladenöffnung insbesondere kein Instrument, einzelnen Geschäften in einem ohnehin schon hart umkämpften Wettbewerb jenseits besonderer örtlicher Rechtfertigungsgründe hierfür die Möglichkeit zu geben, am Sonntag zusätzliche Umsätze zu verschaffen, während dies anderen Marktkonkurrenten versagt wird.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 62, 93.

Die bloße Beschränkung möglicher Ausnahmen vom Ladenöffnungsverbot an Sonn- und Feiertagen durch § 6 Abs. 1 und 4 LÖG NRW auf wenige Tage im Jahr und einige Stunden am Tag reduzierte bei uneingeschränktem Verständnis der Regelbeispiele nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW lediglich den zeitlichen Umfang der zugelassenen Durchbrechung der Sonntagsschutzes, böte aber selbst nicht den erforderlichen gewichtigen Sachgrund. Anders ist dies in der Regel nur dann, wenn aus anderen Gründen ohnehin mit einem besonderen Besucherinteresse in einer Stadt zu rechnen ist und über den davon erfassten Bereich hinaus zum Ausgleich besonderer örtlicher Problemlagen oder struktureller Standortnachteile der Freigabebereich auf hiervon betroffene Bereiche (z. B. konkrete Gefahr verödender Innenstädte mit negativen Folgen auf örtliche Lebens- und Wohnverhältnisse sowie vorhandene Arbeitsplätze) erweitert werden soll.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 67 f., 120, vom 26.10.2018 – 4 B 1546/18 –, GewArch 2019, 30 = juris, Rn. 21 ff., und vom 27.4.2018 – 4 B 571/18 –, GewArch 2018, 431 = juris, Rn. 43; hierzu auch die gesetzgeberische Absicht, durch eine Kumulation verschiedener Sachgründe das Erfordernis der räumlichen Nähe zwischen Ladenöffnung und Veranstaltung zwar nicht aufzuheben, aber in seiner Bedeutung abzuschwächen, LT-Drs. 17/1046, S. 105.

Nur insoweit hat der Gesetzgeber vertretbar angenommen, dass sonntägliche Ladenöffnungen einen Beitrag zum Erhalt ernsthaft gefährdeter Versorgungsgebiete oder Innenstadtlagen leisten können, wenn diese Maßnahme durch weitere Förderinitiativen im Interesse der örtlichen Gemeinschaft ergänzt wird. Derartige Belange sind im Vergleich zu den Anliegen der grundsätzlichen Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen bei der erfolgten zeitlichen Begrenzung zugelassener Verkaufsstellenfreigaben zumindest gleichgewichtig.

a) Ausgehend von diesen Erwägungen nimmt der Senat die Wahrung des verfassungsrechtlich erforderlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei Anwendung von § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW in verfassungskonformer Auslegung nur dann an, wenn und insoweit die vom Gesetzgeber als schützenswert erachteten Belange – ein vielfältiger Einzelhandel, der Erhalt von Arbeitsplätzen, zentrale Versorgungsbereiche oder gar der Bestand kleiner Gemeinden, die trotz oder wegen maximaler Ausweitung werktäglicher Ladenöffnungszeiten (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 LÖG NRW) – konkret gefährdet erscheinen oder wenigstens nachweisbaren besonderen standortbedingten Wettbewerbsnachteilen unterliegen. Darüber hinaus ist zu beurteilen, ob sich die erkannten Gefahren oder Standortnachteile gerade um den Preis von Eingriffen in die grundsätzliche Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen durch vereinzelte Ausnahmeregelungen in einem Umfang bekämpfen lassen, der eine beabsichtigte Ausnahme rechtfertigt. Der einzelne Freigaben beschließende Ordnungsgeber hat seiner Entscheidung neben den Zielen des Landesgesetzgebers kraft Verfassungsrechts auch zu Grunde zu legen, dass der Ladenöffnung nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Sonn- und Feiertagsschutz großes Gewicht zukommt. Gerade die Ladenöffnung prägt wegen ihrer öffentlichen Wirkung den Charakter des Tages in besonderer Weise. Damit die Gründe nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW wenigstens in Kombination mit anderen Sachgründen das erforderliche Gewicht für eine Durchbrechung des Sonn- und Feiertagschutzes erlangen können, müssen deshalb besondere örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen) belegbar gegeben sein, die eine Durchbrechung der Arbeitsruhe sowie eine Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Wettbewerbsneutralität rechtfertigen können. Hierzu bedarf es zudem eines schlüssig verfolgten Gesamtkonzepts, im Rahmen dessen verkaufsoffene Sonntage geeignet erscheinen, den damit verfolgten legitimen Zielen jenseits des Umsatzinteresses des Handels zu dienen.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 25.4.2019 – 4 B 480/19.NE –, StGR 2019, 34 = juris, Rn. 41 ff., 61 ff., und vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 64 f., 129, unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 164 f.

Von der Eignung, von der jeweiligen Gemeinde ins Auge gefasste ausreichend gewichtige städtebauliche und gesellschaftspolitische Ziele im Zusammenhang mit der Einzelhandelsentwicklung zu fördern, ist etwa dann auszugehen, wenn es sich um eine Maßnahme handelt, die in einem Einzelhandelskonzept vorgesehen ist, das unter Berücksichtigung planungsrechtlicher Vorgaben aufgestellt und in der Lage ist, die Einzelhandelsentwicklung im gesamten Gemeindegebiet nachvollziehbar und widerspruchsfrei zu ordnen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 131, unter Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 9.6.2016 – 4 B 8.16 –, ZfBR 2016, 699 = juris, Rn. 9, sowie §§ 1, 17 LPIG NRW i. V. m. Nr. 6.5 LEP NRW.

b) Die an dieser Rechtsprechung in der Literatur geäußerte Kritik greift nicht durch. Der Senat hat insoweit nicht die zulässigen Grenzen richterlicher Auslegung überschritten, indem er dem Gesetz einen Inhalt gegeben hat, der vom Gesetzgeber nicht gewollt war.

So aber Friedrich, NWVBl. 2019, 185, 187 f., der dem Senat vorhält, nicht das Bundesverfassungsgericht angerufen zu haben, sowie Schink, GewArch 2019, 89, 95 f., der meint, eine verfassungskonforme Regelung könne denklogisch keiner verfassungskonformen Auslegung bedürfen; anders dagegen der Bericht des Wirtschaftsministers zu dieser Rechtsprechung vom 21.11.2018, LT-NRW APr 17/445, S. 30 ff., der die Senatsrechtsprechung als wichtige Handlungsanleitung für die Gemeinden ansieht.

Er hat wegen der in der Praxis zahlreicher Kommunen aufgetretenen Unsicherheiten lediglich als Hilfestellung für die kommunalen Verordnungsgeber bei

der ihnen obliegenden Abwägung – auch für künftige Fälle – herausgearbeitet, unter welchen Voraussetzungen es denkbar erscheint, im Einzelfall unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich tragfähig annehmen zu können, die (nicht von der Rechtsprechung, sondern vom Gesetzgeber entwickelten) strukturell völlig neuartig gefassten Ausnahmegründe für den Sonntagsverkauf könnten ausnahmsweise aus städtebaulichen oder gesellschaftspolitischen gewichtigen Gründen jenseits des insoweit unbeachtlichen bloßen Umsatz- oder Konsuminteresses zumindest ergänzend herangezogen werden. Für diese Abwägung hat der Gesetzgeber schon selbst klargestellt, dass ein Sachgrund im Einzelfall möglicherweise nicht für sich genommen ausreichend erscheinen könne, um eine Ladenöffnung zu rechtfertigen.

Vgl. LT-Drs. 17/1046, S. 102, 105.

Da der Gesetzgeber die von ihm für erforderlich gehaltene Abwägung nicht selbst vorgenommen, sondern unter Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten den kommunalen Ordnungsgebern übertragen hat, bekommt das Gesetz nicht dadurch einen anderen Inhalt, dass allgemeine Hinweise für die Abwägung aus der Gesetzesbegründung, die – im Gegensatz zur gesetzlichen Regelung selbst – verfassungsrechtlich nicht tragfähig sind, bei einer verfassungskonformen Gesetzesanwendung nur in verfassungsrechtlich zulässigen Grenzen berücksichtigt werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B 1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 39 ff., 118 ff., unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 179 ff.

Die in den Gesetzesmaterialien dokumentierte erklärte Absicht, Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen unbürokratisch in großzügigerem Umfang zuzulassen, lässt sich im Rahmen der Vermutungsregelung für Ladenöffnungen im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen realisieren, weil das Gesetz insoweit – wie ausgeführt – selbst eine verfassungsrechtlich zulässige begrenzende Ausnahmeregelung schafft. Da sich das hinsichtlich der übrigen – als Ausnahme-

gründe für die Arbeit „trotz“ des Sonntags oder „für“ den Sonntag ohne hinreichende Konturen gefasst und den Handel die Rechtfertigung für die Ladenöffnung selbst begründen lassenden – Fallgestaltungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW für sich genommen nicht mehr vertretbar annehmen lässt, bleibt insoweit die beabsichtigte Entbürokratisierung aus. Gleichwohl lässt das Gesetz Raum für eine Berücksichtigung solcher Gründe in verfassungsrechtlich zulässigem Umfang, weshalb der Senat auch insoweit nicht von der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung überzeugt ist und deshalb eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG ausscheidet. Auch im Gesetzgebungsverfahren war – soweit ersichtlich – wegen des Abwägungsauftrags an die Kommunen die Auffassung, das neue Gesetz lasse sich nicht mehr verfassungskonform auslegen, von niemandem vertreten worden.

Vgl. etwa die vor allem neue Rechtsunsicherheiten befürchtenden Stellungnahmen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände, LT-Stellungnahme 17/197, der Gewerkschaft ver.di, LT-Stellungnahme 17/199, des katholischen und evangelischen Büros, LT-Stellungnahme 17/201, von Achelpöhler, LT-Stellungnahme 17/216.

Der Versuch des Senats, seinem gesetzlichen Auftrag entsprechend angesichts der entstandenen Rechtsunsicherheit zeitnah für rechtsgrundsätzliche Klärung zu sorgen, beruht im Übrigen nicht auf dem unzutreffenden Schluss aus einem Einzelfall, die Gemeinden wollten weitreichende Ladenöffnungen realisieren, ohne die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

So aber Schink, GewArch 2019, 89, 93.

Die zahlreichen Fälle, die die gerichtliche Praxis in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren beschäftigt haben, zeigen vielmehr deutlich, dass bisher – möglicherweise auch angesichts bis 2016 fehlender Klagen gegen sonntägliche Ladenöffnungsfreigaben – zahlreiche Gemeinden über viele Jahre bereit waren, jenseits rechtfertigender Sachgründe unbürokratisch den Wünschen örtlicher Wirtschaftsförderungsvereine folgend beispielsweise sonntägliche Ladenöffnun-

gen für das gesamte Gemeindegebiet vorzusehen. Schon weil Ladenöffnungs- freigaben an Sonn- oder Feiertagen, wenn sie nicht bereits wegen des Zusammenhangs mit einer Veranstaltung gerechtfertigt sind, nach Annahme des Gesetzgebers geeignet erscheinen müssen, den mit ihnen verfolgten strukturellen, städtebaulichen, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielen zu dienen, müssen sie Teil eines schlüssig verfolgten Gesamtkonzepts sein. Andernfalls wäre – wie in der Vergangenheit vielfach zu beobachten – jenseits der Verletzung des Gebots der Wettbewerbsneutralität nicht sichergestellt, dass gegenläufige Politikansätze der Erreichung der verfolgten Ziele nicht entgegenwirken, zu der sonntägliche Ladenöffnungen auch nach Einschätzung des Gesetzgebers ohnehin nur einen begrenzten Beitrag zu leisten vermögen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 25.4.2019 – 4 B 480/19.NE –, StGR 2019, 34 = juris, Rn. 32 f., m. w. N.; LT-Drs. 17/1046, S. 102, 105 f., 109 f.

Auch angesichts bestimmter Formulierungen in der Gesetzesbegründung, die in einigen Kommunen in dem Sinne verstanden worden sind, als sei eine Beurteilung örtlicher Besonderheiten bei bloßer Benennung einzelner oder mehrerer der neuen Sachgründe entbehrlich,

vgl. z. B. OVG NRW, Beschlüsse vom 27.4.2018 – 4 B 571/18 –, GewArch 2018, 431 = juris, Rn. 33, und vom 4.5.2018 – 4 B 590/18 –, juris, Rn. 22; VG Minden, Beschluss vom 2.10.2018 – 3 L 1197/18 –, S. 7 ff. des Beschlussabdrucks,

bedurfte es mehrfach der Klarstellung, dass das stets – auch aus städtebaulichen oder gesellschafts- bzw. arbeitsmarktpolitischen Gründen – gegebene, von dem Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber unterscheidbare, mit ihm aber im Allgemeinen parallel laufende kommunale Interesse an der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots, obwohl seine Verfolgung durch Handel und Politik grundsätzlich berechtigt ist, im Zusammenhang mit einer beabsichtigten Durchbrechung des Sonn- und Feiertagsschutzes in seiner Allgemeinheit gerade nicht das verfassungsrechtlich erforderliche Gewicht hat. Es ist höchstrichterlich geklärt, dass das stets gegebene kommunale

Interesse an der Steigerung der Einzelhandelsattraktivität einer Gemeinde – auch im Wettbewerb mit Nachbargemeinden – als verfassungsrechtlich hinreichender Sachgrund für die Sonntagsöffnung nicht in Betracht kommt. Andernfalls könnte das jedenfalls einzuhaltende Regel-Ausnahme-Verhältnis nicht gewahrt werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 25.4.2019 – 4 B 480/19.NE –, StGR 2019, 34 = juris, Rn. 51, unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 17.5.2017 – 8 CN 1.16 –, GewArch 2017, 1713 = juris, Rn. 21.

3. Den angeführten landes- und verfassungsrechtlichen Anforderungen wurde die Freigabe der Ladenöffnung am 28.4.2019 in der Hindenburgstraße und einigen Seitenstraßen im Stadtteil Gladbach im Zusammenhang mit der Veranstaltung „Blaulichtmeile“ gerecht.

a) Die Öffnung von 13.00 bis 18.00 Uhr hielt die zeitliche Beschränkung des § 6 Abs. 1 Satz 1 LÖG NRW ein. Auch wurde durch die Freigabe der Öffnung wegen der „Blaulichtmeile“ die Anzahl der zulässigen Ladenöffnungen pro Jahr nicht überschritten, § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 4 Sätze 2 und 3 LÖG NRW. Bislang hat der Verordnungsgeber an insgesamt zehn Sonntagen in unterschiedlichen Stadtteilen Mönchengladbachs die Öffnung von Verkaufsstellen vorgesehen, die Öffnung der hier betroffenen Verkaufsstellen im Stadtteil Gladbach soll an drei Sonntagen erfolgen.

b) Nach Charakter, Größe und Zuschnitt war die Veranstaltung „Blaulichtmeile“ ein besonderes Ereignis im Interesse der Bürger, der Besucher und der Kommune, von dem der Verordnungsgeber der Sache nach vertretbar angenommen hat, dass es eine Ladenöffnung jedenfalls im unmittelbaren Umfeld der Veranstaltung rechtfertigt, weil es einen „beträchtlichen Besucherstrom“ anzieht. Insoweit greift hier bereits die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW ein.

Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung lassen sich den vorbereiteten Unterlagen der Verwaltung, die dem Rat beim Beschluss vom 13.02.2019 vorlagen, im Wesentlichen entnehmen. Dort wurde im Einzelnen beschrieben,

welche Organisationen an der „Blaulichtmeile“ teilnehmen würden, ihre über die Hindenburgstraße verteilten in einem Plan ausgewiesenen Standorte und zumindest in Grundzügen das angebotene Programm.

Angesichts einer Ansammlung von Sondereinsatzfahrzeugen verschiedenster Einrichtungen, die der Öffentlichkeit mit Hintergrundinformationen besonders präsentiert wurden, war die Annahme der Antragsgegnerin schlüssig und vertretbar, die öffentliche Wirkung der Veranstaltung für den Charakter des Tages sei ausreichend, um ausnahmsweise in ihrem Umfeld eine sonntägliche Ladenöffnung zu rechtfertigen. Ausreichend war insofern, dass in den dem Rat zur Verfügung gestellten Dokumenten allein auf die räumliche Nähe und den zeitlichen Zusammenhang im Sinne der Vermutung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW hingewiesen worden war. Der Ordnungsgeber hat in der Sache nämlich erkennbar angenommen, die Veranstaltung werde einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen. Dies ergibt sich unter anderem aus dem im Verwaltungsvorgang dokumentierten Protokoll einer Beratung der Verwaltung mit Vertretern des Einzelhandels vom 4.12.2018 sowie der Beratungsvorlage, worin jeweils unter Hinweis auf die Entscheidung des Senats vom 2.11.2018 auch auf dieses Erfordernis sinngemäß Bezug genommen worden war.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2.11.2018 – 4 B
1580/18 –, GewArch 2019, 33 = juris, Rn. 101 ff.

Vor dem Hintergrund, dass die Veranstaltung (wenn auch in kleinerer Form und im Zusammenhang mit anderen Ladenöffnungsfreigaben) bereits in vergangenen Jahren stattgefunden hatte und zahlreiche Organisationen zur Mitwirkung bereit waren, war die prognostische Annahme schlüssig, dass sie beträchtliche Besucherströme anziehen würde. Auch wenn sie weniger attraktiv als große Märkte und Feste ausgestaltet war, lag es nahe, dass sich insbesondere Familien mit Kindern und Personen, die an Sicherheit, Technik oder Hilfsorganisationen interessiert waren, in großer Zahl von den Fahrzeugen und Vorführungen anziehen lassen würden. Nach den Angaben der Antragsgegnerin war die Veranstaltung in dieser Form bundesweit einmalig.

Der geringeren Attraktivität im Vergleich zu großen Festen und Märkten trug der Verordnungsgeber dadurch Rechnung, dass er den räumlichen Geltungsbereich der streitgegenständlichen Verordnung auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung beschränkte. Er erstreckte sich hauptsächlich auf die Hindenburgstraße, auf der sich die an der Veranstaltung teilnehmenden Organisationen präsentieren sollten, und war nur auf einige wenige, unmittelbar angrenzende Querstraßen erweitert. Wegen dieses eng gezogenen Bereichs der Freigabe der Verkaufsstellenöffnung mussten die für die Ladenöffnung angeführten Ausnahmegründe nicht dasselbe Gewicht aufweisen wie dies bei einer Freigabe für die gesamte Innenstadt oder gar das ganze Stadtgebiet der Fall gewesen wäre.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 158, 187.

Die prognostische Einschätzung der Antragsgegnerin über die Prägekraft der Veranstaltung war auch deshalb schlüssig, weil die öffentliche Wirkung einer Veranstaltung nach der insoweit vertretbaren Wertung des Gesetzgebers nicht allein auf der Anzahl der Besucher beruht. Der Verordnungsgeber durfte ausgehend davon annehmen, dass die „Blaulichtmeile“ gerade durch ihre Ausgestaltung die Eindrücke der Besucher in der Hindenburgstraße maßgeblich prägen würde. Er konnte annehmen, dass durch die besonders großen Fahrzeuge (beispielsweise des THW oder der Feuerwehr), die z. T. mit dem namensgebenden „Blaulicht“ ausgerüstet sind, das Erscheinungsbild der Hindenburgstraße deutlich von einem gewöhnlichen Werktag abweichen würde und der Zusammenhang der Ladenöffnung mit der Veranstaltung, der ihr den erforderlichen Ausnahmecharakter verleiht, für die Besucher demnach klar erkennbar sein würde.

Der Annahme eines prägenden Charakters der Veranstaltung stand nicht entgegen, dass der von der Verordnung erfasste Bereich eine hohe Anzahl an Verkaufsflächen umfasste, die möglicherweise mehr Besucher als die Veranstaltung selbst anziehen konnten. Die „Blaulichtmeile“ stellte sich dennoch als Veranstaltung mit eigenständiger Sogwirkung auf Besucher dar, die von der gleichzeitigen

Ladenöffnung in ihrem unmittelbaren Umfeld in ihrer öffentlichen Wirkung nicht notwendig in den Hintergrund gedrängt werden musste.

Soweit der Senat durch Landesrecht daran gehindert ist, entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf das Erfordernis einer Besucherprognose abzustellen, wirkt sich dies im Streitfall entscheidungserheblich aus. Eine entsprechende vergleichende Besucherprognose hatte die Antragsgegnerin nicht vorgenommen und sie mit Blick auf der Vermutungsregelung in § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW für entbehrlich gehalten.

Ungeachtet dessen bieten die Sitzungsunterlagen und die sonstigen Umstände der Beschlussfassung auch keine Grundlage für eine Prognose, nach der die Veranstaltung für sich genommen mehr Besucher anzieht als die zur Öffnung freigegebenen Ladenlokale. Die im Übrigen nicht belegte Schätzung des Mönchengladbacher City Management e. V., es würden etwa 30.000 Besucher erwartet, bezieht sich ersichtlich nicht lediglich auf die Sogwirkung der Veranstaltung als solche. Sie basiert vielmehr auf „Erfahrungen mit verkaufsoffenen Sonntagen im Frühjahr“ und bezieht damit die Kunden der Verkaufsstellen ein. Grundlage für eine vergleichende Prognose kann diese Zahl bei Fehlen ergänzender Informationen deshalb nicht sein. Die Antragstellerin hat im Übrigen zu Recht darauf hingewiesen, dass die Geschäfte im Bereich der Ladenöffnung eine besonders hohe Anziehungskraft aufweisen, weil er große Teile des Hauptgeschäftszentrums von Mönchengladbach erfasst. Unter anderem liegt in dem Bereich das N.-Einkaufszentrum, das allein über eine Gesamtverkaufsfläche von 26.000 m² verfügt. Der Stadtbezirk Nord, zu dem neben einigen Nahversorgungszentren das in Gladbach gelegene Hauptgeschäftszentrum Mönchengladbach mit der Hindenburgstraße gehört, weist nach dem Nahversorgungs- und Zentrenkonzept der Stadt Mönchengladbach von August 2017 (S. 78) eine Gesamtbindungsquote von 159 % auf, verfügt also über erhebliche Kaufkraftzuflüsse. Anhaltspunkte dafür, dass die gerade in diesem Bereich stattfindende „Blaulichtmeile“ für sich genommen mehr Besucher anziehen könnte als die dort angesiedelten besonders leistungsstarken Einzelhändler, die über ganz erhebliche Verkaufsflächen verfügen, waren danach auch dann nicht ersichtlich, wenn die Anforderungen an eine

Vergleichsprognose und die ihr zugrunde gelegten Daten nicht überspannt werden.

c) Die anderen von der Antragsgegnerin angeführten Sachgründe für die Ladenöffnung sind keine verfassungsrechtlich tragfähigen Gründe, so dass die Verordnung nur wegen der vertretbar angenommenen prägenden Wirkung der Veranstaltung für den öffentlichen Charakter des Tages und des hieraus folgenden Eingreifens der Vermutungsregelung in § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW zulässig war. Die Ausführungen in der Beratungsvorlage nebst Anlagen zu den Sachgründen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW lassen nicht erkennen, dass besondere örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen) belegbar gegeben waren, die eine Durchbrechung der Arbeitsruhe sowie eine Begünstigung bestimmter Verkaufsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der gebotenen Wettbewerbsneutralität rechtfertigen oder auch nur zu ihrer Rechtfertigung beitragen konnten. Sie beschränkten sich auf allgemeine, insoweit unbeachtliche Ausführungen, die den Wunsch zum Ausdruck brachten, den örtlichen stationären Handel innerhalb des zentralen Versorgungsbereichs im zunehmenden Wettbewerb insbesondere mit dem Onlinehandel zu stärken, gerade durch die – grundsätzlich auf Werktage zu beschränkende – Verkaufsstellenöffnung langfristige Bindungseffekte zur Belebung der Innenstadt zu erzeugen und die überörtliche Sichtbarkeit der Kommune in der Nachbarschaft zur niederländischen Grenze zu steigern. All diese Ziele, die so oder ähnlich in praktisch jeder Kommune stets gegeben sind, sind als Gründe, weshalb Verkaufsstellen für Güter des alltäglichen Bedarfs ausnahmsweise „trotz“ des Sonntags oder „für“ den Sonntag geöffnet haben dürfen, offensichtlich ungeeignet. Derart allgemeine ortspolitisch praktisch überall erwünschte Ziele sind in erster Linie an Werktagen zu verfolgen. Sie genügen deshalb auch zusammen mit anderen Gründen nicht, um das verfassungsrechtlich geforderte Mindestniveau des Sonn- und Feiertagschutzes zu gewährleisten. Besondere örtliche Sachgründe für eine ausnahmsweise Ladenöffnung am Sonntag, die dem verfassungsrechtlich geforderten Regel-Ausnahme-Verhältnis gerecht werden könnten, sind insoweit nicht ersichtlich.

Die Kostenentscheidung folgt aus den § 154 Abs. 1 VwGO.

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Die Revision ist nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen, weil das Urteil hinsichtlich der Frage, ob nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV eine verfassungsgemäße sonntägliche Öffnung allgemeiner Verkaufsstellen notwendig eine Besucherprognose erfordert, von der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.12.2018 – 8 CN 1.17 – abweicht und auf dieser Abweichung beruht.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV –) einzulegen.

Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen.

Im Revisionsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten

Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –).

Ferner ergeht ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richter folgender

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird gemäß § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).