

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/191**

Alle Abg

# Stellungnahme

---

**Stellungnahme des Handelsverbandes Nordrhein-  
Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur  
Entfesselung der nordrhein-westfälischen Wirtschaft  
(Entfesselungspaket I)**

**hier: Artikel 1 Änderung des Ladenöffnungsgesetzes  
NRW (LÖG NRW)**

Stand: 11. Dezember 2017



## Stellungnahme zur Novellierung des Ladenöffnungsgesetzes NRW

---

### **Vorbemerkung:**

Die Landesregierung verfolgt mit dem Entfesselungspaket I das Ziel, eine aktive Wirtschaftspolitik zu betreiben, indem unnötige und komplizierte Regelungen novelliert bzw. abgeschafft werden sollen. Dieses Ziel unterstützen wir ausdrücklich.

U.a. soll das LÖG NRW novelliert werden. Vorgesehen ist, die Einschränkungen der Öffnungszeiten an Samstagen aufzuheben, die Anzahl der möglichen verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage von vier auf acht zu erhöhen (innerhalb einer Kommune künftig 16 statt bisher 11 mögliche Sonntage) und den Anlassbezug für verkaufsoffene Sonntage zu ersetzen durch eine Begründung derselben mit einem öffentlichen Interesse unter Nennung beispielhafter Sachgründe hierfür. Durch die Streichung des Anlassbezuges und die Einführung einer Begründung mit dem öffentlichen Interesse soll ein höheres Maß an Rechtssicherheit für die Kommunen erreicht werden.

Wir unterstützen das Vorhaben der Landesregierung ausdrücklich. Insbesondere die beabsichtigte Erhöhung von Rechtssicherheit für die Kommunen bei der ausnahmsweisen Genehmigung von verkaufsoffenen Sonntagen ist ohne eine Novellierung des LÖG NRW nicht zu erreichen. Dies haben die konstruktiven Versuche der alten Landesregierung gezeigt, im Rahmen eines runden Tisches mit allen betroffenen Akteuren auf Basis des gültigen LÖG NRW eine „Handreichung“ für die Kommunen erarbeiten zu wollen. Diese Bemühungen konnten nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Eine Novellierung des LÖG ist also alternativlos, um auch weiterhin in begrenztem Umfang verkaufsoffene Sonntage durchführen zu können.

### **Problemstellung und Handlungsnotwendigkeit zur Novellierung des LÖG:**

Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt die verfassungsmäßig gebotenen Mindestanforderungen an den Sonn- und Feiertagsschutz. Bereits durch die Festlegung einer Höchstanzahl von acht möglichen verkaufsoffenen Sonntagen wird bei 52 Sonntagen und 11 weiteren Feiertagen deutlich, dass eine Ladenöffnung an Sonntagen künftig keinesfalls zur Regel werden soll sondern eine Ausnahme darstellt. Lediglich an 12,7 Prozent aller Sonn- und Feiertage kann zukünftig eine Ladenöffnung stattfinden. Dem Regel-Ausnahmegebot wird der vorliegende Gesetzentwurf damit auch unter Berücksichtigung der einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG, Urteile vom 09.06.2004 und 01.12.2009) gerecht.

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf erstmalig vor, dass unter Rücksichtnahme auf die Hauptgottesdienstzeiten eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen erst ab 13.00 Uhr erfolgen darf. In der bisherigen Antrags- und Genehmigungspraxis wurde der Beginn einer Ladenöffnung zwar fast ausnahmslos ebenfalls für 13.00 beantragt bzw. genehmigt, um auf die Hauptgottesdienstzeiten Rücksicht zu nehmen. Dieser Schutzgedanke wird nun aber erstmals auch eindeutig gesetzlich normiert. Für uns ist diese Regelung akzeptabel.



Die bisherige Regelung in § 6 LÖG sieht vor, dass Verkaufsstellen an jährlich höchstens vier Sonn- oder Feiertagen aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein dürfen. Der hier formulierte Anlassbezug entspricht noch der Regelung des alten Ladenschlussgesetzes. Die Beantragung und Genehmigung der verkaufsoffenen Sonntage auf dieser Basis war sowohl bezogen auf das ganze Gemeindegebiet als auch auf einzelne Stadtteile/Bezirke bis zum Jahr 2015 vergleichsweise komplikationslos möglich. Ausgehend durch das Urteil des BVerwG vom 11.11.2015 und nachfolgende Urteile der (Ober-)Verwaltungsgerichte, teilweise zu sehr speziellen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Beantragung und Genehmigung von verkaufsoffenen Sonntagen, ist die faktische Durchführung verkaufsoffener Sonntage maximal erschwert worden. Mitunter seit Jahrzehnten mit und ohne verkaufsoffene Sonntage durchgeführte örtliche Veranstaltungen mussten aufgrund von Eilbeschlüssen äußerst kurzfristig abgesagt werden – teilweise unter Inkaufnahme hoher Kosten für die Veranstaltungsbeteiligten. In Kenntnis dessen wurde seit Herbst 2016 und auch in diesem Jahr eine Reihe etablierter Feste mit verkaufsoffenen Sonntage nicht mehr durchgeführt. Hiermit einher geht neben den wirtschaftlichen Verlusten der beteiligten Gewerbetreibenden auch ein Verlust an kultureller Vielfalt durch Wegfall entsprechender Stadt(-teil-)feste. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass gerade Stadt(-teil-)feste, deren Organisation und Finanzierung maßgeblich durch Gewerbetreibende und oft im Zusammenhang mit einem verkaufsoffenen Sonntag erfolgt, häufig einen zentralen Bestandteil des Stadtmarketings bilden. Gerichtet sind derlei Stadtmarketingaktivitäten hierbei sowohl an die eigene Bevölkerung als auch, um überregionale Aufmerksamkeit zu erregen. Der (erzwungene) Verzicht auf derlei Aktivitäten geht damit mit hohen Imageschäden sowohl für die Städte als auch die beteiligten Akteure einher.

Der aktuell durch die Rechtsprechung entwickelte Darlegungs- und Begründungszwang bei der Beantragung und Genehmigung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen auf Basis der bisherigen Regelungen stellt die Beteiligten auf privater wie auf kommunaler Seite vor kaum zu erfüllende Aufgaben – etwa hinsichtlich geforderter Prognosen, wie viele Besucher eine Veranstaltung nur aus dem Anlass selbst bzw. wegen des Verkaufs besuchen. Auch ist die exakte räumliche und funktionale Abgrenzung zwischen anlassgebender Veranstaltung einerseits und gestatteter Ladenöffnung andererseits nicht eindeutig möglich. Vorherige, auf das gesamte Gebiet einer Kommune bezogene Sonn- und Feiertagsfreigaben, wurden faktisch unter Heranziehung o.g. Kriterien unmöglich, was zur Folge hat, dass viele Betriebe bei der geltenden Rechtslage von der ausnahmsweisen Teilnahme an verkaufsoffenen Sonntagen gänzlich ausgeschlossen sind.

### **Einschätzung zur grundsätzlichen Regelungssystematik:**

Der zentrale Ansatz im Entwurf der Landesregierung zum § 6 LÖG zielt darauf ab, verkaufsoffene Sonn- und Feiertage zukünftig unter Hinweis auf ein vorliegendes öffentliches Interesse anstelle eines zuvor notwendigen Anlasses zu gestatten. Für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses werden im Gesetzestext insbesondere folgende Sachgründe genannt:

1. Örtliche Feste, Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen
2. Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandels
3. Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche



4. Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren
5. Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort

Wir begrüßen ausdrücklich, dass durch das Abstellen auf verschiedene Sachgründe, welche ein öffentliches Interesse begründen, ein Paradigmenwechsel weg vom bisherigen Anlassbezug hin zu einer neuen, idealerweise weniger komplexen Praxis vollzogen werden soll.

Mit der Aufzählung der Sachgründe im Gesetzestext und den weiteren Ausführungen in der Gesetzesbegründung wird jedoch den Kommunen eindeutig eine Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Sachgründe auferlegt. Faktisch liegt demnach ein zweistufiges Verfahren vor: In der ersten Stufe benennt der Gesetzgeber exemplarisch Sachgründe für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zur Rechtfertigung einer Sonntagsöffnung. In einem zweiten Schritt muss die Kommune darlegen und beweisen, dass die Sachgründe im konkreten Fall vorliegen. Insbesondere die zweite Stufe lässt aber für die praktische Handhabung Probleme befürchten: Die Mehrzahl der beispielhaft normierten Sachgründe erweisen sich nämlich als so konturlos, dass sie fast immer eine Ladenöffnung rechtfertigen könnten. Deshalb bestehen durchgreifende Zweifel, ob dadurch dem Regel-Ausnahme-Gebot des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen wird. Es steht zu befürchten, dass Gerichte die Regelung deshalb teilweise als verfassungswidrig ansehen könnten. Im besten Fall dürften die Gerichte die Sachgründe verfassungskonform auslegen und einschränkende Anforderungen – wie das Prognoseerfordernis der gegenwärtigen Anlassrechtsprechung – aufstellen. Das erklärte Ziel einer einfach handhabbaren, rechtssicheren Ladenöffnungsregelung würde verfehlt.

Die vorgenannten Risiken ließen sich durch einige wenige und zumeist redaktionelle Änderungen im Gesetzestext und der Begründung minimieren. Die bislang in § 6 Abs. 1. Satz 2 genannten Sachgründe sollten zunächst aus dem Gesetzestext in die Gesetzesbegründung verschoben und in § 6 Abs. 1 Satz 1 eine Streichung („im öffentlichen Interesse“) sowie die Streichung von § 6 Abs. 1 Satz 3 vorgenommen werden. In der Gesetzesbegründung sollte deutlich gemacht werden, dass die identifizierten Sachgründe Ausdruck des gesetzgeberischen Spielraums sind und dass die Gemeinden das Vorliegen der Sachgründe im Einzelfall nicht darlegen müssen. So wird vermieden, dass es sich bei diesen Sachgründen um Tatbestandsmerkmale handelt, deren Vorliegen gerichtlich vollumfänglich zu überprüfen ist. Aus dem mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen zweistufigen Verfahren würde auf diesem Wege ein einstufiges Verfahren.

Gleichzeitig regen wir an, dass der Gesetzgeber in der Begründung ausführt, im Sinne seines Rechtes, Konzepte zu erproben, die Wirkung seiner gesetzgeberischen Maßnahme zu evaluieren, wodurch sich der auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannte gesetzgeberische Gestaltungsspielraum erweitert.

Für alle aufgeführten Sachgründe muss gelten, dass diese gemäß des gesetzgeberischen Willens aus sich heraus genügen, entsprechend des Gestaltungswillens des Landesgesetzgebers eine Abweichung vom Gebot des Sonn- und Feiertagsschutzes in Ausnahmefällen zu begründen. Die gegenwärtig noch in der Begründung an verschiedenen Stellen zu den einzelnen aufgeführten Sachgründen enthaltenen Ausführungen dazu, dass die Gemeinden das Vorliegen dieser Voraussetzungen in jedem Einzelfall darlegen und prüfen müssen, sollten daher entfallen.



### **Zu den einzelnen Sachgründen:**

Folgt man unserem Vorschlag, würde es sich empfehlen konkret auf die Sachgründe Nr. 2, 3 und 4 in der Gesetzesbegründung abzustellen und diese dort auch ausdrücklich als abschließend die ausnahmsweise Öffnung von Verkaufsstellen an Sonntagen rechtfertigende Sachgründe zu benennen.

Dann könnte auf die Anführung des bisherigen Sachgrundes Nr. 1 „im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ verzichtet werden. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird zu Sachgrund Nr. 1. zwar klargestellt, dass ähnlich zur bisherigen Regelung Feste, Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen bereits aus sich heraus ein öffentliches Interesse als besondere Ereignisse darstellen können. Auch wenn ausdrücklich kein Anlassbezug im Gesetz vorgesehen ist, könnte sich aber bei Heranziehung dieses Sachgrundes für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses eine ähnliche Diskussion wie bei der derzeitigen Rechtslage zur Anlassrechtsprechung ergeben. Zwar enthält der Gesetzentwurf in § 6 Abs. 1 Satz 3 sowie der dazugehörigen Begründung noch eine Regelvermutung zur Interpretation des Sachgrundes, jedoch kann bei Umstellung auf das von uns vorgeschlagene Verfahren dieser Ansatz ganz entfallen.

Die explizite Aufführung des Sachgrundes Nr. 5 „Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort“ kann bei Befolgung unseres Vorschlages ebenfalls entfallen. Die verbleibenden Sachgründe Nr. 2, 3, und 4 weisen anders als der Sachgrund Nr. 5 ein hinreichendes Maß an Bestimmtheit und Gewicht als Rechtfertigung für ein öffentliches Interesse auf, welches dem verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutz entgegengestellt werden kann. Bei dem Sachgrund Nr. 5 kann dies u.U. bezweifelt werden und es erscheint nicht hinreichend genau, was mit den Merkmalen „überörtliche Sichtbarkeit“ und „attraktiver und lebenswerter Standort“ gemeint sein soll (Konkretlosigkeit). Gleichwohl tragen die in der Gesetzesbegründung zum bisherigen Sachgrund Nr. 5 enthaltenen Erläuterungen ebenfalls zur Begründung der verbleibenden Sachgründe bei.

Zu den Sachgründen Nr. 2, 3, und 4 enthält die Begründung umfangreiche Erläuterungen der einzelnen Sachgründe für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und beschreibt zutreffend sowohl die Wettbewerbssituation in Grenzregionen als auch zum Onlinehandel. Wichtig ist uns in der Begründung, das das Schutzgut sich ausdrücklich nicht nur auf die Innenstadtbereiche und Ortskerne erstreckt. Erfasst werden sollen ausdrücklich auch große Einzelhandelsbetriebe in dezentralen Bereichen (Möbelhäuser, Baumärkte etc.) bzw. die mögliche Einbeziehung von Gewerbegebieten. Auch letzteren sollte unter Berücksichtigung der Sachgründe 2. – 4. die Möglichkeit zur ausnahmsweisen Sonn- und Feiertagsöffnung offenbart werden.

Die bislang in der Gesetzesbegründung enthalten Verweise auf § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 müssten bei Befolgung unseres Vorschlages redaktionell überarbeitet werden, einige wenige Absätze können entfallen.

Eine sich auf das ganze Gebiet einer Gemeinde erschließende Öffnung von Verkaufsstellen wird weder durch den Gesetzeswortlaut (§ 6 Abs. 4) noch die Begründung ausgeschlossen. Klarstellend sollte in der Gesetzesbegründung deshalb darauf hingewiesen werden, dass eine Begrenzung auf bestimmte



Ortsteile und Handelszweige zwar vorgenommen werden kann aber nicht vorgenommen werden muss und somit auch eine Freigabe für das Gebiet einer ganzen Gemeinde möglich ist. Eine entsprechende Vereinbarung hierzu ist auch im Koalitionsvertrag enthalten.

### **Zusammenfassung:**

Zusammenfassend halten wir den vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung für zielführend, um mit einem höheren Maß an Rechtssicherheit die Beantragung- und Genehmigung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen zu gestalten.

Der Wegfall des bisherigen Anlassbezuges zugunsten einer Sachbegründung mit öffentlichem Interesse ist zu begrüßen. Die Nennung der bisherigen 5 Sachgründe für ein öffentliches Interesse sollte nicht im Gesetzestext sondern in der Begründung unter Verzicht auf die Sachgründe Nr. 1 und Nr. 5 erfolgen. Anders als die Erläuterungen zum Sachgrund Nr. 1 sollten die angestellten Erwägungen zum bisherigen Sachgrund Nr. 5 in der Begründung verbleiben, da sie die verbleibenden Sachgründe verstärken.

Auf diesem Wege kann eine hohe Darlegungs- und Beweislast der Kommunen zur Begründung einzelner Sachgründe für ein öffentliches Interesse zur Rechtfertigung von Ausnahmen vom Sonn- und Feiertagsschutz anders als im vorliegenden Entwurf vermieden werden. Auf diesem Wege kann das Ziel, eine rechtssichere Möglichkeit zu schaffen, den Gemeinden die Kompetenz zu geben, die Ladenöffnung an jährlich bis zu acht Sonn- und Feiertagen zu gestatten, erreicht werden.

11. Dezember 2017

Dr. Peter Achten