

**Dienststelle:**  
Sächsisches Staatsministe-  
rium für Wirtschaft, Arbeit und  
Verkehr

Dresden,  
August 2022

## **Sächsisches Ladenöffnungsgesetz (SächsLadÖffG)**

### **Handlungsleitfaden zu § 8 SächsLadÖffG – Verkaufsoffene Sonntage – Aktualisierung 2022 (unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Anlassbezug)<sup>1</sup>**

#### **1. Struktur:**

§ 8 SächsLadÖffG regelt die Möglichkeiten für Gemeinden, im gesamten Gemeindegebiet bzw. in Teilen des Gemeindegebietes die sonntägliche Öffnung von Verkaufsstellen ausnahmsweise zu gestatten, wenn diese nicht nach den Regelungen der §§ 3 bis 7 SächsLadÖffG legitimiert ist.

§ 8 SächsLadÖffG enthält 3 Absätze, wobei insbesondere Absatz 1 und Absatz 2 hinsichtlich ihrer Anwendungsmöglichkeiten und Voraussetzungen genau zu unterscheiden sind. Absatz 3 benennt diejenigen Feiertage, die einer möglichen Gestattung zur sonntäglichen Ladenöffnung durch die Gemeinden von vornherein entzogen sind.

#### **2. Überblick zur wesentlichen Rechtsprechung zu Sonntagsöffnungen**

##### **2.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit dem Urteil des 1. Senats vom 1. Dezember 2009 zum Berliner Ladenöffnungsgesetz (Az: 1 BvR 2857/07, Az: 1 BvR 2858/07; BVerfGE 125, 39 ff.) eine Grundsatzentscheidung getroffen, die wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des § 8 SächsLadÖffG hatte, gleichwohl aber auch im Vollzug des § 8 SächsLadÖffG durch die sächsischen Gemeinden immer zu beachten ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgelegt, dass Ausnahmen vom Sonn- und Feiertagsschutz nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich sind. Insbesondere darf der Sonntag als Tag der Arbeitsruhe nicht den Charakter eines

---

<sup>1</sup> Es handelt sich um die 3. Auflage des Handlungsleitfadens. Eine regelmäßige Aktualisierung des Handlungsleitfadens ist weiterhin vorgesehen. An Hinweisen, Überarbeitungsvorschlägen oder konkreten Praxisbeispielen sind wir interessiert. Bitte senden Sie uns diese per E-Mail an:

[wirtschaftsrecht@smw.a.sachsen.de](mailto:wirtschaftsrecht@smw.a.sachsen.de)

Werktages bekommen. Um dies zu gewährleisten, sind sowohl das grundsätzliche gesetzliche Schutzkonzept wie auch jede Sonntagsöffnung im Einzelnen restriktiven Anforderungen unterworfen.

Die wesentlichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts können der **Anlage 1** entnommen werden. Sofern einzelne Erwägungen für die Anwendung des § 8 SächsLadÖffG durch die sächsischen Gemeinden relevant sind, werden diese in der folgenden Erläuterung mit benannt.

## **2.2 Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015**

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 11. November 2015 (Az: 8 CN 2/14; BVerwGE 153, 183 ff.) zum Ladenschlussgesetz des Bundes<sup>2</sup> die Anforderungen für die Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen näher konkretisiert. Diese Anforderungen werden von der Rechtsprechung auch auf die in weiten Teilen inhaltsgleichen Landesgesetze übertragen. Sie sind also auch auf die Freigabe von Sonntagen nach § 8 SächsLadÖffG anzuwenden. Die wesentlichen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts können der **Anlage 2** entnommen werden. Sofern einzelne Erwägungen für die Anwendung des § 8 SächsLadÖffG durch die Gemeinden relevant sind, werden diese in der folgenden Erläuterung mit benannt.

Insgesamt sind die Anforderungen für eine aus besonderem Anlass zu gestattende Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen durch die Gemeinden mit diesem Urteil erheblich gestiegen. Die neuere Rechtsprechung betont im stärkeren Maße als bisher den Ausnahmecharakter von Ladenöffnungen an Sonn- oder Feiertagen. Diese Entwicklung ist auch bei der Entscheidungspraxis der sächsischen Gemeinden zu berücksichtigen. Als weitere Anforderungen für eine zulässige Ladenöffnung können zusammenfassend genannt werden:

- Die Ladenöffnung und die anlassgebende Veranstaltung müssen regelmäßig in einem engen räumlichen Verhältnis zueinanderstehen.
- Die anlassgebende Veranstaltung muss sich auf das Gebiet der Ladenöffnung auswirken und aus Besuchersicht den Hauptanlass darstellen.
- Das Gesamterscheinungsbild muss auch durch den Anlass geprägt sein bzw. mit diesem im Einklang stehen.
- Es ist eine Prognose anzustellen, ob die zu dem Anlass erwartete Besucherzahl die Anzahl der Besucher übersteigt, welche bei alleiniger Öffnung der Verkaufsstellen zu erwarten wären. Nur bei Überwiegen des ersten Wertes liegt ein besonderer Anlass vor und eine Ladenöffnung ist zulässig.

## **2.3 Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 6. Oktober 2021**

Mit diesem Urteil (Az: 6 C 26/21) hat das Sächsische Oberverwaltungsgericht (OVG) entschieden, dass die Verkaufsstellen in der Landeshauptstadt Dresden am zweiten und vierten Adventssonntag 2021 anlässlich des Striezelmarkts und weiterer Weihnachtsmärkte nur in den Stadtbezirken Altstadt und Neustadt geöffnet sein dürfen und die zu

---

<sup>2</sup> Das Ladenschlussgesetz des Bundes gilt trotz Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Recht des Ladenschlusses in den ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder (vgl. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG) in Bayern aufgrund Artikel 125 a Absatz 1 GG fort.

Grunde liegende Verordnung für den davon abweichenden Stadtbereich für unwirksam erklärt.

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht erläutert in diesem Urteil detailliert, unter welchen Bedingungen von einem Annexcharakter der geplanten Sonntagsöffnung gegenüber der anlassgebenden Veranstaltung ausgegangen werden kann.

Maßgeblich für die Beurteilung sind demnach die Besucherströme, die von der anlassgebenden Veranstaltung einerseits und der sonntäglichen Ladenöffnung andererseits ausgehen, wobei das Gericht eine jeweilige stadtteilbezogene Betrachtung für erforderlich ansieht. Insbesondere bei den am Stadtrand gelegenen Einkaufszentren würde die Öffentlichkeit den prägenden Charakter der in der Innenstadt von Dresden gelegenen Weihnachtsmärkte in den innerstädtischen Stadtteilen oder der anderen benachbarten Veranstaltungen nicht mehr wahrnehmen. Das Gericht erachtete es als nicht ausreichend, dass sich die Stadt Dresden in ihrer Beschlussvorlage nur auf die Besucherströme für die Läden in der Alt- und Neustadt und die Besucherströme für die Märkte in der Alt- und Neustadt sowie den Markt in Loschwitz bezog. Das Gericht hat daher den erforderlichen Annexcharakter mangels Analyse der Besucherströme durch die Landeshauptstadt Dresden für außerhalb der Alt- und Neustadt liegende Bezirke verneint.

Auch in Anbetracht dessen, dass die Stadt Dresden die verschiedenen Veranstaltungen stadtweit unter einem Motto (hier „Weihnachtsstadt“) zusammengeführt hatte, sah das Gericht keinen vom Bundesverwaltungsgericht als denkbar erachteten Ausnahmefall für Großveranstaltungen, wonach ausnahmsweise eine räumliche Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung aufgrund des stadtweiten Versorgungsinteresses hätte nicht erfolgen müssen. Somit war nach Auffassung des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts auch in diesem Fall gesondert zu prüfen, ob und inwieweit der betreffenden Veranstaltung im Falle einer Öffnung von Verkaufsstellen prägender Charakter zukommt.

Weiterhin erörtert das Sächsische Obergerverwaltungsgericht im Rahmen der Entscheidung die sehr engen Voraussetzungen für Großveranstaltungen, die Ausstrahlung auf das gesamte oder jedenfalls eines Großteils des Stadtgebietes haben und die aufgrund eines ggf. daraus resultierenden stadtweiten Versorgungsinteresses ausnahmsweise eine Öffnung von Verkaufsstellen im gesamten Stadtgebiet rechtfertigen können. Ein stadtweites Versorgungsinteresse und damit eine Ausnahme von der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung soll nach Auffassung des Gerichts bei temporären und außergewöhnlichen Großveranstaltungen, z. B. bei Kirchentagen oder sportlichen Großereignissen (z. B. Fußballweltmeisterschaft) denkbar sein.

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht bestätigt mit dem vorgenannten Urteil seine Sichtweise, die erstmals anlässlich des Weihnachtsmarktes 2017 in der Stadt Leipzig so vorgenommen wurde (hierzu OVG Bautzen, Urteil vom 31. August 2017, Az: 3 C 9/17).

## **2.4 Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 27. Oktober 2021**

Mit diesem Beschluss (Az: 6 B 375/21) hat das Sächsische Oberverwaltungsgericht erstmals Grundsatzentscheidungen hinsichtlich der Öffnungsmöglichkeit nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG aus Anlass eines besonderen regionalen Ereignisses (siehe dazu unten Ziffer 4.) getroffen.

Das Gericht hat betont, dass es sich auch bei dem Tatbestandsmerkmal „aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse“ in § 8 Absatz 2 Satz 1 SächsLadÖffG um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Auftrags an den Staat zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe auszulegen ist. Daher sind die Grundsätze, die in der Rechtsprechung zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus besonderem Anlass“ entwickelt wurden aus Sicht des Gerichts ohne Weiteres auf den Begriff „aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse“ i. S. v. § 8 Absatz 2 Satz 1 SächsLadÖffG übertragbar.

Gemein ist den Begriffen nach Einschätzung des Gerichts, dass die beabsichtigte Ladenöffnung als Annex eines eigenständigen anderen Ereignisses erscheinen muss, das bereits als solches einen beträchtlichen Besucherstrom auslöst. Auch bei regionalen Ereignissen verlange nach Auffassung des Gerichts der verfassungsrechtlich gebotene Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe, dass die werktägliche Geschäftigkeit nicht in den Vordergrund rücken darf, sondern die Öffnung von Verkaufsstellen nur als Annex zu einem besonderen Anlass zulässig ist. Von einem Annexcharakter könne nach der Einschätzung des Gerichts regelmäßig nur dann die Rede sein, wenn die für die Prägekraft entscheidende öffentliche Wirkung der Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung.

§ 8 Absatz 2 Satz 1 SächsLadÖffG unterscheidet sich somit nach Auffassung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts von § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG nur dadurch, dass er regionale Ereignisse als Bezugspunkt wählt, nicht aber darin, dass ein besonderes Ereignis vorliegen muss.

Demnach verlangt das Sächsische Oberverwaltungsgericht, dass die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erforderliche Prognoseentscheidung zum Annexcharakter bezüglich der Besucherströme auch hinsichtlich einer Ladenöffnung nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG zu erfolgen hat.

### **3. § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG**

Durch die Regelung in **§ 8 Absatz 1 SächsLadÖffG** werden die sächsischen Gemeinden ermächtigt, abweichend von den allgemeinen Regelungen (§§ 3 bis 7 SächsLadÖffG) die Öffnung von Verkaufsstellen

- an **bis zu vier Sonntagen** im Kalenderjahr,
- **aus besonderem Anlass**,
- **zwischen 12 und 18 Uhr**,
- **durch Rechtsverordnung**

im gesamten Gemeindegebiet bzw. in Teilen des Gemeindegebietes zu gestatten.

Einem verkaufsoffenen Sonntag, der nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG gestattet wurde, kann maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag auf der gleichen rechtlichen Grundlage unmittelbar folgen (§ 8 Absatz 1 Satz 2 SächsLadÖffG). Wird die Öffnung von Verkaufsstellen an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG freigegeben, ist die Öffnung von Verkaufsstellen nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen unzulässig (§ 8 Absatz 1 Satz 3 SächsLadÖffG - **Rhythmisierung**).

Die Freigabe kann auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden, § 8 Absatz 1 Satz 4 SächsLadÖffG (**räumliche und gegenständliche Beschränkung**), wobei hierdurch die Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht ist.

#### a) Vorliegen eines Sachgrundes (besonderer Anlass)

Zunächst ist das **Vorliegen eines besonderen Anlasses** Voraussetzung für die Gestattung der Sonntagsöffnung nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG. In dem jeweiligen Rechtssetzungsverfahren hat die Gemeinde also zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, ob für die Öffnung an dem geplanten Sonntag ein besonderer Anlass gegeben ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere die durch den Berliner Landesgesetzgeber kraft Gesetzes und ohne weitere Voraussetzungen mögliche Verkaufsöffnung an den Adventssonntagen beanstandet. Eine derartige Regelung als generelle und materiell voraussetzungslose Freigabe der Öffnung von Verkaufsstellen steht angesichts der Bedeutung der Verkaufsstellenöffnung für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe nicht im Einklang mit der Verfassung.

Auch ein bloßes wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber<sup>3</sup> und ein alltägliches Erwerbsinteresse potentieller Käufer genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsrechtlichen Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Das Umsatzinteresse ist – ebenso wie das Shoppinginteresse – dem Sonntagsschutz grundsätzlich nachrangig.

Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben. Eine Sonntagsöffnung darf nicht auf eine weitgehende Gleichstellung mit den Werktagen und ihrer geschäftigen Betriebsamkeit hinauslaufen.

---

<sup>3</sup> Die Ausführungen dieses Leitfadens gelten für männliche, weibliche und diverse Personen gleichberechtigt. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend jeweils ausschließlich die männliche Formulierung verwendet.

Dem Sonntagsschutz und den durch ihn verstärkten Grundrechten kommt bei dieser Abwägung umso größeres Gewicht zu, je weitgehender die werktägliche Ladenöffnung freigegeben und damit die Befriedigung der Umsatz- und Erwerbsinteressen sichergestellt wird. Daher fällt im Freistaat Sachsen zugunsten des Sonntagsschutzes und der durch ihn verstärkten Grundrechte zusätzlich ins Gewicht, dass der Gesetzgeber nach Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Ladenschlussrecht in die alleinige Zuständigkeit der Länder im Rahmen der Föderalismusreform zum 1. September 2006 von der bis dahin bundesweit geltenden Regelung in § 3 Nummer 2 LadSchlG abgewichen ist, die bis dahin zulässige Ladenöffnungszeiten von Montag bis Samstag von 6 Uhr bis 20 Uhr vorsah. Diese Ladenöffnungszeiten wurden im Freistaat Sachsen mit Erlass des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) weiter ausgedehnt. Nach § 3 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG dürfen Verkaufsstellen von Montag bis Sonnabend von 6 Uhr bis 22 Uhr, also bis in die späten Abendstunden geöffnet werden. Dem Umsatz-, Erwerbs- und Versorgungsinteresse kann somit bereits an allen anderen Tagen als dem Sonntag zeitlich in weitem Umfang nachgegangen werden (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 62).

Um das Regel-Ausnahmeverhältnis zu wahren, muss der im Zusammenhang mit der Sonntagsöffnung stehende Anlass selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen. Nur Veranstaltungen, die von sich aus selbstständig einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, sind überhaupt geeignet, einen besonderen Anlass für eine sonntägliche Ladenöffnung zu geben. Die Sonntagsöffnung kann dabei stets nur der **Annex** des besonderen Anlasses sein.

Von einem Annexcharakter kann regelmäßig nur dann ausgegangen werden, wenn die für die Prägekraft entscheidende öffentliche Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung. Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab. Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Öffnung von Verkaufsstellen ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits. Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung im Regelfall nur durch einen **prognostischen Besucherzahlenvergleich** beurteilen.

#### b) Vorgaben an die **Besucherprognose**

Daher hat die Gemeinde zum Nachweis einer besonderen Anlassbezogenheit vor Erlass der entsprechenden Rechtsverordnung eine Prognose darüber anzustellen, ob die Besucherströme, die durch den konkreten Anlass ausgelöst werden, die Anzahl der Besucher übersteigt, welche lediglich aus Anlass der Ladenöffnung kämen. Denn nur durch eine solche Prognose kann sichergestellt werden, dass das anlassgebende Ereignis die prägende Wirkung für den Sonntag entfaltet und keine werktägliche Geschäftigkeit vorherrscht.

Die konkreten Anforderungen an die prognostische Beurteilung und der Maßstab für ihre Kontrolle werden durch die Notwendigkeit bestimmt, den Annexcharakter der anlassbezogenen Sonntagsöffnung zu überprüfen, und gehen nicht über das dazu Erforderliche hinaus (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 38).

Zur Erstellung einer solchen Prognose hat die Rechtsprechung bisher keine genauen Kriterien entwickelt, weist aber gleichwohl darauf hin, dass diese schlüssig und vertretbar sein soll und sich die Gemeinde nicht in Spekulationen verlieren darf. Das Vorliegen einer

hinreichend attraktiven Veranstaltung reicht jedenfalls allein nicht aus, um die erforderliche prägende Wirkung der Veranstaltung gegenüber einer typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung schlüssig und vertretbar zu prognostizieren.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 12. Dezember 2018, Az: 8 CN 1.17) dürfen die Anforderungen an die gemeindliche Vergleichsprognose jedoch auch nicht überspannt werden. Vielmehr genügt nach Auffassung des Gerichts eine nachvollziehbare Abschätzung der zu erwartenden Besucherzahlen auf der Grundlage der für die Gemeinde verfügbaren Daten. Sofern in der Gemeinde keine solide Datenbasis vorhanden ist, muss diese vor Erstellung der Prognose erhoben werden.

#### aa) Methodik

Prognosegrundlagen sind nach Auffassung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts nur dann geeignet, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG zu belegen, wenn sie in sich schlüssig und nachvollziehbar sind und nicht im Widerspruch zu sonstigen offenkundigen Tatsachen stehen (vgl. OVG Bautzen, Beschluss vom 15. März 2018, Az: 3 B 82/18, Rn. 24).

Den Gemeinden steht es grundsätzlich frei eine geeignete Methode zur Erstellung der Prognose zu wählen. Beispielhaft verweist die Rechtsprechung auf die Durchführung von Befragungen. Das Sächsische Oberverwaltungsgericht (Urteil vom 31. August 2017, Az 3 C 9/17) hat in diesem Zusammenhang auf Folgendes hingewiesen:

*„Zur Abschätzung kann sie [die Gemeinde] etwa auf Befragungen oder auf Erfahrungswerte der Ladeninhaber zu den an Werktagen üblichen Besucherzahlen zurückgreifen. Zum Beispiel könnten an Sonntagen, an denen keine Anlassveranstaltungen durchgeführt werden, in der Innenstadt unter Passanten Erhebungen über Besucherströme durchgeführt werden. Um die zu erwartenden Besucherströme zu ermitteln, die durch die Ladenöffnungen ausgelöst werden, bieten sich Erhebungen unter Passanten an einem Samstag an, der für die meisten arbeitsfrei ist. Idealerweise könnten solche Erhebungen auch darüber Aufschluss geben, ob die Besucher zum Einkaufen unterwegs sind oder sich aus anderen Gründen (Tourismus, Gastronomie, Arbeit usw.) in der Stadt aufhalten. Die Ergebnisse vorgenannter Untersuchungen könnten mit den Besucherzahlen ins Verhältnis gesetzt werden, die anlässlich der Anlassveranstaltungen erwartet werden.*

*Allerdings sind an solche Erhebungen keine strengen Anforderungen zu stellen. Ausreichend ist, wenn sie zu einer groben Abschätzung der Besucherströme tauglich sind und damit nachvollziehbare Anhaltspunkte in Bezug auf die prägende Wirkung liefern können. Findet eine Anlassveranstaltung erstmals statt und bestehen daher keine greifbaren Anhaltspunkte über die zu erwartenden Besucherströme, wird die Prognose freilich pauschaler ausfallen müssen. Als weiteres Indiz für die prägende Wirkung der Anlassveranstaltung kann unter Umständen auch das Ausmaß der Fläche der anlassgebenden Veranstaltung im Verhältnis zur Verkaufsfläche der geöffneten Verkaufsstellen herangezogen werden.“*

Auch im Urteil vom 6. Oktober 2021 (Az: 6 C 26/21, Rn. 43) hat das Sächsische Oberverwaltungsgericht nochmals klargestellt, dass es eine nachvollziehbare Prognose auf der Grundlage von erhobenen Daten zu den Besucherströmen hinsichtlich des jeweiligen Anlasses und der Öffnung von Verkaufsstellen als ausreichend erachtet.

bb) zeitliche, inhaltliche und räumliche Grenzen der Prognose

Bei Erstellung von Besucherprognosen ist seitens der Gemeinde zu berücksichtigen, dass die obergerichtliche Rechtsprechung einen Vergleich der Besucherzahlen während der geplanten Ladenöffnungszeiten an dem betroffenen Sonntag und nicht während des gesamten Tages fordert. Für die Prognose von Besucherströmen, die durch die Öffnung der Verkaufsstellen ausgelöst werden, können also nur diejenigen Besucherzahlen der Anlassveranstaltung zu Grunde zu legen sein, die sich für die Zeit der Öffnung der Verkaufsstellen ergeben.

Auch ist bei Durchführung von Befragungen auf die genaue Unterscheidbarkeit der Besuchsintentionen in der Auswertung zu achten. Findet eine anlassgebende Veranstaltung erstmalig statt, kann die Prognose notwendigerweise pauschaler ausfallen, als bei traditionsreicheren Veranstaltungen.

Des Weiteren ist es nach der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes (vgl. Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 44 ff.) unbedingt erforderlich, bei der Erstellung der Prognose auf der Grundlage von Besucherzahlen die **räumlichen Grenzen des jeweiligen Anlasses** genau zu prüfen und das Geprüfte zu beachten.

Hierbei ist die tatsächliche Ausstrahlungswirkung des jeweiligen Anlasses unbedingt zu beachten.

Dabei können besondere Anlässe, die nahe beieinanderliegen und fußläufig erreichbar sind, grundsätzlich eher im Zusammenhang betrachtet werden (z. B. mehrere Weihnachtsmärkte in unmittelbar angrenzenden Stadtteilen).

Indem verschiedene Veranstaltungen lediglich unter einem Motto (z. B. „Weihnachtsstadt XY“) zusammengefasst werden, sieht das Sächsische Obergericht keinen Ausnahmetatbestand, durch den die an sich gebotene regelhafte Einzelprüfung des prägenden Charakters der jeweiligen Anlässe umgangen werden könnte. Vielmehr wäre für jede einzelne Veranstaltung als Anlass gesondert zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 8 Absatz 1 Satz 1 und 4 SächsLadÖffG gegeben sind, mithin ob und inwieweit räumlich diesen im Falle einer Öffnung von Verkaufsstellen prägender Charakter zukommt (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 58).

cc) keine nachträgliche „Heilungs“-möglichkeit einer mangelhaften Besucherprognose

Ein Mangel der Prognoseentscheidung bei Erlass der Rechtsverordnung kann nicht nachträglich „geheilt“ werden.

Das Fehlen einer vorherigen Prognoseentscheidung bzw. die Bezugnahme auf eine unzulängliche Besucherprognose, die den dargestellten Vorgaben nicht genügt, hat zwingend die (Teil-)Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung zur Folge (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 31. August 2017, Az: 3 C 9/17). Diese Rechtswidrigkeit der Rechtsverordnung führt – im Gegensatz zu Verwaltungsakten, für die § 43 Absatz 2 i. V. m. Absatz 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gilt - gleichsam zur Nichtigkeit bzw. Ungültigkeit dieser Rechtsverordnung (so ausdrücklich BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2018, Az: 8 CN1/17, Rn. 15; OVG Bautzen, Urteil vom 31. August 2017, Az: 3 C 9/17, Rn. 63). Es bedarf insofern nicht erst einer „behördlichen Aufhebung“ dieser (teil-)rechtswidrigen Rechtsverordnung.

### c) zeitliche Vorgabe

Zu beachten ist, dass die Regelungsmöglichkeit der Gemeinde durch die im Gesetz ausdrücklich genannte **zeitliche Vorgabe** eingeschränkt ist: Die Öffnungsmöglichkeit für Verkaufsstellen ist demnach nur für die **Zeit zwischen 12 und 18 Uhr** (also für diese sechs Stunden) gestattet. Mit dieser Regelung wird gewährleistet, dass die Zeiten der Hauptgottesdienste von einer Sonntagsöffnung nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG generell ausgenommen sind.

### d) Begrenzung der Sonntagsöffnung(en)

Insgesamt darf eine Gemeinde die Sonntagsöffnung gemäß § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG an **maximal 4 Sonntagen pro Jahr** durch Rechtsverordnung ermöglichen.

### e) Rhythmisierung

§ 8 Absatz 1 Satz 2 SächsLadÖffG legt fest, dass einem verkaufsoffenen Sonntag auf der Grundlage des § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag auf der gleichen rechtlichen Grundlage folgen kann. Darüber hinaus regelt Satz 3 den Fall, wenn ausnahmsweise für zwei aufeinanderfolgende Sonntage die Öffnung von Verkaufsstellen nach § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG freigegeben wurde: In diesem Fall ist die Öffnung von Verkaufsstellen an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen auf der gleichen rechtlichen Grundlage unzulässig.

Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass für eine Freigabe von zwei, direkt aufeinanderfolgenden Sonntagen zudem **rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht** gegeben sein müssen. Das Vorliegen rechtfertigender Gründe von besonderem Gewicht stellt insoweit eine zusätzliche Voraussetzung dar, die nicht bereits durch das Vorliegen des (zusätzlich) erforderlichen besonderen Anlasses erfüllt wird.

Die Gestattung der Ladenöffnung an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG stellt in Abwägung der grundrechtlich geschützten Positionen somit zusätzliche Anforderungen an die Rechtfertigung durch den Ordnungsgeber. Der Ordnungsgeber muss also begründen, warum die direkte Aufeinanderfolge der flächendeckenden Sonntagsöffnung erforderlich ist, und welche Gründe von erheblichem Gewicht diese ausnahmsweise rechtfertigen.

### f) Räumliche und gegenständliche Beschränkung

Die Öffnungsmöglichkeit nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG kann sich auf das gesamte Gemeindegebiet und alle Verkaufsstellen erstrecken, aber auch **nach Satz 4** auf bestimmte Ortsteile oder Handelszweige beschränkt werden.

Eine entsprechende Ermessensausübung ist nach Auffassung der Rechtsprechung jeweils zwingend vorzunehmen und zu dokumentieren (vgl. OVG Bautzen, Beschluss vom 15. März 2018, Az: 3 B 82/18, Rn. 25).

#### aa) räumliche Beschränkung

Nach dem Bundesverfassungsgericht kommt dem Regel-Ausnahme-Gebot 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. Deshalb müssen bei einer das gesamte Gemeindegebiet oder wesentliche Teile des Gemeindegebiets umfassenden und den gesamten Einzelhandel oder wesentliche Teile des Einzelhandels erfassenden Freigabe der Ladenöffnung rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. Diese Anforderungen verschärfen sich nochmals, wenn Sonntage unmittelbar aufeinander folgend freigegeben werden sollen.

Im Zuge der Erhöhung der Anforderungen an eine zulässige Ladenöffnung an Sonntagen hat die Rechtsprechung darauf hingewiesen, dass eine Beschränkung der Ladenöffnung auf bestimmte Ortsteile oder Handelszweige geeignet sein kann, dem Eindruck einer werktäglichen Geschäftigkeit vorzubeugen. Die Größe der freizugebenden Fläche ist nach der Bedeutung und Ausstrahlungswirkung des besonderen Anlasses (z. B. wegen des Umfangs eines Marktes oder seiner besonderen Attraktivität) zu bestimmen. Je größer diese ist, desto weiter reicht der räumliche Bereich in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung mit der anlassgebenden Veranstaltung gebracht wird und desto weiter kann somit auch der räumliche Bereich gefasst werden.

Nach der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichtes ist allerdings zwingend zu beachten, dass Gegenstand der Besucherprognose der zur Öffnung vorgesehene örtliche Bereich sein muss. Vor diesem Hintergrund ist es empfehlenswert für jeden betroffenen Orts- bzw. Stadtteil die betreffenden Datengrundlagen separat zu erheben, um so dem beschließenden Organ eine Prüfung der regelhaften Voraussetzungen zu ermöglichen. Das heißt, dass für jeden in die Sonntagsöffnung einbezogenen Orts- bzw. Stadtteil der maßgebliche besondere Anlass aufgeführt sein muss und Daten zu den Besucherströmen erhoben sein müssen, um eine Prüfung der Voraussetzungen an das Vorliegen eines besonderen Anlasses zu ermöglichen.

Wie bereits erläutert, können allerdings nur solche Veranstaltungen Gegenstand der Prognoseentscheidung sein, die für sich jeweils separat betrachtet überhaupt einen besonderen Anlass im Sinne von § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG darzustellen vermögen, also insbesondere Veranstaltungen, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 54 f.).

In der Praxis bedeutet dies für alle Städte und Gemeinden, die über mehrere Orts- bzw. Stadtteile verfügen, dass Veranstaltungen in einem Orts- oder Stadtteil regelmäßig nur geeignet sein dürften, eine Sonntagsöffnung für den Orts- bzw. Stadtteil zu begründen, in dem sie tatsächlich stattfinden. Eine darüberhinausgehende Ausstrahlungswirkung auf andere Orts- bzw. Stadtteile ist die Ausnahme und muss unter Zugrundelegung der prognostizierten Besucherströme gesondert begründet werden.

Sofern Gebiete, die über eine fußläufige Distanz hinaus zur anlassgebenden Veranstaltung entfernt liegen, in die Sonntagsöffnung mit einbezogen werden sollen, ist gesondert zu begründen, aus welchem Grund sich die Sonntagsöffnung auch in diesen Gebieten noch als typische Annexveranstaltung darstellt.

Ausnahmen von dieser Regel der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung sind nur unter besonders engen Voraussetzungen möglich.

Als Ausnahmen vom Regelerfordernis sieht das Bundesverwaltungsgericht beispielsweise mehrtägige Großveranstaltungen von nationalem oder internationalem Rang an, wenn deren Besucher im gesamten Stadt- bzw. Gemeindegebiet untergebracht und versorgt werden (BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020, Az: 8 CN 1.19, Rn. 26 unter Berufung auf: BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009, Az: 1 BvR 2857, 2858/07, Rn. 181 ff.) oder sie in anderer Weise auf das Gesamtgebiet ausstrahlen (BVerwG, Urteil vom 16. März 2022, Az: 8 C 6.21).

Zuletzt hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Öffnung von Verkaufsstellen im gesamten Stadtgebiet der Bundeshauptstadt am 28. Januar 2018 zur 68. Internationalen Grünen Woche und zum 107. Berliner Sechstagerrennen, am 18. Februar 2018 zu den Internationalen Filmfestspielen (Berlinale) sowie am 11. März 2018 zur Internationalen Tourismus-Börse Berlin von 13 Uhr bis 20 Uhr als gegeben angesehen und hat dies unter anderem damit begründet, dass die Besucher dieser Veranstaltungen in Hotels im gesamten Stadtgebiet unterkamen (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13. Mai 2020, Az: 1 B 6.19). Die Entscheidung wurde nunmehr durch das Urteil vom 16. März 2022 (Az: 8 C 6.21, Rn. 19) vom Bundesverwaltungsgericht im Ergebnis bestätigt und ausgeführt, dass die vorgenannten Veranstaltungen einen Sachgrund von hinreichendem Gewicht für eine sonntägliche Öffnung darstellten und aufgrund der nicht angegriffenen Tatsachensfeststellungen davon auszugehen ist, dass sich die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltungen, die teils zeitgleich an unterschiedlichen Veranstaltungsorten im Stadtgebiet stattfanden, jeweils über deren unmittelbares räumliches Umfeld hinaus auf das gesamte Stadtgebiet erstreckte. In dieser Entscheidung nahm das Bundesverwaltungsgericht zudem darauf Bezug, dass allerdings auch in diesen Fällen ein prognostischer Vergleich der Besucherzahlen notwendig ist.

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat (bereits vor Ergehen der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts) angedeutet, dass es eine stadtweite Prägung auch bei sportlichen Großereignissen, wie z. B. einer Fußballweltmeisterschaft, für denkbar hält. Voraussetzung ist aber nach Auffassung des Gerichts, dass die Großveranstaltung Bedeutung für die Stadt als Ganzes hat und sie Ausstrahlungswirkung auf das gesamte oder jedenfalls einen Großteil des Stadtgebiets hat (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 66).

Bei der Prüfung, ob ein solcher Ausnahmefall gegeben ist, sind zunächst die durch eine sonntägliche Öffnung von Verkaufsstellen betroffenen Rechtsgüter in den Blick zu nehmen.

Angesichts der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Sonntagsschutzes kann das Interesse des Einzelhandels am Umsatz und auf Gleichbehandlung (Artikel 3 Absatz 1 GG) eine räumlich unbeschränkte Öffnung von Verkaufsstellen nicht rechtfertigen. Das Umsatzinteresse ist - ebenso wie das Shoppinginteresse - dem Sonntagsschutz grundsätzlich nachrangig. Die wirtschaftlichen Interessen des Einzelhandels finden dort ihre Grenzen, wo der prägende Charakter des Anlasses i. S. v. § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG („aus besonderem Anlass“) nicht mehr gewahrt ist (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 63).

Regelmäßig dürfte daher allenfalls das Versorgungsinteresse der Besucher, in unmittelbarer Nähe ihrer Unterkunft Versorgungsgüter zu erwerben, eine stadtweite Öffnung rechtfertigen. Allerdings fällt dieses Versorgungsinteresse nach Auffassung der Rechtsprechung nicht besonders schwer ins Gewicht, da es auch bereits Freitag und Samstag hinreichend gedeckt werden kann (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az 6 C 26/21, Rn. 64).

Ein stadtweites Versorgungsinteresse könnte nach Einschätzung des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts ggf. bei temporären und außergewöhnlichen Großveranstaltungen, z. B. bei Kirchentagen, maßgeblich zu berücksichtigen sein, wo Besucher zu weiten Teilen auch privat, in Schulen und Turnhallen oder in anderen Unterkünften über die gesamte Stadt verteilt untergebracht werden und ebenso Veranstaltungen über die gesamte Stadt verteilt stattfinden (vgl. OVG Bautzen, Urteil vom 6. Oktober 2021, Az: 6 C 26/21, Rn. 65).

#### bb) Beschränkung der Sonntagsöffnung auf bestimmte Handelszweige

Gleiches gilt für die Möglichkeit der Beschränkung der Ladenöffnung auf bestimmte Handelszweige, welche im Zusammenhang zur anlassgebenden Veranstaltung stehen.

Wie dargestellt, entfaltet eine sonntägliche Ladenöffnung nur dann eine geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint.

Dies kann wie bereits erörtert in der Regel nur dann angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld der Veranstaltung begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum Veranstaltungsgeschehen erkennbar bleibt. Bei auf bestimmte Handelszweige beschränkten Veranstaltungen (z. B. Fachmärkten oder –messen) kann der erforderliche Bezug auch thematisch dadurch hergestellt werden, dass die Ladenöffnung nur für dieselben Handelszweige zugelassen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 11. November 2015, Az: 8 CN 2.14, Rn. 25). Sofern eine solche Bezugnahme erfolgt, ist eine Beschränkung der Sonntagsöffnung auf die jeweilige mit der Veranstaltung direkt verbundene Branche regelmäßig vorzunehmen. Ausnahmen von diesem Prinzip bedürfen wiederum einer besonderen Begründung.

#### cc) Dokumentation

Die Möglichkeit der Beschränkung gemäß § 8 Absatz 1 Satz 4 SächsLadÖffG sollte daher in der Entscheidungspraxis der Gemeinden stets geprüft, abgewogen und ebenfalls dokumentiert werden.

Bei einer Beschränkung der Ladenöffnung auf bestimmte Orts- bzw. Stadtteile ist darauf zu achten, dass diese in der Rechtsverordnung ausreichend bestimmt aufgeführt werden. Die zulässige Ausdehnung muss sich aus der Rechtsverordnung selbst ergeben. Abzuraten ist daher insbesondere von pauschalen, allgemeinsprachlichen Bezeichnungen (z. B. „Innenstadtbereich“). Im Rahmen der vorzunehmenden Prognoseentscheidung ist jedenfalls nicht allein auf die Ermittlung der jeweiligen Besucherströme einzugehen, sondern - wie dargestellt - auch über die Frage der räumlichen und gegenständlichen Ausstrahlung der jeweiligen Anlassveranstaltung und der hinreichend zu bestimmenden Abgrenzung des jeweils betroffenen Gebiets (z. B. Straßenzüge, Plätze oder Stadtteile) und der betroffenen Handelszweige zu entscheiden.

#### dd) Verbrauch der Öffnungsmöglichkeit

Sofern die Rechtsverordnung der Gemeinde eine auf Ortsteile oder Handelszweige beschränkte Sonntagsöffnung vorsieht, ist zu beachten, dass diese dennoch den **Verbrauch** des verkaufsoffenen Sonntages für das gesamte Gemeindegebiet zur Folge hat.

#### g) Erforderlichkeit einer Rechtsverordnung

Die ausnahmsweise Gestattung der Sonntagsöffnung durch Gemeinden bedarf eines förmlichen Rechtssetzungsaktes in Form einer **Rechtsverordnung**. Hiermit wird gewährleistet, dass ein Willensbildungsprozess in der Gemeinde stattfindet und eine von dem Willen der Gemeindevertretung getragene Entscheidung herbeigeführt wird. Die vorliegenden örtlichen Belange und Besonderheiten können derart in dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen eingebracht und begründet werden. Im Rahmen des Willensbildungsprozesses ist zunächst zu klären, ob die gesetzlichen Voraussetzungen (insbesondere Vorliegen eines besonderen Anlasses/Besucherprognose) für eine ausnahmsweise Gestattung der Sonntagsöffnung zu dem konkreten Datum vorliegen (siehe Buchstaben a) bis f)).

Weiterhin hat in diesem Zusammenhang auch eine Abwägung der grundrechtlichen Positionen der Ladeninhaber (Berufsfreiheit) und der Einkaufswilligen (allgemeine Handlungsfreiheit) einerseits sowie der Beschäftigten und Ruhesuchenden andererseits stattzufinden. Die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe steigen dabei an, je höher die Intensität der Sonntagsöffnung (Gebiet, Handelszweige, Dauer, Rhythmus) ist.

#### h) Beschlussfassung und Bekanntmachung

Die Verordnung ist vom Stadtrat/Gemeinderat als zuständigem Organ gemäß § 28 Absatz 2 Nummer 4 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) zu beschließen. Da im Falle einer gerichtlichen Überprüfung diejenigen Prognosegrundlagen maßgeblich sind, die dem beschließenden Organ im Zeitpunkt der Beschlussfassung vorliegen, ist es erforderlich, dass sich die dem Rat bei der Entscheidung über die Sonntagsöffnung vorliegenden Informationen aus der entsprechenden Beschlussvorlage sowie sonstigen Sitzungsunterlagen ergeben.

Daher sollte die Begründung der Beschlussvorlage **für jedes für die geplante Sonntagsöffnung vorgesehene Gebiet jeweils gesonderte Ausführungen** zum maßgeblichen besonderen Anlass, Angaben zu den Besucherströmen und der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung enthalten.

Zur Einschätzungsprärogative und zum Beurteilungsspielraum wird auf die Ausführungen unter Ziffer 7. verwiesen.

Die Rechtsverordnung ist nach ordnungsgemäßer Beschlussfassung durch den Bürgermeister auszufertigen und entsprechend § 1 Satz 2 Nummer 1, § 2 Nummer 1 und § 6 Satz 1 Kommunalbekanntmachungsverordnung (KomBekVO) in Verbindung mit der jeweiligen Bekanntmachungssatzung bekannt zu machen.

#### i) Nachträglicher Wegfall des besonderen Anlasses

Die Öffnungsmöglichkeiten nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG ist wie dargestellt direkt abhängig vom Vorliegen eines besonderen Anlasses.

Da verkaufsoffene Sonntage nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG nur als Annex zu einer anlassgebenden Veranstaltung durchgeführt werden können, ist die Durchführung eines verkaufsoffenen Sonntages **ausnahmslos** dann nicht mehr möglich, wenn die anlassgebende Veranstaltung überhaupt nicht stattfindet bzw. nicht stattfinden kann. **Die Gründe für das Entfallen der Veranstaltung sind dabei unbeachtlich.**

Ende 2021 durften beispielsweise Weihnachtsmärkte aufgrund von Vorgaben aus der Sächsischen Corona-Notfall-Verordnung (SächsCoronaNotVO) nicht mehr durchgeführt werden. Auch die bereits beschlossenen und bekanntgemachten Ladenöffnungen an den Sonntagen der ursprünglich geplanten Weihnachtsmärkte waren dann nicht mehr zulässig, da die jeweilige Ladenöffnung zwangsläufig nicht mehr der Annex zu einer nicht mehr stattfindenden anlassgebenden Veranstaltung sein konnte. Denkbar und mit den gleichen Rechtsfolgen für die geplante Sonntagsöffnung verbunden sind aber auch alle anderen Gründe für das Entfallen einer Veranstaltung (z. B. Absage wegen geringen Interesses oder aus Wettergründen).

#### **4. § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG**

§ 8 Absatz 2 SächsLadÖffG eröffnet für die sächsischen Gemeinden die Möglichkeit, bestimmten Verkaufsstellen aus Anlass eines besonderen regionalen Ereignisses die Sonntagsöffnung zu gestatten. Diese Gestattungsmöglichkeit besteht zusätzlich zu derjenigen nach Absatz 1.

§ 8 Absatz 2 SächsLadÖffG unterscheidet sich von Absatz 1 dadurch, dass er regionale Ereignisse mit geringer prägender Wirkung als Bezugspunkt wählt. Gleichwohl muss auch das regionale Ereignis den wesentlichen Anforderungen des „besonderen Anlasses“ nach Absatz 1 genügen.

Die Gemeinden werden demnach ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen **aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse**, insbesondere von traditionellen Straßenfesten, Weihnachtsmärkten und örtlich bedeutenden Jubiläen,

- **zwischen 12 und 18 Uhr**
- und soweit die **Verkaufsstellen von dem Ereignis betroffen** sind, zu gestatten.

Die Gestattung erfolgt wiederum **durch Rechtsverordnung**, in der das von dem Ereignis **betreffene Gebiet zu bezeichnen** ist. **Für ein betroffenes Gebiet besteht pro Jahr einmal** die Möglichkeit dieser Sonntagsöffnung. Insgesamt ist die Öffnungsmöglichkeit nach § 8 Absatz 2 Satz 2 SächsLadÖffG innerhalb einer Gemeinde **an bis zu acht Sonntagen je Kalenderjahr** zulässig.

##### a) Vorliegen eines besonderen regionalen Ereignisses

Eine Öffnungsmöglichkeit nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG ist zunächst nur **aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse**, wie insbesondere traditioneller Straßenfeste, Weihnachtsmärkte und Firmenjubiläen, also Ereignisse mit hohem örtlichen Bezug oder einer nachweisbaren Tradition, gegeben. In dem Rechtsetzungsverfahren hat die Gemeinde also zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, ob für die Öffnung an dem geplanten Sonntag ein besonderer regionaler Anlass gegeben ist. Hierbei ist zu beachten, dass die Regelung des § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG nicht zu einer Umgehung des § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG verwendet werden darf, indem eine Kumulation gleichartiger Anlässe als Rechtfertigung für eine aufeinanderfolgende Ladenöffnung genutzt wird (vgl. Ziffer 5.).

Zudem sind die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu beachten. Das regionale Ereignis darf demnach nur eine so **enge örtliche Begrenzung** aufweisen, dass die damit einhergehende Sonntagsöffnung **nur von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages im Gemeindegebiet** ist.

Hinzu kommt nach der jüngsten Rechtsprechung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2021 (siehe oben Ziffer 2.4), dass die Grundsätze, die in der Rechtsprechung zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus besonderem Anlass“ entwickelt wurden auf den Begriff „aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse“ i. S. v. § 8 Absatz 2 Satz 1 SächsLadÖffG übertragbar sind. Gemein ist den Begriffen, dass die beabsichtigte Ladenöffnung als Annex eines eigenständigen anderen Ereignisses erscheinen muss. Auch bei regionalen Ereignissen verlangt der verfassungsrechtlich gebotene Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe somit, dass die werktägliche Geschäftigkeit nicht in den Vordergrund rücken darf, sondern die Öffnung von Verkaufsstellen nur als Annex zu einem besonderen Anlass zulässig ist.

Die anlassbildende Veranstaltung muss demnach selbst den überwiegenden Besucherstrom auslösen. Ein Anlass i. S. v. § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG liegt nicht vor, wenn der Besucherstrom erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst bzw. maßgeblich ausgelöst wird. In jedem Fall muss zudem gewährleistet sein, dass die anlassbildende Veranstaltung unabhängig von einer gleichzeitigen Öffnung von Verkaufsstellen überhaupt stattfinden wird.

Von einem Annexcharakter kann regelmäßig nur die Rede sein, wenn die für die Prägestkraft entscheidende öffentliche Wirkung der Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung. Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab.

Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Öffnung von Verkaufsstellen ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits. Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung auch im Fall des § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG im Regelfall nur durch einen prognostischen Besucherzahlenvergleich beurteilen. Die Rationalität und Transparenz dieses Vergleichs trägt zur Rechtssicherheit bei und gewährleistet, dass die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonntagsöffnung eingehalten werden.

Das Sächsische Obergericht bestätigt damit, dass die Prognoseentscheidung bezüglich der Besucherströme auch hinsichtlich einer Ladenöffnung nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG zu erfolgen hat. Für diese Besucherprognose gelten die gleichen Anforderungen wie im Rahmen der Sonntagsöffnung nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG.

#### b) Privilegierung von Verkaufsstellen

Außerdem können nur diejenigen **Verkaufsstellen** durch Rechtsverordnung zur ausnahmsweisen Sonntagsöffnung privilegiert werden, welche **von dem besonderen regionalen Ereignis direkt oder indirekt betroffen sind** bzw. räumlich nah am Ort des Geschehens liegen. In dem Rechtsetzungsverfahren hat die Gemeinde somit zudem zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, welcher Teil des Gemeindegebietes von dem besonderen regionalen Ereignis tatsächlich erfasst ist. Ausschließlich für Verkaufsstellen, die sich in diesem, genau zu definierenden Teilgebiet befinden, ergibt sich die ausnahmsweise Ladenöffnungsmöglichkeit an dem Sonntag, an dem das besondere regionale Ereignis stattfindet.

Auf die entsprechenden Ausführungen zu § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG (vgl. Ziffer 3. f)) wird verwiesen.

#### c) Dokumentation

Der Teil des Gemeindegebietes, welcher von dem regionalen Ereignis erfasst ist und für den die ausnahmsweise Sonntagsöffnung gestattet werden soll, ist durch die Gemeinde detailliert und zweifelsfrei im Rahmen der Rechtsverordnung festzulegen. Bei der Festlegung des Gebietes sind die unter Buchstabe a) und b) dargestellten Erwägungen zu beachten.

#### d) Begrenzung der Sonntagsöffnung(en)

Insgesamt darf eine Gemeinde die Sonntagsöffnung gemäß § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG an **maximal acht Sonntagen pro Jahr** durch Rechtsverordnung ermöglichen. Dabei ist zu beachten, dass es im Rahmen der jeweiligen Gebietsfestlegung nicht zu Überschneidungen in dem Sinne kommen darf, dass ein Gebiet, dem bereits die ausnahmsweise Ladenöffnungsmöglichkeit nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG eingeräumt wurde, (auf Grund eines weiteren besonderen regionalen Ereignisses) erneut nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG privilegiert wird. Die **Privilegierung von Verkaufsstellen eines Gebietes** nach § 8 Absatz 2 Satz 2 SächsLadÖffG besteht **pro Jahr einmal**.

#### e) Zeitliche Vorgabe

Zu beachten ist ferner, dass die Regelungsmöglichkeit der Gemeinde ebenfalls durch die im Gesetz ausdrücklich genannte **zeitliche Vorgabe** eingeschränkt ist: Die Öffnungsmöglichkeit ist demnach nur für die **Zeit zwischen 12 und 18 Uhr** (also für diese sechs Stunden) gestattet. Mit dieser Regelung wird wiederum gewährleistet, dass die Zeiten der Hauptgottesdienste von einer Sonntagsöffnung nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG ebenfalls generell auszunehmen sind.

#### f) Erforderlichkeit einer Rechtsverordnung

Die ausnahmsweise Gestattung der Sonntagsöffnung durch Gemeinden aufgrund besonderer regionaler Ereignisse in einem räumlich abgegrenzten Gebiet bedarf ebenfalls eines förmlichen Rechtssetzungsaktes (**Rechtsverordnung**) der Gemeinde. In der Begründung ist auf die unter den Buchstaben a) bis e) genannten Punkte einzugehen, insbesondere ist darzulegen, dass die anlassgebende Veranstaltung unter den konkreten Bedingungen von prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages im Gemeindegebiet ist und nicht die Ladenöffnung.

#### g) Beschlussfassung und Bekanntmachung

Es gelten die gleichen Anforderungen wie bei § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG. Auf die entsprechenden Ausführungen (vgl. Ziffer 3. h)) wird verwiesen.

#### h) Nachträglicher Wegfall des besonderen Anlasses

Die Öffnungsmöglichkeiten nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG ist ebenfalls direkt abhängig vom Vorliegen eines besonderen Anlasses.

Da auch verkaufsoffene Sonntage nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG nur als Annex zu einer anlassgebenden Veranstaltung durchgeführt werden können, ist die Durchführung eines verkaufsoffenen Sonntages **ausnahmslos** dann nicht mehr möglich, wenn die anlassgebende Veranstaltung überhaupt nicht stattfindet bzw. nicht stattfinden kann. **Die Gründe für das Entfallen der Veranstaltung sind dabei unbeachtlich.**

Es gelten die gleichen Anforderungen wie bei § 8 Absatz 1 Satz 1 SächsLadÖffG. Auf die entsprechenden Ausführungen (vgl. Ziffer 3. i)) wird verwiesen.

## **5. Kumulation von § 8 Absatz 1 und § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG**

Eine Kumulation der zwei Gestattungsmöglichkeiten nach § 8 Absatz 1 und § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG ist grundsätzlich möglich. Bei einer Kumulation müssen zunächst sämtliche tatbestandlichen Voraussetzungen für die jeweilige Sonntagsöffnungsmöglichkeit gegeben sein. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe steigen, je stärker die geplante Sonntagsöffnung geeignet ist, das verfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Gebot und den erforderlichen Mindestschutz von Sonn- und Feiertagen zu beeinträchtigen. Die Kumulation darf nicht dazu führen, dass ein in sich geschlossener Zeitblock größeren Umfangs vom Grundsatz der Arbeitsruhe ausgenommen und/oder der öffentliche Charakter des Sonntages als Tag der Arbeitsruhe beseitigt wird. Dies dürfte in der Regel dann anzunehmen sein, wenn die Kumulation von § 8 Absatz 1 und § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG zu mehreren, direkt aufeinanderfolgenden Sonntagsöffnungen im Gemeindegebiet führt. Die Gestattung von zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG plus einem (oder mehreren) weiteren direkt aufeinanderfolgenden Sonntag(en) nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG stellt somit die höchsten Anforderungen an die Begründung durch den Verordnunggeber dar und dürfte nur in absoluten Ausnahmefällen gerechtfertigt sein. Zudem ist, wie bereits unter Ziffer 4 Buchstabe a) dargestellt, zu beachten, dass die Regelung des § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG nicht zu einer Umgehung des § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG verwendet werden darf, indem eine Kumulation gleichartiger Anlässe als Rechtfertigung für eine aufeinanderfolgende Ladenöffnung genutzt wird.

## **6. § 8 Absatz 3 SächsLadÖffG**

§ 8 Absatz 3 SächsLadÖffG berücksichtigt die besondere Bedeutung der gesetzlichen Feiertage, der so genannten Hochfeiertage bzw. der stillen Feiertage und des 24. Dezembers, soweit diese auf einen Sonntag fallen. An diesen Tagen besteht für Gemeinden weder die Möglichkeit, die Ladenöffnung im gesamten Gemeindegebiet nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG noch nach § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG zu gestatten. Auch das Stattfinden eines besonderen regionalen Ereignisses an einem solchen Feiertag im Gemeindegebiet eröffnet keine Ausnahme von diesem Verbot.

## **7. Einschätzungsprägorative der Gemeinde**

Beim Erlass der jeweiligen Rechtsverordnung nach § 8 Absatz 1 bzw. § 8 Absatz 2 SächsLadÖffG kommt der Gemeinde eine aus ihrem Selbstverwaltungsrecht nach Artikel 28 Absatz 2 GG, Artikel 84 Absatz 1 Sächsische Verfassung abzuleitende Einschätzungsprägorative zu, die gerichtlich grundsätzlich nur begrenzt überprüfbar ist.

Der Beurteilungsspielraum der Gemeinde ist demnach erst dann überschritten, wenn die bei Erlass der Rechtsverordnung vorgenommenen Erwägungen so offensichtlich fehlerhaft sind, dass sie vernünftiger Weise keine Grundlage für die angegriffenen Maßnahmen geben können.

Im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle hat das Gericht folglich zu prüfen, ob die Gemeinde das Ziel, den Sonntag zu schützen,

- in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdenden Weise erfasst und umschrieben hat,
- ob sie im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums ein zum Sonntagsschutz taugliches Auswahlverfahren gewählt hat,

- ob sie die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt hat und schließlich,
- ob sie sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat.

Entscheidend ist daher primär nicht die Ergebnisrichtigkeit unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bekannten Tatsachen. Es kommt für die Prüfung, ob der Beurteilungsspielraum beim Erlass der Rechtsverordnung überschritten wurde, vielmehr maßgeblich auf den Kenntnisstand des Normgebers (Gemeinderat bzw. Stadtrat) an, da diesem die Einschätzungsprärogative zusteht.

Somit von Bedeutung sind also die Tatsachen und Zahlen, die dem Rat im Zeitpunkt der Beschlussfassung bekannt waren sowie die Rechenschritte, die hierauf beruhen. Nur auf Grundlage der dem Rat bekannten Fakten kann vom Gericht festgestellt werden, ob dieser seinen Beurteilungsspielraum überschritten hat oder ob die Prognose noch vertretbar ist.

Entscheidend sind daher in erster Linie die Beratungsunterlagen, die den Räten zur Befassung und Beschlussfassung vorgelegt wurden. Zu berücksichtigen sind ferner auch sonstige offenkundige Tatsachen, von denen angenommen werden kann, dass sie den Räten im Zeitpunkt der Beschlussfassung bekannt gewesen sind, obwohl sie nicht Gegenstand der Beratungsunterlagen waren.

## **Anlage 1:**

### Wesentliche Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts:

- Grundsätzlich hat die typische „werktägliche Geschäftigkeit“ an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Der verfassungsrechtlich garantierte Sonn- und Feiertagsschutz ist nur begrenzt einschränkbar. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich; in jedem Falle muss der ausgestaltende Gesetzgeber aber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren. (Regel-Ausnahme-Prinzip)
- Gesetzliche Schutzkonzepte für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe müssen erkennbar diese Tage als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Hinsichtlich der Ladenöffnung bedeutet dies, dass die Ausnahme eines dem Sonntagschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf.
- 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 Bedarfsdeckungs- und Versorgungsargument kommt im Land Berlin an Sonn- und Feiertagen nur noch geringe Bedeutung zu.
- Niemand kann allein daraus, dass einer Gruppe aus besonderem Anlass Vergünstigungen zugestanden werden, für sich ein verfassungsrechtliches Gebot herleiten, dieselben Vorteile in Anspruch nehmen zu dürfen.
- Die voraussetzungslose siebenstündige Öffnung an allen vier Adventssonntagen im Land Berlin führt wegen der vollständigen Herausnahme eines zusammenhängenden Monatszeitraums aus dem Schutz der Sonntage ohne hinreichend gewichtige Gründe zu einem Unterschreiten des Maßes an gebotenem Mindestschutz.
- Die Adventssonntagsregelung als generelle und materiell voraussetzungslose Freigabe der Öffnung von Verkaufsstellen an allen Adventssonntagen von 13:00 bis 20:00 Uhr im Land Berlin steht angesichts der Bedeutung der Verkaufsstellenöffnung für die Gewährleistung der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen mit dem Grundrecht aus Artikel 4 Absatz 1 und 2 GG in Verbindung mit Artikel 140 GG und Artikel 139 WRV nicht in Einklang.
- Die Besonderheit der Regelung im Land Berlin, dass schon kraft Gesetzes ohne irgendeine weitere Voraussetzung vier Sonntage in Folge für die Dauer von jeweils sieben Stunden zur Ladenöffnung freigegeben werden hält der Anforderung, dass die Sonntagsruhe die Regel ist, nicht stand, weil sie einen in sich geschlossenen Zeitblock von etwa einem Zwölftel des Jahres vollständig vom Grundsatz der Arbeitsruhe ausnimmt.
- Wenn der Berliner Landesgesetzgeber mit Blick auf die Besonderheiten der Vorweihnachtszeit für eine Ladenöffnung an den Adventssonntagen Sachgründe anführen könnte, so könnte dies die Ladenöffnung nur an einzelnen Sonntagen rechtfertigen.
- Die Regelung im Land Berlin, dass Verkaufsstellen aus Anlass besonderer Ereignisse, insbesondere von Firmenjubiläen und Straßenfesten, an jährlich höchstens zwei weiteren Sonn- oder Feiertagen von 13:00 bis 20:00 Uhr öffnen dürfen, ist verfassungsrechtlich weder für sich gesehen noch im schutzkonzeptionellen Kontext zu beanstanden. Diese Ladenöffnungsmöglichkeit ist wegen ihrer engen örtlichen Begrenzung ohnehin von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages.

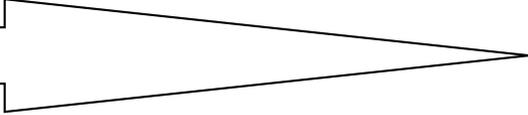
## **Anlage 2:**

### Wesentliche Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts:

- Die bisherige Auslegung von § 14 Absatz 1 LSchlG zur Notwendigkeit eines Anlassbezugs, wonach nur eine Veranstaltung, welche selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anzieht, ein tauglicher Anlass für die Ladenöffnung sein kann, genügt nicht dem aus Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 139 WRV folgenden Regel-Ausnahme-Gebot.
- Das Tatbestandsmerkmal „aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“ (Äquivalent zu „aus besonderem Anlass“ in § 8 SächsLadÖffG) muss dahingehend verstanden werden, dass die Ladenöffnung den Tag lediglich gering prägen darf. Die öffentliche Wirkung des besonderen Anlasses gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit muss im Vordergrund stehen um dieses Erfordernis zu erfüllen.
- Eine geringe prägende Wirkung der Ladenöffnung kann im Regelfall nur dann angenommen werden, wenn diese sich auf das Umfeld des besonderen Anlasses (z. B. Markt, Messe etc.) beschränkt. Mit der Ausstrahlungskraft des Ereignisses steigt auch der für eine Ladenöffnung am Sonntag zulässige Bereich.
- Ein hinreichender Bezug zur anlassgebenden Veranstaltung kann auch durch die Beschränkung der Ladenöffnung auf thematisch passende Handelszweige erreicht werden.
- Als Maßstab zur Beurteilung, ob die werktägliche Prägung der Ladenöffnung im Hintergrund steht, ist eine Prognose zu erstellen nach welcher die Zahl der Besucher, die wegen des besonderen Anlasses kommen die Zahl der Besucher übersteigen muss, welche lediglich wegen der Ladenöffnung kämen, um den verfassungsmäßig gebotenen Anforderungen zu genügen. Für die zu erstellende Prognose zur Einschätzung der Besucherströme kann insbesondere auf das Mittel der Befragung zurückgegriffen werden.
- Die von der Gemeinde erstellte Prognose ist gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar. Geprüft wird, ob bei Erlass der Rechtsverordnung die angestellte Prognose schlüssig und vertretbar erscheint.

## Anlage 3 – Schaubild

steigende Anforderungen an die Begründung der Sonntagsöffnung



§ 8 I 1	§ 8 I 1	§ 8 I 2	§ 8 I S. 1, 2 <u>und</u> II
ein Sonntag	zwei <u>nicht</u> aufeinanderfolgende Sonntage	zwei aufeinanderfolgende Sonntage	zwei aufeinanderfolgende Sonntage <u>und</u> eine regionale Sonntagsöffnung
<b>Voraussetzungen<sup>4</sup></b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorliegen eines Sachgrundes (besonderen Anlass)</li> <li>- Sachgrund muss im Hinblick auf <b>Urbanität und Touristenströme</b> eine besondere Bedeutung für die jeweilige Gemeinde haben</li> <li>- anlassgebendes Ereignis muss prägende Wirkung entfalten (nicht Öffnung der Verkaufsstätten) -&gt; Besucherprognose</li> <li>- Beschränkung der Sonntagsöffnung auf bestimmte Gebiete und/oder Handelszweige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>jeweiliges</u> Vorliegen eines Sachgrundes (besonderer Anlass)</li> <li>- Sachgründe müssen im Hinblick auf <b>Urbanität und Touristenströme</b> eine besondere Bedeutung für die jeweilige Gemeinde haben</li> <li>- jeweiliges anlassgebendes Ereignis muss prägende Wirkung entfalten (nicht Öffnung der Verkaufsstätten) -&gt; Besucherprognose</li> <li>- Beschränkung der Sonntagsöffnung auf bestimmte Gebiete und/oder Handelszweige</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>jeweiliges</u> Vorliegen eines Sachgrundes (besonderer Anlass)</li> <li>- Sachgründe müssen im Hinblick auf <b>Urbanität und Touristenströme</b> eine besondere Bedeutung für die jeweilige Gemeinde haben</li> <li>- jeweiliges anlassgebendes Ereignis muss prägende Wirkung entfalten (nicht Öffnung der Verkaufsstätten) -&gt; Besucherprognose</li> <li>- Beschränkung der Sonntagsöffnung auf bestimmte Gebiete und/oder Handelszweige</li> <li>- <b><u>rechtfertigender Grund von besonderem Gewicht und zwingender Grund</u></b> für die <b><u>Zusammenlegung an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen erforderlich</u></b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>jeweiliges</u> Vorliegen eines Sachgrundes (besonderer Anlass)</li> <li>- Sachgründe müssen im Hinblick auf <b>Urbanität und Touristenströme</b> eine besondere Bedeutung für die jeweilige Gemeinde haben</li> <li>- <b><u>rechtfertigender Grund von besonderem Gewicht und zwingender Grund</u></b> für die <b><u>Zusammenlegung an zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen erforderlich</u></b></li> <li>- jeweiliges anlassgebendes Ereignis muss prägende Wirkung entfalten (nicht Öffnung der Verkaufsstätten) -&gt; Besucherprognose</li> <li>- Beschränkung der Sonntagsöffnung auf bestimmte Gebiete und/oder Handelszweige</li> <li>- Sachgrund für <b><u>regionale Sonntagsöffnung</u></b> und dessen Eignung auf <b><u>lokales Gebiet</u></b> Einfluss zu nehmen</li> <li>- regionales Ereignis muss prägende Wirkung entfalten (nicht Öffnung der Verkaufsstätten) -&gt; Besucherprognose</li> <li>- Beschränkung der Sonntagsöffnung auf lokal betroffenes Gebiet</li> </ul>
<b>Beispiele</b>			
Stadt-, Volks-, Schützenfeste, jahreszeitl. Feste (Frühlings-Herbstfest, Weinfest), Messen, Märkte, Weihnachtsmärkte, Ausstellungen, Jubiläen, Konzerte, Sportveranstaltungen	vgl. siehe Spalte 1 oder Weihnachtsmärkte zum 1. und 3. Advent oder 1. und 4. Advent oder 2. und 4. Advent	vgl. siehe Spalte 1 oder Weihnachtsmärkte zum 1. und 2. Advent oder 2. und 3. Advent oder 3. und 4. Advent	vgl. siehe Spalten 1 oder 3 und traditionelle Straußenfeste, Weihnachtsmärkte, Firmenjubiläen, Bergfeste, Hafenfeste, Elbhangfest
<b>ADVENT:</b> besonders hohe Anforderungen an Sachgrund/Begründung, Gewährleistung der Arbeitsruhe in Adventszeit ist zusätzlicher verfassungsrechtlicher Grundsatz mit besonderem Schutz			

<sup>4</sup> Es handelt sich nur um eine Übersicht, für die vollständige Darstellung der jeweiligen Voraussetzungen an eine Sonntagsöffnung wird auf die Ausführungen unter den Ziffern 3. bis 7. verwiesen.

## Anlage 4 - Checkliste Sonntagsöffnung nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG

### Vorbemerkung:

Die nachfolgende Checkliste gibt einen Überblick zu den wesentlichen zu beachtenden Anforderungen für die Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntages nach § 8 Absatz 1 SächsLadÖffG durch eine Gemeinde sowie weitere praktische Hinweise, insbesondere zur Durchführung der Besucherprognose. Hierzu wurden ergangene Rechtsprechung sowie bereits vorliegende Beispiele aus dem gesamten Bundesgebiet ausgewertet. Es besteht kein Anspruch auf Vollständigkeit. Die Checkliste ist als erste Übersicht zu verstehen, für detaillierte Erläuterungen zu den rechtlichen Voraussetzungen wird auf die einschlägige Rechtsprechung und die Hinweise im Handlungsleitfaden verwiesen.

Stichwort	Allgemeine Anmerkungen	Weitere Hinweise
Rechtsgrundlage	<p>Die Gemeinden werden ermächtigt, abweichend von § 3 Absatz 2, die Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet aus besonderem Anlass an jährlich bis zu 4 Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr durch Rechtsverordnung zu gestatten.</p> <p>Einem verkaufsoffenen Sonntag nach Satz 1 kann maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag unmittelbar folgen. Werden zwei aufeinanderfolgende Sonntage für die Öffnung von Verkaufsstellen freigegeben, ist die Öffnung von Verkaufsstellen an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen unzulässig.</p> <p>Die Freigabe kann auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden.</p> <p>Wird die Öffnung von Verkaufsstellen derart beschränkt, ist diese Möglichkeit der Sonntagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht.</p>	<p>Bei der Frage der sonn- und feiertäglichen Ladenöffnung handelt es sich stets um eine Einzelfallentscheidung, bei der sämtliche Umstände des jeweiligen Einzelfalls und die örtlichen Gegebenheiten zu beachten sind. Zur Interpretation der einzelnen Tatbestandsmerkmale siehe nachfolgende Erläuterungen:</p>

Anlassbezug und Besucherprognose	Zunächst ist das <b>Vorliegen eines besonderen Anlasses</b> Voraussetzung für die Gestattung der Sonntagsöffnung. Die Gemeinde hat zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, ob für die Öffnung an dem jeweils geplanten Sonntag ein besonderer Anlass gegeben ist.	Bei dem besonderen Anlass muss es sich um einen dem Sonntagschutz gerecht werdenden Sachgrund handeln; ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber bzw. ein alltägliches Erwerbs- bzw. Versorgungsinteresse genügen hierfür nicht.
		Der besondere Anlass muss im Hinblick auf die Urbanität (= die Gemeinde kennzeichnende/prägende soziale und kulturelle Lebensweise) und die Besucherströme eine besondere Bedeutung haben (z. B. Märkte, Feste, Messen, Sportveranstaltungen, Konzerte etc.).
		Der besondere Anlass darf nicht nur dafür generiert werden, um die sonntägliche Ladenöffnung zu ermöglichen.
		Der Besucherstrom darf nicht erst durch das Offenhalten der Verkaufsstellen ausgelöst werden, sondern muss vielmehr selbst das Bedürfnis für das Offenhalten von Verkaufsstellen sein.
		Nur Veranstaltungen, die von sich aus selbstständig einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen, sind überhaupt geeignet, einen besonderen Anlass im Sinne der Vorschrift zu begründen.
	Die Gemeinde hat <b>zusätzlich</b> eine <b>anlassbezogene Prognose</b> darüber anzustellen, ob die Besucherströme, die durch den konkreten Anlass ausgelöst werden, die Anzahl der Besucher übersteigt, welche lediglich aus Anlass der Ladenöffnung kämen.	Der Gemeinde steht es frei, geeignete Methoden zur Erstellung der Prognose zu ergreifen.
		Es hängt maßgeblich von den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort und dem vorliegenden statistischen Material bzw. den gegebenen Erhebungsmöglichkeiten ab, welche konkreten Daten die Gemeinde zur Grundlage ihrer Prognose machen kann.
		Die Prognose der zu erwartenden Besucherströme hat auf der Basis einer statistisch vertretbaren und plausiblen Datengrundlage und Berechnungsmethode zu basieren. Sie muss schlüssig und nachvollziehbar sein und darf nicht im Widerspruch zu sonstigen offenkundigen Tatsachen stehen.
		Nachvollziehbar ist eine Prognose in der Regel dann, wenn entsprechend dokumentierte Erfahrungswerte aus der Vergangenheit bzw. konkrete Daten für die zu bewertende Veranstaltung herangezogen werden, die die Annahme stützen, dass im konkreten Fall von einem hohen Besucherstrom auszugehen ist, der sich unabhängig von

		<p>einer möglichen Öffnung der Ladengeschäfte entwickelt und den Besucherstrom übersteigt, der ausschließlich aufgrund der Ladenöffnung generiert wird.</p>
		<p>Prognosen können sich insbesondere stützen auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Besucherfrequenzmessungen (Erhebung der Passantenströme während der Öffnungszeiten der Geschäfte);</li> <li>- Kundenherkunftserhebungen (u. a. können beispielsweise Erfahrungswerte der Ladeninhaber zu den an Werktagen üblichen Besucherzahlen Anhaltspunkte geben);</li> <li>- Motivbefragungen (Kommen die Besucher aufgrund der Veranstaltung - also anlassbezogen - in das von der Verkaufsöffnung betroffene Gebiet oder wegen der Geschäftsöffnung?);</li> <li>- Angaben aus Vorjahren (z. B. Presseberichterstattungen, Berichte des Ordnungsamtes über vergangene Veranstaltungen);</li> <li>- Daten/Angaben aus Sicherheits- bzw. Verkehrs- und Parkraumkonzepten zu der Veranstaltung;</li> <li>- Voraussagen zur Hotelbelegung;</li> <li>- ggf. weitere geeignete Erhebungsmethoden (z. B. PKW-Kennzeichenzählungen);</li> <li>- Inanspruchnahme spezialisierter Dienstleistungsunternehmen zur Erhebung der Datengrundlage</li> </ul>
		<p>Der Zeitraum für den Vergleich der Besucherzahlen ist für die Dauer der geplanten Ladenöffnungszeit, nicht für den gesamten Tag anzusetzen.</p>
		<p>Die Gesamtbesucherzahl einer mehrtägigen Veranstaltung darf nicht 1:1 auch als Sonntagswert zu Grunde gelegt werden.</p>
		<p>Die räumlichen Grenzen der anlassgebenden Veranstaltung sind bei der Prognose zu beachten.</p>
		<p>Bei Gebieten, die über eine fußläufige Distanz hinaus zur anlassgebenden Veranstaltung entfernt liegen, ist gesondert zu begründen, aus welchem Grund sich die Sonntagsöffnung auch in diesen Gebieten noch als typische Annexveranstaltung darstellt.</p>
		<p>Findet die anlassgebende Veranstaltung das erste Mal statt, kann die Prognose notwendiger Weise pauschaler ausfallen.</p>

		Die kommunale Prognose unterliegt selbst nur eingeschränkter verwaltungsgerichtlicher Kontrolle. Insbesondere darf das Gericht keine eigene Prognose vornehmen. Es hat jedoch zu prüfen, ob die bei Erlass der Rechtsverordnung über die Freigabe der Ladenöffnung vorgenommene Prognoseentscheidung schlüssig und vertretbar ist.
Zeitliche Vorgabe	Die Öffnungsmöglichkeit besteht nur für die <b>Zeit zwischen 12 und 18 Uhr</b> (also für diese maximal sechs Stunden).	
Begrenzung und Rhythmisierung	Die Öffnungsmöglichkeit besteht an <b>maximal 4 Sonntagen pro Jahr</b> .	
	Einem verkaufsoffenen Sonntag darf maximal ein weiterer verkaufsoffener Sonntag auf der gleichen rechtlichen Grundlage folgen. Wenn ausnahmsweise für zwei aufeinanderfolgende Sonntage die Öffnung von Verkaufsstellen freigegeben wurde, ist die Öffnung von Verkaufsstellen an den diesen Sonntagen vorangehenden und nachfolgenden zwei aufeinanderfolgenden Sonntagen auf der gleichen rechtlichen Grundlage im gesamten Gemeindegebiet unzulässig.	<p>Für eine Freigabe von zwei, direkt aufeinanderfolgenden Sonntagen müssen rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht gegeben sein. Diese zusätzliche Voraussetzung wird nicht bereits durch das Vorliegen des jeweils erforderlichen besonderen Anlasses erfüllt.</p> <p>Die Gemeinde muss begründen, warum die direkte Aufeinanderfolge der flächendeckenden Sonntagsöffnung erforderlich ist, und welche Gründe von erheblichem Gewicht diese ausnahmsweise rechtfertigen.</p>
Räumliche und gegenständliche Beschränkung	Die Öffnungsmöglichkeit kann <b>auf bestimmte Ortsteile oder Handelszweige beschränkt</b> werden.	<p>Im Rahmen der Prognose ist auch über die Frage der räumlichen und gegenständlichen Ausstrahlung der jeweiligen Anlassveranstaltung und der hinreichend zu bestimmenden Abgrenzung des jeweils betroffenen Gebiets (z. B. Straßenzüge, Plätze oder Stadtteile) und der betroffenen Handelszweige zu entscheiden.</p> <p>Nach der neueren Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichts ist das Tatbestandsmerkmal „kann“ nach Maßgabe der nachfolgenden Erwägungen im Wesentlichen als „soll“ zu verstehen.</p> <p>Für eine das gesamte Gemeindegebiet oder wesentliche Teile davon umfassende und den gesamten Einzelhandel oder wesentliche Teile des Einzelhandels erfassende Freigabe der Ladenöffnung müssen rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen.</p>

		<p>Die Größe der freizugebenden Fläche ist nach der Bedeutung und Ausstrahlungswirkung des besonderen Anlasses (zum Beispiel: wegen des Umfangs eines Marktes oder seiner besonderen Attraktivität) zu bestimmen. Je größer diese ist, desto weiter reicht der räumliche Bereich in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung mit der anlassgebenden Veranstaltung gebracht wird und desto weiter kann somit auch der räumliche Bereich gefasst werden.</p>
		<p>Insbesondere ist eine Ausstrahlungswirkung der anlassgebenden Veranstaltung auf andere Orts- bzw. Stadtteile die Ausnahme und muss gesondert prognostiziert und begründet werden.</p>
		<p>Die Ermessensausübung durch die Gemeinde kann sich dabei hinsichtlich der räumlichen Beschränkung der Ladenöffnung zu einer Beschränkungspflicht verdichten, wenn zwischen der anlassgebenden Veranstaltung und der Ladenöffnung kein nachvollziehbarer Zusammenhang mehr besteht (z. B. wenn sich die Veranstaltung aus räumlichen Erwägungen heraus auf bestimmte Ortsteile nicht mehr auswirken kann).</p>
		<p>Bei Gebieten, die über eine fußläufige Distanz hinaus zur regionalen Veranstaltung entfernt liegen, ist gesondert zu begründen, aus welchem Grund sich die Sonntagsöffnung auch in diesen Gebieten noch als typische Annexveranstaltung darstellt.</p>
		<p>Gleiches gilt, wenn der von der anlassgebenden Veranstaltung hervorgerufene Besucherstrom einer Versorgung durch bestimmte Arten von Geschäften nicht bedarf.</p>
		<p>Bei einer auf bestimmte Handelszweige beschränkten Veranstaltung kann der erforderliche Bezug auch thematisch dadurch hergestellt werden, dass die Ladenöffnung nur für dieselben Handelszweige zugelassen wird.</p> <p>Sofern eine solche Bezugnahme erfolgt, ist regelmäßig eine Beschränkung der Sonntagsöffnung auf die jeweils mit der anlassgebenden Veranstaltung verbundenen Branchen bzw. Geschäfte vorzunehmen.</p>
<p>Kommunale Rechtsverordnung</p>	<p>Die Einräumung der Öffnungsmöglichkeit an einem Sonntag bedarf eines förmlichen Rechtssetzungsaktes der Gemeinde in Form einer <b>Rechtsverordnung</b>.</p>	<p>Die Gemeinde sollte alle wesentlichen Beteiligten (Händler, Kirche, Gewerkschaft, ggf. weitere) bereits im Vorfeld einbinden und auf diese Weise dazu beitragen, dass die Vorlage von einer breiten Mehrheit getragen wird.</p>

		<p>Es hat eine Abwägung der grundrechtlichen Positionen der Ladeninhaber (Berufsfreiheit) und der Einkaufswilligen (allgemeine Handlungsfreiheit) einerseits sowie der Beschäftigten und Ruhesuchenden andererseits stattzufinden.</p>
		<p>Die erfolgte Kriterienabwägung muss durch die Gemeinde dokumentiert werden. Alle für die jeweilige Sonntagsöffnung maßgeblichen Erwägungen müssen bereits in der Ratsvorlage in objektiver, für Dritte verständlichen Form enthalten sein, um die Nachvollziehbarkeit zu garantieren.</p>
		<p>In der Ratsvorlage müssen außerdem nachvollziehbare Aussagen zum räumlichen und gegenständlichen Bezug getroffen werden. Der als verkaufsoffen freizugebende räumliche Bereich sowie die ggf. getroffene Beschränkung auf Handelszweige ist konkret zu bezeichnen (z. B. Karte, Benennung begrenzender Straßenzüge, usw.).</p>
		<p>Bei Besucherprognosen und weiteren Angaben (z. B. zum Vorliegen eines Sachgrundes), sollten die von antragstellenden Händler- oder Werbegemeinschaften bzw. ähnlichen Institutionen vorgelegten Zahlen nicht ohne - ebenfalls zu dokumentierende - Plausibilitätsprüfung übernommen werden.</p>