

BEKANNTMACHUNGEN DER LANDESBEHÖRDEN

Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des § 5 Absatz 1 bis 3 des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes (VV BbgLÖG)

Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit,
Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
Vom 16. Mai 2018

1 Ziel der Verwaltungsvorschrift

Der in Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 139 der Weimarer Reichsverfassung enthaltene Schutzauftrag an den Gesetzgeber legt ein Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes fest. Er statuiert für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Die typische Geschäftstätigkeit hat an diesen Tagen grundsätzlich zu ruhen.

Diese Verwaltungsvorschrift dient dem Ziel, den verfassungsrechtlich verankerten Sonn- und Feiertagsschutz umzusetzen, die örtlichen Ordnungsbehörden über die Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 bis Absatz 3 des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes (BbgLÖG) zu unterrichten, den Gemeinden insgesamt die Handhabung der Regelung zu erleichtern und zur Rechtssicherheit beizutragen.

2 Zu § 5 BbgLÖG

§ 5 Absatz 1 und 2 BbgLÖG regelt die Möglichkeiten für die örtliche Ordnungsbehörde, im gesamten Gemeindegebiet beziehungsweise in Teilen des Gemeindegebietes die sonn- oder feiertägliche Öffnung von Verkaufsstellen ausnahmsweise zu gestatten. Hinsichtlich ihrer Anwendungsmöglichkeiten und Voraussetzungen sind die Absätze 1 und 2 zu unterscheiden.

2.1 Zu § 5 Absatz 1 BbgLÖG

§ 5 Absatz 1 BbgLÖG ermächtigt die örtliche Ordnungsbehörde, abweichend von § 3 Absatz 2 Satz 1 BbgLÖG die Öffnung von Verkaufsstellen ausnahmsweise

1. aus Anlass von besonderen Ereignissen
2. an höchstens fünf Sonn- oder Feiertagen im Kalenderjahr
3. in der Zeit von 13 bis 20 Uhr
4. per ordnungsbehördlicher Verordnung

zu gestatten. In dem Fall, dass die Freigabe auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes beschränkt wird, ist diese Möglichkeit der Sonn- oder Feiertagsöffnung für das gesamte Gemeindegebiet verbraucht.

Die Gestattung der ausnahmsweisen Sonn- oder Feiertagsöffnung nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG durch die örtliche Ordnungsbehörde ist an diese vier Voraussetzungen geknüpft.

2.1.1 Vorliegen eines besonderen Ereignisses

Für die Gestattung der Sonn- oder Feiertagsöffnung nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG ist das Vorliegen eines besonderen, von der Sonn- oder Feiertagsöffnung unabhängigen Ereignisses zwingende Voraussetzung. In dem Rechtssetzungsverfahren hat die örtliche Ordnungsbehörde zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, ob für die Öffnung an dem jeweils geplanten Sonn- oder Feiertag ein besonderes Ereignis gegeben ist.

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein besonderes Ereignis im Sinne des § 5 Absatz 1 BbgLÖG vorliegt, kommt dem Zweck der Veranstaltung besondere Bedeutung zu. Die Ermächtigung nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG dient ausschließlich dazu, den Bedürfnissen eines infolge des besonderen Ereignisses hervorgerufenen starken Besucherstroms Rechnung zu tragen. Dem Einzelhandel wird dann die Möglichkeit gegeben, den Zustrom der Besucher geschäftlich zu nutzen. Das besondere Ereignis muss im Hinblick auf die Urbanität (= die Gemeinde kennzeichnende soziale und kulturelle Lebensweise) und die Touristenströme eine besondere Bedeutung für die Gemeinde haben. Die örtliche Ordnungsbehörde hat zu prüfen, ob sich die Ausstrahlungswirkung des Ereignisses auf das gesamte Gemeindegebiet erstreckt oder lediglich auf einzelne Stadtteile. Im letzteren Fall darf die Freigabe auch nur für diesen Stadtteil/diese Stadtteile erfolgen, um dem Ausnahmecharakter der Vorschrift zu genügen.

Ein besonderes Ereignis liegt nur dann vor, wenn die Veranstaltung viele Besucher und in der Regel nicht nur die Einwohner der Gemeinde, sondern auch auswärtige Besucher anzieht. Diese Voraussetzungen können zum Beispiel erfüllt sein bei festgesetzten Veranstaltungen im Sinne der §§ 64 bis 68 der Gewerbeordnung und bei Heimatfesten, die in der Regel seit mehreren Jahren begangen werden, regelmäßig wiederkehren und auf historischen oder ortstypischen Gegebenheiten beruhen. Darüber hinaus können auch kulturelle, touristische oder sportliche Höhepunkte ein besonderes Ereignis darstellen. Auch für die Öffnung von Verkaufsstellen an Adventssonntagen muss ein besonderes Ereignis, wie zum Beispiel ein traditioneller Weihnachtsmarkt, gegeben sein.

Die Voraussetzung für die Anwendung der Ausnahmevorschrift nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG liegt hingegen nicht vor, wenn - unabhängig vom sonstigen Veranstaltungsprogramm sowie der Zahl der Besucher - die Offenhaltung der Verkaufsstellen im Vordergrund steht. Der Besucherstrom darf also nicht durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst werden. Keinesfalls dürfen für einzelne Verkaufsstellen oder einzelne Handelszweige verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage freigegeben werden.

Rein wirtschaftliche Umsatzinteressen der Händler oder ein alltägliches Einkaufsinteresse potenzieller Kunden genügen nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsrechtlichen Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Daher scheidet als besondere Ereignisse solche Anlässe aus, die lediglich geschaffen werden, um im wirtschaftlichen Interesse der Händler die formalen Vo-

raussetzungen für eine Sonn- oder Feiertagsöffnung zu schaffen oder die lediglich begleitend zur Ladenöffnung organisiert werden.

Ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund für die Sonn- oder Feiertagsöffnung liegt nur vor, wenn das Ereignis aus sich heraus einen solch starken Besucherstrom auslöst, dass ein Bedürfnis nach offenen Verkaufsstellen besteht. Dieses Bedürfnis muss einen engen räumlichen Bezug zur Anlassveranstaltung aufweisen und auf einer entsprechenden Prognose der jeweils veranlassenden Besucherströme beruhen.

2.1.1.1 Prägende Wirkung des besonderen Ereignisses

Soweit ein besonderes Ereignis vorliegt, ist eine Sonn- oder Feiertagsöffnung aufgrund dieses besonderen Ereignisses nur dann zulässig, wenn das Ereignis selbst für den Sonn- oder Feiertag prägend ist. Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ist, umso höher muss angesichts der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein. Die Sonn- oder Feiertagsöffnung darf also nach den Gesamtumständen äußerlich lediglich als Annex zu dem Ereignis wahrgenommen werden.

Eine prägende Wirkung setzt regelmäßig voraus, dass das Ereignis ohne die Sonn- beziehungsweise Feiertagsöffnung mehr **Besucher** anziehen würde als die alleinige Sonn- oder Feiertagsöffnung.

Eine prägende Wirkung kann nur dann angenommen werden, wenn ein enger **räumlicher Zusammenhang** zwischen dem Ereignis und den geöffneten Geschäften besteht, die Öffnung also auf das unmittelbare Umfeld des Ereignisses begrenzt bleibt.

2.1.1.2 Prognose zur prägenden Wirkung

Der Einschätzung der örtlichen Ordnungsbehörde zur prägenden Wirkung muss eine schlüssige und vertretbare Prognose zugrunde liegen. Das bedeutet, die örtliche Ordnungsbehörde muss auf Grundlage belastbaren Datenmaterials zu der Einschätzung gelangen, dass das besondere Ereignis und nicht die Sonn- oder Feiertagsöffnung prägenden Charakter für den Sonn- oder Feiertag hat. Hierzu sind vor allem die zu erwartenden Besucherströme des Ereignisses (gegebenenfalls unter Einbeziehung der jeweiligen Veranstalter) sowie die üblichen Kundenzahlen zu ermitteln oder verlässlich zu schätzen und diese in ein Verhältnis zueinander zu setzen. Dies gilt grundsätzlich auch bei erstmals stattfindenden Ereignissen.

2.1.2 Begrenzung der Sonn- oder Feiertagsöffnungen

Eine Gemeinde darf die Sonn- oder Feiertagsöffnungen gemäß § 5 Absatz 1 BbgLÖG an höchstens fünf Sonn- oder Feiertagen pro Jahr durch ordnungsbehördliche Verordnung ermöglichen.

2.1.3 Zeitliche Vorgabe

Die Regelungsmöglichkeit der örtlichen Ordnungsbehörde ist durch die im Gesetz ausdrücklich genannte zeitliche Vorgabe

eingeschränkt. Die Öffnungsmöglichkeit ist demnach nur für die Zeit zwischen 13 Uhr und 20 Uhr gestattet. Mit dieser Regelung wird gewährleistet, dass die Zeiten der Hauptgottesdienste (gemäß § 5 Absatz 1 Satz 4 des Feiertagsgesetzes von 6 Uhr bis 11 Uhr) von einer Sonn- oder Feiertagsöffnung nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG generell ausgenommen sind.

2.1.4 Erforderlichkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung

Die Gestattung der Sonn- oder Feiertagsöffnung durch die örtlichen Ordnungsbehörden bedarf eines förmlichen Rechtssetzungsaktes in Form einer ordnungsbehördlichen Verordnung. 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 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 Ereignisses) für eine ausnahmsweise Gestattung der Sonn- oder Feiertagsöffnung zu dem konkreten Datum vorliegen.

Dem Regel-Ausnahme-Gebot kommt generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- oder Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet ausgestaltet ist. Daher müssen bei einer das gesamte Gemeindegebiet oder wesentliche Teile des Gemeindegebietes umfassenden Freigabe der Ladenöffnung rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen, insbesondere, wenn Sonn- oder Feiertage unmittelbar aufeinanderfolgend freigegeben werden sollen.

In der ordnungsbehördlichen Verordnung sind das besondere Ereignis sowie das Datum der nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG zulässigen Ladenöffnung und die Öffnungszeiten festzulegen. Sofern jedoch ein alljährliches besonderes Ereignis vorliegt, das stets an einem bestimmten Sonn- oder Feiertag eines Monats stattfindet, genügt eine Zuordnung des für die Ladenöffnung zugelassenen Sonn- oder Feiertags durch eine eindeutige Umschreibung (beispielsweise dritter Sonntag im Mai). In Abhängigkeit der unter Nummer 2.1.1 genannten Voraussetzungen ist zu entscheiden, ob die Offenhaltung von Verkaufsstellen auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes zu begrenzen ist. **Diese sind in der ordnungsbehördlichen Verordnung konkret zu benennen beziehungsweise zu beschreiben.**

Es empfiehlt sich, die ordnungsbehördliche Verordnung unter Berücksichtigung der vorgenannten Ausführungen zu begründen. Diese Begründung sollte sich für jedes besondere Ereignis zu folgenden Punkten äußern:

1. Stellenwert für die Gemeinde
2. erwartete Besucherzahlen
3. Ort und Wirkungskreis
4. Bestimmung des örtlichen Geltungsbereiches.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass § 10 BbgLÖG sowie die Vorschriften des Arbeitszeitgesetzes, des Mutterschutzgesetzes und des Jugendarbeitsschutzgesetzes bei der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu beachten sind.

Vor dem Erlass der ordnungsbehördlichen Verordnung sollen im Interesse einer sachgemäßen und einheitlichen Handhabung der Einzelhandelsverband, die Gewerkschaften, die zuständige Industrie- und Handelskammer sowie die Kirchen rechtzeitig schriftlich angehört werden. Die Ergebnisse der schriftlichen Anhörung sind auf der Homepage der Gemeinde zu veröffentlichen.

2.1.5 Verbrauchsregelung

Die Öffnungsmöglichkeit nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG kann sich auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken, sie kann aber auch nach Satz 4 auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes beschränkt werden. Die Möglichkeit zur räumlichen Beschränkung kann sich zu einer entsprechenden Pflicht verdichten, wenn die Voraussetzungen für eine Öffnung nicht im gesamten Gemeindegebiet vorliegen.

Sofern die ordnungsbehördliche Verordnung der örtlichen Ordnungsbehörde eine auf Teile des Gemeindegebietes beschränkte Sonn- oder Feiertagsöffnung vorsieht, ist zu beachten, dass diese dennoch den Verbrauch des verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertages für das gesamte Gemeindegebiet zur Folge hat. Denn auch eine begrenzte Festsetzung eines verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertages aufgrund eines besonderen (überregionalen) Ereignisses entfaltet Auswirkungen auf die anderen örtlichen Bereiche im Gemeindegebiet und führt zu einer Öffentlichkeitswirkung sowie einer dem Sonn- und Feiertagsschutz abträglichen Ausstrahlungswirkung auch in diejenigen Bereiche der Gemeinde, in denen die Verkaufsstellen nicht geöffnet haben dürfen (zum Beispiel bezogen auf Kundenströme, Verkehrsaufkommen im Straßenverkehr und im öffentlichen Personennahverkehr, Einsatz von Beschäftigten aus anderen Bereichen der Gemeinde mit entsprechenden Folgen für gemeinsame Freizeitaktivitäten mit der Familie oder in den Vereinen).

2.2 Zu § 5 Absatz 2 BbgLÖG

Nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG werden die örtlichen Ordnungsbehörden ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen

1. aus Anlass regionaler Ereignisse
2. an einem weiteren Sonn- oder Feiertag je Kalenderjahr
3. in der Zeit von 13 bis 20 Uhr
4. per ordnungsbehördlicher Verordnung
5. soweit die Verkaufsstellen von dem Ereignis betroffen sind

zu gestatten. Diese Gestattungsmöglichkeit besteht zusätzlich zu derjenigen nach § 5 Absatz 1.

2.2.1 Vorliegen eines regionalen Ereignisses

Eine Öffnungsmöglichkeit nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG ist nur aus Anlass eines regionalen Ereignisses, wie insbesondere traditioneller Vereins- oder Straßenfeste oder besonderer Jubiläen, gegeben. Die gesetzliche Formulierung macht deutlich, dass die Aufzählung nicht abschließend ist. In dem Rechtssetzungsverfahren hat die örtliche Ordnungsbehörde zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, ob für die Öffnung an dem geplanten Sonn- oder Feiertag ein regionales Ereignis gegeben ist.

Das regionale Ereignis darf nur eine so enge örtliche Begrenzung aufweisen, dass die damit einhergehende Sonn- oder Feiertagsöffnung nur von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages im Gemeindegebiet ist. Dabei gilt auch in diesem Zusammenhang, dass die Veranstaltung im Vordergrund der Sonn- beziehungsweise Feiertagsöffnung stehen muss - reine wirtschaftliche Interessen oder die Ermöglichung einer Freizeitbeschäftigung in Form des Einkaufens können eine Öffnung an Sonn- oder Feiertagen nicht rechtfertigen.

2.2.2 Abgrenzung zum „besonderen Ereignis“ nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG

Eine Abgrenzung zum „besonderen Ereignis“ nach § 5 Absatz 1 BbgLÖG ist gemäß der Anziehungskraft des Ereignisses vorzunehmen. Wirkt sich ein Ereignis nur auf einen bestimmten Gemeindeteil aus und werden im Wesentlichen auch nur Bewohner dieses Gemeindeteils durch das Ereignis angezogen, ist von einem „regionalen Ereignis“ auszugehen; wirkt sich die Anziehungskraft hingegen über den Bereich des Ereignisses hinaus aus, ist ein „besonderes Ereignis“ anzunehmen.

2.2.3 Begrenzung der Sonn- oder Feiertagsöffnung

Eine örtliche Ordnungsbehörde darf die Sonn- oder Feiertagsöffnung gemäß § 5 Absatz 2 BbgLÖG an höchstens fünf Sonn- oder Feiertagen ermöglichen. Dabei ist sicherzustellen, dass es im Rahmen der jeweiligen Gebietsfestlegung nicht zu Überschneidungen in dem Sinne kommt, dass ein Gebiet, dem bereits die ausnahmsweise Ladenöffnungsmöglichkeit nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG eingeräumt worden ist, (aufgrund eines weiteren regionalen Ereignisses) erneut nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG privilegiert wird. Die Privilegierung von Verkaufsstellen eines Gebietes nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG besteht pro Jahr einmal.

2.2.4 Zeitliche Vorgabe

Die Regelungsmöglichkeit der örtlichen Ordnungsbehörde ist ebenfalls durch die im Gesetz ausdrücklich genannte zeitliche Vorgabe eingeschränkt. Die Öffnungsmöglichkeit ist demnach nur für die Zeit zwischen 13 Uhr und 20 Uhr gestattet.

2.2.5 Erforderlichkeit einer ordnungsbehördlichen Verordnung

Die ausnahmsweise Gestattung der Sonn- oder Feiertagsöffnung durch die örtlichen Ordnungsbehörden erfolgt durch ordnungsbehördliche Verordnung. In der ordnungsbehördlichen

Verordnung sind das regionale Ereignis sowie das Datum der nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG zulässigen Ladenöffnung und die Öffnungszeiten festzulegen. Sofern jedoch ein alljährliches regionales Ereignis vorliegt, das stets an einem bestimmten Sonn- oder Feiertag eines Monats stattfindet, genügt eine Zuordnung des für die Ladenöffnung zugelassenen Sonn- oder Feiertags durch eine eindeutige Umschreibung. Der Teil des Gemeindegebietes, welcher von dem regionalen Ereignis erfasst ist und für den die ausnahmsweise Sonn- oder Feiertagsöffnung gestattet werden soll, ist durch die örtliche Ordnungsbehörde detailliert und zweifelsfrei im Rahmen der ordnungsbehördlichen Verordnung festzulegen (zum Beispiel Beschreibung des Gebietes unter Nennung der entsprechenden Straße[n] beziehungsweise mittels der das Gebiet begrenzenden Straßen, Beifügung einer Karte, auf der das Gebiet ersichtlich wird). Bei der Festlegung des Gebietes sind die dargestellten Erwägungen zu beachten.

Hinsichtlich der vorzunehmenden Abwägung und des Begründungserfordernisses wird auf die entsprechenden Ausführungen zu § 5 Absatz 1 BbgLÖG verwiesen.

Für ein betroffenes Gebiet besteht pro Jahr einmal die Möglichkeit dieser Sonn- oder Feiertagsöffnung. Insgesamt ist die Öffnungsmöglichkeit nach § 5 Absatz 2 BbgLÖG innerhalb einer Gemeinde an bis zu fünf Sonn- oder Feiertagen je Kalenderjahr zulässig.

2.2.6 Privilegierung von Verkaufsstellen

Es können nur diejenigen Verkaufsstellen durch Rechtsverordnung zur ausnahmsweisen Sonn- oder Feiertagsöffnung privilegiert werden, welche von dem regionalen Ereignis direkt betroffen sind beziehungsweise räumlich nah am Ort des Geschehens liegen. In dem Rechtssetzungsverfahren hat die örtliche Ordnungsbehörde zu prüfen, abzuwägen und zu entscheiden, welcher Teil des Gemeindegebietes von dem regionalen Ereignis tatsächlich erfasst ist. Ausschließlich für Verkaufsstellen, die sich in diesem, genau zu definierenden Teilgebiet (siehe Nummer 2.2.5) befinden, ergibt sich die Ladenöffnungs-

möglichkeit an dem Sonn- oder Feiertag, an dem das regionale Ereignis stattfindet.

2.3 Zu § 5 Absatz 3 BbgLÖG

Bei den in § 5 Absatz 3 benannten Sonn- und Feiertagen handelt es sich um den Kernbereich der hohen kirchlichen Feste beziehungsweise um Gedenk- und Trauertage, die einer möglichen Gestattung der Ladenöffnung durch die Gemeinden von vornherein entzogen sind.

Darüber hinaus regelt § 5 Absatz 3 BbgLÖG, dass mehr als zwei Sonn- oder Feiertage innerhalb von vier Wochen nicht freigegeben werden dürfen. Insgesamt müssen die freigegebenen verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage dem Regel-Ausnahme-Gebot und dem verfassungsrechtlichen Mindestschutz von Sonn- und Feiertagen genügen. Dies wäre nicht gegeben, wenn innerhalb von vier Wochen die Mehrzahl der Sonn- oder Feiertage verkaufsoffen sein dürfen.

2.4 Kumulation von § 5 Absatz 1 und § 5 Absatz 2 BbgLÖG

Eine Kumulation der zwei Gestattungsmöglichkeiten nach § 5 Absatz 1 und § 5 Absatz 2 BbgLÖG ist grundsätzlich möglich. Bei einer Kumulation müssen sämtliche tatbestandlichen Voraussetzungen für die jeweilige Sonn- oder Feiertagsöffnung gegeben sein. Die Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe steigen jedoch, je stärker die geplante Sonn- oder Feiertagsöffnung geeignet ist, das verfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Gebot und den erforderlichen Mindestschutz von Sonn- oder Feiertagen auszuhebeln. Zu beachten ist § 5 Absatz 3 Satz 2 BbgLÖG, wonach mehr als zwei Sonn- oder Feiertage innerhalb von vier Wochen nicht freigegeben werden dürfen.

3 Inkrafttreten

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tag nach der Bekanntmachung im Amtsblatt für Brandenburg in Kraft.