

Az.: 3 B 82/18

beglaubigte  
Abschrift



# SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

## Beschluss

In der Normenkontrollsache

der ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
vertreten durch d. Leiter des ver.di Landesbezirkes Sachsen,  
Sachsen-Anhalt und Thüringen

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Stadt Leipzig  
vertreten durch den Oberbürgermeister

- Antragsgegnerin -

wegen

Gültigkeit einer Rechtsverordnung zum Offenhalten von Verkaufsstellen  
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, die Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp, Dr. John und Heinlein sowie die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann

am 15. März 2018

### **beschlossen:**

Auf den Antrag der Antragstellerin wird § 1 der Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2018 aus besonderem Anlass des Lesefestivals „Leipzig liest“ der Leipziger Buchmesse vom 28. Februar 2018 bis zur Entscheidung im Normenkontrollverfahren 3 C 3/18 außer Vollzug gesetzt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Antragsverfahrens.

Der Streitwert für das Antragsverfahren wird auf 5.000,00 € festgesetzt.

### **Gründe**

#### **I.**

- 1 Die Antragstellerin begehrt einstweiligen Rechtsschutz gegen eine Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen.
- 2 Die Antragstellerin ist eine bundesweit tätige Gewerkschaft. Ihr Tätigkeitsbereich erstreckt sich u. a. auf den Einzelhandel. Sie hat im Freistaat Sachsen mehrere tausend Mitglieder, von denen ein Großteil im Einzelhandel beschäftigt ist.
- 3 Die Antragsgegnerin ist eine kreisfreie Stadt mit rund 580.000 Einwohnern und einer Fläche von 300 qkm. Insgesamt verfügt die Stadt über eine Einzelhandelsfläche von 840.000 qm. Davon entfallen rund 192.000 qm Verkaufsfläche auf den Ortsteil Zentrum.
- 4 Gegenstand des Eilverfahrens ist die vom Stadtrat der Antragsgegnerin auf Grundlage der Beschlussvorlage Nr. VI-DS-04951 am 28. Februar 2018 beschlossene "Verordnung der Stadt Leipzig über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2018 aus besonderem Anlass des Lesefestivals `Leipzig liest` der Leipziger

Buchmesse", die am 10. März im Leipziger Amtsblatt Nr. 5 veröffentlicht wurde. Sie enthält folgende Regelungen:

"§ 1 Verkaufsoffene Sonntage

Verkaufsstellen im Gebiet der Stadt Leipzig dürfen aus besonderem Anlass am folgendem Sonntag in der Zeit von 12:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet sein:

Anlass: Lesefestival „Leipzig liest“ der Leipziger Buchmesse

Datum: 18.3.2018, Gebiet: Ortsteil Zentrum (...)

§ 4 Inkrafttreten. Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft."

- 5 Zur Begründung der sonntäglichen Ladenöffnung wies die Antragsgegnerin in ihrer Beschlussvorlage auf die überregionale Bedeutung der Anlassveranstaltung "Leipzig liest" hin und führte zur Prognose der zu erwartenden Besucherströme und des Käuferaufkommens aus, im Jahr 2017 seien auf einen Sonntag der Leipziger Buchmesse 41.000 Besucher des Messegeländes und der dort abgehaltenen Veranstaltungen entfallen. Die Gesamtbesucherzahl der dezentralen Veranstaltungen des Lesefestivals "Leipzig liest" habe sich auf 79.000 Besucher belaufen. Es sei davon auszugehen, dass der Anteil der hiervon auf den Sonntag entfallenden Besucher bei 40 % liege, also von 31.600 Besuchern der dezentralen 33 Veranstaltungen im Stadtgebiet auszugehen sei. Diese Zahl sei um die 41.000 Besucher zu erhöhen, die am Sonntag das Messegelände besucht hätten. Die sich daraus ergebende Gesamtbesucherzahl von 72.600 sei wegen der alljährlichen Zunahme der Besucherzahlen wiederum um 10 % höher anzusetzen, weswegen von insgesamt 79.860 Besuchern auszugehen sei. Von den auf das gesamte Stadtgebiet entfallen 33 Veranstaltungen des Lesefestivals "Leipzig liest" seien 16 auf den Ortsteil Zentrum entfallen. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass beim diesjährigen Lesefestival "Leipzig liest" weitere Veranstaltungen (Autorenrunden, Lesungen und Buchvorstellungen) im Stadtzentrum stattfinden werden. Ausgehend von 79.860 Besuchern bei 33 Veranstaltungen sei bei 16 Veranstaltungen im Ortsteil Zentrum mit 38.720 Besuchern zu rechnen. Eine Beschränkung der Ladenöffnungszeiten sei nicht veranlasst, da allen Beschäftigten eine Teilnahme an den sonntäglichen Gottesdiensten möglich sei und Störungen der religiösen Veranstaltungen, da die Ladenöffnung auf den Nachmittag falle, nicht zu besorgen seien.

- 6 Die Antragstellerin hat bereits am 6. März 2018, also vor Verkündung der streitgegenständlichen Verordnung im Verfahren 3 B 74/18 einstweiligen Rechtsschutz beantragt. Dieses Verfahren wurde vom Senat mit Beschluss vom 8. März 2018 eingestellt. Nach Inkrafttreten der Verordnung hat sie am 12. März 2018 im vorliegenden Verfahren erneut einstweiligen Rechtsschutz beantragt.
- 7 Zur Begründung ihres Antrags trägt die Antragstellerin vor, die Antragsgegnerin gehe zu Unrecht davon aus, dass bei einem Besucheraufkommen des Lesefests in der Innenstadt von Leipzig i. H. v. 39.000 Besuchern von dessen prägender Wirkung ausgegangen werden könne. So habe eine Untersuchung des Unternehmens Engel & Völkers Commercial im Jahr 2017 an einem Samstag im April in der im Ortsteil Zentrum gelegenen Petersstraße ein Besucherstrom von 7.159 Einwohnern pro Stunde ergeben. In der Grimmaischen Straße seien es 5.913 Passanten gewesen. Die Höfe am Brühl würden täglich von ca. 50.000 Menschen besucht. Die Ergebnisse seien auf einen Sonntag übertragbar. Ausgehend von der Zählung in der Petersstraße sei bezogen auf die in der Verordnung geregelte Ladenöffnungszeit von 12:00 Uhr bis 18:00 Uhr von 42.000 Passanten auszugehen, wodurch die im Ortsteil Zentrum von der Antragsgegnerin erwartete Anzahl von 38.720 Besuchern bereits überschritten werde. Die Berechnung der Antragsgegnerin in der Begründung ihrer Beschlussvorlage sei im Übrigen fehlerhaft. Es erschließe sich nicht, wieso sie zu den von ihr errechneten 31.600 Besuchern, die an einem Sonntag die dezentralen Veranstaltungen der Anlassveranstaltung besucht hätten, die 41.000 Besucher hinzuzähle sollen, welche die Veranstaltungen im Messegelände besuchen würden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seien auch die Flächenverhältnisse zu berücksichtigen, weswegen hier nicht von einer prägenden Wirkung der Anlassveranstaltung ausgegangen werden könne. Innerhalb des Stadtzentrums, also innerhalb des Innenstadtrings, befänden sich 192.000 qm Verkaufsfläche. Es sei völlig undenkbar, dass die Flächen der auf die Anlassveranstaltung entfallenden Veranstaltungsorte diese Fläche übersteigen könnten. Dies würde voraussetzen, dass pro Veranstaltungsort 5.500 qm zu rechnen wäre. Auch wenn konkrete Angaben fehlten, sei davon auszugehen, dass die Flächen der Anlassveranstaltung wesentlich geringer seien als die im Ortsteil Zentrum insgesamt gelegenen Verkaufsflächen. Die Verordnung sei ermessensfehlerhaft zustande gekommen, weil die Antragsgegnerin keine Eingrenzung im Hinblick auf einen thematischen Bezug vorgenommen habe, wie dies § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG ausdrücklich vor-

sehe. Auch sei die Ratsvorlage, die nach der Rechtsprechung des Senats für die Prognose der Stadträte maßgeblich sei, mangelhaft. Zunächst gehe die Antragsgegnerin ohne Beachtung der Zahl der Veranstaltungen davon aus, dass 40 % der Besucher des Lesefestes auf den Sonntag, als den letzten Tag des Festes entfallen würden. Beachte man, dass in diesem Jahr von den geplanten 3.600 Veranstaltungen insgesamt 568 Veranstaltungen, also 16 %, am betreffenden Sonntag stattfänden, sei schon diese Annahme offensichtlich aus der Luft gegriffen. Im Übrigen liste das offizielle Programm der Veranstaltung "Leipzig liest" für den Sonntag insgesamt 568 Veranstaltungen auf, von denen 58 außerhalb des Messegeländes stattfänden. Angesichts der Tatsache, dass die weit überwiegende Zahl der Veranstaltungen auf dem Gebiet der Leipziger Messe stattfänden, sei die Annahme der Antragsgegnerin nicht nachvollziehbar, dass sich die Hälfte aller für diesen Sonntag ermittelten Veranstaltungsbesucher am Nachmittag des 18. März 2018 in der Innenstadt aufhalten werden. Die von der Antragsgegnerin ermittelten Zahlen stünden daher offensichtlich im Widerspruch zu den Angaben im Programmheft. Im Übrigen sei auch nicht nachvollziehbar, dass zu den Veranstaltungen am Nachmittag in der Innenstadt jeweils generell mit 2.400 Besuchern zu rechnen sei. Die Ratsvorlage sei auch deswegen keine geeignete Prognosegrundlage für die Stadträte gewesen, weil sie jegliche Angaben zu den Besucherströmen sowie zu den Flächenverhältnissen vermissen lasse. Darüber hinaus sei nach der Rechtsprechung bei einer Gewichtung der Sachgründe für eine Ausnahme vom grundsätzlichen Öffnungsverbot von Sonntagen und damit bei der Entscheidung über eine Öffnung an Sonntagen die sonstigen Öffnungsmöglichkeiten und das Ausmaß der Sonderöffnungen zu berücksichtigen. Diese Vorgaben habe die Antragsgegnerin ebenfalls nicht berücksichtigt. Nach dem Sächsischen Ladenöffnungsgesetz sei es möglich, die Geschäfte von montags bis sonnabends von 6:00 Uhr bis 22:00 Uhr zu öffnen. Ein Grund für eine weitere Öffnungsmöglichkeit an Sonntagen könne daher nur gegeben sein, wenn diese Öffnungszeiten zur Befriedigung der dem hinreichenden Sachgrund zugrunde liegenden konkreten Bedürfnisse nicht ausreichen würden oder wenn diese Bedürfnisse ausschließlich an den konkreten Sonntagen aufträten. Gründe, die eine solche Annahme unterstützen könnten, seien in der Beschlussvorlage nicht genannt und auch nicht ersichtlich. Es bestehe auch kein besonderes Versorgungsinteresse an diesem Sonntag.

durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO § 1 der Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2018 aus besonderem Anlass des Lesefestivals „Leipzig liest“ der Leipziger Buchmesse vom 28. Februar 2018, veröffentlicht im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. 5/2018 vom 10. März 2018, bis zur Entscheidung über einen Normenkontrollantrag der Antragstellerin außer Vollzug zu setzen.

9 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

10 Sie bezweifelt bereits die Antragsbefugnis der Antragstellerin. Es sei nämlich nicht nachvollziehbar, weshalb die Antragstellerin unbedingt am Tag der anlassgebenden Veranstaltung beabsichtige, eine gewerkschaftliche Veranstaltung durchzuführen. Sie halte diese Veranstaltung für vorgeschoben.

11 Sie habe in ihrer Beschlussvorlage nicht auf die Ergebnisse des Unternehmens Engel & Völkers Commercial zu Passantenströmen in der Innenstadt Leipzig abgestellt, weil allein die quantitative Erfassung von Passanten nicht auf deren Besuchsintention schließen lasse. Es könne mithin nicht davon ausgegangen werden, dass alle gezählten Personen die erfassten Straßenzüge als potentielle Käufer passiert hätten. Daher seien diese Zahlen bei der Beschlussfassung nicht zu verwerten gewesen. Die in der Begründung zur Rechtsverordnung genannte Zahl der Veranstaltungen im Ortsteil Zentrum sei zum Zeitpunkt der Erstellung der Rechtsverordnung prognostisch aus den Erkenntnissen des Jahres 2017 gewonnen worden. Damals hätten 16 Veranstaltungen in dem angedachten Gültigkeitszeitraum der Rechtsverordnung (12:00 Uhr bis 18:00 Uhr) im Ortsteil Zentrum stattgefunden. Sie sei daher davon ausgegangen, dass diese Zahl auch 2018 in mindestens gleicher Höhe gegeben sein werde. Die tatsächliche Anzahl von Veranstaltungen sei zum Zeitpunkt der Erstellung der Rechtsverordnung nicht zu ermitteln gewesen, da das Programm für die Anlassveranstaltung „Leipzig liest“ noch nicht entsprechend publiziert gewesen sei. Die Prognose sei auf Grund der durch die Messe Leipzig auf deren Internetseite veröffentlichten Daten erstellt worden. Die Verordnung wahre das verfassungsrechtliche Gebot des Sonn- und Feiertagschutzes. Der Sonntag behalte seinen Charakter. Dies zeige sich schon darin, dass die Geschäfte lediglich in der Zeit von 12:00 Uhr bis 18:00 Uhr öffnen dürften und die Ladenöffnung zudem auf dem Gebiet des Ortsteils Zentrum beschränkt sei. Darin liege ein wesentlicher Unterschied zu einem Werktag. Der Personaleinsatz an den verkaufs-

offenen Sonntagen erfolge auf freiwilliger Basis. Es sei davon auszugehen, dass die Anlassveranstaltung mehr Besucher anziehen werde als die alleinige Sonntagsöffnung. Auch das Argument der Antragstellerin zu den Flächenverhältnissen gehe ins Leere. Der Vergleich der auf den Ortsteil Zentrum entfallenden Veranstaltungsflächen mit den Verkaufsflächen könne nur eine untergeordnete Rolle bei der Prognose spielen, weil sie nicht vergleichbar seien. Zu berücksichtigen sei beispielsweise, dass Leipzig als einzige Stadt in Deutschland auf kleinster Fläche die meisten Verkaufsflächen aufweise. Eine Beschränkung auf bestimmte Handelszweige sei nicht möglich, weil dem Kunden bei der Ladenöffnung aus besonderem Anlass kein selektives Versorgungsinteresse unterstellt werden könne. Vielmehr sei es so, dass die Besucher bei besonderen Anlässen mit großer Magnetwirkung ihre vielfältigsten Bedürfnisse aus einem adäquaten Angebot befrieden wollten. Außerdem sei eine solche Beschränkung auch von Seiten des Handels völlig unpraktikabel. Im Übrigen würde dies gegen die Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden verstoßen.

- 12 Die Antragstellerin hat beim Oberverwaltungsgericht am 15. März 2018 im Verfahren 3 C 3 /18 einen Antrag auf Normenkontrolle gestellt.
- 13 Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens, der beigezogenen Gerichtsakten des Verfahrens 3 B 754/18 sowie auf die von der Antragsgegnerin vorgelegten Verwaltungsvorgänge verwiesen.

## II.

- 14 Der Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist zulässig. Die Antragstellerin ist insbesondere im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Sie kann unabhängig von der Frage, ob ihre für Sonntag, den 18. März 2018 geplante Veranstaltung vorgeschoben ist, geltend machen, durch die zur Prüfung gestellte Norm in ihren Rechten derzeit oder in absehbarer Zeit verletzt zu sein. Hierfür genügt nämlich bereits ihr Vortrag, die angegriffene Rechtsverordnung sei mit der Ermächtigungsgrundlage des § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG unvereinbar. Die Ausgestaltung des Sonntagsschutzes in § 8 SächsLadÖffG dient auch dem Schutz des Interesses von Vereinigungen und Gewerkschaften am Erhalt günstiger Rahmenbedingungen für gemeinschaftliches Tun und ist

in diesem Sinne drittschützend. Obgleich die Antragstellerin nicht unmittelbar Adressatin der durch die Rechtsverordnung gestatteten Ladenöffnung ist, ist sie als Gewerkschaft somit durch die angegriffene Rechtsverordnung in ihrem Tätigkeitsbereich betroffen und kann sich folglich darauf berufen, die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG hätten nicht vorgelegen (SächsOVG, NK-Urt. v. 31. August 2017 - 3 C 9/17 -, juris Rn. 23 ff. m. w. N.).

- 15 Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.
- 16 Gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann das Oberverwaltungsgericht die Anwendung der Verordnung der Antragsgegnerin vorübergehend außer Vollzug setzen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Da sich der Wortlaut der Vorschrift an § 32 BVerfGG anlehnt, sind die vom Bundesverfassungsgericht hierzu entwickelten Grundsätze (BVerfG, Beschl. v. 8. November 1985, BVerfGE 71, 158 [161]; BVerfG, Beschl. v. 8. November 1994, BVerfGE 91, 252 [257 f.]; st. Rspr.) auch bei § 47 Abs. 6 VwGO heranzuziehen. Bei der Prüfung, ob die vorläufige Aussetzung einer bereits in Kraft gesetzten Norm dringend geboten ist, muss deshalb ein besonders strenger Maßstab angelegt werden (SächsOVG, Beschl. v. 7. März 2018 - 3 B 386/17 -, zur Veröffentlichung in juris vorgesehen; Beschl. v. 31. August 2017 - 3 B 119/17 -, n. v.; VGH BW, Beschl. v. 18. Dezember 2000 - 1 S 1763/00 -, juris Rn. 6). Als Entscheidungsmaßstab dienen die Erfolgsaussichten eines anhängigen oder möglicherweise nachfolgenden Hauptsacheverfahrens. Erweisen sich diese als offen, sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, eine Hauptsache aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, einem anhängigen oder möglicherweise nachfolgenden Normenkontrollantrag aber der Erfolg zu versagen wäre (SächsOVG, Beschl. v. 7. März 2018 a. a. O. Rn. 6; Beschl. v. 9. November 2009 - 3 B 455/09 -, juris Rn. 32).
- 17 Im vorliegenden Fall erweist sich die Hauptsache als offensichtlich begründet, weshalb es keiner Folgenabwägung mehr bedarf. Die Verordnung erfüllt nicht die Voraussetzungen von § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG. Dies ergibt sich aus Folgendem:

- 18 Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG werden die Gemeinden ermächtigt, abweichend von § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG die Öffnung von Verkaufsstellen in ihrem Gemeindegebiet an jährlich bis zu vier Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr aus besonderem Anlass durch Rechtsverordnung zu gestatten. Gemäß § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG ist die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen zum Verkauf an jedermann an Sonn- und Feiertagen verboten. Die Freigabe kann nach § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG auf bestimmte Ortsteile und Handelszweige beschränkt werden.
- 19 Das Tatbestandsmerkmal „aus besonderem Anlass“ in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG ist erfüllt, wenn eine Veranstaltung, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anzieht, Anlass für die Gestattung der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen ist. Die öffentliche Wirkung dieser Anlassveranstaltung muss gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen im Vordergrund stehen. Letztere darf den gesamten Umständen nach nur als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheinen. Daher können nur Veranstaltungen, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, Anlass für die Gestattung der Öffnung von Verkaufsstellen an einem Sonntag sein. Weder das bloße wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber noch das alltägliche Erwerbsinteresse („Shopping-Interesse“) potenzieller Kunden kann einen solchen Anlass darstellen. Der Verordnungsgeber hat über die Wirkungen der Anlassveranstaltung und der Sonntagsöffnung eine Prognose anzustellen. Hierbei sind sowohl die zu erwartenden Besucherströme von Bedeutung, die durch die Anlassveranstaltung ausgelöst werden, also auch diejenigen, die mit der Öffnung von Verkaufsstellen verbunden wären. Maßgeblich sind diejenigen Prognosegrundlagen, die dem beschließenden Organ im Zeitpunkt der Beschlussfassung vorliegen.
- 20 Der Verordnungsgeber wird den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen daher grundsätzlich nur gerecht, wenn er sich im Vorfeld des Normerlasses vergewissert hat, wie sich die von ihm zugelassene Öffnung von Verkaufsstellen auf den Charakter der hiervon betroffenen Sonntage auswirken wird. Dabei darf sich der Verordnungsgeber nicht in Spekulationen verlieren. Es bleibt grundsätzlich dem Verordnungsgeber überlassen, worauf sie die von ihr anzustellende Prognose stützt. Hierbei sind sowohl die zu erwartenden

Besucherströme von Bedeutung, die durch die Anlassveranstaltung ausgelöst werden, als auch diejenigen, die mit der Öffnung von Verkaufsstellen verbunden wären. Zur Abschätzung kann der Ordnungsgeber 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 (zu allem: SächsOVG, NK-Urt. v. 31. August 2017 a. a. O. Rn. 34 ff. m. w. N.).

- 21 Dem Stadtrat der Antragsgegnerin lagen ausweislich der Begründung der der Stadtverwaltung erstellten Beschlussvorlage keine Angaben zu den anlässlich der Ladenöffnung zu erwartenden Besucherströme vor. Die Antragsgegnerin hat im Vorfeld keine solchen - von der Rechtsprechung vorausgesetzten - Untersuchungen angestellt, um sich selbst zu vergewissern, ob der prägende Charakter der Anlassveranstaltung im Fall der Öffnung von Verkaufsstellen erhalten bleibt und der Öffnung der Verkaufsstellen von der Öffentlichkeit deswegen lediglich Annexcharakter zukommt. Zur Begründung beruft sich die Antragsgegnerin vielmehr im Wesentlichen auf die Bedeutung der Leipziger Buchmesse und des parallel durchgeführten Festivals "Leipzig liest" sowie auf die dadurch ausgelösten Besucherströme.
- 22 Fehlt es an geeigneten Untersuchungen im Vorfeld des Erlasses einer Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen, kann das Gericht solche Untersuchungen nicht nachholen, da ihm eine eigene Prognose verwehrt ist. In einem solchen Fall hat sich die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle darauf zu beschränken, ob sich die vom Stadtrat vorgenommene Prognose offensichtlich als schlüssig und noch vertretbar erweist (SächsOVG a. a. O. Rn. 50). Dies ist der Fall, wenn angesichts der dem Stadtrat aus der gegebenen Begründung oder sonst bekannten Tatsachen offensichtlich davon auszugehen ist, dass der Besucherstrom, der durch die Anlassveranstaltung ausgelöst wird, denjenigen übersteigen wird, der durch die Ladenöffnung angezogen wird. Diese Offensichtlichkeit, die der Senat in dem genannten Normenkontrollurteil beschränkt auf den Bereich des Ortsteils Zentrum für den Fall bejaht hatte, dass prognostisch mit mindestens 75.000 Besuchern der Anlassveranstaltung zu rechnen ist (SächsOVG a. a. O. Rn. 58), ist im Fall des Lesefestivals „Leipzig liest“ nicht gegeben.

- 23 Die von der Antragsgegnerin in ihrer Beschlussvorlage angegebene Zahl von geschätzt 38.720 Besuchern, die auf die im Ortsteil Zentrum geplanten 16 Veranstaltungen des Lesefestivals "Leipzig liest" entfallen sollen, ist nicht geeignet, offensichtlich zu belegen, dass durch die Ladenöffnung nicht mehr Besucher angezogen werden. Zweifel daran, dass die Anlassveranstaltung "Leipzig liest" mehr Besucher anziehen wird als die sonntägliche Ladenöffnung, sind schon angesichts der von der Antragstellerin angeführten und der Antragsgegnerin bekannten Frequenzzählungen des Unternehmens Engel & Völkers Commercial veranlasst. Allerdings ist der Antragsgegnerin darin zuzustimmen, dass die an einem Samstag im April 2017 gemessenen Passantenströme in der Petersstraße von stündlich durchschnittlich 7.158 Passanten und eines sich hieraus für die Zeit von 12 Uhr bis 18 Uhr ergebenden Passantenstroms von 42.948 Passanten allein noch keinen direkten Schluss darauf zulassen, dass diese Passanten von den geöffneten Läden angezogen wurden. Hierzu fehlt es an Erhebungen zur Motivationslage. Andererseits lässt sich mangels entsprechender Erhebungen eben nur darüber spekulieren, welcher Anteil hiervon anlässlich der geöffneten Geschäfte unterwegs war. Anders als bei der vom Senat bei "mindestens 75.000" Besuchern der Anlassveranstaltung angenommenen Offensichtlichkeit kann bei diesen Vergleichsgrößen nicht davon ausgegangen werden, dass die Besucherzahlen der Anlassveranstaltung "Leipzig liest" die durch die Ladenöffnung ausgelösten Besucherströme offensichtlich übersteigen werden.
- 24 Hinzu kommt, dass die von der Antragsgegnerin angegebene Zahl von geschätzt 38.720 Besuchern der im Ortsteil Zentrum geplanten Veranstaltungen im Rahmen des Lesefestivals "Leipzig liest" keine taugliche Prognosegrundlage darstellt und schon deswegen nicht geeignet ist, diese Offensichtlichkeit zu belegen. Prognosegrundlagen sind nur dann geeignet, das Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 SächsLad-ÖffG zu belegen, wenn sie in sich schlüssig und nachvollziehbar sind und nicht im Widerspruch zu sonstigen offenkundigen Tatsachen stehen. Die von der Antragsgegnerin errechnete Zahl von geschätzt 38.720 Besuchern ist jedoch nicht nachvollziehbar. Sie basiert auf einer falschen Annahme. Indem sie zu der von ihr errechneten Zahl von 31.600 Besuchern, die basierend auf den Erfahrungen des vergangenen Jahres an einem Sonntag die dezentralen, also außerhalb des Messegeländes gelegenen Veranstaltungen besuchen sollen, die 41.000 Besucher des Messegeländes addiert, verzerrt sie das Bild. Denn es ist schon fraglich, ob diese Besucher tatsächlich auch alle zu-

sätzlichen Veranstaltungen des Lesefestivals "Leipzig liest" im Ortsteil Zentrum besuchen werden, wie die Antragsgegnerin ohne Begründung annimmt. Kommen sie aus anderen, zum Beispiel touristischen Gründen, in die Innenstadt, dürfen sie nicht berücksichtigt werden. Jedenfalls aber führt diese Berechnung dazu, dass Besucher des Lesefestivals "Leipzig liest", die an einem Sonntag sowohl Veranstaltungen sowohl auf dem Messegelände als auch im Ortsteil Zentrum besucht haben, bei den zu erwartenden Besuchern der Anlassveranstaltung im Ortsteil Zentrum doppelt berücksichtigt werden und das Bild verzerren. Ausgehend von den an einem Sonntag für 33 dezentrale Veranstaltungen im Stadtgebiet errechneten 31.600 Besuchern hätte die Antragsgegnerin folglich nur von 15.321 Besuchern der 16 Veranstaltungen des Lesefestivals "Leipzig liest" im Stadtteil Zentrum ausgehen dürfen. Angesichts von 192.000 m<sup>2</sup> Verkaufsflächen im Ortsteil Zentrum und der Ergebnisse der Frequenzzählungen des Unternehmens Engel & Völkers Commercial ist bei diesem Besucheraufkommen naheliegend anzunehmen, dass die durch die Ladenöffnung mehr Menschen angezogen werden als durch die Anlassveranstaltung "Leipzig liest".

25 Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verordnung sind im Übrigen auch veranlasst, weil nicht ersichtlich ist, dass der Stadtrat der Antragsgegnerin von seinem nach § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG zwingend auszuübenden Ermessen hinsichtlich der Beschränkung der Ladenöffnung auf bestimmte Handelszweige Gebrauch gemacht hat. Es mag gute Gründe geben, dass die Antragsgegnerin von einer solchen Beschränkung abgesehen hat. Da - anders als hinsichtlich der nach § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG eröffneten Möglichkeit zur zeitlichen Beschränkung des in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG vorgesehenen Zeitrahmens - in der Begründung der Antragsgegnerin zur Beschlussvorlage keinerlei Ausführungen zu einer Beschränkung der Ladenöffnung auf bestimmte Handelszweige enthalten sind, bestehen Zweifel, ob der Stadtrat dieses durch § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG eröffnete Ermessen überhaupt ausgeübt hat.

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

27 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG.

28 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:  
v. Welck

Groschupp

John

gez.:  
Heinlein

Schmidt-Rottmann