

Az.: 6 C 7/19



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

die Stadt Chemnitz
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Düsseldorfer Platz 1, 09111 Chemnitz

- Antragsgegnerin -

wegen

Unwirksamkeit einer Rechtsverordnung zum Offenhalten von Verkaufsstellen
hier: Normenkontrolle

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch die Richterin am Oberverwaltungsgericht Drehwald, die Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp und Dr. John, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Henke und den Richter am Oberverwaltungsgericht Ranft aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 13. November 2019

für Recht erkannt:

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

§ 1 Nr. 3 und Nr. 4 der Verordnung der Stadt Chemnitz über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2019 wird für unwirksam erklärt, soweit ihr Geltungsbereich über das Gebiet des Stadtteils Z..... hinaus reicht. Der weitergehende Antrag der Antragstellerin wird abgelehnt.

Von den Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin 5/6, die Antragstellerin 1/6.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen in Jahr 2019.
- 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 250.000 Einwohnern und einer Fläche von 220 km². Insgesamt verfügt die Stadt über eine Einzelhandelsfläche von ca. 570.000 m². Davon entfallen rund 200.000 m² Verkaufsfläche auf den dezentralen Einzelhandel (Streulagen), 160.000 m² auf Sonderstandorte (Einkaufszentren außerhalb der Stadtzentren) und ca. 70.000 m² auf die Einzelhandelsflächen der Innenstadt.

- 4 Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die vom Stadtrat der Antragsgegnerin auf Grundlage der Beschlussvorlage Nr. B-015/2019 am 30. Januar 2019 beschlossene "Verordnung der Stadt Chemnitz über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2019", die am 22. Februar 2019 im Amtsblatt Chemnitz Nr. 8 (S. 15) veröffentlicht wurde. Sie enthält folgende Regelungen:

"Auf Grund von § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen - Sächsisches Ladenöffnungsgesetz (SächsLadÖffG) vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338), geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. Dezember 2017 (SächsGVBl. S.658), hat der Stadtrat mit Beschluss Nr. B-015/2019 in seiner Sitzung am 30.01.2019 folgende Verordnung beschlossen.

§ 1 In der Stadt Chemnitz dürfen Verkaufsstellen jeweils zwischen 12:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet sein:

1. am Sonntag, dem 29. September 2019 aus Anlass der Veranstaltung "Tage der Industriekultur"
2. am Sonntag, dem 3. November 2019 aus Anlass der Veranstaltung "Chemnitzer Kulturtage"
3. am Sonntag, dem 1. Dezember 2019 aus Anlass der Chemnitzer Weihnachtsmärkte
4. am Sonntag, dem 15. Dezember 2019 aus Anlass der Chemnitzer Weihnachtsmärkte.

§ 2 Zuwiderhandlungen gegen diese Verordnung sind Ordnungswidrigkeiten nach § 11 Abs. 1 Ziffer 1 SächsLadÖffG.

§ 3 Verordnung der Stadt Chemnitz über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2019 tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im Chemnitzer Amtsblatt in Kraft."

- 5 Mit Schreiben des Ordnungsamts der Antragsgegnerin vom 20. Juni 2018 an verschiedene größere Handelsbetriebe (Kaufhäuser, Möbelhändler, Baumärkte usw.), die - stadteigene - C.....gesellschaft mbH (C1), Werbegemeinschaften sowie Betreiber von Einkaufspassagen und an die Ortschaftsräte wurde diesen mitgeteilt, dass demnächst mit der Erarbeitung der Verordnung über Sonntagsöffnungen im Jahr 2019 begonnen werde. Es wurde um Vorschläge zur Sonntagsöffnung 2019 sowie eine ausführliche Begründung gebeten. Aufgrund der eingegangenen Äußerungen wurde von der Stadtverwaltung der Antragsgegnerin die

Beschlussvorlage für die hier streitgegenständliche Verordnung erarbeitet. Der Begründung der Beschlussvorlage ist zu entnehmen, dass der Handelsverband Sachsen e.V. in Abstimmung und im Namen der Vertreter von neun großen Handelseinrichtungen vier Terminvorschläge für Ladenöffnungen an Sonntagen im Jahr 2019 vorgelegt habe; weitere und teilweise mit den vorgenannten Vorschlägen übereinstimmende Terminvorschläge habe eine weitere Handelseinrichtung unterbreitet. Dem Vorschlag der Handelseinrichtungen sei ein Kompromiss vorausgegangen, wonach aus Rücksicht auf die Interessen von Beschäftigten, Gewerkschaften und Kirchen lediglich vier Sonntagsöffnungen beantragt werden sollten. Im September 2018 habe eine Abstimmung mit Vertretern der Industrie- und Handelskammer, der Centermanager sowie Vertretern des Einzelhandels, der Stadtratsfraktionen und der Kirchen sowie der C1 stattgefunden, in deren Ergebnis die vier Termine dem Stadtrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollten.

- 6 Zu den zehnten "Tagen der Industriekultur" vom 27. bis 29. September 2019 heißt es in der Beschlussvorlage, die Veranstaltung sei Anlass, um die Industriegeschichte und die Weiterentwicklung der Stadt eindrucksvoll erlebbar zu gestalten. Der Einzelhandel werde sich mit verschiedenen Aktionen, Projekten, Aktivitäten, Ausstellungen und Rahmenprogrammen an der Veranstaltung beteiligen und diese durch eigene Aktivitäten mit individuellen und gezielten Angeboten für die ganze Familie ergänzen. In den vergangenen Jahren seien am Veranstaltungssonntag über 50.000 Besucher gezählt worden; mindestens die gleiche Besucherzahl werde auch 2019 erwartet. Nach den Erfahrungen der beteiligten Einzelhandelseinrichtungen passierten anlässlich der jeweils Ende September / Anfang Oktober stattfindenden Sonntagsöffnungen in den vergangenen Jahren insgesamt ca. 35.000 Besucher die Einrichtungen.
- 7 Die Sonderöffnung am 3. November 2019 solle an die Veranstaltungen der vergangenen Jahre zu den "Chemnitzer Kulturtagen" anknüpfen und Handel und Kultur in der Stadt zusammenbringen. Außerdem sollten an unterschiedlichen Orten in der Stadt Auszüge aus dem Programm der Bewerbung zur Kulturhauptstadt 2025 vorgestellt werden. Die "Chemnitzer Kulturtage" hätten sich etabliert. In den vergangenen Jahren hätten Konzerte in verschiedenen Einkaufszentren und Kaufhäusern stattgefunden, es seien Ausstellungen, u.a. von historischer Mode, gezeigt, Bandauftritte organisiert und Theaterworkshops durchgeführt worden.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre werde mit insgesamt 100.000 Besuchern der einzelnen Veranstaltungen in der gesamten Stadt gerechnet. Nach den Erhebungen der Einzelhandelseinrichtungen passierten anlässlich der Sonderöffnungen wegen der "Chemnitzer Kulturtage" in den vergangenen Jahren ca. 50.000 Besucher pro Sonntag die Einrichtungen. Mit diesem Besucheraufkommen werde auch 2019 gerechnet.

- 8 Die Sonntagsöffnungen am 1. und 15. Dezember 2019 sollten aus Anlass der in Chemnitz stattfindenden Weihnachtsmärkte stattfinden und diese begleiten und ergänzen. Die Weihnachtsmärkte seien alljährlich ein Magnet und beliebte Anziehungspunkte für die Chemnitzer Bevölkerung und Besucher der Stadt. Die Weihnachtsmärkte im Stadtzentrum und auf verschiedenen "Eventflächen" im Stadtgebiet würden regional und überregional beworben. Nach Erhebungen in den vergangenen Jahren könne an Sonntagen mit ca. 150.000 Gästen gerechnet werden. Neben dem bekannten Weihnachtsmarkt in der Innenstadt zögen auch die stadtweiten Weihnachtsmärkte in den Ortsteilen mit zahlreichen Sonderveranstaltungen viele Besucher an. Nach den Frequenzerhebungen der beantragenden Einrichtungen des Einzelhandels passierten anlässlich der im Advent stattfindenden Weihnachtsmärkte in den vergangenen Jahren jeweils insgesamt 80.000 Besucher pro verkaufsoffenen Sonntag die Verkaufseinrichtungen. Mit diesen Besucherzahlen werde auch im Jahr 2019 gerechnet.
- 9 Die Antragstellerin hat am 14. Mai 2019 den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt. Über ihren bereits am 10. Mai 2019 gestellten Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat der Senat mit Beschluss vom 18. Juli 2019 (6 B 137/19, juris) entschieden.
- 10 Zur Begründung des vorliegenden Antrags macht die Antragstellerin geltend, dass die Voraussetzungen für Sonntagsöffnungen gemäß § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG im geregelten Umfang offensichtlich nicht gegeben seien. Die Antragsgegnerin habe das ihr eingeräumte Ermessen ganz offensichtlich nicht ausgeübt. Soweit die in der Verordnung geregelten Veranstaltungen überhaupt Anlass für eine Sonntagsöffnung geben könnten, seien diese Anlässe in keinem Fall als für das gesamte Stadtgebiet prägend anzusehen. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die großen Gewerbegebiete in den Außenbezirken der Stadt.

- 11 Es fehle der Antragsgegnerin sowohl hinsichtlich der Besucherzahlen als auch hinsichtlich der zu erwartenden Einkaufsinteressenten an ausreichenden Angaben, die eine erforderliche und schlüssige Prognose ermögliche. Die von ihr genutzten Zahlen des Handelsverbandes Sachsen e.V. seien keine eigene Prognose. Die Antragsgegnerin könne insbesondere dann nicht auf eine eigene Prognose verzichten, wenn sich der fremden Prognose nicht entnehmen lasse, worauf sie basiere. Es bestünden zudem erhebliche Zweifel an der Validität der Zahlen des Handelsverbandes Sachsen e.V., der im Übrigen ein originäres Interesse an verkaufsoffenen Sonntagen habe. Die vom Stadtrat vorgenommene Prognose sei offensichtlich unschlüssig und unvertretbar.
- 12 Die "Tage der Industriekultur" könnten am 29. September 2019 zwar grundsätzlich Anlass für eine Sonntagsöffnung sein. Allerdings seien bereits die Angaben, wann diese Tage stattfinden sollen, widersprüchlich. Es bleibe offen, was im Rahmen dieser Veranstaltung am 29. September 2019 konkret geplant sei. Jedenfalls habe der Stadtrat im Zeitpunkt seiner Beschlussfassung ganz offensichtlich keine klaren Vorstellungen von Inhalt und Ausmaß der Anlassveranstaltung gehabt. Wenn dabei die Vorstellung maßgeblich gewesen sei, dass am 29. September 2019 schon irgendetwas stattfinden werde, genüge dies den Anforderungen an eine hinreichende Prognoseentscheidung nicht. Der Stadtrat müsse sich vielmehr im Zeitpunkt seiner Entscheidung Gewissheit darüber verschaffen, ob von der Anlassveranstaltung eine prägende Wirkung ausgehen werde. Wenn eine Anlassveranstaltung vorliege, sei sie nicht als prägend bezogen auf das gesamte Stadtgebiet anzusehen. Eine prägende Wirkung könne nur bei einem bestehenden engen räumlichen Bezug zwischen der Anlassveranstaltung und den geöffneten Geschäften angenommen werden. Es sei nicht ersichtlich, dass dies für die Veranstaltungen in allen Bereichen des Stadtgebiets der Fall sei. Insbesondere in den größeren Einkaufszentren an den Stadträndern, in denen sich keine Industriearchitektur oder ähnliches finde, dürfte von den Veranstaltungen keinerlei Wirkung ausgehen. Gleiches gelte für die vom Zentrum weiter entfernt liegenden Ortsteile. Die räumliche Reichweite der Ausnahmeregelung sei im Verhältnis zum räumlichen Ausmaß des Anlasses zu sehen. Hier spreche ein erhebliches Ungleichgewicht zu Gunsten der geöffneten Verkaufsfläche gegen eine prägende Wirkung der Anlassveranstaltungen selbst dann, wenn sich 70 Institutionen an den "Tagen der Industriekultur" beteiligen würden, weil deren Fläche um ein Vielfaches kleiner sei als die 570.000 m² des Einzelhandels. Es bestehe kein Bezug zwischen der Anlassveranstaltung und der

unterschiedslosen Öffnung aller Handelszweige ohne eine thematische Begrenzung auf bestimmte Handelszweige, was bei einem monothematischen Thema wie "Industriekultur" möglich sei. Es sei nicht ersichtlich, welcher inhaltliche Zusammenhang zwischen diesem Thema und beispielsweise dem Verkauf von Sportprodukten, Brautmoden oder Tiernahrung bestehen solle. Eine prägende Wirkung der Anlassveranstaltung setze weiter voraus, dass die Veranstaltung ohne die Sonntagsöffnung in den von der Öffnung erfassten Bereichen mehr Besucher anziehen würde als die alleinige Sonntagsöffnung. Hier sei aus der Beschlussvorlage nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die Antragsgegnerin die Zahl von 50.000 erwarteten Besuchern ermittelt habe. Selbst wenn die Besucherzahlen der Anlassveranstaltung zuträfen, würden die Zahlen der Einkaufsinteressenten um ein Mehrfaches darüber liegen. Allein an den benannten Punkten (N....., C....., S.....) würden mehr als 70.000 Kunden gezählt. Ausgehend davon, dass pro Quadratmeter Einzelhandelsfläche mit 0,3 bis 0,5 Besuchern an einem Sonntag gezählt werde, wäre in der gesamten Stadt von 168.000 bis 225.000 Kaufinteressenten auszugehen. Dies entspreche den Angaben der Stadt (in einer Pressemitteilung Nr. 769 vom 6. Dezember 2017 zum damaligen Beschluss des Stadtrats zu Sonntagsöffnungszeiten im Jahr 2018).

- 13 Für die beabsichtigte Öffnung am 3. November 2019 zu den "Chemnitzer Kulturtagen" fehle es bereits an einer Anlassveranstaltung; konkreter Vortrag sei dazu nicht erfolgt. Eine Ladenöffnung an einem Sonntag bedürfe eines Sachgrundes, der dem Sonntagsschutz gerecht werde. Als solcher Sachgrund zähle weder das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse des Verkaufsstelleninhabers noch das alltägliche Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potentieller Kunden. Eine sonntägliche Ladenöffnung sei nicht schon dann gerechtfertigt, wenn für sie überhaupt ein über das bloße Umsatzinteresse des Verkaufsstelleninhabers und das Erwerbsinteresse der Kunden hinausgehendes öffentliches Interesse spreche. Vielmehr müsse die konkrete Ladenöffnung und der konkrete Sachgrund in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden. Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten sei, umso höher müsse angesichts der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein. Ein bloßes Motto komme als Sachgrund für eine umfassende Sonntagsöffnung nicht in Betracht, weil dann das

Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das Shopping-Interesse der Kunden im Vordergrund stünden. Aus den Ankündigungen und Informationen ergebe sich, dass am 3. November 2019 keine eigenständige Veranstaltung durchgeführt werden solle. Soweit im Rahmen der Kulturtage überhaupt Veranstaltungen angeboten würden, handele es sich um reine Begleitveranstaltungen zum Einkaufen. Eine Veranstaltung, die auch ohne Sonntagsöffnung durchgeführt werde und aus sich heraus einen großen Besucherstrom auslöse, sei nicht ersichtlich. Selbst wenn jedoch eine Anlassveranstaltung gegeben wäre, fehle es dieser sowohl an der erforderlichen prägenden Wirkung für das gesamte Stadtgebiet als auch an einem räumlichen Zusammenhang. Insbesondere in den dezentralen Einkaufszentren würden sich die Kulturtage nicht auswirken. Es sei nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage die Antragsgegnerin davon ausgehe, allein wegen der Kulturtage würden ca. 100.000 Besucher kommen. Diese Angabe berücksichtige nicht, dass diese in den vergangenen Jahren im Wesentlichen in den Einkaufszentren selbst stattgefunden hätten und die dort registrierten Besucherströme nicht bzw. nicht ausschließlich den Veranstaltungen zugeordnet werden könnten. Die Flächenverhältnisse sprächen ebenfalls gegen eine prägende Wirkung der Kulturtage.

- 14 Der Chemnitzer Weihnachtsmarkt komme grundsätzlich als Anlass für die beabsichtigten Öffnungen im Dezember 2019 in Betracht. Es könne jedoch davon ausgegangen werden, dass von dem Weihnachtsmarkt keine prägende Wirkung für das gesamte Stadtgebiet ausgehe. Er wirke sich allenfalls im Stadtzentrum selbst aus. Eine Öffnung wäre auf die Umgebung des Marktes im Zentrum zu begrenzen. Sollten weitere Weihnachtsmärkte an den beiden Sonntagen im Stadtgebiet stattfinden, könnten die von diesen Märkten geprägten Gebiete in die Verordnung einbezogen werden. Es bleibe aber offen, auf welche konkreten Märkte die Öffnung gestützt werde. Der nach § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG notwendige Anlassbezug erfordere, dass der Verordnungsgeber nur bei genauer Kenntnis der Anlassveranstaltung feststellen könne, ob der erforderliche Anlassbezug im Sinne einer prägenden Wirkung gegeben sei. Da die Öffnungen an Adventswochenenden nach dem ausdrücklichen Willen der Antragsgegnerin für das gesamte Stadtgebiet gelte, sei eine räumliche Beschränkung auf den innerstädtischen Weihnachtsmarkt wegen des Wechsels der in Bezug genommenen Anlässe nicht mit dem Willen der Antragsgegnerin vereinbar.

- 15 Die Verordnung sei auch rechtswidrig, weil ihr keine hinreichende Ermessensausübung zugrunde gelegen habe. Wenn die Antragsgegnerin der Auffassung gewesen sei, die Anlassveranstaltungen hätten eine prägende Wirkung hinsichtlich des Charakters der betroffenen Sonntage in den erfassten Bereichen, hätte sie diese Vorhersage aufgrund einer verlässlichen Prognose treffen müssen. Die Antragsgegnerin hätte dafür ermitteln müssen, wie viele Besucher prognostisch durch den eigentlichen Anlass in dem konkreten Bereich angezogen werden. Die so prognostizierten Zahlen von Besuchern, die ausschließlich des Anlasses wegen kommen, hätte die Antragsgegnerin sodann ins Verhältnis zur prognostizierten Zahl der Besucher setzen müssen, die ausschließlich der Sonntagsöffnung wegen kommen. Ferner hätte die Antragsgegnerin die räumliche Ausdehnung und die Flächenverhältnisse berücksichtigen müssen. Schließlich hätte sie eine mögliche inhaltliche oder thematische Beschränkung der Öffnung prüfen müssen. Hier habe keine hinreichende Prognose vorgelegen, weil die Antragsgegnerin keine verlässlichen und nachvollziehbaren Zahlen zu den erwarteten Besuchern zugrunde gelegt habe und es an einer Differenzierung der Gesamtbesucherzahl zwischen solchen, die die Anlassveranstaltung besuchen und solchen, die die Verkaufsstellen aufsuchen, fehle. Dies betreffe zumindest die beabsichtigten Öffnungen am 29. September und am 3. November 2019. Es fehle auch an einer Gewichtung der Sachgründe für eine Ausnahme vom grundsätzlichen Öffnungsverbot an Sonntagen in Auseinandersetzung mit den sonst zulässigen Öffnungszeiten und an einer Darstellung, weshalb ein Bedarf an einer Einschränkung des Sonntagsschutzes bestehen soll.
- 16 Im Hinblick auf eine Teilbarkeit der Verordnung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht hat die Antragstellerin vorgetragen, dass die subjektiven Voraussetzungen für eine räumliche Teilung nicht vorlägen. Die Voraussetzung, dass aufgrund objektiver Anhaltspunkte mit Sicherheit anzunehmen sei, dass die Norm auch ohne den nichtigen Teil erlassen worden wäre, sei nicht erfüllt. Vielmehr hätte der Stadtrat der Antragsgegnerin im Sinne der Gleichbehandlung aller Handelsunternehmen gerade eine stadtweite Öffnung gewünscht.
- 17 Die Beteiligten haben den Rechtsstreit in der Hauptsache bezüglich § 1 Nr. 1 und 2 der streitgegenständlichen Verordnung übereinstimmend für erledigt erklärt.

18 Die Antragstellerin beantragt:

§ 1 Nr. 3 und Nr. 4 der Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2019 vom 6. Februar 2019 wird für unwirksam erklärt.

19 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

20 Sie hält den Antrag für unbegründet. Die Verordnung stütze sich auf § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG, wonach Gemeinden ermächtigt seien, abweichend von § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG die Öffnung von Verkaufsstellen in ihrem Gemeindegebiet an jährlich bis zu vier Sonntagen zwischen 12.00 Uhr und 18.00 Uhr aus besonderem Anlass durch Rechtsverordnung zu gestatten. Ein besonderer Anlass liege vor, wenn eine Veranstaltung selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehe und gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen im Vordergrund stehe. Dies treffe auf alle betroffenen Sonntage zu.

21 Die Antragsgegnerin meint, bei der Auslegung von § 8 SächsLadÖffG sei zunächst zu prüfen, ob ein besonderer Anlass i. S. v. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG vorliege. Dies erfordere die Prüfung, ob ein dem Sonntagsschutz gerecht werdender besonderer Anlass vorliege, der ein Absehen von dem grundsätzlichen Verbot der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen gemäß § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG rechtfertige. Die voraussichtliche Anzahl der allein von dieser Veranstaltung ausgelösten Besucher und die Anzahl derjenigen Besucher, die allein aus Anlass der Ladenöffnung kämen, seien zu prüfen, abzuwägen und zu dokumentieren, wobei es der Gemeinde freistehe, wie diese Prognose erfolge. Wenn die Prognose eine gemeindeweite Ladenöffnung rechtfertige, seien erst in einem zweiten Schritt die Voraussetzungen von § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG zu prüfen. Diese Prüfung einer räumlichen oder branchenbezogenen Eingrenzung der Freigabe sonntäglicher Öffnungszeiten habe nicht schon bei der Prüfung des Vorliegens eines besonderen Anlasses i. S. v. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG zu erfolgen.

22 Wenn die Prognosen eine stadtweite Freigabe der Ladenöffnungszeiten nicht rechtfertigen sollten, bleibe die Verordnung in dem vom Senat im Beschluss vom 18.

Juli 2019 (6 B 137/19) tenorierten Umfang gültig. Die Verordnung sei in zeitlicher und räumlicher Hinsicht teilbar. Es entspreche dem mutmaßlichen Willen des Stadtrats, Verkaufsstellen örtlich zu öffnen, um die Versorgung der Besucher der Anlassveranstaltungen zu sichern, da dies einer völligen Aufhebung der Verordnung vorzuziehen sei. Der Stadtratsbeschluss wäre entsprechend auch gefasst worden.

- 23 Bei der Öffnung von Verkaufsstellen am 29. September 2019 anlässlich der "Tage der Industriekultur" am 3. November 2019 und anlässlich der "Chemnitzer Kulturtage", bei der der Handel die Plattform biete, um das Thema Kultur in den Mittelpunkt zu rücken, stehe jeweils die Anlassveranstaltung gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen im Vordergrund. Dies ergebe sich aus der dem Stadtratsbeschluss vom 30. Januar 2019 zugrunde liegenden Prognose des Handelsverbands Sachsen e.V. vom 5. Oktober 2018 und den darin genannten Besucherzahlen der jeweiligen Anlassveranstaltung und der Einzelhandelsbetriebe. Im Jahr 2019 werde mit vergleichbaren Besucherzahlen gerechnet. Die Öffnung der Verkaufsstellen habe lediglich Annexcharakter zur Anlassveranstaltung. Diese strahle auf das gesamte Stadtgebiet der Antragsgegnerin aus. Angesichts der vielfältigen Angebote der Anlassveranstaltung sei eine Beschränkung auf einzelne Handelszweige nicht umsetzbar.
- 24 Die "Tage der Industriekultur" fänden im Stadtgebiet vom 16. bis zum 29. September 2019 statt. Vom 27. September bis zum 8. Oktober 2019 fänden die 10. Tage der Industriekultur im gesamten Raum Chemnitz/Z1..../Erzgebirge (gemeint wohl: Z1a....) statt. Zwischen den Angaben der Antragsgegnerin und denjenigen der C1 auf deren jeweiligen Webseiten bestehe somit entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin kein Widerspruch. Dem Stadtrat seien zum Zeitpunkt seiner Beschlussfassung sowohl Inhalt als auch Ausmaß der Anlassveranstaltung bekannt gewesen. Er habe deshalb darüber befinden können, ob diese eine prägende Wirkung habe. Die Prognose zu den Besucherzahlen am 29. September 2019 sei zutreffend. Die C2 (gemeint wohl: C2a) B..... GmbH habe zuletzt im Jahr 2015 zwischen dem 17. und dem 19. September 2015 Passantenfrequenzmessungen durchgeführt. Diese Zählungen ließen erkennen, dass das durch die jeweilige Veranstaltung erreichte Besucheraufkommen zum Teil deutlich über dem Passantenaufkommen bei herkömmlicher Ladenöffnung in der Innenstadt an einem Werktag ohne Veranstaltung

liege. Die Anlassveranstaltung habe eine Ausstrahlwirkung auf das gesamte Stadtgebiet, insbesondere auch durch den Aspekt, dass zu gleicher Zeit ähnliche Veranstaltungen in anderen Gemeinden stattfänden.

- 25 Anlass für die Sonntagsöffnungen im Dezember 2019 seien die traditionellen Weihnachtsmärkte der Antragsgegnerin. Diese seien beliebte Anziehungspunkte für die Chemnitzer Bevölkerung und die zahlreichen Besucher. Nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre prognostiziere der Stadtrat im Anschluss an die Prognose des Handelsverbands Sachsen e.V. vom 5. Oktober 2018, dass mit 150.000 Besuchern der Weihnachtsmärkte und für die Einrichtungen des Einzelhandels mit 80.000 Besuchern gerechnet werde. Die Prognose des Handelsverbandes Sachsen e.V. beruhe auf den Erfahrungswerten vergangener Jahre. Dabei gehe die Prognose davon aus, dass neben dem bekannten Weihnachtsmarkt in der Innenstadt auch die Weihnachtsmärkte in den Ortsteilen mit zahlreichen Sonderveranstaltungen viele Besucher anzögen. Selbst wenn diese Annahmen nicht zutreffen sollten, bestätigten die Passantenfrequenzmessungen der C2a in der Innenstadt ein deutlich erhöhtes Passantenaufkommen im Vergleich zu Werktagen ohne geöffneten Weihnachtsmarkt. Die Anlassveranstaltung strahle auf das gesamte Stadtgebiet aus, weil die Weihnachtsmärkte traditionell im gesamten Stadtgebiet stattfänden. Sie würden von den Ortschaftsräten und den Freiwilligen Feuerwehren organisiert, um den Zusammenhalt der Einwohner zu stärken. Im Jahr 2018 hätten auch in den Stadtteilen G..., G.... und K..... Weihnachtsmärkte stattgefunden.
- 26 Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakten des vorliegenden Verfahrens, die beigezogene Gerichtsakte des Verfahrens 6 B 137/19 sowie auf den von der Antragsgegnerin vorgelegten Verwaltungsvorgang (ein Ordner) verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 27 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, ist in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO das Verfahren einzustellen.

- 28 Im Übrigen hat der zulässige Normenkontrollantrag überwiegend Erfolg.
- 29 1. Der am 14. Mai 2019 beim Obergerverwaltungsgericht eingegangene Normenkontrollantrag gegen die am 22. Februar 2019 im Amtsblatt der Antragsgegnerin veröffentlichte Verordnung ist zulässig. Er wahrt insbesondere die Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wonach der Antrag innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung zu stellen ist. Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt, weil sie geltend machen kann, durch die zur Prüfung gestellte Norm in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Sie kann als nur mittelbare Adressatin durch die angegriffene Rechtsverordnung in ihrem Tätigkeitsbereich betroffen sein und sich folglich darauf berufen, dass die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG nicht vorliegen (vgl. SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 - 3 C 9/17 -, juris Rn. 22 ff.).
- 30 2. Der Normenkontrollantrag ist überwiegend begründet. Die Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2019 vom 22. Februar 2019, gegen deren formelle Wirksamkeit keine Bedenken bestehen, ist in dem hier noch streitgegenständlichen Umfang unwirksam, soweit sie in ihrem § 1 Nr. 3 und Nr. 4 den 1. und den 15. Dezember 2019 betrifft und soweit ihr Geltungsbereich das Gebiet des Ortsteils "Z....." überschreitet. Insoweit ist die Verordnung für ungültig zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO).
- 31 Ermächtigungsgrundlage für die Verordnung ist § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG. Nach dieser Regelung, die der Landesgesetzgeber in Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG erlassen hat und die mit höherrangigem Recht vereinbar ist (vgl. dazu SächsVerfGH, Urt. v. 21. Juni 2012 - Vf. 77-II-11 -, juris Rn. 94 ff. sowie 101 ff. = LKV 2012, 309), 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.

- 32 Bei dem Tatbestandsmerkmal "aus besonderem Anlass" in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe auszulegen ist (Art. 140 GG, Art. 109 Abs. 4 SächsVerf, jeweils i. V. m. mit Art. 139 WRV).
- 33 Zur Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs macht sich der Senat in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des bislang zuständigen 3. Senats (vgl. Urt. v. 31. August 2017 a. a. O. Rn. 35 ff.) die gefestigte Rechtsprechung zum Tatbestandsmerkmal "aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen" in § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG zu Eigen. Denn die in § 14 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Satz 1 LadSchlG und § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG jeweils geregelten Ermächtigungen, Ausnahmen vom Verbot der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen durch untergesetzliche Normen zu regeln, sind im Wesentlichen gleichen Inhalts.
- 34 Nach Bundesrecht (§ 3 Satz 1 Nr. 1 LadSchlG) müssen Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen bleiben. Abweichend hiervon dürfen Verkaufsstellen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen geöffnet sein (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG). § 14 Abs. 1 Satz 2 LadSchlG ermächtigt die Landesregierungen oder die von ihnen bestimmten Stellen, diese durch Rechtsverordnung freizugeben. Hiervon abweichend ermächtigt § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG die Gemeinden, die Öffnung von Verkaufsstellen an vier Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr und damit für eine Dauer von sechs Stunden zu gestatten, während die bundesrechtliche Ermächtigung nach § 14 Abs. 2 Satz 3 LadSchlG - ohne tageszeitliche Vorgaben - auf eine Dauer von höchstens fünf zusammenhängenden Stunden beschränkt bleibt. Davon abgesehen regelt § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG aber gegenüber § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG keine weitergehende Freigabe der Öffnung von Verkaufsstellen.
- 35 Den Ermächtigungen zum Erlass von untergesetzlichen Normen in § 14 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Satz 1 LadSchlG und § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG liegt dasselbe Konzept des Schutzes der Sonn- und Feiertagsruhe zugrunde. Nach der Begründung des

Gesetzesentwurfs der Staatsregierung sollen die Regelungen des Sächsischen Ladenöffnungsgesetzes den Bedürfnissen der Verbraucher nach "flexiblen und den Lebensgewohnheiten der heutigen Gesellschaft entsprechenden Ladenöffnungszeiten" gerecht werden, zugleich aber auch dem verfassungsrechtlich verankerten Schutz der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung Rechnung tragen und sicherstellen, dass die Beschäftigten im Einzelhandel vor übermäßiger Inanspruchnahme und sozial ungünstigen Arbeitszeiten geschützt werden (LT-Drs. 4/6839 S. 1 f.). Für eine - abgesehen von der zeitlichen Erstreckung auf sechs Stunden Dauer - gegenüber der bundesrechtlichen Regelung grundsätzlich weitergehende Freigabe der Öffnung von Verkaufsstellen ist nach der Gesetzesbegründung nichts ersichtlich. Ebenso wenig hatte der Landesgesetzgeber einen niedrigeren Standard hinsichtlich des aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV folgenden Schutzauftrags im Auge hatte, als der Bundesgesetzgeber mit § 14 Abs. 1 LadSchlG (vgl. SächsOVG a. a. O. Rn. 39 - 40).

- 36 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet der in Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV enthaltene Schutzauftrag an den Gesetzgeber ein Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes. Er statuiert für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis; die typische werktägliche Geschäftigkeit hat an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Das gesetzliche Schutzkonzept hat Sonn- und Feiertage erkennbar als solche der Arbeitsruhe zur Regel zu erheben. Ausnahmen vom Verbot der Öffnung von Verkaufsstellen müssen 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. Ausnahmen dürfen daher keine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit auslösen, die typischerweise den Werktagen zugeordnet wird. Daher können weder das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber noch das alltägliche Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potenzieller Kunden als Anlass für die Gestattung der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen herhalten. Dem Regel-Ausnahme-Gebot kommt generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitergreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist (vgl. etwa BVerfG, Urt. v. 1.

Dezember 2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07 -, juris Rn. 157 f. und 170 ff. = BVerfGE 125, 39).

- 37 Hiervon ausgehend ist in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geklärt, dass das Tatbestandsmerkmal "aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen" in § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG bzw. "aus besonderem Anlass" in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG verfassungskonform dahin auszulegen ist, dass nur Veranstaltungen, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, Anlass für die Gestattung der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- oder Feiertagen sein können. Das Überwiegen des durch den besonderen Anlass ausgelösten Besucherstroms gegenüber der allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen verursachten Besucherzahlen ist eine notwendige Bedingung der prägenden Wirkung der Anlassveranstaltung (BVerwG, Urt. v. 11. November 2015 - 8 CN 2.14 -, juris Rn. 25 = BVerwGE 153, 183). Bei Sonntagsöffnungen aus besonderem Anlass muss die anlassgebende Veranstaltung - und nicht die Ladenöffnung - das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägen. Dies setzt voraus, dass die öffentliche Wirkung der Veranstaltung gegenüber der durch die Ladenöffnung ausgelösten, typisch werktäglichen Geschäftigkeit im Vordergrund steht, sodass die Ladenöffnung nur als Annex zur Veranstaltung erscheint. Dazu muss die Sonntagsöffnung regelmäßig auf das räumliche Umfeld der anlassgebenden Veranstaltung begrenzt werden, damit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 18. Dezember 1989 - 1 B 153.89 -, juris Rn. 5; Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 19 ff. = SächsVBl. 2019, 189; SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 - 3 C 9/17 -, juris Rn. 42 ff.; vgl. Senatsbeschl. v. 18. Juli 2019 - 6 B 137/19 -, juris Rn. 28 f.).
- 38 Die Gemeinde hat beim Erlass einer die sonntägliche Ladenöffnung gestattenden Rechtsverordnung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG neben der Prüfung, ob ein "besonderer Anlass" vorliegt, u. a. eine Prognose darüber anzustellen, welche Besucherströme durch diesen Anlass ausgelöst werden. Es bleibt ihr dabei überlassen, auf welche Tatsachengrundlagen sie die von ihr anzustellende Prognose stützt. Von Bedeutung sind bei der Prognose die erwarteten Besucherzahlen, die durch die Anlassveranstaltung ausgelöst werden, sowie diejenigen, die mit der Öffnung von Verkaufsstellen verbunden wären. Sie kann hierbei zur Abschätzung etwa auf Befragungen oder auf Erfahrungswerte der Ladeninhaber zu den an Werktagen

üblichen Besucherzahlen zurückgreifen oder an Sonntagen, an denen keine Anlassveranstaltungen durchgeführt werden, in den Gemeindegebieten, in denen sich Anlassveranstaltungen voraussichtlich auswirken werden, unter Passanten Erhebungen über Besucherströme durchführen. Um die zu erwartenden Besucherströme zu ermitteln, die durch die Ladenöffnungen ausgelöst werden, bieten sich Erhebungen unter Passanten an einem Sonntagnachmittag 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, Besuch einer auch an einem Werktag stattfindenden Anlassveranstaltung usw.) in der Gemeinde aufhalten. Die Ergebnisse solcher 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 - ihrem Wesen entsprechend - 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 (SächsOVG, Urt. v. 31. August 2018 a. a. O. Rn. 45). Die Gemeinde wird den verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen nur gerecht, wenn sie sich im Vorfeld des Normerlasses vergewissert hat, wie sich die von ihr zugelassene Öffnung von Verkaufsstellen auf den Charakter der hiervon betroffenen Sonntage auswirken wird. Dabei darf sich die Gemeinde nicht in Spekulationen verlieren. Dies ist mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag, die Sonn- und Feiertagsruhe zu schützen, unvereinbar und führt zur Ungültigkeit der Verordnung (SächsOVG a. a. O. Rn. 47).

- 39 Wirkt sich danach eine Anlassveranstaltung nur örtlich begrenzt aus, hat die Gemeinde gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, die Öffnung von Verkaufsstellen räumlich auf bestimmte Ortsteile und inhaltlich auf bestimmte Handelszweige zu beschränken. Bei auf bestimmte

Handelszweige beschränkten Veranstaltungen kann der erforderliche Bezug zwischen Anlassveranstaltung und Ladenöffnung auch thematisch dadurch hergestellt werden, dass die Öffnung von Verkaufsstellen nur für dieselben Handelszweige zugelassen wird.

40 Die Antragsgegnerin hat hier im Vorfeld keine eigenen Untersuchungen angestellt, um sich zu vergewissern, ob der prägende Charakter der Anlassveranstaltungen im Fall der Öffnung von Verkaufsstellen erhalten bleibt und der Öffnung der Verkaufsstellen deswegen lediglich Annexcharakter zukommt. Allerdings ist die Verordnung nicht schon deswegen ungültig. Denn die Prognose des Gemeinderats als kommunaler Normgeber ist wegen des gesetzlich an ihn delegierten Einschätzungsspielraums gerichtlich nur auf ihre Schlüssigkeit und Vertretbarkeit zu überprüfen. Beides ist anhand der Umstände zu beurteilen, die der Normgeber dem Erlass der Öffnungsregelung zugrunde gelegt hat. Sie ergeben sich regelmäßig aus der entsprechenden Beschlussvorlage und den sonstigen Sitzungsunterlagen (BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 22; SächsOVG a. a. O. Rn. 49 ff.). Zu berücksichtigen sind ferner auch sonstige offenkundige Tatsachen, von denen angenommen werden kann, dass sie den Gemeinderäten im Zeitpunkt der Beschlussfassung bekannt gewesen sind, obwohl sie nicht Gegenstand der Beratungsunterlagen waren.

41 Daher kommt es auf Beurteilungsgrundlagen, die von den Beteiligten erst später - etwa im gerichtlichen Verfahren - eingebracht werden, regelmäßig nicht an. Die von der Antragstellerin ins Verfahren eingeführten Ergebnisse der "Messung der Passantenfrequenz in der Chemnitzer Innenstadt 2015" der C2a B..... GmbH sind für die Prüfung der Vertretbarkeit der Prognose des Stadtrats somit ebenso ohne Belang wie die ergänzenden Ausführungen des Handelsverbands Sachsen e.V. vom 2. September 2019, die die Antragsgegnerin mit Schriftsatz vom 5. September 2019 vorgetragen hat. Es ist von der Antragsgegnerin nicht vorgetragen und aus der von ihr vorgelegten Akte nicht ersichtlich, dass die dort jeweils mitgeteilten Tatsachen den Stadträten im Zeitpunkt der Beschlussfassung bekannt gewesen sind.

42 Nach diesen Maßgaben ist die angegriffene Verordnung, soweit sie hier noch streitgegenständlich ist, nicht mit § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG vereinbar, soweit

ihr Geltungsbereich am 1. und 15. Dezember 2019 das Gebiet des Ortsteils Z..... in der Chemnitzer Innenstadt überschreitet.

- 43 Die Antragsgegnerin hat in ihrer Ratsvorlage die Ladenöffnung an diesen Tagen mit der Tradition der Weihnachtsmärkte und ihrer touristischen Bedeutung begründet. Nach Erhebungswerten der vergangenen Jahre hätten an Sonntagen 150.000 Besucher die Weihnachtsmärkte in der Chemnitzer Innenstadt sowie auch die stadtweiten Weihnachtsmärkte in den Ortsteilen besucht. Nach Frequenzerhebungen der beantragenden Einrichtungen des Einzelhandels hätten in den vergangenen Jahren an verkaufsoffenen Sonntagen insgesamt 80.000 Besucher die Einrichtungen des Einzelhandels passiert. Die Beschäftigten der Handelseinrichtungen seien durch eine Sonntagsöffnung nicht benachteiligt. Sie seien durch anderweitige gesetzliche und tarifliche Regelungen geschützt und würden in der Regel an Sonntagen auf freiwilliger Basis tätig.
- 44 Soweit die Verordnung am 1. und 15. Dezember 2019 die Ladenöffnung im Stadtzentrum anlässlich des dort stattfindenden Weihnachtsmarkts vorsieht, hat der Stadtrat der Antragsgegnerin seinen Ermessens- und Beurteilungsspielraum nicht überschritten. Allerdings ist in der Ratsvorlage hinsichtlich der Besucheranzahl der Weihnachtsmärkte nicht zwischen dem Markt im Stadtzentrum und denjenigen, die in den einzelnen Ortsteilen und namentlich in den eher am Stadtrand gelegenen Einkaufszentren gelegen sind, unterschieden worden. Im Übrigen ist in der Ratsvorlage auch nicht im Einzelnen erwähnt, welche weiteren Weihnachtsmärkte außerhalb des Stadtzentrums an den fraglichen Sonntagen stattfinden werden. Soweit sich die Ratsvorlage wegen der dort genannten Besucherzahlen der Weihnachtsmärkte auf Erhebungen des Einzelhandels bzw. des Handelsverbands Sachsen e.V. bezogen hat, ist nicht erkennbar, ob und in welchem Maße die Zahlen von Weihnachtsmarktbesuchern erfasst worden sind, die die Weihnachtsmärkte in den zumeist am Stadtrand gelegenen Einkaufszentren aufgesucht haben. Bei diesen als "Indoor-Veranstaltung" abgehaltenen Weihnachtsmärkten fehlt es bereits an einer tauglichen Anlassveranstaltung, weil diese Märkte an die Öffnungszeiten der Einkaufszentren gebunden sind und lediglich als Beiwerk zu der durch die Ladenöffnung ausgelösten, typisch werktäglichen Geschäftigkeit erscheinen (vgl. dazu SächsOVG a. O. Rn. 61; Senatsbeschl. v. 18. Juli 2019 a. a. O. Rn. 36). Aus der Ratsvorlage

ergibt sich schließlich nicht, dass dort die von den Einzelhandels-einrichtungen und dem Handelsverband Sachsen e.V. als "interessierter Seite" mitgeteilten Zahlen von Weihnachtsmarktbesuchern und solchen mit reinem "Shopping-Interesse" überprüft oder auch nur plausibilisiert worden und mit den verfassungsrechtlichen Erfordernissen des Sonntagsschutzes abgewogen worden sind.

45 Trotz der Lückenhaftigkeit des in der Beschlussvorlage enthaltenen Abwägungsmaterials erweist sich die vom Stadtrat der Antragsgegnerin getroffene Ermessensentscheidung in Bezug auf den im Stadtzentrum stattfindenden Weihnachtsmarkt als mit § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG vereinbar. Maßgeblich dafür ist, dass die große Anziehungskraft der traditionellen Veranstaltung offenkundig ist und diese Umstände den Stadträten nicht zuletzt aus eigener Anschauung auch bekannt gewesen sind. Der Besuch eines innerstädtischen Weihnachtsmarkts ist in der Adventszeit für viele Familien eine auch unabhängig vom Einkaufsgeschehen wahrgenommene Freizeitaktivität. Weihnachtsmärkte dienen oft auch als gesellschaftlicher Treffpunkt. In Ermangelung genauerer Angaben in der Ratsvorlage konnten die Stadträte über die Zahl der zu erwartenden Besucher an den betroffenen Sonntagen letztlich jedoch nur spekulieren. Es erscheint aber dennoch und gerade auch wegen der eher geringen Anforderungen an die zu stellende Prognose (s. o. Rn. 38) nicht völlig fernliegend und somit noch vertretbar, allein aufgrund des Besucheraufkommens des innerstädtischen Weihnachtsmarkts dessen prägende Wirkung auch im Falle der Öffnung von Verkaufsstellen zu prognostizieren (vgl. SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 a. a. O. Rn. 51, 58).

46 Die in der Beschlussvorlage erwähnten Zahlen von Weihnachtsmarktbesuchern und Besuchern von Einkaufseinrichtungen an Adventswochenenden stehen diesem Ergebnis jedenfalls nicht entgegen. Es bestehen zwar Zweifel an ihrer Validität, weil nicht bekannt ist, von wem und auf welcher Grundlage und Methode sie erhoben worden sind; darüber hinaus sind sie offenbar auf das gesamte Stadtgebiet bezogen, was keine konkrete Schlussfolgerung zu der hier interessierenden Frage gestattet, welche Veranstaltung in welchem Umfang Besucher anzieht und wie sich im Vergleich dazu die Besucherzahlen von Verkaufseinrichtungen im Umfeld von Anlassveranstaltungen verhalten. Der Senat hat bereits im Eilverfahren darauf hingewiesen (Beschl. v. 18. Juli 2019 a. a. O. Rn. 37), dass die mitgeteilten

Besucherzahlen deutlich zu hoch angesetzt sein dürften. Unabhängig davon, dass etwaige nachträgliche Erläuterungen für die rechtliche Beurteilung der Abwägungsentscheidung des Stadtrats nicht maßgeblich sein können, hat die Antragstellerin die vom Senat geäußerten Bedenken auch nicht zerstreuen können. Allerdings lässt sich den Zahlen zumindest die Tendenz entnehmen, dass an Adventswochenenden die Besucherzahlen von Weihnachtsmärkten diejenigen von Verkaufseinrichtungen übersteigen, zumindest aber, dass die Zahl der Besucher von Verkaufseinrichtungen nicht die Zahl der Weihnachtsmarktbesucher übersteigt.

- 47 Demgegenüber ist die Verordnung nicht mit § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG vereinbar, soweit sie in § 1 am 1. und am 15. Dezember 2019 die Öffnung von Verkaufsstellen außerhalb des Ortsteils Z..... erlaubt. Die Verordnung ist insoweit mangels prägender Wirkung des innerstädtischen Weihnachtsmarkts aufzuheben (vgl. näher Senatsbeschl. v. 18. Juli 2019 - 6 B 137/19 -, juris Rn. 38). Die Antragsgegnerin ist zu Unrecht davon ausgegangen, dass die prägende Wirkung außerhalb des Ortsteils Z..... bei einer Öffnung von Verkaufsstellen im gesamten Stadtgebiet erhalten bleibt, weil auch in anderen Ortsteilen regelmäßig Weihnachtsmärkte stattfinden. Die Antragsgegnerin hat von ihrem nach § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG auszuübenden Ermessen insoweit fehlerhaft Gebrauch gemacht. Ohne Erfolg beruft sie sich in diesem Zusammenhang darauf, dass es neben dem im Ortsteil Z..... stattfindenden, traditionellen Weihnachtsmarkt noch andere Weihnachtsmärkte gebe. Diese sind in der Ratsvorlage bereits nicht genannt. Soweit es sich um die Weihnachtsmärkte handelt, die innerhalb von den zumeist in Stadtrandlage gelegenen Einkaufszentren stattfinden, können diese keine eine Sonntagsöffnung rechtfertigende Anlassveranstaltung sein (s. o. Rn. 44). Soweit die Antragsgegnerin auf einzelne in den Ortsteilen stattfindende kleinere Weihnachtsmärkte verwiesen hat, kann nicht nachvollzogen werden, dass diese den Stadträten offenkundig bekannt waren. Nicht ausreichend ist jedenfalls, worauf die Antragstellerin zutreffend hingewiesen hat, dass an den in der Verordnung genannten Adventswochenenden im Stadtgebiet schon irgendwo lokale Weihnachtsmärkte stattfinden werden, um eine stadtweite Ladenöffnung zu rechtfertigen. Im Übrigen hätte die Antragsgegnerin für den Fall einer Freigabe der Ladenöffnungszeiten aus Anlass lokaler Weihnachtsmärkte jeweils ermitteln müssen, ob von diesen für den betroffenen Ortsteil (§ 8 Abs. 1 Satz 4

SächsLadÖffG) eine prägende Wirkung im oben (Rn. 37) dargestellten Sinn ausgeht (vgl. SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 a. a. O. Rn. 62).

- 48 Die Öffnungsregelung konnte auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG für den Ortsteil Zentrum sinnvoll bestehen bleiben. Diese Regelung sieht ausdrücklich eine räumliche Beschränkung des Geltungsbereichs der Verordnung auf bestimmte Ortsteile vor.
- 49 Der Senat hat auch keinen Zweifel daran, dass die in Rede stehende örtliche Beschränkung der Verordnung dem mutmaßlichen Willen des Stadtrats der Antragsgegnerin (vgl. BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 15) entspricht. Dies ergibt sich aus der insoweit maßgeblichen (BVerwG a. a. O. Rn. 31) Begründung in der Beschlussvorlage des Stadtrats der Antragsgegnerin, in dem zur Genese der Verordnung die diesbezüglichen Vorschläge der Handelseinrichtungen und des Handelsverbands Sachsen e.V. dargestellt sind. U.a. heißt es dort, dass dem Vorschlag der Handelseinrichtungen der zwischen diesen gefundene Kompromiss vorangegangen sei, lediglich vier Sonntagsöffnungen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG zu beantragen und mit Rücksicht auf die Interessen von Beschäftigten, Gewerkschaften und Kirchen darauf zu verzichten, weitere nach § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG zulässige Sonntagsöffnungen zu beantragen. Dem hätten Vertreter der Handelseinrichtungen, der Industrie- und Handelskammer, der Kirchen und von Stadtratsfraktionen zugestimmt. Hiervon ausgehend entspricht es dem mutmaßlichen Willen des Normgebers, dass es die Antragsgegnerin bei Kenntnis der Teilnichtigkeit des § 1 der Verordnung vorgezogen hätte, die Regelung bezüglich der beiden Adventssonntage zumindest für den Ortsteil Z..... als Veranstaltungsort des Weihnachtsmarktes aufrechtzuerhalten, statt gänzlich auf eine Sonntagsöffnung im Advent 2019 zu verzichten. Sie hat die Öffnungsregelung als Maßnahme der Wirtschafts- und Strukturförderung angesehen, um den Handelseinrichtungen durch Einbeziehung der Verkaufsstellen in die Veranstaltungen die Möglichkeit zu geben, den Besucherandrang geschäftlich zu nutzen. Insbesondere hat sie die Öffnungsregelung auch als Instrument des Stadtmarketings und als wesentliche Maßnahme zur Belebung der Stadt angesehen. Maßgeblich tritt hinzu, dass ausweislich der Beschlussvorlage auf die Festsetzung lokal begrenzter sonntäglicher Öffnungszeiten zugunsten stadtweit einheitlicher Sonntagsöffnungen verzichtet

werden sollte. Dies belegt, dass der Stadtrat der Antragsgegnerin in Kenntnis der Unwirksamkeit der Verordnung hinsichtlich der Adventssonntage örtlich begrenzte Ausnahmen vom Verbot des § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG beschlossen hätte.

50 Demgegenüber kann nicht angenommen werden, die Antragsgegnerin hätte in Kenntnis der Teilunwirksamkeit der Verordnung aus Gründen der Gleichbehandlung aller Handelseinrichtungen auf eine Sonntagsöffnung gänzlich verzichtet. Hätte sie erkannt, dass der Weihnachtsmarkt keine Sonntagsöffnung außerhalb des Ortsteils Z..... rechtfertigen konnte, wäre ihr bewusst geworden, dass in der Ungleichbehandlung der Verkaufsstelleninhaber außerhalb des Z..... keine rechtswidrige Benachteiligung lag. Dann hätte sie mit Sicherheit den rechtmäßigen Teil der Öffnungsregelung erlassen, um wenigsten den Handelseinrichtungen der Innenstadt die Möglichkeit zu geben, den Besucherandrang geschäftlich zu nutzen und auf diese Weise das Instrument des Stadtmarketings rechtmäßig verwirklichen zu können (vgl. BVerwG, Ur. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 31).

51 Soweit die Antragstellerin gegen eine räumliche Teilbarkeit der Verordnung vorbringt, damit finde eine nicht zulässige Auswechslung der Anlassveranstaltung statt ("Chemnitzer Weihnachtsmärkte" als stadtweite Veranstaltung nach Vorstellung des Stadtrats einerseits, Chemnitzer Weihnachtsmarkt im Innenstadtbereich als Minimalvariante andererseits), folgt der Senat dem nicht. Es trifft zwar zu, dass der Stadtrat die "Chemnitzer Weihnachtsmärkte" als Anlassveranstaltung benannt hat, um eine stadtweite Freigabe der sonntäglichen Ladenöffnungszeiten, auch unter Einschluss der Einkaufszentren am Stadtrand, gestatten zu können. Aus der grundsätzlichen Teilbarkeit der Verordnung in räumlicher Hinsicht folgt aber zugleich auch die Notwendigkeit einer Änderung der anlassgebenden Veranstaltung. Dies ist zur Überzeugung des Senats solange und soweit unschädlich, als keine vollständige Auswechslung der Anlassveranstaltung stattfindet. Eine solche Auswechslung wird mit der Reduzierung der Anlassveranstaltung der "Chemnitzer Weihnachtsmärkte" auf den im Innenstadtbereich stattfindenden Weihnachtsmarkt nicht vorgenommen.

52 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO und § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

- 53 Nach § 155 Abs. 1 Satz 1 Alternative 2 VwGO sind die Kosten des Verfahrens verhältnismäßig zu teilen, wenn ein Beteiligter teils obsiegt, teils unterliegt. Dies betrifft hier das noch streitige Begehren der Antragstellerin, die streitige Verordnung für unwirksam zu erklären, soweit diese die Sonntagsöffnungszeiten an den Adventswochenenden betrifft. Mit diesem Begehren hat die Antragstellerin überwiegend Erfolg gehabt; sie ist nur unterlegen, soweit die Verordnung die Freigabe der Öffnungszeiten an den Adventswochenenden auch im Stadtteil Z..... vorsieht.
- 54 Hinsichtlich des erledigten Teils des Rechtsstreits beruht die Kostenentscheidung auf § 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Danach ist nach billigem Ermessen und unter Berücksichtigung des bisherigen Sach- und Streitstands über die Verfahrenskosten zu entscheiden, wenn das Verfahren in der Hauptsache erledigt ist.
- 55 Billigem Ermessen entspricht es hier, die Antragsgegnerin die Verfahrenskosten tragen zu lassen, weil sie bei einer streitigen Entscheidung im Normenkontrollverfahren auch hinsichtlich der in § 1 Nr. 1 und Nr. 2 der Verordnung genannten Anlassveranstaltungen zur Freigabe der sonntäglichen Ladenöffnungszeiten unterlegen wäre.
- 56 Dass die "Chemnitzer Kulturtage" (§ 1 Nr. 2 der Verordnung) keine geeignete Anlassveranstaltung sind, sondern sich als Beiwerk zu Verkaufstätigkeiten darstellen und deshalb als Ausdruck der für Werktage typischen Geschäftigkeit wahrgenommen werden, hat der Senat bereits in seiner Entscheidung im Eilverfahren (Beschl. v. 18. Juli 2019 - 6 B 137/19 -, juris Rn. 36) angenommen. Hieran ist festzuhalten, zumal die Antragsgegnerin dazu nicht mehr ergänzend vorgetragen hat.
- 57 Wegen der "Tage der Industriekultur" (§ 1 Nr. 1 der Verordnung) hat der Senat im Eilverfahren den Geltungsbereich der Verordnung auf die Ortsteile Chemnitz-Z..... und - teilweise - Chemnitz-K..... begrenzt und dies im Wesentlichen damit begründet, die prognostizierten Besucherzahlen rechtfertigten jedenfalls keine stadtweite Ladenöffnung. In räumlicher Hinsicht sei deshalb eine Ladenöffnung nur im Umkreis von einzelnen Veranstaltungsorten gerechtfertigt, die sich in den Stadtteilen Z..... und K..... konzentrierten (Senatsbeschl. a. a. O., Rn. 32 ff.). Bei einer streitigen Entscheidung hätte - anders als noch im Eilverfahren angenommen -

die Antragstellerin allerdings vollständig obsiegt. Zwar dürfte nunmehr davon auszugehen sein, dass jedenfalls am Sonntag, den 29. September 2019, tatsächlich eine Veranstaltung im Rahmen der "Tage der Industriekultur" stattgefunden hat. Diese Veranstaltungsreihe hat nach dem plausibilisierten Vortrag der Antragsgegnerin vom 16. bis zum 29. September 2019 in ihrem Stadtgebiet und darüber hinaus auch vom 27. September bis zum 8. Oktober 2019 in der Region Chemnitz/Z1a...../Erzgebirge stattgefunden. Allerdings fanden am 29. September 2019 im Rahmen der Anlassveranstaltung im Stadtgebiet der Antragsgegnerin keine Veranstaltungen statt, die eine sonntägliche Ladenöffnung hätten rechtfertigen können. Nach der auf der von der C1 verantwortete Webseite <https://www.i.....-chemnitz.de/> hinterlegten Broschüre sollte zwischen dem 27. September und dem 27. Oktober 2019 im W....., A..... Straße .., Chemnitz, die Kunstaussstellung "Looking Forward" stattfinden. Am gleichen Ort sollte am 28. und am 29. September 2019 das RAW-Festival "RAW meets urban art" mit Aktionskunst stattfinden, bei dem außerdem die Kulturhauptstadtbewerbung der Antragsgegnerin vorgestellt werden sollte. Zu etwaigen weiteren Veranstaltungen im Rahmen der "Tage der Industriekultur" hat sich die Antragsgegnerin nicht geäußert. Abgesehen davon, dass in der Beschlussvorlage des Stadtrats zum Erlass der Verordnung die soeben genannten Veranstaltungen nicht genannt waren und deshalb auch nicht Gegenstand seiner Abwägungsentscheidung sein konnten, liegt auf der Hand, dass zwei Kunstveranstaltungen bzw. Kunstaussstellungen weder eine stadtweite noch auch nur eine örtlich begrenzte Sonntagsöffnung rechtfertigen können, weil nicht erkennbar ist, dass es sich bei diesen um bedeutende Anlässe i. S. v. § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG gehandelt hat. Entsprechendes gilt auch für die Präsentation von Unternehmen in der Galerie R....., einem innerstädtischen Einkaufszentrum. Auch diese Veranstaltung war dem Stadtrat bei seiner Beschlussfassung nicht bekannt; im Übrigen konnte es sich bei dieser auch schon deshalb nicht um eine taugliche Anlassveranstaltung handeln, weil sie von den Öffnungszeiten der Handelseinrichtung abhing und den oben (Rn. 44) bereits erwähnten "Indoor-Weihnachtsmärkten" entsprechend lediglich als Beiwerk zu der durch die die Ladenöffnung ausgelöst, typisch werktäglichen Geschäftigkeit erschienen wäre (vgl. dazu SächsOVG, Urt. v. 31. August 2017 a. a. O. Rn. 61; Senatsbeschl. v. 18. Juli 2019 a. a. O. Rn. 36; vgl. zu den Prognosegrundlagen auch Senatsbeschl. v. 18. Juli 2019 a. a. O. Rn. 29 und BVerwG, Urt. v. 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 -, juris Rn. 24).

- 58 Der Senat bemisst das wechselseitige Obsiegen und Unterliegen der Beteiligten insgesamt in dem aus dem Tenor ersichtlichen Verhältnis. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

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

Die Revision ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Drehwald

Groschupp

John

gez.:
Henke

Ranft