

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 22 N 13.788
Sachgebietsschlüssel: 420

Rechtsquellen:

- Art. 9 Abs. 1 und 3, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV;
- § 47 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 VwGO;
- § 14 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LadSchlG;
- § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO;
- Art. 51 Abs. 3 LStVG.

Hauptpunkte:

- Zulassung einer Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen durch Rechtsverordnung;
- Diskrepanz zwischen dem vom Gemeinderat beschlossenen Verordnungstext einer- sowie dem ausgefertigten und bekanntgemachten Wortlaut andererseits;
- ungenügende Bestimmtheit des räumlichen Umfangs der Zulassung der Sonntagsöffnung;
- fehlende Attraktivität des für die Sonntagsöffnung anlassgebenden Marktes;
- bundesrechtliches Erfordernis der Abhaltung von Veranstaltungen im Sinn der §§ 64 ff. GewO auf einer grundsätzlich zusammenhängenden Fläche.

Leitsätze:

1. Eine Gewerkschaft ist befugt, eine Rechtsverordnung, die ein Offenhalten von Verkaufsstellen an einem Sonn- oder Feiertag zulässt, zum Gegenstand eines Antrags nach § 47 Abs. 1 VwGO zu machen, sofern sie in dem Bereich, in dem sich die Sonn- oder Feiertagsöffnung räumlich auswirkt, über Mitglieder verfügt und sie dort an Sonn- oder Feiertagen satzungsgemäße Aktivitäten entfaltet.

2. Stimmt der ausgefertigte oder der bekanntgemachte Text einer Rechtsnorm mit dem Wortlaut, den das körperschaftsintern für den Normerlass zuständige Kollegialorgan beschlossen hat, nicht überein, so zieht das nur dann nicht die Ungültigkeit der Norm nach sich, wenn die Abweichung den materiellen Normgehalt unangetastet lässt. Dies ist bereits dann nicht der Fall, wenn der ausgefertigte oder der bekanntgemachte Text andere Auslegungsmöglichkeiten eröffnet als der vom zuständigen Kollegialorgan beschlossene Wortlaut.
3. Bei einer erstmals durchgeführten Veranstaltung, die gemäß § 14 Abs. 1 LadSchlG zum Anlass für die Gestattung einer Sonn- oder Feiertagsöffnung von Verkaufsstellen genommen wird, muss die zuständige Behörde eine rechtskonforme, insbesondere realistische und auf das äußere Erscheinungsbild sowie das objektive Gewicht der Veranstaltung gestützte Prognose darüber anstellen, ob diese Veranstaltung so attraktiv sein wird, dass sie selbst, nicht aber das Offenhalten von Verkaufsstellen den hauptsächlichen Grund für den Aufenthalt von Besuchern im räumlichen Auswirkungsbereich der Veranstaltung darstellen wird.
4. § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO gestattet eine Festsetzung von Veranstaltungen im Sinn der §§ 64 bis 68 GewO auf nicht durchgängig zusammenhängenden Flächen allenfalls dann, wenn hierdurch die von § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO verfolgten Ziele nicht gefährdet werden.

Urteil des 22. Senats vom 6. Dezember 2013

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

*** ** *****

***** ** *****

- ***** -

*****.
***** ** *****
***** ** *****

gegen

Gemeinde Eching,
vertreten durch den ersten Bürgermeister,
Untere Hauptstr. 3, 85386 Eching,

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte *** *****
***** ** *****

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern
als Vertreter des öffentlichen Interesses,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Rechtsverordnung zur Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 22. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Schenk,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Dietz,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Ertl,

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 6. Dezember 2013

am **6. Dezember 2013**

folgendes

Urteil:

- I. Die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin zur Freigabe verkaufsoffener Sonn- und Feiertage aus Anlass von Märkten vom 11. März 2013 war unwirksam.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die vorläufige Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor Vollstreckungsbeginn Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Die Antragstellerin – eine Gewerkschaft, deren Organisationsbereich ihrer Satzung zufolge u. a. im Handel tätige Arbeitnehmer umfasst – erstrebt im vorliegenden Verfahren nach § 47 Abs. 1 VwGO die Feststellung der Unwirksamkeit der

Rechtsverordnung der Antragsgegnerin zur Freigabe verkaufsoffener Sonn- und Feiertage aus Anlass von Märkten vom 11. März 2013.

- 2 1. Das Gemeindegebiet der Antragsgegnerin wird von der in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Autobahn A 9 durchschnitten. Westlich dieser Autobahn befindet sich u. a. der Ortskern der Antragsgegnerin, östlich der Autobahn ein gewerblich genutztes Gelände (Eching-Ost).
- 3 2. Mit Schreiben vom 1. Februar 2013 versandte die Antragsgegnerin zum Zwecke der Anhörung einen Entwurf der verfahrensgegenständlichen Verordnung an Träger öffentlicher Belange und an privatrechtliche Verbände. Den Anhörungsschreiben fügte sie eine Begründung des Verordnungsentwurfs bei, in der ausgeführt wurde, durch die geplante Verordnung solle aus Anlass des im Jahr 2013 am zweiten Sonntag nach Ostern in Eching-Ost abgehaltenen „Echinger Frühjahrsmarktes“ das Offenhalten aller dortigen Verkaufsstellen, nicht aber aller Verkaufsstellen im sonstigen Gemeindegebiet gestattet werden. Der Echinger Frühjahrsmarkt finde zeitgleich mit der Echinger Frühjahrsschau statt, die 2013 bereits zum sechzehnten Mal im Zentrum des Gemeindegebiets durchgeführt werde. Aufgrund der übereinstimmenden Ausgestaltung beider Veranstaltungen könne davon ausgegangen werden, dass dem neuen Echinger Frühjahrsmarkt eine ebenso große Attraktivität wie der Echinger Frühjahrsschau zukomme, die regelmäßig von einigen Tausend Besuchern frequentiert werde. Beide Märkte würden durch den Einsatz einer „Bockerlbahn“ miteinander verbunden. Wegen der Einwände, die die Antragstellerin gegen die geplante Verordnung erhob, wird auf ihr Schreiben an die Antragsgegnerin vom 14. Februar 2013 verwiesen.
- 4 3. Durch Beschluss vom 19. Februar 2013 empfahl der Haupt- und Finanzausschuss der Antragsgegnerin dem Gemeinderat der Antragsgegnerin die Annahme des Entwurfs der verfahrensgegenständlichen Verordnung sowie gleichzeitig beratener Entwürfe für eine Markt- und eine Marktgebührensatzung. § 1 des Verordnungsentwurfs in der dem Haupt- und Finanzausschuss vorgelegten Fassung lautete:
 - 5 „Abweichend von § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Ladenschluss dürfen am zweiten Sonntag nach Ostern im Kalenderjahr 2013 aus Anlass des Echinger Frühjahrsmarktes sämtliche an das Marktgeschehen

angrenzenden Verkaufsstellen in Eching-Ost in der Zeit von 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr geöffnet sein.

6 Der beigefügte Lageplan zum Gemeindegebiet Eching-Ost ist Bestandteil dieser Rechtsverordnung.“

7 Die in Zusammenhang mit der Beratung des Verordnungsentwurfs angefallenen Akten der Antragsgegnerin enthalten einen Lageplan, in dem ein mehrere aneinandergrenzende Grundstücke umfassendes Areal mit einer roten Umrandung versehen ist. Eine innerhalb dieser Umrandung liegende kleinere Fläche ist als für die Abhaltung des Frühjahrsmarktes bestimmt gekennzeichnet.

8 4. Zur Vorbereitung der Sitzung des Gemeinderates der Antragsgegnerin am 26. Februar 2013 ging der Verordnungsentwurf den Gemeinderatsmitgliedern zusammen mit dem vorbezeichneten Lageplan in einer Gestalt zu, die mit der vom Haupt- und Finanzausschuss beratenen Fassung mit der Maßgabe übereinstimmt, dass als Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung der 1. April 2013 vorgeschlagen wurde.

9 Ausweislich der vom ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin und einem Schriftführer unterzeichneten Fassung der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats der Antragsgegnerin am 26. Februar 2013 wurden die Tagesordnungspunkte „Neuerlass der Rechtsverordnung der Gemeinde Eching zur Freigabe verkaufsoffener Sonn- und Feiertage aus Anlass von Märkten“, „Erlass der Satzung über Märkte der Gemeinde Eching (Marktsatzung)“ und „Erlass der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung ihrer Märkte und Messen der Gemeinde Eching (Marktgebührensatzung)“ – bei gesonderter Beschlussfassung zu diesen Tagesordnungspunkten – gemeinsam beraten. Ein Amtsträger der Gemeinde trug der Niederschrift zufolge vor, nach der neuen Verordnung dürften alle an das Marktgeschehen in Eching-Ost angrenzenden Verkaufsstellen öffnen. Auf die Nachfrage eines Gemeinderatsmitglieds hin, ob das nur für die Betriebe in Eching-Ost gelte, führte der Vorsitzende aus, bei entsprechender Beschlussfassung durch den Gemeinderat dürften künftig die Betriebe in Eching-Ost und in Eching geöffnet werden.

10 Der Niederschrift zufolge beschloss der Gemeinderat sodann, § 1 der Verordnung zur Freigabe verkaufsoffener Sonn- und Feiertage aus Anlass von Märkten wie folgt zu fassen:

11 „Abweichend von § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Ladenschluss
dürfen am zweiten Sonntag nach Ostern im Kalenderjahr 2013 aus Anlass
des Echinger Frühjahrsmarktes und der Echinger Frühjahrsausstellung
sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen in
Eching-Ost und in Eching in der Zeit von 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr geöffnet
sein.

12 Der beigefügte Lageplan zum Gemeindegebiet Eching-Ost ist Bestandteil
dieser Rechtsverordnung.“

13 5. In der vom ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin am 11. März 2013
vorgenommenen Ausfertigung der Verordnung lautete deren § 1 wie folgt:

14 „Abweichend von § 3 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über den Ladenschluss
dürfen am zweiten Sonntag nach Ostern im Kalenderjahr 2013 aus Anlass
des Echinger Frühjahrsmarktes und der Echinger Frühjahrschau
sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen in
Eching und Eching-Ost in der Zeit von 12.00 Uhr bis 17.00 Uhr geöffnet
sein.

15 Der beigefügte Lageplan zum Gemeindegebiet Eching-Ost ist Bestandteil
dieser Rechtsverordnung.“

16 In einer vom ersten Bürgermeister der Antragsgegnerin unterzeichneten
Bekanntmachung vom 11. März 2013 wurde ausgeführt, die Antragsgegnerin habe
die Rechtsverordnung der Gemeinde Eching zur Freigabe verkaufsoffener Sonn- und
Feiertage aus Anlass von Märkten „vom 01.04.2013“ erlassen. Sie trete am 1. April
2013 in Kraft und liege ab dem 11. März 2013 für die Dauer ihrer Gültigkeit im
Rathaus der Antragsgegnerin zur Einsichtnahme aus. Diese Bekanntmachung wurde
einem in die Akten aufgenommenen Vermerk zufolge am 11. März 2013
angeschlagen und am 28. März 2013 abgenommen.

17 6. Mit Wirkung zum 1. April 2013 setzte die Antragsgegnerin außerdem eine Markt-
und eine Marktgebührensatzung in Kraft. § 3 Abs. 1 der Marktsatzung lautet:

18 „(1) Die Jahrmärkte und Messen finden an folgenden Tagen statt:

19 1. Echinger Frühjahrschau und Echinger Frühjahrsmarkt: jeweils am
zweiten Wochenende nach Ostern eines jeden Jahres (Samstag von
13.00 Uhr bis 20.00 Uhr, Sonntag von 10.00 Uhr bis 17.00 Uhr), 2014
jedoch am 05.04.2014 und 06.04.2014, 2017 am 01.04.2017 und
02.04.2017, 2019 am 06.04.2019 und 07.04.2019.

- 20 2. Marktsonntag und Marktsonntag Eching-Ost: jeweils am dritten Sonntag im Juni eines jeden Jahres von 10.00 Uhr bis 19.00 Uhr.
- 21 3. Kartoffelfest und Kartoffelmarkt: jeweils am zweiten Wochenende im September eines jeden Jahres (Samstag von 14.00 Uhr bis 20.00 Uhr, Sonntag von 11.00 Uhr bis 18.00 Uhr).
- 22 4. Getränke- und Feinkostmarkt und Herbstmarkt: jeweils am letzten Sonntag im Oktober eines jeden Jahres von 11.00 Uhr bis 18.00 Uhr.“
- 23 7. Bereits am 26. Februar 2013 hatte die Antragstellerin bei der Antragsgegnerin eine Versammlung angemeldet, die am 14. April 2013 um 14.45 Uhr mit einer Kundgebung vor dem Parkplatz eines in Eching-Ost liegenden Möbelmarktes beginnen und um 15.15 Uhr auf dem gleichfalls dort befindlichen Parkplatz eines Bau- und eines Küchenmarktes fortgesetzt werden sollte. Es sei geplant, dass sich die Teilnehmer im Anschluss daran zur Zufahrt des gleichfalls in Eching-Ost ansässigen Möbelhauses IKEA begäben; auch dort solle eine Kundgebung stattfinden. Außerdem sei die Verteilung von Flugblättern vor den Eingängen zu den genannten und anderen in Eching-Ost liegenden Geschäften vorgesehen.
- 24 8. Am 30. April 2013 ging der Regierung von Oberbayern eine vom Kirchlichen Dienst in der Arbeitswelt der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern (diese Einrichtung arbeitet nach Aktenlage u. a. mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund in einer „Allianz für den freien Sonntag“ zusammen) vorgenommene „Evaluation des verkaufsoffenen Sonntags im Gewerbegebiet Eching-Ost“ zu. Sowohl der Markt in Eching-Ost selbst als auch die Geschäfte dort seien am 14. April 2013 sehr spärlich besucht gewesen; das Gewerbegebiet habe geradezu menschenleer gewirkt. In Einzelgesprächen hätten die Marktbesucher über „katastrophale“ Umsätze geklagt, die zum Teil nicht einmal die Standgebühren kompensiert hätten. Auf den weiteren Inhalt dieser Ausarbeitung (Blatt 212 – 216 der Akte der Regierung) wird verwiesen.
- 25 In einer E-Mail an die Antragsgegnerin vom 23. Mai 2013 führte deren Rechtsaufsichtsbehörde – das Landratsamt F***** – aus, eine Beobachtung der beiden Marktgeschehen am 14. April 2013 u. a. durch Mitarbeiter des Landratsamts habe ergeben, dass der Frühjahrsmarkt in Eching-Ost kaum Besucher angezogen habe, während die auf dem Bürgerplatz abgehaltene Frühjahrsschau mit einem erheblichen Besucherzustrom aus dem näheren und weiteren Umland einhergegangen sei. Mitarbeiterinnen der Antragsgegnerin hätten mitgeteilt, dass

nicht alle Standbetreiber, die sich für den Frühjahrsmarkt angemeldet hätten, erschienen seien, und dass Attraktionen teilweise nicht – wie vorgesehen – in Eching-Ost, sondern auf dem „Marktplatz“ aufgebaut worden seien.

26 9. Bereits am 11. April 2013 hatte die Antragstellerin beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof das vorliegende Verfahren nach § 47 Abs. 1 VwGO eingeleitet und bei Schluss der mündlichen Verhandlung beantragt,

27 festzustellen, dass die Rechtsverordnung der Antragsgegnerin zur Freigabe verkaufsoffener Sonn- und Feiertage aus Anlass von Märkten vom 11. März 2013 unwirksam war.

28 Hilfsweise beantragt sie, diese Feststellung nur für den Bereich „Eching-Ost“ zu treffen.

29 Ihre Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass sie durch die inmitten stehende Sonntagsöffnung in ihren aus Art. 9 Abs. 1 und 3 GG herrührenden, durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 (WRV) konkretisierten subjektiven Rechten verletzt werden könne. Die einheitliche Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen stelle eine der Rahmenbedingungen für das Wirken von Gewerkschaften dar, da ein kollektiver freier Tag zwingende Voraussetzung für eine Vielzahl koalitionspezifischer Betätigungen sei. Zudem habe die Antragstellerin am 14. April 2013 mit der Allianz für den freien Sonntag im Gebiet der Antragsgegnerin eine Veranstaltung zum Erhalt des freien Sonntags durchgeführt, an der zahlreiche Mitglieder der Antragstellerin hätten teilnehmen wollen. Es sei davon auszugehen, dass diese Personen durch die Möglichkeit bzw. die Verpflichtung, an jenem Tag zu arbeiten, hieran gehindert worden seien. Gleiches gelte für Nichtmitglieder der Antragstellerin, die die Antragstellerin für ihre Ziele interessieren wolle. Der Umstand, dass sie ihre Veranstaltung auf den Tag der Sonntagsöffnung gelegt habe, stehe ihrer Antragsbefugnis nicht entgegen, da es Bestandteil der Grundrechte nach Art. 9 Abs. 1 und 3 GG sei, die eigenen Belange offensiv – und auch provozierend – zu vertreten.

30 Das vorliegend erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergebe sich aus einer bestehenden Wiederholungsgefahr sowie daraus, dass sich Rechtsverordnungen, durch die Sonntagsöffnungen zugelassen würden, regelmäßig vor dem Abschluss eines Hauptsacheverfahrens durch Zeitablauf erledigen würden;

bei der Verneinung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses käme es in solchen Fällen nie zu einer Hauptsacheentscheidung.

- 31 Der Antrag sei auch begründet, da die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Sonntagsöffnung nach § 14 Abs. 1 LadSchlG nicht vorlägen. Eine Gewerbeschau ortsansässiger Betriebe stelle keine Veranstaltung im Sinn dieser Bestimmung dar, da es an einer über den lokalen Bezug hinausreichenden Ausrichtung fehle. Ebenfalls nicht erfüllt sei die Voraussetzung, dass die Veranstaltung auch ohne die Ladenöffnung einen erheblichen Besucherstrom auslöse.
- 32 Verfassungswidrig sei die verfahrensgegenständliche Verordnung schließlich deshalb, weil sich ihr das räumliche Ausmaß der Ausnahme nicht entnehmen lasse und sie deshalb nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz genüge. Nicht eindeutig nachvollziehbar sei u. a., welche Verkaufsstellen als „an das Marktgeschehen angrenzend“ anzusehen seien.
- 33 Die Antragsgegnerin beantragt,
- 34 den Antrag abzulehnen.
- 35 Er sei wegen fehlender Antragsbefugnis der Antragstellerin unzulässig. Da die Antragsgegnerin in keiner Weise versucht habe, die Kundgebung der Antragstellerin zu verhindern, erscheine ein zielgerichteter Eingriff in die Grundrechte nach Art. 9 Abs. 1 und 3 GG vorliegend nicht möglich. Eine nur faktische Eingriffsmöglichkeit könne eine hinreichende Grundrechtsverletzung nicht rechtfertigen. Die vier verkaufsoffenen Sonntage im Gebiet der Antragsgegnerin stünden fest, so dass sich jedermann hierauf einzustellen vermöge. Die Antragstellerin könne an den verbleibenden 48 Sonntagen und an den Feiertagen Kundgebungen abhalten, ohne dass es zu Kollisionen mit der Verkaufsöffnung komme. Demgegenüber nutze sie einerseits die aufgrund der Sonntagsöffnung erhöhte Aufmerksamkeit der Allgemeinheit bewusst für sich aus, berufe sich andererseits aber auf eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 9 Abs. 1 und 3 GG.
- 36 Überdies sei der Antrag auch unbegründet. Weder der Vorschrift des § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG noch derjenigen des § 68 Abs. 2 GewO lasse sich entnehmen,

dass es sich bei den Beschickern einer Veranstaltung im Sinn der erstgenannten Bestimmung um Ortsfremde handeln müsse.

- 37 Nach dem Willen des Gemeinderates hätten anlässlich eines einheitlichen, aus zwei Marktgeschehen bestehenden Gesamtmarktes, der sich dergestalt über das Gemeindegebiet verteile, dass ein Marktgeschehen als Echinger Frühjahrsmarkt in Eching-Ost und eines als Echinger Frühjahrsschau in Eching stattfinde, die angrenzenden Verkaufsstellen öffnen dürfen. Aufgrund seiner Ausgestaltung sei der Gesamtmarkt nach der bei Erlass der verfahrensgegenständlichen Verordnung angestellten Prognose der Antragsgegnerin unabhängig von dem Offenhalten der Verkaufsstellen als so attraktiv eingestuft worden, dass er einen beträchtlichen auswärtigen Besucherstrom anziehen werde. Ein Indiz hierfür bilde, dass der Markt, der nach den Erfahrungen der Antragsgegnerin von 4.000 bis 6.000 Besuchern frequentiert werde, im Jahr 2013 zum sechzehnten Mal stattgefunden habe. Da sich seine Ausgestaltung und das Warenangebot nicht geändert hätten sowie angesichts der Gleichartigkeit beider Marktgeschehen habe die Antragsgegnerin annehmen dürfen, dass der in Eching-Ost erstmals veranstaltete Frühjahrsmarkt ebenfalls zahlreiche – auch auswärtige – Besucher anziehen werde. Unabhängig von alledem sei der Wunsch der Antragsgegnerin, den Gemeindeteil Eching-Ost weiterzuentwickeln, im Licht des Art. 28 Abs. 2 GG „unbedingt zu respektieren“.
- 38 Der erforderliche räumliche Bezug zwischen den geöffneten Verkaufsstellen und dem Marktgeschehen sei dadurch gewahrt worden, dass in Eching-Ost nur die innerhalb desjenigen Bereichs liegenden Geschäfte zur Sonntagsöffnung berechtigt gewesen seien, der in dem der verfahrensgegenständlichen Verordnung beigelegten Plan rot umrandet gewesen sei. Auch in Eching habe diese Befugnis nur für die an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen bestanden.
- 39 Die Landesadvokatur Bayern, die sich, ohne einen Antrag zu stellen, als Vertreter des öffentlichen Interesses am Verfahren beteiligt, hat je eine Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, der Regierung von Oberbayern sowie des Landratsamts F***** vorgelegt; auf diese Unterlagen (Blatt 167 – 171 und Blatt 208 f. der Gerichtsakte) wird verwiesen. In Übereinstimmung mit der Auffassung der beiden vorgenannten Ministerien bezweifelt die Landesadvokatur die Antragsbefugnis der Antragstellerin.

- 40 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte sowie die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin, des Landratsamts und der Regierung verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 41 1. Der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO ist zulässig, da die Antragstellerin antragsbefugt im Sinn von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist (1.1) und sie ungeachtet des Umstands, dass die verfahrensgegenständliche Verordnung seit dem 14. April 2013, 17.00 Uhr, keine fortdauernden Rechtswirkungen mehr entfaltet, ein anerkennenswertes Interesse besitzt, einen gerichtlichen Ausspruch über deren Gültigkeit zu erlangen (1.2).
- 42 1.1 Die Voraussetzungen des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind erfüllt, wenn der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die zur Überprüfung gestellte Norm in einem subjektiven Recht verletzt wird (BVerwG, U.v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 – NVwZ 1998, 732 f.; U.v. 17.12.1998 – 1 CN 1.98 – BVerwGE 108, 182/184; U.v. 18.11.2002 – 9 CN 1.02 – BVerwGE 117, 209/211). Diese Möglichkeit ist dann zu bejahen, wenn die Gültigkeit dieser Norm von Rechtssätzen abhängt, die zumindest auch dem Schutz der rechtlichen Interessen von Personen dienen, die sich in der Situation des Rechtsschutzsuchenden befinden (BayVGh, B.v. 27.7.1998 – 22 N 98.940 – NVwZ-RR 1999, 265). Nur wenn eine Rechtsverletzung offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausscheidet, darf die Antragsbefugnis verneint werden (vgl. BVerwG, U.v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 – BVerwGE 107, 215/217). Eine prozessuale Handhabung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die im Ergebnis dazu führt, die an sich gebotene Sachprüfung als Frage der Zulässigkeit des Antrags zu behandeln, verbietet sich (BVerwG, U.v. 24.9.1998 a.a.O. S. 218).
- 43 Als potentiell verletzte subjektive Rechte der Antragstellerin kommen die ihr zustehenden Grundrechte nach Art. 9 Abs. 1 und 3 GG in Betracht. Durch die verfahrensgegenständliche Verordnung kann sie deshalb in einem dieser Grundrechte u. U. verletzt sein, weil es vorstellbar erscheint, dass die Antragsgegnerin durch eine ungerechtfertigte Zulassung einer Sonntagsöffnung von

Verkaufsstellen die Schutzpflicht verletzt haben könnte, die allen Trägern öffentlicher Gewalt hinsichtlich derjenigen Grundrechte obliegt, die durch Art. 139 WRV i.V.m. Art. 140 GG ihrem Inhalt und Umfang nach näher bestimmt werden.

- 44 Grundrechte stellen nach ständiger, gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe in die Freiheitsbereiche des Einzelnen und gesellschaftlicher Zusammenschlüsse dar; sie verpflichten die öffentliche Gewalt u. a. auch, sich schützend vor die Grundrechte zu stellen (BVerfG, U.v. 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. – BVerfGE 125, 39/78). Diese Schutzverpflichtung wird, soweit Art und Ausmaß der an Sonntagen und staatlich anerkannten Feiertagen zulässigen Betätigungen in Frage stehen, durch den objektivrechtlichen Schutzauftrag konkretisiert, der sich aus Art. 139 WRV i.V.m. Art. 140 GG ergibt (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 39, amtlicher Leitsatz 1). Da in dem jener Entscheidung zugrunde liegenden Verfahren nur Religionsgemeinschaften als Verfassungsbeschwerdeführer auftraten, hat das Bundesverfassungsgericht den aus Art. 139 WRV folgenden Schutzauftrag zunächst nur mit Blickrichtung auf Art. 4 Abs. 1 und 2 GG angesprochen (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 77 – 81). Im weiteren Fortgang der Gründe des Urteils vom 1. Dezember 2009 (a.a.O.) hat es jedoch darauf hingewiesen, dass sich im Lichte des Sonn- und Feiertagsschutzes u. a. die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) effektiver wahrnehmen lasse, da der zeitliche Gleichklang einer für alle Bereiche regelmäßigen Arbeitsruhe ein grundlegendes Element für die Wahrnehmung der verschiedenen Formen sozialen Lebens sei (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 82 f.). Das betreffe auch gesellschaftliche Verbände; die Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen sei für die Rahmenbedingungen des Wirkens u. a. von Gewerkschaften bedeutsam (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 83). Wenn das Bundesverfassungsgericht sodann feststellte, dass die Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität einer Konkretisierung des Schutzgehalts des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG durch Art. 139 WRV u. a. deshalb nicht entgegenstehe, weil sich „auf diesen Schutz auch andere Grundrechtsträger im Rahmen ihrer Grundrechtsverbürgungen berufen“ könnten (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 84), so kommt darin zum einen zum Ausdruck, dass – wie das Bundesverfassungsgericht bereits im amtlichen Leitsatz 1 seines Urteils vom 1. Dezember 2009 (a.a.O. S. 39) zu erkennen gab – sich die aus Art. 139 WRV resultierende Schutzverpflichtung nicht auf die Grundrechte nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG beschränkt, sondern dass der Schutzauftrag des Art. 139 WRV „auf die Stärkung des Schutzes derjenigen Grundrechte angelegt [ist], die in besonderem

Maße auf Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung angewiesen sind“ (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 84). Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts darauf, dass sich außer Religionsgemeinschaften auch andere Grundrechtsträger im Rahmen ihrer Grundrechtsverbürgungen auf den aus Art. 139 WRV folgenden Schutzauftrag „berufen“ können (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 84), lässt zum anderen erkennen, dass es bei der rein objektivrechtlichen Schutzverpflichtung aus Art. 139 WRV nicht sein Bewenden hat, sondern dass mit dieser Pflicht des Staates eine aus dem jeweils einschlägigen, durch Art. 139 WRV konkretisierten Grundrecht resultierende subjektive Anspruchsposition des jeweiligen Grundrechtsträgers auf Gewährung dieses Schutzes korrespondiert.

- 45 Was den Inhalt des von Verfassungen wegen zu gewährenden Schutzes anbetrifft, so hat das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 1. Dezember 2009 (a.a.O. S. 85) festgehalten, dass an Sonn- und Feiertagen die typische „werktägliche Geschäftigkeit“ grundsätzlich zu ruhen hat und Ausnahmen hiervon nur zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich sind. Der zu gewährende Schutz ist ferner nicht auf einen religiösen oder weltanschaulichen Sinngehalt der Sonn- und Feiertage beschränkt; Art. 139 WRV zielt in der säkularisierten Gesellschafts- und Staatsordnung vielmehr auch auf die Verfolgung profaner Ziele ab (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 85). Geschützt ist damit der allgemein wahrnehmbare Charakter von Sonn- und Feiertagen als für alle verbindliche Tage der Arbeitsruhe. Denn die gemeinsame Gestaltung der Zeit der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung, die in der sozialen Wirklichkeit seit jeher u. a. in einem aktiven Vereinsleben stattfindet, ist insoweit nur dann planbar und möglich, wenn im Verhältnis der Personen zueinander, die sich zu solchem Tun zusammenfinden wollen, ein zeitlicher Gleichklang und Rhythmus im Sinn einer Synchronität sichergestellt sind (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 86). Gesetzliche Schutzkonzepte für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe müssen deshalb die Arbeitsruhe an diesen Tagen zur Regel erheben (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 87). Ausnahmen zugunsten von Ladenöffnungen bedürfen eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes, der ein dem Umfang der Ausnahme entsprechendes Gewicht haben muss; ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Inhaber von Verkaufsstellen und ein alltägliches Erwerbsinteresse potentieller Käufer genügen hierfür grundsätzlich nicht (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 87).

- 46 Der vom Bundesverfassungsgericht gewählte rechtliche Ansatz, einerseits am rein objektivrechtlichen Charakter des Art. 139 WRV festzuhalten (vgl. zur ausdrücklichen Verneinung der Grundrechtseigenschaft und des grundrechtsgleichen Charakters dieser Bestimmung BVerfG, U.v. 1.2.2009 a.a.O. S. 80 m.w.N.), dieser Vorschrift andererseits jedoch die Funktion beizumessen, den Inhalt und den Schutzzumfang bestimmter Grundrechte zu konkretisieren, legt den Schluss zumindest nahe, dass die Träger derjenigen Grundrechte, die einer Ausfüllung durch Art. 139 WRV zugänglich und bedürftig sind, auch einen Anspruch auf Gewährung dieses Schutzes in Gestalt jedenfalls des Unterbleibens von Maßnahmen der öffentlichen Gewalt besitzen, die der staatlichen Schutzverpflichtung zuwiderlaufen. Denn zum Kernbereich des Schutzes, den Grundrechte vermitteln, gehört, dass sie ihren Trägern ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts vermitteln. Im Schrifttum wird die Bedeutung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 (a.a.O.) deshalb zutreffend darin gesehen, dass hierdurch die objektivrechtliche Verpflichtung zum Schutz der Sonn- und Feiertage „zugleich in die Form eines spezifisch grundrechtlich fundierten Abwehrrechts gegossen“ wurde (v. Campenhausen/Unruh in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 139 WRV Rn. 15).
- 47 Auf der Grundlage dieses Ansatzes aber folgt aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, dass die Möglichkeit bestehen muss, die behauptete Verletzung des aus dem jeweils einschlägigen, durch Art. 139 WRV gestützten Grundrechts herrührenden Schutzanspruchs bzw. eines damit korrespondierenden Abwehrrechts gerichtlich geltend zu machen. Die bisher mit Rechtsschutzgesuchen von Gewerkschaften gegen das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen befassten Gerichte stimmen demgemäß weithin darin überein, dass Gewerkschaften antragsbefugt im Sinn von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind, soweit die Sonntagsöffnung durch Rechtsnorm zugelassen wird, und dass ihnen, soweit dies durch Verwaltungsakt (in der Form der Allgemeinverfügung) geschieht, die Klage- bzw. Antragsbefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO zusteht (SächsOVG, B.v. 1.11.2010 – 3 B 291/10 – NVwZ-RR 2011, 105/106; HessVGH, B.v. 22.3.2013 – 8 B 836/13 – juris Rn. 2 f.; U.v. 12.9.2013 – 8 C 563/13.N – juris Rn. 19 – 25; vgl. auch HessVGH, U.v. 12.9.2013 – 8 C 1776/12.N – juris Rn. 39 – 42 sowie – allerdings ohne die Frage der Antragsbefugnis einer Gewerkschaft überhaupt zu thematisieren – NdsOVG, B.v. 29.4.2011 – 7 ME 80/11 - juris; VG Osnabrück, B.v. 28.4.2011 – 1 B 10/11 – juris Rn. 13 f.; VG Darmstadt, U.v. 13.6.2013 – 3 K 472/13.DA – juris Rn. 24; a.A. VG

Frankfurt a. M., B.v. 21.3.2013 – 7 L 1598/13.F – juris Rn. 28 wegen mangelnder tatsächlicher Eignung einer zugelassenen Sonntagsöffnung, die für den gleichen Tag angesetzte Kundgebung einer Gewerkschaft zu beeinträchtigen).

- 48 Entgegen der Rechtsauffassung, die der letztgenannten Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt a. M. sowie dem Beschluss des gleichen Gerichts vom 22. August 2013 (7 L 3067/13.F – juris) zugrunde liegt, folgt die Möglichkeit, dass die Grundrechte der Antragstellerin nach Art. 9 Abs. 1 und 3 GG durch die verfahrensgegenständliche Verordnung verletzt worden sein könnten, jedenfalls nicht in erster Linie aus dem Umstand, dass ein Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen geeignet sein kann, den Kreis der Personen zu verkleinern, die sich an am gleichen Tag stattfindenden gewerkschaftlichen Aktivitäten beteiligen können oder wollen. Die Träger derjenigen Grundrechte, die durch Art. 139 WRV konkretisiert werden und denen deshalb ein Anspruch auf Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe durch die öffentliche Gewalt zusteht, können vielmehr bereits dadurch in diesen subjektiven Rechten betroffen sein, dass durch die in Rede stehende Ladenöffnung der Charakter der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe verändert wird (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 75; vgl. zur Übertragbarkeit der Erwägungen, mit denen das Bundesverfassungsgericht in dieser Entscheidung die Beschwerdebefugnis der Verfassungsbeschwerdeführer bejaht hat, auf die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO OVG MV, U.v. 7.4.2010 – 4 K 13/09 u. a. – juris Rn. 53).
- 49 Hierbei verkennt der Verwaltungsgerichtshof nicht, dass die Träger der Grundrechte, die durch Art. 139 WRV konkretisiert werden, keinen Anspruch darauf besitzen, dass ein Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen schlechthin unterbleibt. Wenn das Bundesverfassungsgericht den notwendigen Inhalt des von Verfassungs wegen geschuldeten Schutzkonzepts dahingehend umschrieben hat, dass die Arbeitsruhe an diesen Tagen die Regel zu sein hat, und dass Ausnahmen hiervon „eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes“ bedürfen, der ein dem Umfang der Ausnahme entsprechendes Gewicht haben muss (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 87), so ist die Möglichkeit der Verletzung eines der durch Art. 139 WRV konkretisierten Grundrechts u. U. bereits dann in Betracht zu ziehen, wenn der Rechtsschutzsuchende geltend macht, im konkreten Fall liege kein die Zulassung der Sonntagsöffnung rechtfertigender sachlicher Grund vor. Darauf beruft sich die Antragstellerin, wenn sie vorbringt, es fehle vorliegend deshalb an einem

Umstand, der die Durchbrechung des in Art. 139 WRV verankerten Prinzips legitimiere, weil die Veranstaltung, die die Antragsgegnerin zum Anlass für die Gestattung einer Sonntagsöffnung genommen habe, nicht die Voraussetzungen des maßgeblichen gesetzlichen Schutzkonzepts aus § 14 LadSchlG erfülle.

- 50 Der Möglichkeit einer Rechtsverletzung der Antragstellerin lässt sich vor diesem Hintergrund nicht mit der Erwägung verneinen, durch die Zulassung lediglich eines einzigen verkaufsoffenen Sonntags, wie die verfahrensgegenständliche Verordnung das vorsieht, könne der durch Art. 139 WRV gebotene „Mindestschutz“ (vgl. BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 84, 88, 89, 90, 95, 101 und 103) keinesfalls unterschritten werden. Richtig ist zwar, dass die letztgenannte Verfassungsbestimmung mehr als nur einen verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertag im Jahr zulässt (vgl. zu den nach BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. in Betracht kommenden mengenmäßigen Obergrenzen Mosbacher, NVwZ 2010, 537/540 f.). Eine solche, rein quantitative Betrachtungsweise ließe indes außer Betracht, dass das Schutzkonzept nach Art. 139 WRV zusätzlich zu einer zahlenmäßigen Begrenzung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage auch qualitativ eine sachliche Rechtfertigung für die Durchbrechung des Prinzips der Arbeitsruhe an diesen Tagen verlangt (vgl. zum Erfordernis des „hinreichend gewichtigen Grundes“ BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 87 und 95). Wenn das Bundesverfassungsgericht dann „rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht“ verlangt, wenn mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden hinweg für Verkaufszwecke freigegeben werden sollen (BVerfG, U.v. 1.12.2009 a.a.O. S. 88), so folgt hieraus im Umkehrschluss, dass bereits die Gestattung des Offenhaltens von Verkaufsstellen an einem einzigen Sonn- oder Feiertag eines solchen Grundes bedarf, mögen in diesem Fall auch minder hohe Anforderungen gelten. Im Licht des Art. 139 WRV können deshalb nicht nur Ladenschlussgesetze, die auf die Normierung von Voraussetzungen für die Zulassung verkaufsoffener Sonn- und Feiertage generell verzichten, keinen Bestand haben (so zu Recht Mosbacher, NVwZ 2010, 537/541); auch soweit sie sich darauf beschränken, lediglich einen „besonderen Anlass“ oder ein „besonderes Ereignis“ zu fordern, damit an Sonn- und Feiertagen eine Verkaufstätigkeit stattfinden kann, bedarf dies unter der Geltung des Art. 139 WRV einer einschränkenden, verfassungskonformen Auslegung (Mosbacher a.a.O. S. 541). Denn es genügt nicht jedes noch so geringe öffentliche Interesse, um eine Durchbrechung der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen zuzulassen (BVerfG, U.v. 1.2.2009 a.a.O. S. 98). Träger von Grundrechten, die durch Art. 139 WRV konkretisiert werden, können deshalb

geltend machen, bereits die Gestattung des Offenhaltens von Verkaufsstellen an einem einzigen Sonn- oder Feiertag verletzte das jeweilige Grundrecht, da es hierfür entweder an einem rechtfertigenden Grund überhaupt fehle oder dieser Grund nicht das von Verfassungs wegen erforderliche Gewicht aufweise, um einen derartigen Eingriff zuzulassen.

- 51 Eine die Antragsbefugnis begründende Möglichkeit einer Rechtsverletzung ist vorliegend auch nicht aus tatsächlichen Gründen ausgeschlossen. Die Antragstellerin hat Mitglieder im räumlichen Auswirkungsbereich der strittigen Verordnung und entfaltet dort ihre satzungsgemäßen Aktivitäten, zu denen auch Veranstaltungen an Sonn- und Feiertagen gehören. Ihr verfassungsrechtlich geschützter Aktivitätsspielraum wird demzufolge möglicherweise eingeschränkt.
- 52 Nur ergänzend ist vor diesem Hintergrund darauf hinzuweisen, dass die verfahrensgegenständliche Verordnung von der Antragsgegnerin nicht in der Absicht erlassen wurde, es bei einem verkaufsoffenen Sonntag am 14. April 2013 bewenden zu lassen. Dieser Norm sollte vielmehr eine Art von „Pilotfunktion“ für die weiteren drei verkaufsoffenen Sonntage im Jahr 2013 (und ggf. sogar in künftigen Jahren) zukommen.
- 53 Ebenfalls nur ergänzend ist bei alledem festzuhalten, dass die von der Antragstellerin am 14. April 2013 veranstaltete Kundgebung eine Maßnahme darstellte, die – da sie der Verteidigung des arbeitsfreien Sonntags diene und sie damit die Wahrung einer „Arbeitsbedingung“ im Sinn von Art. 9 Abs. 3 GG zum Gegenstand hatte – dem Schutzbereich des durch diese Bestimmung verbürgten Grundrechts unterfiel. Es erscheint vorstellbar, dass Personen, die andernfalls an der Kundgebung teilgenommen hätten, dies unterlassen haben, weil sie an diesem Tag aufgrund der von der Antragsgegnerin zugelassenen Sonntagsöffnung entweder ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen mussten oder sie es (falls die durch die verfahrensgegenständliche Verordnung begünstigten Unternehmen ausschließlich von sich aus zur Sonntagsarbeit bereite Beschäftigte herangezogen haben) vorzogen, an diesem Tag Arbeit zu verrichten (z.B. um in den Genuss von für Sonntagsarbeit gewährten Entgeltzuschlägen zu kommen oder sich nicht den Unwillen ihres Arbeitgebers wegen mangelnder Bereitschaft zur Sonntagsarbeit zuzuziehen). Da die Intensität, u. U. aber schon das „Ob“ der Wahrnehmung einer Demonstration durch Außenstehende und die Wirkung, die von ihr auf die öffentliche

Meinungsbildung ausgeht, in nicht unwesentlicher Hinsicht auch von der Zahl der Teilnehmer abhängen, ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, dass die Effektivität dieser gewerkschaftlichen Maßnahme durch die verfahrensgegenständliche Verordnung beeinträchtigt worden sein könnte. Ob es sich tatsächlich so verhielt, kann im Rahmen der Prüfung der Antragsbefugnis nach § 42 Abs. 2 Satz 1 VwGO auf sich beruhen, da hierfür die tatsächliche Möglichkeit einer Beeinträchtigung subjektiver Rechte genügt.

54 1.2 Unabhängig davon, ob die Antragsgegnerin – wie von ihr vorgetragen – die Verordnung vom 11. März 2013 in § 3 ihrer Verordnung vom 3. Mai 2013 förmlich aufgehoben hat, ist die erstgenannte Norm am 14. April 2013 um 17.00 Uhr wegen Ablaufs des Zeitraums, für den darin ein Offenhalten von Verkaufsstellen gestattet worden war, gegenstandslos geworden. Hat sich ein Verfahren nach § 47 Abs. 1 VwGO – wie hier mithin der Fall – nach seiner Einleitung erledigt, so kann der Antragsteller gleichwohl weiterhin die Feststellung der Ungültigkeit der zur Überprüfung gestellten Norm verlangen, sofern er ein berechtigtes Interesse hieran besitzt (BVerwG, U.v. 2.9.1983 – 4 N 1.83 – BVerwGE 68, 12/15). Dieses Interesse ergibt sich vorliegend aus der Tatsache, dass auch künftig mit dem Erlass von auf § 14 Abs. 1 Satz 2 LadSchlG gestützten Verordnungen durch die Antragsgegnerin gerechnet werden muss. Dies haben die Ausführungen der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung gezeigt, die das große Interesse der Antragsgegnerin am Erlass gleichartiger Verordnungen haben hervortreten lassen, sofern es von den örtlichen Gewerbetreibenden gewünscht wird; hiervon müsste wohl ausgegangen werden, wenn eine Sachentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs unterbliebe. Da es nur selten möglich wäre, dass über sich hierauf beziehende Anträge der Antragstellerin nach § 47 Abs. 1 VwGO vor dem Ende der Geltungsdauer derartiger Normen rechtskräftig entschieden wird, liefe ihr Anspruch auf effektiven Rechtsschutz leer, würde ihr die Möglichkeit vorenthalten, die Unwirksamkeit einer wegen Zeitablaufs gegenstandslos gewordenen Verordnung nachträglich gerichtlich feststellen zu lassen.

55 2. Dieses Rechtsschutzbegehren hat im Hauptantrag Erfolg.

56 2.1 Die vollumfängliche, nicht auf den Bereich „Eching-Ost“ beschränkte Ungültigkeit der verfahrensgegenständlichen Verordnung folgt bereits daraus, dass die vom Gemeinderat der Antragsgegnerin beschlossene Fassung des § 1 Satz 1 der

Verordnung nicht mit dem ausgefertigten und bekanntgemachten Wortlaut dieser Vorschrift übereinstimmt.

- 57 Zur Rechtsstaatlichkeit gehört, dass Rechtsnormen nicht mit einem anderen als dem vom Normgeber gewollten Inhalt erlassen werden dürfen (BVerwG, B.v. 16.5.1991 – 4 NB 26.90 – BVerwGE 88, 204/208); sie verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen (BVerwG, B.v. 16.5.1991 a.a.O. S. 208). Diese Identität sicherzustellen, ist eine der Aufgaben, denen das Erfordernis der Ausfertigung von Rechtsnormen dient (vgl. auch dazu BVerwG, B.v. 16.5.1991 a.a.O. S. 209; Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung, Stand August 2009, Art. 26 GO, Anm. 3; Oehler in Kommunalverfassungsrecht Bayern, Stand März 2005, Art. 26 GO, Anm. 4). Auch wenn der Vierte Teil des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes, der allgemeine Regeln für den Erlass von Verordnungen enthält, im Gegensatz zu Art. 82 Abs. 1 GG, Art. 76 Abs. 1 BV und Art. 26 Abs. 2 Satz 1 GO die Notwendigkeit der Ausfertigung von Verordnungen nicht ausdrücklich erwähnt, entspricht es doch allgemeiner Auffassung, dass das Ausfertigungserfordernis auch insoweit greift, da es unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) folgt (vgl. zur Geltung des Ausfertigungsgebots auch bei Verordnungen BayVGH, U.v. 28.10.1994 – 9 N 87.3911 u.a. – BayVBI 1995, 242; U.v. 25.4.1996 – 9 N 94.599 – BayVBI 1997, 278/279; Böhm in Bengl/Berner/Emmerig, LStVG, Stand Januar 2000, Art. 42 Rn. 9).
- 58 Mit dem Wortlaut, den das für die Normsetzung zuständige Organ gebilligt hat, übereinstimmen muss aber nicht nur der ausgefertigte Text einer Rechtsvorschrift; auch ihre Bekanntmachung darf nicht mit einem anderen als dem von Normgeber gewollten Inhalt erfolgen (BVerwG, B.v. 8.7.1992 – 4 NB 20.92 – NVwZ-RR 1993, 262/263; B.v. 21.12.2011 – 8 B 72.11 – juris Rn. 9).
- 59 Nur ganz ausnahmsweise darf der ausgefertigte bzw. bekanntgemachte Wortlaut von dem beschlossenen abweichen, ohne dass die zur Normsetzung berufene Körperschaft nochmals eingeschaltet wird; der materielle Normgehalt darf in solchen Fällen keinesfalls angetastet werden (BVerfG, B.v. 15.2.1978 – 2 BvL 8/74 – BVerfGE 48, 1/19; BVerwG, B.v. 8.7.1992 a.a.O. S. 263; B.v. 21.12.2011 a.a.O. Rn. 9). Zulässig ist im Stadium der Ausfertigung bzw. der Bekanntmachung einer Norm z.B. die Berichtigung von Interpunktionsfehlern und von kleinen

grammatikalischen Unrichtigkeiten (BVerwG, B.v. 21.12.2011 a.a.O. Rn. 10). Allerdings muss auch in solchen Fällen gewährleistet sein, dass derartige Veränderungen keine anderen Auslegungen der Vorschrift auch nur als vertretbar erscheinen lassen als jene, die auf der Grundlage des beschlossenen Wortlauts in Betracht kommen. Denn bereits die Änderung von Überschriften, der Vorschriftenfolge oder der Zeichensetzung vermag u. U. eine Veränderung des Norminhalts zu bewirken (BVerfG, B.v. 15.2.1978 – 2 BvL 8/74 – BVerfGE 48, 1/19). Statthaft sein kann ferner die Abänderung einzelner Worte, wenn sich die normsetzende Stelle nachweislich in der Wahl des richtigen Ausdrucks „vergriffen“ hat und zweifelsfrei feststeht, dass der nachträglich gebrauchte Terminus den wahren Willen dieses Organs zutreffend wiedergibt (vgl. BVerwG, B.v. 21.12.2011 – 8 B 72.11 – juris Rn. 10).

- 60 Der vom Gemeinderat der Antragsgegnerin beschlossene Text des § 1 der verfahrensgegenständlichen Verordnung einerseits und der ausgefertigte sowie bekanntgemachte Wortlaut dieser Vorschrift andererseits weichen in dreifacher Hinsicht voneinander ab. Zum einen wurde im Satz 1 dieser Vorschrift das Wort „Frühjahrsausstellung“ durch den Ausdruck „Frühjahrsschau“ ersetzt. Zum anderen wurde am Ende des gleichen Satzes die Reihenfolge der Erwähnung der Ortsteile „Eching“ und „Eching-Ost“ vertauscht. Drittens schließlich entfiel vor „Eching-Ost“ die Präposition „in“.
- 61 Von diesen drei Änderungen ist nach dem Vorgesagten nur die erste als Berichtigung einer offensichtlichen Unrichtigkeit rechtlich unbedenklich. Denn die Antragsgegnerin hat die Veranstaltung, die in der Regel am zweiten Wochenende nach Ostern in ihrem historisch gewachsenen Ortskern stattfindet, nicht nur während des gesamten Verfahrensgangs stets als Echinger „Frühjahrsschau“ bezeichnet; durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 ihrer Marktsatzung hat sie diese Bezeichnung auch normativ festgelegt.
- 62 Anders verhält es sich mit der Vertauschung der Reihenfolge der in § 1 Satz 1 der Verordnung erwähnten beiden Ortsteile. Wenn der Entwurf der Verordnung vorsah, aus Anlass des Echinger Frühjahrsmarktes dürften „sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen in Eching-Ost“ während bestimmter Stunden geöffnet sein, so versuchte diese Fassung in Verbindung mit der außerdem erfolgten Bezugnahme auf den beigefügten Lageplan zum einen dem Gebot

Rechnung zu tragen, dass eine auf der Grundlage des § 14 Abs. 1 Satz 2 LadSchlIG ergehende Verordnung u. a. den örtlichen Bereich, innerhalb dessen eine Sonntagsöffnung zugelassen wird, hinreichend bestimmt festzulegen hat. Zum anderen sollte damit sichergestellt werden, dass dieser Bereich nur so weit reichen darf, als sich die anlassgebende Veranstaltung räumlich auswirken kann (vgl. zu diesem Erfordernis BayVGh, B.v. 8.4.2011 – 22 CS 11.845 – BayVBI 2012, 278 Rn. 7). Dieses Erfordernis war durch die am 26. Februar 2013 erfolgte Beschlussfassung hinsichtlich der nunmehr auch in „Eching“ gestatteten Sonntagsöffnung nicht gewahrt. Denn hinsichtlich dieses Gemeindeteils fehlte nicht nur die Bezugnahme auf einen Plan, der den Bereich, innerhalb dessen eine Verkaufstätigkeit am 14. April 2013 zulässig sein sollte, grafisch darstellte; die vom Gemeinderat beschlossene Fassung konnte darüber hinaus Zweifel daran wecken, ob die Apposition „sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen“ nur für den unmittelbar im Anschluss daran erwähnten Ortsteil „Eching-Ost“ Geltung beanspruchte, oder auch für das entfernter stehende Wort „Eching“, das durch die Wiederholung der Präposition „in“ überdies zusätzliches Eigengewicht erhielt. Im Gegensatz dazu konnte die Erwähnung des Ortsteils „Eching“ unmittelbar im Anschluss an die Wendung „sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen“ in der ausgefertigten und bekanntgemachten Fassung die Auslegung nahelegen, die Verordnung grenze den Bereich, innerhalb dessen eine Sonntagsöffnung zugelassen werden sollte, auch für das Ortszentrum der Antragsgegnerin räumlich ein.

- 63 Der Mangel der Nichtübereinstimmung zwischen beschlossenem sowie ausgefertigtem und bekanntgemachtem Normtext haftet zwar nur § 1 Satz 1 der verfahrensgegenständlichen Verordnung an. Gleichwohl zieht dieser Umstand deren Ungültigkeit insgesamt nach sich, da den verbleibenden Teilen kein selbständiger Regelungsgehalt zukommt (vgl. hierzu BayVGh, U.v. 31.3.2011 – 22 BV 10.2367 – BayVBI 2012, 276 Rn. 14). Ist § 1 Satz 1 aus formellen Gründen unwirksam, so geht auch die in § 1 Satz 2 der Verordnung erfolgte Bezugnahme auf den Lageplan ins Leere. Dem in § 2 enthaltenen Hinweis auf § 17 LadSchlIG sowie auf die Bestimmungen des Arbeitszeit-, des Jugendarbeits- und des Mutterschutzgesetzes kommt nur deklaratorische Bedeutung zu; § 3 erschöpft sich darin, den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung zu bestimmen.

- 64 2.2 Soweit die Verordnung ein Offenhalten von Verkaufsstellen „in Eching“ gestattete, war sie ferner deshalb unwirksam, weil sich aus ihr nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit ergab, innerhalb welchen räumlichen Bereichs die von ihr angestrebte Rechtsfolge eintreten sollte.
- 65 Zu den Anforderungen, denen eine Rechtsverordnung im Lichte des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) genügen muss, gehört „in erster Linie die unbedingte Klarheit und Nachprüfbarkeit ihres räumlichen Geltungsbereiches“ (BVerwG, U.v. 27.1.1967 – IV C 105.64 – BVerwGE 26, 129/130). Denn die Rechtsunterworfenen müssen in zumutbarer Weise feststellen können, ob die tatsächlichen Voraussetzungen der in der Norm ausgesprochenen Rechtsfolge vorliegen. Gleiches gilt für die Gerichte, wenn sie darüber zu befinden haben, ob eine Ausnahme von dem in § 3 Satz 1 Nr. 1 LadSchlG aufgestellten Gebot, Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen geschlossen zu halten, eingreift (vgl. VerfGH, E.v. 10.3.1981 – Vf. 16-VII-79 u. a. – BayVBI 1981, 462/463). In gesteigertem Maß besteht diese Notwendigkeit dann, wenn von der Beantwortung der Frage, ob ein Tun oder Unterlassen vom Regelungsgehalt einer Vorschrift erfasst wird, die Erfüllung eines Straf- oder Ordnungswidrigkeitentatbestandes abhängt. Letzteres war hier gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a LadSchlG davon abhängig, ob eine Verkaufsstelle im örtlichen Anwendungsbereich der verfahrensgegenständlichen Verordnung lag oder nicht. Lässt eine Norm diesbezügliche Zweifel aufkommen, so ist sie zu unbestimmt und wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip ungültig (BayVGH, U.v. 28.11.2008 – 22 N 05.332 u. a. – juris Rn. 14).
- 66 Der Annahme, die verfahrensgegenständliche Verordnung sollte sich, soweit sie ein Offenhalten von Verkaufsstellen auch „in Eching“ gestattete, auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken, steht bereits entgegen, dass unter dieser Voraussetzung sowohl die in Bezug auf Eching-Ost getroffene Sonderregelung als auch die einschränkende Formulierung „sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen“ entbehrlich wären. Nicht gewahrt wäre dann auch das Erfordernis, dass eine Verkaufsöffnung an Sonn- und Feiertagen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen u. a. nur insoweit zugelassen werden darf, als sich die anlassgebende Veranstaltung räumlich auswirken kann (BayVGH, B.v. 8.4.2011 – 22 CS 11.845 – BayVBI 2012, 278 Rn. 7). Jedenfalls in den weit vom Ortskern der Antragsgegnerin entfernt liegenden Gemeindeteilen D*****, D*****, G***** und O***** kann auch die hinreichend stark

frequentierte Frühjahrsschau keinen ins Gewicht fallenden Besucherstrom mehr auslösen. Gerade wenn – wie hier – die Gemeindegrenze als Kriterium zur Bestimmung des örtlichen Geltungsbereichs einer Verordnung ausscheidet, muss diese ihren räumlichen Anwendungsbereich genau beschreiben (BayVGH, U.v. 28.11.2008 – 22 N 05.332 u. a. – juris Rn. 14).

- 67 Von den drei Instrumenten, die Art. 51 Abs. 3 LStVG zu diesem Zweck bereitstellt, kann – soweit aus Anlass der Frühjahrsschau Sonntagsöffnungen „in Eching“ zugelassen wurden – die Antragsgegnerin nur von der ersten Alternative (d.h. der ausschließlich verbalen Beschreibung des räumlichen Geltungsbereichs) Gebrauch gemacht haben, da insoweit jede Bezugnahme auf eine Karte fehlt. Die im ausgefertigten und bekanntgemachten Verordnungstext enthaltene Wendung, es dürften „sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen in Eching“ geöffnet sein, stellt nach den Gegebenheiten des konkreten Falles jedoch keine im Sinn von Art. 51 Abs. 3 Satz 1 LStVG hinreichend deutliche und anschauliche Beschreibung des Gebiets dar, innerhalb dessen Verkaufsstellen am 14. April 2013 zeitweise geöffnet sein durften. Die von der Antragsgegnerin verwendete Formulierung enthält lediglich insoweit eine potenziell eindeutige Aussage, als von dem Begriff des „Angrenzens“ – seinem sicheren Bedeutungskern nach – (nur) solche Grundstücke erfasst werden, die mit dem „Marktgeschehen“ eine gemeinsame Grenze aufweisen. Die Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung jedoch in nachvollziehbarer Weise klargestellt, dass ein solches Verständnis des § 1 der verfahrensgegenständlichen Verordnung nicht ihrem Willen entspreche: Mit dem Begriff der „angrenzenden Verkaufsstellen“ seien nicht nur die unmittelbaren Grundstücksnachbarn des Marktstandorts gemeint, sondern ein „weiterer Bereich“. In Einklang mit dieser Bekundung steht die Entstehungsgeschichte der strittigen Verordnung, nämlich dass der erste Bürgermeister der Antragsgegnerin bereits in der Sitzung des Gemeinderates am 26. Februar 2013 ausgeführt hat, unter der Voraussetzung einer entsprechenden Beschlussfassung dieses Gremiums dürften an den Marktsonntagen „die Betriebe in Eching-Ost und in Eching“ geöffnet werden. Auch das Gemeinderatsmitglied G***** sprach sich in dieser Sitzung dafür aus, „den“ Echinger Geschäften die Möglichkeit einer Sonntagsöffnung einzuräumen. Diese Äußerungen lassen nur den Schluss zu, dass der Kreis der zum Sonntagsverkauf berechtigten Geschäfte entgegen des Wortlauts deutlich über den Bereich derjenigen Verkaufsstellen hinausreichen sollte, die sich auf Grundstücken befinden, die mit dem Marktgeschehen eine gemeinsame

Grenze aufweisen. Eine Auslegung aber, die in Widerspruch zu dem erkennbaren Willen der normsetzenden Stelle steht, verbietet sich.

- 68 Ausgeschlossen ist aber auch eine Norminterpretation, die den Anwendungsbereich des § 1 der verfahrensgegenständlichen Verordnung, soweit sich diese Vorschrift auf andere Teile des Gemeindegebiets als „Eching-Ost“ bezieht, so versteht, dass damit das gesamte zusammenhängend bebaute, westlich der Autobahn A 9 liegende Gebiet der Antragsgegnerin mit Ausnahme der hiervon durch freie Flur getrennten Ortsteile D*****, D*****, G***** und O***** sowie des sonstigen Außenbereichs im Sinn von § 35 BauGB gemeint sein soll. Dagegen spricht, dass die Antragsgegnerin den auf „Eching“ bezogenen Geltungsbereich dadurch weiter eingeschränkt hat, dass die Ausnahme von dem in § 3 Satz 1 Nr. 1 LadSchIG aufgestellten Gebot nur für „sämtliche an das Marktgeschehen angrenzenden Verkaufsstellen“ in Eching Platz greifen soll. Das zwingt zu der Annahme, dass diese Vergünstigung nur einer (durch das Kriterium des „Angrenzens“ definierten) Teilmenge der in Eching ansässigen Geschäfte vorbehalten bleiben sollte. Klare und eindeutige Merkmale, anhand derer sich zweifelsfrei feststellen ließe, welche Liegenschaften über den Kreis derjenigen hinaus, die mit dem Marktgeschehen eine gemeinsame Grenzlinie aufweisen, als „an das Marktgeschehen angrenzend“ anzusehen sind, hat weder die Antragsgegnerin benannt noch sind sie dem Gericht unabhängig hiervon ersichtlich, zumal der Vertreter des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration in der mündlichen Verhandlung glaubhaft darauf hingewiesen hat, dass der in Abschnitt 2.2 der Verwaltungsvorschrift vom 10. November 2004 (AllMBI S. 621/622) gebrauchte Begriff der „angrenzenden Verkaufsstellen“ auch durch die bisherige Verwaltungspraxis keinen bestimmten Inhalt erlangt habe.
- 69 2.3 Soweit die verfahrensgegenständliche Verordnung eine Sonntagsöffnung in Eching-Ost zuließ, stand sie auch mit den Erfordernissen des materiellen Rechts nicht in Einklang. Denn die Antragsgegnerin hat bei deren Erlass keine rechtskonforme Prognose darüber angestellt, ob der in jenem Ortsteil am 14. April 2013 erstmals stattfindende Frühjahrsmarkt so attraktiv sein wird, dass er, nicht aber das in Eching-Ost an jenem Tag gestattete Offenhalten von Verkaufsstellen, den hauptsächlichen Grund für den Aufenthalt von Besuchern dort bieten würde.

- 70 Das in § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG enthaltene Tatbestandsmerkmal „aus Anlass von Märkten“ bedeutet schon nach allgemeinem sprachlichen Verständnis, dass der Markt die „Hauptsache“ und die Sonntagsöffnung der „Nebeneffekt“ sein muss, der Markt also nicht veranstaltet werden darf, um die formelle rechtliche Voraussetzung für eine eigentlich bezweckte Sonntagsöffnung zu schaffen. Die Rechtsprechung erkennt deshalb einen rechtfertigenden Grund zur Offenhaltung der Verkaufsstellen abweichend von § 3 Satz 1 Nr. 1 LadSchlG nur bei solchen Märkten an, die auch ohne das Offenhalten von Verkaufsstellen interessant genug sind, um einen beträchtlichen Besucherstrom anzuziehen (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1989 – 1 B 153.89 – NVwZ 1990, 761/762 unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte; BayVGH, U.v. 2.8.1989 – 22 B 87.3030 – NVwZ-RR 1990, 243; U.v. 27.9.2001 – 22 N 01.1288 – NVwZ-RR 2002, 497/498; U.v. 31.3.2011 – 22 BV 10.2367 – BayVBI 2012, 276 Rn. 17; NdsOVG, U.v. 21.4.2005 – 7 KN 273/04 – NVwZ-RR 2005, 813). Auch aus der Begründung des Entwurfs der Bundesregierung für ein Gesetz über den Ladenschluss (BR-Drs. 310/54, S. 23 f.) – er diene als Vorbild für den aus der Mitte des Deutschen Bundestags eingebrachten Gesetzentwurf vom 14. Juni 1955 (BT-Drs. 2/1461), auf dem das in Bayern nach wie vor geltende Ladenschlussgesetz maßgeblich beruht (vgl. Stober, LadSchlG, 4. Aufl. 2000, Einf. Rn. 3) – ergibt sich, dass der Gesetzgeber bei der Ausnahme vom sonntäglichen Verkaufsverbot an große Veranstaltungen gedacht hat, „die einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen“, so dass deshalb ein Bedürfnis besteht, die Läden offenzuhalten (Stober, LadSchlG, 4. Aufl. 2000, § 14 Rn. 3 und Rn. 33).
- 71 Das Tatbestandsmerkmal „anlässlich eines Marktes“ kann allerdings auch dann erfüllt sein, wenn es sich um einen erstmals stattfindenden Markt handelt. Notwendig ist in jedem Fall aber eine im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung nach § 14 LadSchlG getroffene Prognose dahingehend, dass die Marktveranstaltung eine hohe Besucherzahl erwarten lässt, die ihrerseits die Öffnung der örtlichen Verkaufsstellen rechtfertigen kann (BayVGH, U.v. 31.3.2011 a.a.O. Rn. 14). Die Prognose muss realistisch und auf das äußere Erscheinungsbild sowie das objektive Gewicht der betreffenden Veranstaltung gestützt sein. Das Gewicht eines Marktes kann sich beispielsweise aus einem ungewöhnlichen, auf ein „Marktthema“ bezogenen Warenangebot, einem kulturellen Rahmenprogramm, aus Volksbelustigungen oder anderen Attraktivitäten ergeben (vgl. BayVGH, U.v. 31.3.2011 a.a.O. Rn. 19).

- 72 Da die Beurteilung, ob eine Veranstaltung im Sinn von § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG bereits „aus sich heraus“ (d.h. ohne Rücksicht auf das gleichzeitig gestattete Offenhalten von Verkaufsstellen) einen so erheblichen Zustrom von Besuchern auslösen wird, dass aus diesem Grund ein Versorgungsbedürfnis entsteht, das die Zulassung eines Sonntagsverkaufs rechtfertigt, gerade bei erstmaliger Abhaltung eines Marktes etc. mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sein kann, steht der Gemeinde u. a. hinsichtlich der Frage, ob dieses Erfordernis erfüllt sein wird, ein Prognosespielraum zu (BayVGH, B.v. 8.4.2011 – 22 CS 11.845 – BayVBI 2012, 278 Rn. 7). Hat sie die ihrer Entscheidung zugrunde gelegten Tatsachen zutreffend und vollständig ermittelt und sich bei ihrer Einschätzung von den Vorgaben der Rechtsordnung leiten lassen, wird ihre Entscheidung, eine auf § 14 Abs. 1 Satz 2 LadSchlG gestützte Verordnung zu erlassen, nicht allein deshalb rechtswidrig, weil die anlassgebende Veranstaltung (z.B. wegen eines unvorhergesehenen Ereignisses) tatsächlich weniger attraktiv war, als dies bei pflichtgemäßer Beurteilung im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Verordnung angenommen werden durfte.
- 73 Eine dergestalt rechtskonforme Prognose hat die Antragsgegnerin nicht angestellt. Da der Frühjahrsmarkt am 14. April 2013 erstmals – und zudem zeitgleich mit der seit vielen Jahren gut eingeführten Frühjahrsschau – stattgefunden hat, durfte die Antragsgegnerin allenfalls dann davon ausgehen, die erstgenannte Veranstaltung werde „um ihrer selbst willen“ den erforderlichen hohen Publikumszustrom auslösen, wenn sie derart attraktiv ausgestaltet sein (und ggf. zusätzlich so intensiv beworben werden) würde, dass sie geeignet erscheinen musste, Personen in erheblicher Zahl entweder nur nach Eching-Ost zu locken oder ausreichend viele Besucher der Frühjahrsschau zu bewegen, auch den Frühjahrsmarkt zu frequentieren.
- 74 Diese Voraussetzungen waren im entscheidungserheblichen Beurteilungszeitpunkt – bei der Beschlussfassung des Gemeinderates über die verfahrensgegenständliche Verordnung (vgl. zur Maßgeblichkeit dieses Stichtages BayVGH, U.v. 31.3.2011 – 22 BV 10.2367 – BayVBI 2012, 276 Rn. 15) – nicht erfüllt.
- 75 Der von der Antragsgegnerin am 26. Februar 2013 – mithin am Tag der Beschlussfassung ihres Gemeinderats über die Gestattung der Sonntagsöffnung – erlassene Bescheid, durch den der Echinger Frühjahrsmarkt gemäß § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO festgesetzt wurde, nimmt auf ein Ausstellerverzeichnis Bezug, dem

zufolge diese Veranstaltung damals nur 14 Stände umfassen sollte. Der Umstand, dass sich diese Zahl in der Folgezeit noch etwas vergrößert hat, muss außer Betracht bleiben, da diese Entwicklung nach dem maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt eingetreten ist. Ein hoher Publikumszustrom war unter diesen Voraussetzungen unter keinem Aspekt zu erwarten. Dabei sind noch folgende Umstände zu berücksichtigen:

- 76 Bei zweien der Gewerbetreibenden, die bis zum 26. Februar 2013 eine Teilnahme am Frühjahrsmarkt zugesagt hatten, handelt es sich um Unternehmen, die dort selbst mit großen stationären Geschäften vertreten sind (nämlich der Baumarkt „O***“ und der Küchenfachmarkt „W***“). Die Antragsgegnerin durfte bei realitätsnaher Beurteilung von Anfang an nicht unterstellen, eine ausreichend große Zahl von Personen würde sich deswegen an einem Sonntag nach Eching-Ost begeben, um Marktstände von Gewerbetreibenden aufzusuchen, die in ihrer an gleicher Stelle vorhandenen ständigen Niederlassung, die am gleichen Tag zudem geöffnet sein durfte, ein unverhältnismäßig breiteres Warenangebot anbieten als das in einem Marktstand geschehen kann.
- 77 An nichtkommerziellen („unterhaltenden“) Angeboten sah die Planung für den Frühjahrsmarkt bis zum 26. Februar 2013 nur die vom Förderverein Handball Eching e.V. gebotene Möglichkeit vor, auf eine Torwand zu werfen. Eine solche Offerte ist schon für sich genommen nicht geeignet, einer erstmals stattfindenden Veranstaltung herausragende Anziehungskraft zu verleihen. Zusätzlich geschmälert wird die Attraktivität dieser Betätigungsmöglichkeit dadurch, dass der Förderverein Handball Eching e.V. nach Aktenlage auch auf der im Ortszentrum gleichzeitig stattfindenden Frühjahrsschau mit einem identischen Angebot vertreten war. Ebenfalls sowohl auf der Frühjahrsschau als auch auf dem Frühjahrsmarkt waren am 14. April 2013 ausweislich der von der Antragsgegnerin zur Verfügung gestellten Unterlagen der Baumarkt O**, die Trachten- und Lederhosenhandlung Josef ***** GmbH sowie das Schuhgeschäft Romana W*** präsent. Es spricht bei einer pflichtgemäßen Prognose nichts dafür, dass sich Besucher der Frühjahrsschau trotz der eingesetzten „Bockerlbahn“ in nennenswerter Zahl veranlasst sähen, den Frühjahrsmarkt aufzusuchen, wenn sie dort ein Angebot vorfinden, das im Ortszentrum unter vielem anderen ebenfalls vorhanden ist.

- 78 Bei den sonstigen Gewerbetreibenden, die sich bis zum 26. Februar 2013 bereitgefunden hatten, an dem Frühjahrsmarkt als Aussteller teilzunehmen, handelte es sich um drei Süßwarenhändler, drei Anbieter sonstiger Lebensmittel, je ein Strumpf- und ein (allgemeines) Bekleidungsgeschäft sowie einen Vertrieb von Kunsthandwerk. Angesichts dieser durch keinerlei herausragende Merkmale gekennzeichneten Angebote verbot sich für die Antragsgegnerin die Annahme, der Frühjahrsmarkt werde bereits bei seiner ersten Durchführung so attraktiv sein, dass ihn Personen – zumal angesichts der gleichzeitig im Ortszentrum um die Publikumsgunst konkurrierenden gut eingeführten Veranstaltung – so zahlreich aufsuchen würden, dass dies einen rechtfertigenden Grund zur Befriedigung von aus diesem Anlass auftretenden Erwerbsbedürfnissen darstellen konnte.
- 79 In dieser Überzeugung bestätigt sieht sich der Verwaltungsgerichtshof durch den Umstand, dass die Antragsgegnerin den mangelnden Zuspruch, den der am 14. April 2013 abgehaltene Frühjahrsmarkt gefunden hat, im Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 7. Juni 2013 damit zu erklären versuchte, dass für diese Veranstaltung nur eine sehr kurze Vorbereitungszeit zur Verfügung gestanden habe, da das Verfahren 22 NE 13.659 erst kurz vor dem 14. April 2013 abgeschlossen worden sei; Werbemaßnahmen hätten vor diesem Hintergrund keine hinreichende Wirkung entfalten können. Bekräftigt hat die Antragsgegnerin diese Sichtweise, wenn sie im Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 7. August 2013 vortragen ließ, einige Marktbesucher hätten ihre Stände am 14. April 2013 auf dem Frühjahrsmarkt wegen der Ungewissheit nicht aufgebaut, die sich aus dem einstweiligen Rechtsschutzverfahren ergeben habe. Das Rechtsschutzgesuch der Antragstellerin nach § 47 Abs. 6 VwGO diene jedoch allein dazu, ein Offenhalten von Verkaufsstellen am zweiten Sonntag nach Ostern zu verhindern; die rechtliche Durchführbarkeit des Frühjahrsmarktes hing vom Ausgang jener Streitsache in keiner Hinsicht ab. Wenn die Antragsgegnerin eingeräumt hat, dass sowohl der Veranstalter dieses Marktes als auch jedenfalls ein Teil der Marktbesucher ihr Engagement davon abhängig gemacht haben, dass die Verkaufsstellen in der Umgebung am 14. April 2013 geöffnet sein durften, so zeigt das, dass neben den finanziell unmittelbar Betroffenen auch die Antragsgegnerin selbst vom mangelnden Eigengewicht des Frühjahrsmarktes sowie davon ausgeht, dass diese Veranstaltung nur dann wirtschaftlich sinnvoll war, wenn in ihrem Umgriff an jenem Tag eine Sonntagsöffnung zugelassen wurde.

- 80 Die Notwendigkeit, dass der Frühjahrsmarkt selbst ein hinreichendes Eigengewicht hätte entfalten müssen, um die Gestattung einer Sonntagsöffnung in seinem Umgriff zu rechtfertigen, lässt sich entgegen dem Vorbringen der Antragsgegnerin nicht mit dem Argument in Abrede stellen, er und die Frühjahrsschau bildeten einen einheitlichen Markt, der lediglich an zwei verschiedenen Stellen im Gemeindegebiet stattfindet (vgl. zu diesem Ansatz Leisner, GewArch 2012, 281/284). Der Versuch, auf diese Weise auch ein Marktgeschehen, das – für sich genommen – nicht den Anforderungen des § 14 Abs. 1 Satz 1 LadSchlG genügt, als Anlass für die Gestattung einer Sonntagsöffnung von in seiner Nähe liegenden Verkaufsstellen heranziehen zu können, erweist sich als rechtlich untauglich.
- 81 Soweit als Ansatzpunkt für diese Konstruktion gefordert wird, die Gemeinde müsse, um sich der aus § 14 LadSchlG folgenden rechtlichen Schranken zu entledigen, durch Ortsrecht festlegen, dass „im Rahmen eines Marktes mehrere (einzelne) Marktgeschehen stattfinden“ (Leisner a.a.O. S. 284), ist die Antragsgegnerin dem nicht gefolgt; insbesondere enthält die von ihr erlassene Marktsatzung keine Regelung, durch die der Frühjahrsmarkt und die Frühjahrsschau zu einer einzigen, lediglich auf zwei Örtlichkeiten verteilten Veranstaltung erklärt werden. Die unterschiedlichen Bezeichnungen beider Ereignisse und der Umstand, dass die Antragsgegnerin in der Begründung der verfahrensgegenständlichen Verordnung die erstgenannte Veranstaltung als „Verkaufsmarkt“ bezeichnete, während es sich bei der Frühjahrsschau um einen „Ausstellungsmarkt“ handele, deuten im Gegenteil darauf hin, dass sie von zwei verschiedenen Märkten ausging. In Einklang damit steht, dass sie in Abschnitt 5 der Begründung dieser Verordnung selbst wiederholt von „beiden“ Märkten sprach.
- 82 Vor allem ist zu beachten, dass die Antragsgegnerin die Echinger Frühjahrsschau und den Echinger Frühjahrsmarkt jeweils für sich durch Bescheid festgesetzt hat und nach der insoweit maßgeblichen Rechtsgrundlage auch so vorgehen musste.
- 83 Nach § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO muss die Festsetzung einer Veranstaltung im Sinn der §§ 64 bis 68 GewO u. a. eine Aussage darüber enthalten, auf welchem „Platz“ die Messe, die Ausstellung oder der Markt stattfindet. Unter „Platz“ ist hierbei eine zusammenhängende Fläche oder ein zusammenhängender Raum zu verstehen (Wagner in Friauf, GewO, Stand Dezember 2012, § 69 Rn. 31). Der Annahme, § 69 GewO gestatte es auch, Veranstaltungen, die an in nennenswertem Umfang

voneinander entfernten Örtlichkeiten stattfinden, als einheitliche Messe, einheitliche Ausstellung oder einheitlichen Markt anzusehen und sie dergestalt festzusetzen, stehen außer dem Umstand, das § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO insoweit die Einzahlform („Platz“, nicht aber „Plätze“) gebraucht, der Sinn und Zweck derartiger Veranstaltungen sowie der klar feststellbare Wille des historischen Gesetzgebers entgegen. Messen, Ausstellungen und Märkte dienten seit jeher (und dienen auch heute noch) dazu, Personen, die am Erwerb bestimmter Waren oder der Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen interessiert sind, einen raschen und einfachen Überblick über das vorhandene Angebot sowie deren Vergleich untereinander zu ermöglichen. Bis zu dem (noch nicht lange zurückliegenden) Zeitpunkt, von dem an elektronische Medien – namentlich das Internet – diese Informations- und Vergleichsmöglichkeit (allerdings ohne die Gelegenheit einer körperlichen Inaugenscheinnahme angebotener Objekte) boten, gewährleisteten Märkte und vergleichbare Veranstaltungen zudem die besonders rasche und verlässliche Herausbildung eines „marktgerechten“ Preises für die angebotenen Waren und Dienstleistungen: Auf Messen, Ausstellungen und Märkten kann der potentielle Erwerbsinteressent die Angemessenheit eines geforderten Entgelts vergleichen, ohne zu diesem Zweck zeitaufwändige und oft mit der Notwendigkeit von Ortsveränderungen einhergehende Erkundigungen einzuziehen zu müssen, wie das dann notwendig ist, wenn das Ob der Verfügbarkeit einer Ware oder Dienstleistung, ihre Beschaffenheit und ihr Preis bei einer Mehrzahl nicht an Ort und Stelle präserter (potentieller) Anbieter in Erfahrung gebracht werden muss. Die im Titel IV der Gewerbeordnung geregelten Veranstaltungen weisen diese Vorzüge indes nur auf, wenn Anbieter und Nachfrager einander tatsächlich an ein und derselben Örtlichkeit begegnen; ein Markt, der an weit voneinander entfernten Stellen (mögen sie auch in der gleichen Gemeinde liegen) stattfindet, verfehlt die ihm nach dem Vorgesagten zukommende Funktion zumindest zu wesentlichen Teilen.

- 84 Vor dem Hintergrund dieser Zweckbestimmung von Messen, Ausstellungen und Märkten ist es zu verstehen, wenn die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Titels IV der Gewerbeordnung, durch das § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO seine im Wesentlichen heute noch geltende Fassung erhielt, zu dem in dieser Vorschrift verwendeten Begriff des „Platzes“ ausgeführt hat: „Bei dem Platz muss es sich um einen bestimmten Platz oder zusammenhängende Flächen oder Räume (Marktplatz, Messegelände) handeln; eine Einbeziehung hiervon getrennter Flächen (z.B. in Hotels, Fabrikationsstätten oder

Ladengeschäften) in die Festsetzung ist nicht zulässig, weil dadurch die angestrebte Markttransparenz wesentlich beeinträchtigt würde“ (BT Drs. 7/3859, S. 14).

- 85 Zwar mag es Fälle geben, in denen ein und dieselbe Messe, Ausstellung etc. – z.B. wegen begrenzter räumlicher Kapazitäten – auf Flächen stattfinden muss, die nicht durchgängig zusammenhängen. Dies mag rechtlich zulässig sein, solange die von § 69 Abs. 1 Satz 1 GewO verfolgten Ziele hierdurch nicht gefährdet werden. Ein solcher Fall liegt hier bei einer Entfernung zwischen der Frühjahrsschau und dem Frühjahrsmarkt, die bereits in der Luftlinie deutlich mehr als 1.000 m beträgt (vgl. u. a. den als Blatt 78 in der Akte des Landratsamts eingelebten Kartenausdruck), und einer dazwischen verlaufenden sechsspurigen Autobahn jedenfalls nicht vor, selbst wenn öffentliche Verkehrsmittel („Bockerlbahn“) eine Verbindung herstellen.
- 86 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, der Ausspruch über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO in Verbindung mit einer entsprechenden Anwendung von § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 87 Die Revision war zuzulassen, da die Frage, ob – und bejahendenfalls unter welchen Voraussetzungen – eine Gewerkschaft befugt ist, eine Verordnung, die das Offenhalten von Verkaufsstellen an einem Sonn- oder Feiertag erlaubt, mit einem Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO anzugreifen, grundsätzliche Bedeutung im Sinn von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO besitzt.

Rechtsmittelbelehrung

- 88 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 89 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.
- 90 Dr. Schenk Dr. Dietz Ertl

91

Beschluss:

92

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

93

Dr. Schenk

Dr. Dietz

Ertl