

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des Spielbankenrechts und des Wett- und Lotterierechts, des Ladenschlussrechts und des Arbeitszeitrechts

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 140
WRV	Art. 139
LadSchlG	§ 14 Abs. 1
SächsLadÖffG	§ 8 Abs. 1 und 4
Verordnung der Stadt Leipzig über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2017	

Titelzeile:

Sonntagsöffnung aus Anlass des Leipziger Weihnachtsmarktes

Stichworte:

Anlass; Annex; Ausstrahlung; Besucherstrom; Besucherzahl; Ladenöffnung; Normgeber; Öffnungsregelung; Prägung; Prognose; Rechtsnorm; Sonntag; Sonntagsöffnung; Teilbarkeit; Teilnichtigkeit; Teilunwirksamkeit; Umfeld; Veranstaltung; Verfahrenspflicht; Vergleich; Verkaufsstelle; Verordnung; Weihnachtsmarkt; Wille, mutmaßlicher.

Leitsätze:

1. Eine Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen aus Anlass einer Veranstaltung (hier: eines Weihnachtsmarktes) genügt Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV nur, wenn die Veranstaltung das öffentliche Bild des Sonntags prägt und die Ladenöffnung sich als deren Annex darstellt. Dies setzt notwendig - und nicht nur im Regelfall - voraus, dass die Veranstaltung für sich genommen prognostizierbar einen erheblichen Besucherstrom anzieht, der die bei einer alleinigen Ladenöffnung - ohne die Veranstaltung - zu erwartende Besucherzahl übersteigt (Fortführung von BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 23 f. und vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 21).

2. Die der Öffnungsregelung zugrunde liegende Besucherzahlenprognose ist gerichtlich nur auf Schlüssigkeit und Vertretbarkeit zu überprüfen. Aus revisiblem Recht ergeben sich keine selbständigen Verfahrenspflichten des Normgebers, deren Miss-



ECLI:DE:BVerwG:2018:121218U8CN1.17.0

achtung selbst bei offensichtlicher Ergebnisrichtigkeit der Prognose zur Rechtswidrigkeit der Öffnungsregelung führen würde.

Urteil des 8. Senats vom 12. Dezember 2018 - BVerwG 8 CN 1.17

- I. OVG Bautzen vom 31. August 2017
Az: OVG 3 C 9/17



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 8 CN 1.17
OVG 3 C 9/17

Verkündet
am 12. Dezember 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 12. Dezember 2018
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooock,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Die Revision wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die "Verordnung der Stadt Leipzig über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2017 aus besonderem Anlass vom 15. Dezember 2016" (im Folgenden: Verordnung), die vom Stadtrat der Antragsgegnerin am 14. Dezember 2016 beschlossen und am 25. Februar 2017 bekannt gemacht wurde. Ihr § 1 lautet:

1. Verkaufsstellen im Gebiet der Stadt Leipzig dürfen aus besonderem Anlass an folgenden Sonntagen in der Zeit von **12 Uhr bis 18 Uhr** geöffnet sein:

	Anlass	Datum
1. Sonntag	Leipziger Markttag	01.10.2017
2. Sonntag	60. Internationales Festival für Dokumentar- und Animationsfilm	05.11.2017
3. Sonntag	Leipziger Weihnachtsmarkt	03.12.2017
4. Sonntag	Leipziger Weihnachtsmarkt	17.12.2017

[Hervorhebungen im Original; eine Ziffer 2 ist in § 1 nicht enthalten.]

- 2 Dem dagegen gerichteten Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat das Obergerverwaltungsgericht teilweise stattgegeben. Es hat § 1 der Verordnung für unwirksam erklärt, soweit die Sonntagsöffnung den 1. Oktober 2017 und 5. November 2017 betraf und soweit ihr Geltungsbereich am 3. und 17. Dezember 2017 über das Gebiet des durch den Innenstadtring begrenzten Ortsteils "Zentrum" hinaus reichte. Im Übrigen hat es den Antrag abgelehnt und ausgeführt, das in der gesetzlichen Ermächtigung enthaltene Tatbestandsmerkmal "aus besonderem Anlass" gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen (Sächsisches Ladenöffnungsgesetz - SächsLadÖffG) vom 1. Dezember 2010 (SächsGVBl. S. 338) in der Fassung der Änderung durch Art. 39 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130) sei ein unbestimmter Rechtsbegriff, der unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe ausgelegt werden müsse. Dabei könne auf einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung zum Tatbestandsmerkmal "aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen" in § 14 Abs. 1 Satz 1 Ladenschlussgesetz (LadSchlG) zurückgegriffen werden. Eine anlassbezogene Sonntagsöffnung sei danach nur zulässig, wenn die öffentliche Wirkung der jeweiligen Anlassveranstaltung und nicht die mit der Ladenöffnung einhergehende typisch werktägliche Geschäftigkeit im Vordergrund stehe. Letztere dürfe nur als Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheinen. Dazu müsse die Öffnung von Verkaufsstellen regelmäßig auf das Umfeld des Marktes begrenzt werden. Darüber hinaus bleibe die werktägliche Prägung durch die Ladenöffnung nur im Hintergrund, wenn nach einer anzustellenden Prognose der Besucherstrom, den die Anlassveranstaltung auslöse, die Zahl der Besucher übersteige, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen.
- 3 Grundsätzlich bleibe es der Gemeinde überlassen, worauf sie die von ihr anzustellende Prognose stütze. An entsprechende Erhebungen seien keine strengen Anforderungen zu stellen. Sie müssten sich lediglich zu einer groben Abschätzung der Besucherströme eignen, um nachvollziehbare Anhaltspunkte für die prägende Wirkung liefern zu können. Wegen des Einschätzungsspielraums des kommunalen Normgebers sei die Prognose gerichtlich nur auf ihre Schlüssigkeit und Vertretbarkeit zu überprüfen. In Bezug auf die Sonntage, an denen die Leipziger Markttag und das Festival für Dokumentar- und Animationsfilm stattfänden, halte die kommunale Prognose dieser Überprüfung nicht stand.

Hinsichtlich der Sonntagsöffnung am 1. und 3. Advent 2017 anlässlich des im Ortsteil Zentrum stattfindenden Leipziger Weihnachtsmarktes genüge die vom Stadtrat angestellte Prognose den rechtlichen Anforderungen. Zwar habe die Antragsgegnerin im Vorfeld keine Untersuchungen angestellt, um sich der prägenden Wirkung des Weihnachtsmarktes durch einen Vergleich der von diesem angezogenen und der bei bloßer Ladenöffnung zu erwartenden Besucherzahlen zu vergewissern. Die in der Beschlussvorlage zum Erlass der Verordnung mitgeteilten Umstände, insbesondere die Größe, jahrhundertealte Tradition und touristische Bedeutung des Weihnachtsmarktes sowie die den Stadträten bei der Beschlussfassung bekannte Zahl zu erwartender Weihnachtsmarktbesucher aus dem In- und Ausland von rund zwei Millionen - im Tagesdurchschnitt: rund 75 000 - und schließlich die Funktion des Weihnachtsmarktes als sozialer Treffpunkt ließen jedoch die Prognose, dass der Weihnachtsmarkt selbst und nicht die Ladenöffnung die beiden Adventssonntage prägen werde, in Bezug auf den Ortsteil Zentrum noch vertretbar erscheinen. Hinsichtlich der übrigen Ortsteile sei die Prognose dagegen auch für die beiden Adventssonntage fehlerhaft.

- 4 Allerdings führe dies nicht zur Gesamtnichtigkeit, sondern nur zur Teilnichtigkeit der Verordnung im Umfang ihrer Rechtswidrigkeit. Ihr Regelungsgegenstand sei teilbar, weil die Sonntagsöffnung nach § 8 Abs. 1 SächsLadÖffG sowohl für einzelne Sonntage verschieden geregelt als auch auf einzelne Ortsteile begrenzt werden könne. Die Beschränkung ihrer Geltung auf den 1. und 3. Advent 2017 und - an diesen Sonntagen - auf das Gebiet des Ortsteils Zentrum entspreche auch dem mutmaßlichen Willen des Ordnungsgebers.
- 5 Mit ihrer Revision macht die Antragstellerin geltend, das Oberverwaltungsgericht habe die Verordnung gemäß § 47 Abs. 1 VwGO für insgesamt unwirksam erklären müssen. Die Öffnungsregelung beruhe auf einer Besucherzahlenprognose, die weder verlässlich noch realistisch sei. Überdies fehle der erforderliche Vergleich des vom Weihnachtsmarkt selbst angezogenen Besucherstroms mit demjenigen, der bei einer bloßen Sonntagsöffnung zu erwarten gewesen wäre. Außerdem beruhe die Verordnung auf sachfremden, nämlich fiskalischen Motiven. Selbst wenn sie hinsichtlich des Ortsteils Zentrum rechtmäßig gewesen sein sollte, habe das Oberverwaltungsgericht sie nicht insoweit - teilweise - aufrechterhalten dürfen. Objektiv teilbar sei eine Norm nur, wenn ein Teil ihres Norm-

textes - gleichsam mit einem Korrekturstift - gestrichen werden könne und danach eine rechtmäßige Teilregelung übrig bleibe (blue pencil test). Daran scheitere hier eine Teilaufhebung, weil § 1 der Verordnung die einbezogenen Ortsteile nicht einzeln aufführe. Außerdem fehle jeder objektive Anhaltspunkt für einen Willen des Stadtrats, im Zweifel eine auf den Ortsteil Zentrum beschränkte Sonntagsöffnung zu regeln, statt im Interesse der Gleichbehandlung aller Verkaufsstelleninhaber insgesamt von einer Öffnungsregelung abzusehen.

6 Die Antragstellerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bautzen vom 31. August 2017 zu ändern, soweit es den Normenkontrollantrag abgelehnt hat, und festzustellen, dass die Verordnung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2017 aus besonderem Anlass vom 15. Dezember 2016 auch insoweit unwirksam war.

7 Die Antragsgegnerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigt das angegriffene Urteil und trägt ergänzend vor, der Begriff des Stadtgebiets in § 1 der Verordnung sei als Sammelbegriff für sämtliche Ortsteile Leipzigs zu verstehen. Die Beschränkung des Geltungsbereichs der Norm auf den Ortsteil Zentrum respektiere den mutmaßlichen Willen des Stadtrats, weil dessen Beschlussvorlage davon ausgehe, dass die Ausstrahlungswirkung des Weihnachtsmarktes jedenfalls das Stadtzentrum prägen werde.

9 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt das Vorbringen der Antragsgegnerin und trägt weiter vor, die Prognose des Stadtrats, der Weihnachtsmarkt werde seine prägende Wirkung nicht durch die Sonntagsöffnung einbüßen, sei nach den Feststellungen der Vorinstanz hinsichtlich des Ortsteils Zentrum vertretbar. Die geltungserhaltende Reduktion der Norm entspreche dem mutmaßlichen Willen der Antragsgegnerin eher als die Annahme einer Gesamtnichtigkeit. Als Akt richterlicher Rechtserkenntnis greife sie nicht in die Gestaltungsbe-fugnis des Normgebers ein. Mit dem Selbstverwaltungsrecht der Antragsgegnerin sei sie ebenso zu vereinbaren wie mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung.

II

- 10 Die Revision der Antragstellerin ist zulässig, aber nicht begründet.
- 11 Das Oberverwaltungsgericht hat den Normenkontrollantrag im noch verfahrensgegenständlichen Umfang - bezüglich der Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass des Leipziger Weihnachtsmarktes am 3. und 17. Dezember 2017 im Leipziger Ortsteil Zentrum - im Ergebnis zu Recht abgelehnt (§ 137 Abs. 1, § 144 Abs. 4 VwGO).
- 12 Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin ist nicht mit dem Ablauf des Geltungszeitraums der angegriffenen Norm erloschen. Das Interesse, deren Teilbarkeit und Teilwirksamkeit klären zu lassen, besteht fort. Da die Antragsgegnerin an der Sonntagsöffnung aus Anlass des Leipziger Weihnachtsmarktes festhält, ist künftig mit vergleichbaren Regelungen zu rechnen. Das Klärungsinteresse ist auch nicht etwa entfallen, weil inzwischen mit Verordnung vom 21. Juni 2018 eine neue, ihrerseits im Wege der Normenkontrolle anzugreifende Regelung zur Sonntagsöffnung im Advent 2018 erlassen wurde. Da sie sich nur auf den Ortsteil Zentrum bezieht, wäre im Rahmen ihrer Überprüfung nicht zu klären, ob eine stadtgebietsweite Öffnungsregelung bezüglich bestimmter Ortsteile für unwirksam erklärt und im Übrigen aufrechterhalten werden darf.
- 13 Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, § 1 der angegriffenen Verordnung sei bezüglich der Ladenöffnung am 3. und 17. Dezember 2017 im Leipziger Ortsteil Zentrum wirksam und damit nur teilweise - nämlich im Übrigen - nichtig gewesen, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.
- 14 Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO hat das Oberverwaltungsgericht die angegriffene Rechtsvorschrift für unwirksam zu erklären, wenn es zu der Überzeugung gelangt, dass sie ungültig ist. Ist die Vorschrift nicht insgesamt, sondern nur teilweise ungültig (teilnichtig), ist sie auch nur insoweit für unwirksam zu erklären. Das ergibt sich aus dem deklaratorischen Charakter der in § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO vorgesehenen Erklärung (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1978 - 7 C 44.76 - Buchholz 401.69 Wohnungsbauabgaben Nr. 4 S. 15 f.; Beschluss vom 6. Mai 1993 - 4 N 2.92 - BVerwGE 92, 266 <270>).

- 15 Grundsätzlich führt die Rechtswidrigkeit einer Vorschrift zu deren Ungültigkeit. Betrifft die Rechtswidrigkeit jedoch nur einen Teil der durch die Norm getroffenen Regelungen, kommt eine Teilnichtigkeit in Betracht. Sie setzt voraus, dass die verbleibende Regelung auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleibt (Grundsatz der Teilbarkeit). Darüber hinaus muss aufgrund objektiver Anhaltspunkte mit Sicherheit anzunehmen sein, dass die Norm auch ohne den nichtigen Teil erlassen worden wäre (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers; zu beiden Voraussetzungen vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Januar 1978 - 7 C 44.76 - Buchholz 401.69 Wohnungsbauabgaben Nr. 4 S. 15 und vom 26. Juni 2014 - 3 CN 1.13 - BVerwGE 150, 129 Rn. 44).
- 16 Das Oberverwaltungsgericht hat bundesrechtskonform angenommen, § 1 der Verordnung sei nur teilweise rechtswidrig, da die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass des Leipziger Weihnachtsmarktes im Ortsteil Zentrum am 3. und 17. Dezember 2017 für sich genommen rechtmäßig sei (1). Es ist auch revisionsrechtlich fehlerfrei davon ausgegangen, diese Teilregelung habe ohne die übrigen in § 1 der Verordnung getroffenen, inzwischen rechtskräftig für unwirksam erklärten Teilregelungen sinnvoll bestehen bleiben können (2). Schließlich hat es auf der Grundlage seiner tatsächlichen, den Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Feststellungen zu Recht angenommen, dass der Stadtrat der Antragsgegnerin § 1 der Verordnung auch ohne den nichtigen Teil erlassen hätte, wenn ihm die Teilnichtigkeit bewusst gewesen wäre (3).
- 17 1. Ohne revisiblen Rechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht § 1 der Verordnung im noch verfahrensgegenständlichen Umfang für rechtmäßig und nur im Übrigen für - teilweise - rechtswidrig gehalten. Die oberverwaltungsgerichtliche Feststellung, § 1 der Verordnung sei unwirksam, soweit er eine Ladenöffnung am 1. Oktober und 5. November 2017 ermögliche und die für den 3. und 17. Dezember 2017 getroffene Öffnungsregelung räumlich über den Ortsteil Zentrum hinaus erstrecke, ist gemäß § 121 VwGO in Rechtskraft erwachsen und bindet alle Beteiligten. Die Annahme der Vorinstanz, die verbleibende, noch verfahrensgegenständliche Regelung zur Öffnung von Verkaufsstellen am 3. und 17. Dezember 2017 im Ortsteil Zentrum sei rechtmäßig gewesen, ist revisionsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 18 Das angegriffene Urteil geht davon aus, dass § 1 der Verordnung insoweit von der verfassungskonform auszulegenden Ermächtigung in § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG gedeckt ist. Da § 1 der Verordnung und § 8 SächsLadÖffG gemäß § 137 Abs. 1 VwGO zum irrevisiblen Landesrecht gehören, hat das Revisionsgericht gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO von der vorinstanzlichen Auslegung beider Vorschriften auszugehen und nur zu beurteilen, ob deren Anwendung mit revisiblem Recht in Einklang steht. Das ist hier der Fall.
- 19 Das Oberverwaltungsgericht entnimmt § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLadÖffG eine Ermächtigung der Gemeinden, an jährlich bis zu vier Sonntagen die - sonst nach § 3 Abs. 2 SächsLadÖffG sonn- und feiertags unzulässige - Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet zwischen 12 und 18 Uhr aus besonderem Anlass zu gestatten. Der Pflicht des Landesgesetzgebers, das verfassungsrechtliche Mindestniveau des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV zu wahren, trägt es durch eine grundgesetzkonforme Auslegung dieser Ermächtigung Rechnung. Dabei geht es zutreffend davon aus, dass Sonntagsöffnungen erkennbare Ausnahmen bleiben und jeweils durch einen zureichenden Sachgrund gerechtfertigt sein müssen; das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse potentieller Kunden reichen dazu nicht aus (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <87 f., 90 f.>; BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 22 und vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 16). 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 (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <99 f.>; BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 23 f.).
- 20 Dazu muss die Sonntagsöffnung regelmäßig auf das räumliche Umfeld der anlassgebenden Veranstaltung begrenzt werden, damit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibt (BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 -

BVerwGE 153, 183 Rn. 25). Dem wurde die verfahrensgegenständliche Öffnungsregelung mit der Beschränkung auf den Ortsteil Zentrum gerecht. Nach den bindenden Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz nahm der dort veranstaltete Leipziger Weihnachtsmarkt 2017 einen großen Teil der im Stadtzentrum liegenden öffentlichen Wege und Plätze in Anspruch und strahlte auf den gesamten Ortsteil aus.

- 21 Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht für die prägende Wirkung der Anlassveranstaltung darüber hinaus einen prognostischen Vergleich der vom Weihnachtsmarkt und der von einer bloßen Ladenöffnung angezogenen Besucherzahlen gefordert und verlangt, dass die Veranstaltung nach einer bei Erlass der Norm anzustellenden Prognose für sich genommen - auch ohne die Ladenöffnung - einen erheblichen Besucherstrom anzieht, der die bei einer alleinigen Ladenöffnung - ohne die Veranstaltung - zu erwartende Besucherzahl übersteigt (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 23 f. und vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 21). Dabei handelt es sich um eine notwendige Bedingung der prägenden Wirkung der Anlassveranstaltung (BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25). Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Begründbarkeit dieser Bedingung (VGH Mannheim, Beschlüsse vom 26. Oktober 2016 - 6 S 2041/16 - NVwZ-RR 2017, 289 Rn. 9 und vom 13. März 2017 - 6 S 309/17 - VBIBW 2017, 385 <386>) vermag der Senat ebenso wenig zu teilen wie Ansätze, sie mit Rücksicht auf großstädtische Einkaufszentren zum Regelbeispiel herabzustufen (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 7. Dezember 2017 - 4 B 1538/17 - DVBl 2018, 261 <LS 2, 263 f.>). Das Erfordernis des prognostischen Überwiegens der durch den Anlass selbst angezogenen Besucherzahlen konkretisiert die nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV erforderliche Prägung des öffentlichen Bildes durch die Anlassveranstaltung und das daraus abzuleitende Kriterium des Annexcharakters der Ladenöffnung (VGH München, Urteile vom 18. Mai 2016 - 22 N 15.1526 - GewArch 2016, 342 Rn. 33 f. und vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - BayVBl 2018, 88 Rn. 54 ff., 57). Der Vergleich der jeweils zu erwartenden Besucherzahlen ist der Prüfstein, an dem sich der Annexcharakter entscheidet. Wäre bei alleiniger Ladenöffnung - ohne die Veranstaltung - mit mehr Besuchern zu rechnen, als die Veranstaltung selbst - ohne gleichzeitige Ladenöffnung - anzöge, könnte die Veranstaltung das öffentliche Bild des Sonntags

nicht mehr prägen. Vielmehr würde sie zum Annex der dann im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung stehenden Ladenöffnung.

- 22 Wie das angegriffene Urteil zutreffend anmerkt, dürfen allerdings die Anforderungen an die gemeindliche Vergleichsprognose und die ihr zugrunde gelegten Daten nicht überspannt werden. Es genügt eine grobe Abschätzung der zu erwartenden Besucherzahlen auf der Grundlage der für die Gemeinde verfügbaren Daten. Gerichtlich ist die Prognose des kommunalen Normgebers wegen des gesetzlich an ihn delegierten Einschätzungsspielraums nur auf ihre Schlüssigkeit und Vertretbarkeit zu überprüfen (BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 36). 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.
- 23 Auf dieser Grundlage hat das Oberverwaltungsgericht das Vorliegen einer die Öffnungsregelung rechtfertigenden Besucherzahlenprognose revisionsrechtlich fehlerfrei bejaht. Nach seinen bindenden Tatsachenfeststellungen (§ 137 Abs. 2 VwGO) hat die Antragsgegnerin die erforderliche Prognose angestellt und angenommen, nach den zu erwartenden Besucherzahlen werde der Leipziger Weihnachtsmarkt das öffentliche Bild im Ortsteil Zentrum auch bei einer gleichzeitigen Ladenöffnung an den beiden Adventssonntagen prägen.
- 24 Der Schlüssigkeit und Vertretbarkeit der Prognose steht nicht entgegen, dass die Beschlussvorlage lediglich die Zahl der wegen des Weihnachtsmarktes zu erwartenden Besucher nannte, nicht jedoch die Zahl derjenigen, die das Leipziger Zentrum voraussichtlich bei einer bloßen Ladenöffnung - ohne den Weihnachtsmarkt - an einem Adventssonntag aufsuchen würden. Revisionsrechtlich besteht keine Verpflichtung der Gemeinde zur ausdrücklichen Erstellung und vollständigen Dokumentation der Prognose und ihrer Datengrundlage. Vielmehr handelt es sich um eine bloße Obliegenheit. Sind die Sitzungsunterlagen unvollständig oder gar unergiebig und lässt sich deshalb auch bei Berücksichtigung der sonstigen Umstände der Beschlussfassung nicht feststellen, ob dem Erlass der Öffnungsregelung eine schlüssige und vertretbare Prognose zugrunde lag, geht dies zulasten des Normgebers. Die erforderliche Prognose kann weder

im gerichtlichen Verfahren nachgeholt noch durch das Gericht selbst vorgenommen werden (dazu vgl. BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 36 und vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 21). Aus dem revisiblen Recht ergeben sich für die Besucherzahlenprognose jedoch keine selbständigen Verfahrenspflichten des Normgebers, deren Missachtung selbst bei offenkundiger Ergebnisrichtigkeit der Prognose stets zur Rechtswidrigkeit der Öffnungsregelung führen würde (VGH München, Urteil vom 18. Mai 2016 - 22 N 15.1526 - GewArch 2016, 342 Rn. 33 f.). Selbständige Ermittlungs- und Begründungsanforderungen (dazu vgl. etwa OVG Münster, Beschlüsse vom 6. April 2018 - 4 B 490/18 - juris LS 2, Rn. 17 ff. und vom 2. November 2018 - 4 B 1580/18 - juris LS 4, Rn. 112 ff.) sind aus bundesrechtlichen Regelungen nicht herzuleiten.

- 25 Aus dem Rechtsstaatsgebot folgt kein generelles Begründungserfordernis für Rechtsnormen. Die materielle Rechtmäßigkeit einer untergesetzlichen Norm beurteilt sich grundsätzlich allein danach, ob das Ergebnis des Normsetzungsverfahrens den rechtlichen Maßstäben entspricht (BVerwG, Urteile vom 26. April 2006 - 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384 Rn. 16 und vom 26. November 2014 - 6 CN 1.13 - BVerwGE 150, 327 Rn. 60). Mit Abwägungsmängeln ist die Rechtswidrigkeit solcher Normen nur zu begründen, wenn der Normgeber - wie etwa im Bauplanungsrecht - gesetzlich an besondere Abwägungsdirektiven gebunden ist (BVerwG, Urteil vom 26. April 2006 - 6 C 19.05 - BVerwGE 125, 384 Rn. 16). Das ist hier nicht der Fall.
- 26 Selbständige Verfahrenspflichten beim Erlass von Regelungen zur Sonntagsöffnung sind auch nicht unmittelbar aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV abzuleiten. Solche Pflichten können sich zwar aus einer verfassungsrechtlichen Anspruchsgewährleistung ergeben, wenn diese sonst mangels hinreichend klarer, überprüfbarer Vorgaben für eine normative Ausgestaltung nicht effektiv zu schützen wäre (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 u.a. - BVerfGE 125, 175 <224 ff.> zum Anspruch auf Deckung des individuellen sozialen Existenzminimums). Das verfassungsrechtlich gebotene Mindestniveau des Sonntagsschutzes ist jedoch bei anlassbezogenen Sonntagsöffnungen durch hinreichend genaue und gerichtlich überprüfbare Anforderungen definiert. Dazu zählen das Regel-Ausnahme-Verhältnis, die Prägung des öffentlichen Charak-

ters des Sonntags durch die Anlassveranstaltung, das Kriterium des Annexcharakters der Ladenöffnung sowie schließlich dessen Konkretisierung durch das Erfordernis des prognostischen Überwiegens der von der Veranstaltung selbst angezogenen Besucherzahl.

- 27 Danach durfte das Oberverwaltungsgericht die dem Erlass der verfahrensgegenständlichen Öffnungsregelung zugrunde liegende Prognose trotz unvollständiger Darstellung in den Beschlussunterlagen für schlüssig und vertretbar halten. Zwar enthält die Beschlussvorlage lediglich die Zahl der vom Weihnachtsmarkt angezogenen Besucher und nicht die Zahl derjenigen, die bei einer bloßen Ladenöffnung im Leipziger Zentrum voraussichtlich zu erwarten gewesen wären. Die Schlüssigkeit und Vertretbarkeit der festgestellten Prognose ergab sich nach den bindenden Tatsachenfeststellungen der Vorinstanz aber aus der außerordentlich hohen Gesamtzahl der vom Weihnachtsmarkt angezogenen Besucher aus dem In- und Ausland. Für 2017 ging die Beschlussvorlage nach der Entwicklung in den Vorjahren von zwei Millionen Besuchern mit einem erheblichen Anteil auswärtiger Touristen aus, die mit Sonderzügen und mehr als 400 Bussen anreisten. Aufgrund der erwarteten Gesamtbesucherzahl hat das Oberverwaltungsgericht verfahrensfehlerfrei angenommen, dass an einem Adventssonntag mindestens mit dem Tagesdurchschnitt von 75 000 Besuchern zu rechnen war, der nach den Angaben in der Beschlussvorlage um ein Mehrfaches über der täglichen Besucherzahl sonstiger Großveranstaltungen in der Leipziger Innenstadt lag. Deshalb und wegen der touristischen Bedeutung des traditionsreichen Leipziger Weihnachtsmarktes durfte das Oberverwaltungsgericht die Annahme für vertretbar halten, der Weihnachtsmarkt werde an jedem der beiden Adventssonntage mehr Besucher anziehen, als ohne ihn allein wegen einer sonntäglichen Ladenöffnung ins Leipziger Zentrum kämen.
- 28 Da die Zahl potentieller sonntäglicher Ladenbesucher am selben Tag die Vergleichsgröße bildet, war die Vertretbarkeit nicht mit dem Vortrag der Antragstellerin zu werktäglichen Besucherzahlen in Frage zu stellen. Ihr Vorwurf, die Öffnungsregelung beruhe auf sachwidrigen fiskalischen Motiven, ist nach den vorinstanzlichen Feststellungen ebenfalls nicht berechtigt.

- 29 2. Die Öffnungsregelung konnte in ihrer Beschränkung auf den Ortsteil Zentrum sinnvoll bestehen bleiben. § 8 Abs. 1 Satz 4 SächsLadÖffG erlaubt ausdrücklich eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf bestimmte Ortsteile. Da diese eindeutig begrenzt sind, genügte die Beschränkung dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Die erforderliche Publizität wurde durch die Bekanntmachung gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO gewahrt. Die Öffnungsregelung für den Ortsteil Zentrum verstieß auch im Übrigen nicht gegen höherrangiges Recht. Das Aufrechterhalten der Teilregelung hatte keine gleichheitswidrige Benachteiligung der Verkaufsstelleninhaber außerhalb des Ortsteils Zentrum zur Folge. Wegen der rechtskräftigen Ablehnung des Normenkontrollantrags bezüglich der außerhalb des Zentrums gelegenen Ortsteile steht fest, dass diese nicht von der prägenden Wirkung des Weihnachtsmarktes erfasst wurden. Darin liegt ein sachlicher Grund für die Differenzierung.
- 30 3. Die den Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden Tatsachenfeststellungen rechtfertigen schließlich die Annahme der Vorinstanz, § 1 der Verordnung wäre mit Sicherheit auch ohne den nichtigen Teil erlassen worden, wenn die Antragsgegnerin die Teilnichtigkeit der Regelung erkannt hätte.
- 31 Allerdings kann dies nicht auf nachträgliche Bekundungen der Vertreterin der Antragsgegnerin im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht gestützt werden. Der mutmaßliche Wille des Normgebers ist nicht aufgrund nachträglicher subjektiver Erklärungen, sondern aufgrund objektiver Anhaltspunkte zu beurteilen, aus denen sich der Wille des Normgebers im Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift ergibt. Im Ergebnis trifft die Einschätzung seines mutmaßlichen Willens jedoch zu. Aus den Erläuterungen der Beschlussvorlage zum Geltungsbereich der Öffnungsregelung geht hervor, dass die Antragsgegnerin es bei Kenntnis der Teilnichtigkeit des § 1 der Verordnung vorgezogen hätte, die Regelung bezüglich der beiden Adventssonntage zumindest für den Ortsteil Zentrum als Veranstaltungsort des Leipziger Weihnachtsmarktes aufrechtzuerhalten, statt gänzlich auf eine Sonntagsöffnung im Advent 2017 zu verzichten. Sie verstand die Öffnungsregelung als Maßnahme der Wirtschafts- und Strukturförderung, die alle Verkaufsstelleninhaber im Stadtgebiet gleich behandeln, insbesondere aber die Leipziger City gegenüber Einkaufszentren "auf der grünen Wiese" fördern sollte. Ihre Berufung auf den Gleichheitssatz

ging von der rechtskräftig für fehlerhaft erklärten Annahme aus, die prägende Wirkung des Leipziger Weihnachtsmarktes erstreckte sich auf das gesamte Stadtgebiet. Hätte die Antragsgegnerin erkannt, dass der Weihnachtsmarkt keine Sonntagsöffnung außerhalb des Ortsteils Zentrum rechtfertigen konnte, wäre ihr bewusst geworden, dass in der Ungleichbehandlung der Verkaufsstelleninhaber außerhalb des Zentrums keine rechtswidrige Benachteiligung lag. Dann hätte sie mit Sicherheit den rechtmäßigen Teil der Öffnungsregelung erlassen, um ihr zentrales Anliegen der Innenstadtförderung rechtmäßig verwirklichen zu können.

32 Das gerichtliche Aufrechterhalten der Öffnungsregelung im verfahrensgegenständlichen, rechtmäßigen Umfang verletzt weder das Gewaltenteilungsgebot (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) noch das kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG). Entgegen dem angegriffenen Urteil folgt dies nicht etwa daraus, dass der Normgeber die verbliebene Teilregelung hätte aufheben und durch eine andere Regelung ersetzen können. Entscheidend ist vielmehr, dass die gerichtliche Reduktion des Anwendungsbereichs dem mutmaßlichen Willen des Normgebers Rechnung trägt. Der Gewaltenteilungsgrundsatz verlangt, dass der Wille des Normgebers und nicht der des Gerichts darüber entscheidet, ob eine teilrechtswidrige Regelung insgesamt oder nur im Umfang ihrer Rechtswidrigkeit ungültig sein soll. Dies hat das Oberverwaltungsgericht berücksichtigt. Sein Aufrechterhalten der rechtmäßigen Teilregelung respektiert den durch objektive Anhaltspunkte belegten Willen des Normgebers und beschränkt sich darauf, diejenigen Teilregelungen für unwirksam zu erklären, die nach seiner insoweit rechtskräftig gewordenen Entscheidung keinen Bestand haben konnten.

33 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. Held-Daab

Hoock

Dr. Keller

Dr. Rublack

Dr. Seegmüller