

Sachgebiet:

BVerwGE: ja  
Fachpresse: ja

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

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 3 Abs. 1, Art. 4, 6, 8, 9 Abs. 1 und 3, Art. 12 Abs. 1, Art. 28 Abs. 2, Art. 140
WRV	Art. 139
LadSchlG	§ 14
LadÖG BW	§ 3 Abs. 1 und 2, § 8 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 und 3

Titelzeile:

Verfassungskonforme Auslegung der Ermächtigung zu Sonntagsöffnungen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW

Leitsätze:

1. Eine gesetzliche Ermächtigung zu Sonntagsöffnungen genügt dem verfassungsrechtlich geforderten Mindestniveau des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV nicht schon, wenn sie die Zahl der jährlich zulässigen gebietsweiten Öffnungen auf drei beschränkt, aber eine vielfache Zahl räumlich beschränkter, abwechselnder Öffnungen im selben Gemeindegebiet zulässt.
2. Der Gesetzgeber darf nur zu Sonntagsöffnungen ermächtigen, die jeweils durch einen zureichenden Sachgrund von einem Gewicht getragen werden, das den zeitlichen und räumlichen Umfang der Öffnung rechtfertigt. Die Seltenheit einer zulässigen Sonntagsöffnung kann das Fehlen eines zureichenden Sachgrundes nicht ausgleichen.
3. Anlassbezogene Sonntagsöffnungen müssen sich stets als Annex zur anlassgebenden Veranstaltung darstellen. Sie dürfen nur zugelassen werden, wenn die dem zuständigen Organ bei der Entscheidung über die Sonntagsöffnung vorliegenden Informationen und die ihm sonst bekannten Umstände die schlüssige und nachvollziehbare Prognose erlauben, die Zahl der von der Veranstaltung selbst angezogenen Besucher werde größer sein als die Zahl derjenigen, die allein wegen einer Ladenöffnung am selben Tag - ohne die Veranstaltung - kämen (prognostischer Besucherzahlenvergleich; wie BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19 und 21 f.).
4. Anlassbezogene Sonntagsöffnungen müssen in der Regel auf das räumliche Umfeld der Anlassveranstaltung beschränkt werden. Dieses Umfeld wird durch die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung bestimmt und entspricht dem Gebiet, das durch das Veranstaltungsgeschehen selbst - und nicht allein durch den Ziel- und Quellverkehr



oder Werbemaßnahmen für die Veranstaltung - geprägt wird (Fortführung von BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 20).

Urteil des 8. Senats vom 22. Juni 2020 - BVerwG 8 CN 1.19

- I. VGH Mannheim vom 20. März 2019  
Az: VGH 6 S 325/17



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 8 CN 1.19  
VGH 6 S 325/17

Verkündet  
am 22. Juni 2020

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 22. Juni 2020  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Held-Daab,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Hooek,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rublack und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Seegmüller

für Recht erkannt:

Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 20. März 2019 wird geändert. Es wird festgestellt, dass § 1 der Satzung der Antragsgegnerin über das Offenhalten von Verkaufsstellen in H. anlässlich des "13. Historischen Handwerkermarktes" am 2. April 2017 und anlässlich des "14. Historischen Handwerkermarktes" am 18. März 2018 sowie jeweils anlässlich der "H. Herbstschau" am 15. Oktober 2017 und am 14. Oktober 2018 unwirksam war.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen.

## G r ü n d e :

### I

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen eine Satzung der Antragsgegnerin, die eine sonntägliche Öffnung von Verkaufsstellen im gesamten Stadtgebiet aus Anlass des 13. und des 14. Historischen Handwerkermarktes und der "H. Herbstschau" im Frühjahr und im Oktober 2017 und 2018 jeweils von 13 bis 18 Uhr erlaubte. Die Beschlussvorlage des Stadtrats erläuterte, die "H. Herbstschau" werde seit 1974 jährlich als Ausstellung von inzwischen 150 Firmen aus H. und den umliegenden Gemeinden des O. G. durchgeführt. Seit 2006 werde sie mit einer Sonntagsöffnung verbunden. Schon vorher habe sie zehntausende Besucherinnen und Besucher aus der gesamten Region angezogen. Der Historische Handwerkermarkt mit etwa 30 Ständen und einem Rahmenprogramm finde seit 12 Jahren in Verbindung mit einem verkaufsoffenen Sonntag in der Altstadt von H. statt. Er löse einen erheblichen Besucherstrom aus, der weit über das Gebiet der Kernstadt hinausreiche und die von der Sonntagsöffnung angezogenen Besucherzahlen deutlich übertreffen dürfte. Die Verkaufsstellen in den Teilorten sollten nicht schlechter gestellt werden als die in der Kernstadt. Es sei besser, sie in die beiden jährlichen Sonntagsöffnungen einzubeziehen, als weitere, teilortbezogene Sonntagsöffnungen zuzulassen.

- 2 Wegen der Sonntagsöffnungen im Jahr 2017 hat die Antragstellerin erfolglos um Eilrechtsschutz nachgesucht. Ihren Normenkontrollantrag hat sie nach Ablauf des Geltungszeitraums der angegriffenen Vorschrift umgestellt und begehrt, deren Unwirksamkeit nachträglich festzustellen.
  
- 3 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag der Antragstellerin abgewiesen. § 1 der Satzung vom 22. November 2016 habe den landesgesetzlichen Vorgaben entsprochen, die ihrerseits das verfassungsrechtliche Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewährleisten. Danach dürften Sonntagsöffnungen nur als erkennbare Ausnahmen aus einem Sachgrund zugelassen werden, der dem Sonntagsschutz gerecht werde und dazu diene, gleich- oder höherrangige Rechtsgüter zu wahren. § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg (LadÖG BW) stelle den Ausnahmecharakter von Sonntagsöffnungen durch das Erfordernis des Anlassbezugs sicher. Er lasse sonntägliche Ladenöffnungen nur wegen Veranstaltungen zu, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen und darum Anlass böten, die Öffnung der Verkaufsstellen freizugeben. Die anlassgebenden Veranstaltungen dürften gegenüber der Ladenöffnung nicht in den Hintergrund gedrängt werden, sondern müssten einen eigenen Aufenthaltzweck vor Ort rechtfertigen. Zugleich dürfe es sich in einer Gesamtschau nicht um reine Alibiveranstaltungen handeln. Insbesondere dürften sie nicht mit der - namentlich finanziellen - Unterstützung der Händler und mit deren Ladenöffnung stehen und fallen. Diesen Anforderungen hätten der Historische Handwerkermarkt und die "H. Herbstschau" in den Jahren 2017 und 2018 erfüllt. Allerdings sei die Prognose der Antragstellerin, der Historische Handwerkermarkt werde mehr Besucher anziehen als die gleichzeitige Ladenöffnung, nicht nachvollziehbar. Außerdem widerspreche die Erstreckung der vier Sonntagsöffnungen - auch - auf die außerhalb gelegenen Teilorte dem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten Regelerfordernis, die Ladenöffnung auf das räumliche Umfeld der Veranstaltung zu begrenzen. Eine Ausnahme wegen einer besonderen Ausstrahlungswirkung der Veranstaltungen komme nicht in Betracht. Dass die angegriffene Öffnungsregelung die revisionsgerichtlichen Anforderungen an den räumlichen Bezug und an die Besucherprognose verfehle, führe jedoch nicht zu ihrer Rechtswidrigkeit, weil diese Anforderungen über das verfassungsrechtlich Gebotene hinausgingen.

4 Mit ihrer Revision beruft sich die Antragstellerin auf die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und macht geltend, der verfassungsrechtliche Sonntagschutz sei sowohl bei der Auslegung der gesetzlichen Ermächtigung zur Sonntagsöffnung als auch bei deren Anwendung im Einzelfall zu berücksichtigen. Er begrenze die Berufsfreiheit der Händler und die Satzungsautonomie der Gemeinden.

5 Die Antragstellerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 20. März 2019 zu ändern und festzustellen, dass § 1 der Satzung der Antragsgegnerin vom 22. November 2016 über das Offenhalten von Verkaufsstellen in H. anlässlich des "13. Historischen Handwerkermarktes" am 2. April 2017 und anlässlich des "14. Historischen Handwerkermarktes" am 18. März 2018 sowie jeweils anlässlich der "H. Herbstschau" am 15. Oktober 2017 und am 14. Oktober 2018 unwirksam war.

6 Die Antragsgegnerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Sie verteidigt das angegriffene Urteil und führt im Einzelnen aus, § 8 LadÖG BW wahre das verfassungsrechtliche Mindestniveau des Sonntagschutzes, weil das gesetzliche Schutzkonzept weder offensichtlich ungeeignet noch völlig unzulänglich sei.

8 Die Beigeladenen haben zum Revisionsverfahren keine Stellung genommen.

## II

9 Die zulässige Revision der Antragstellerin, über die in Abwesenheit der ordnungsgemäß geladenen Beigeladenen zu 2 verhandelt und entschieden werden konnte (§ 102 Abs. 1 und 2 VwGO), ist begründet. Das angegriffene Urteil beruht auf der Verletzung von Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV und erweist sich nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 137 Abs. 1 Nr. 1, § 144 Abs. 4 VwGO).

- 10 1. Der Statthaftigkeit des Normenkontrollantrags gemäß § 47 Abs. 1 VwGO steht nicht entgegen, dass die angegriffene Vorschrift außer Kraft getreten ist. Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle können auch Vorschriften sein, deren Geltungsdauer nach der Antragstellung endete (BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2001 - 6 CN 1.01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 149 S. 68 f. und vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 19).
- 11 Ein Rechtsschutzinteresse an der Überprüfung solcher Vorschriften besteht, wenn ein vergangener Sachverhalt noch nach ihnen zu beurteilen ist oder wenn die Entscheidung der Antragstellerin sonst von Nutzen sein kann, etwa bei einem hinreichend wahrscheinlichen künftigen Erlass gleichartiger Normen (BVerwG, Urteile vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 13 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 12). Hier liegen beide Voraussetzungen vor. Von der Wirksamkeit der angegriffenen Vorschrift hängt ab, ob die vier Sonntagsöffnungen rechtmäßig und die mit ihnen verbundenen Beeinträchtigungen der Rechte der Antragstellerin aus Art. 9 Abs. 3 GG gerechtfertigt waren (zur Antragsbefugnis vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 10 f. m.w.N.). Außerdem ist davon auszugehen, dass die Antragsgegnerin das Verfahrensergebnis bei künftigen Regelungen zur Sonntagsöffnung aus Anlass der beiden jährlich wiederkehrenden Veranstaltungen beachten wird. Wegen der doppelten Funktion der Normenkontrolle als Rechtsschutz- und als objektives Prüfungsverfahren (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 1989 - 4 N 3.87 - BVerwGE 82, 225 <230 f.>) muss die Antragstellerin sich nicht darauf verweisen lassen, stets nur die jeweils jüngste Regelung anzugreifen.
- 12 2. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die angegriffene Satzungsbestimmung sei von § 8 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg (LadÖG BW) vom 14. Februar 2007 (GBl. BW 2007, 135) gedeckt, wird der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Sonn- und Feiertagsschutzes gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV nicht gerecht. Sie beruht auf einer Auslegung der landesgesetzlichen Ermächtigung, die dem verfassungsrechtlich geforderten Mindestniveau des Sonntagsschutzes nicht entspricht.



- 13 Die revisionsrechtliche Prüfung hat gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO von der vorinstanzlichen Auslegung und Anwendung des irrevisiblen Landesrechts auszugehen und nur zu beurteilen, ob diese mit revisiblem Recht in Einklang stehen. Irrevisibel sind nach § 137 Abs. 1 VwGO sowohl die angegriffene Satzungsregelung als auch deren Ermächtigungsgrundlage in § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW. Diese erweitert die in § 14 Ladenschlussgesetz (LadSchlG) enthaltene Aufzählung möglicher Anlässe für eine Sonntagsöffnung um örtliche Feste und ähnliche Veranstaltungen (vgl. LT-Drs. 14/674 S. 19 f.). Dem angegriffenen Urteil zufolge setzt § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW in Anlehnung an die früher übliche Auslegung des § 14 LadSchlG (dazu vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1989 - 1 B 153.89 - Buchholz 451.25 LadSchlG Nr. 27 S. 7) nur voraus, dass die jeweilige Anlassveranstaltung einen beträchtlichen Besucherstrom anzieht und gegenüber der Ladenöffnung nicht in den Hintergrund gedrängt wird, sondern einen eigenen Aufenthaltszweck vor Ort rechtfertigt; außerdem darf sie sich nicht als reine Alibiveranstaltung darstellen und insbesondere nicht mit der - namentlich finanziellen - Unterstützung der Händler und deren Ladenöffnung stehen und fallen. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, in dieser Auslegung sei § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV vereinbar, hält der revisionsrechtlichen Überprüfung nicht stand.
- 14 Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV schützt den Sonn- und Feiertag als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung. Er konkretisiert die Schutzpflichten aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG und dient der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips, weil er jedermann regelmäßige Ruhetage garantiert und den Schutz der Grundrechte verstärkt, deren Ausübung in besonderem Maße auf die synchrone Taktung des sozialen Lebens angewiesen ist, beispielsweise Art. 2 Abs. 2, Art. 6 Abs. 1, Art. 8 und Art. 9 Abs. 1 und 2 GG (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <77 f., 80 ff., 85 f.>).
- 15 Der Gesetzgeber ist gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV verpflichtet, den Sonn- und Feiertagsschutz entsprechend auszugestalten. Die Grenzen seines weiten Gestaltungsspielraums sind erst überschritten, wenn das gesetzliche Schutzkonzept offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich ist oder wenn es erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleibt. Das ist der Fall, wenn die gesetzliche Regelung das verfassungsrechtlich geforderte Mindestniveau des

Sonntagsschutzes unterschreitet (BVerfG, Urteile vom 10. Januar 1995 - 1 BvF 1/90, 1 BvR 342, 348/90 - BVerfGE 92, 26 <46> und vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <78 f., 84>). Um dieses Mindestniveau zu wahren, muss der Gesetzgeber die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Ausnahmen darf er nur aus zureichendem Sachgrund zur Wahrung gleich- oder höherrangiger Rechtsgüter zulassen; das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse (Shopping-Interesse) potenzieller Käufer genügen dazu nicht. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <87 f., 90 ff.>; BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 22, vom 17. Mai 2017 - 8 CN 1.16 - BVerwGE 159, 27 Rn. 16 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19 m.w.N.).

- 16 Danach genügt es nicht, die Zahl der jährlich zulässigen Sonn- und Feiertagsöffnungen (im Folgenden kurz: Sonntagsöffnungen) gesetzlich zu beschränken. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV sicherstellen, dass entsprechende Ermächtigungen nur Sonntagsöffnungen ermöglichen, die durch einen zureichenden Sachgrund im Sinne der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gerechtfertigt und für das Publikum am betreffenden Tag als Ausnahme von der sonntäglichen Arbeitsruhe zu erkennen sind. Eine Sonntagsöffnung darf nicht auf eine weitgehende Gleichstellung mit den Werktagen und ihrer geschäftigen Betriebsamkeit hinauslaufen (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <95>). Das gilt auch für Sonntagsöffnungen aus besonderem Anlass, zu denen Verkaufsoffnungen aus Anlass von örtlichen Veranstaltungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW gehören. Bei ihnen muss gewährleistet sein, dass die anlassgebende Veranstaltung - und nicht die Ladenöffnung - das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt. Daraus ergeben sich Grenzen für den zulässigen Umfang anlassbezogener Öffnungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <95 und 100>; BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 22 und 24 ff. sowie vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19 f.). Geht eine ge-

setzung über diese Grenzen hinaus, unterschreitet sie das verfassungsrechtlich geforderte Mindestniveau des Sonntagsschutzes, sofern sie nicht verfassungskonform ausgelegt werden kann.

- 17 Das angegriffene Urteil hält eine solche Auslegung des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW für entbehrlich, weil es die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit anlassbezogener Sonntagsöffnungen fehlerhaft konkretisiert. Es verkürzt das Regel-Ausnahme-Verhältnis auf die zeitliche Perspektive und verengt diese zusätzlich, indem es allein auf gebietsweite Sonntagsöffnungen abstellt (a). Auch die Voraussetzungen, unter denen es Anlassveranstaltungen als Sachgrund für eine Sonntagsöffnung anerkennt, tragen dem verfassungsrechtlichen Mindestniveau des Sonntagsschutzes nicht ausreichend Rechnung (b). Seine Einschätzung, seltene anlassbezogene Sonntagsöffnungen dürften unabhängig von der Ausstrahlungswirkung der Anlassveranstaltung auf das gesamte Gemeindegebiet erstreckt werden (c), vermag der Senat ebenso wenig zu teilen wie die Auffassung, Sonntagsöffnungen seien auch wegen Veranstaltungen zulässig, deren Anziehungskraft nicht größer sei als die der Ladenöffnung (d).
- 18 a) Mit der Annahme, § 8 Abs. 1 LadÖG BW wahre das Regel-Ausnahme-Verhältnis schon wegen der niedrigen Höchstzahl jährlich zulässiger gebietsweiter Sonntagsöffnungen und wegen der Begrenzung der sonntäglichen Öffnungszeiten, reduziert der Verwaltungsgerichtshof den Ausnahmecharakter der Sonntagsöffnung auf deren Seltenheit und Kürze. Die aus dem Regel-Ausnahme-Gebot abzuleitenden Grenzen zulässiger anlassbezogener Sonntagsöffnungen betreffen jedoch auch deren räumlichen und gegenständlichen Umfang. Je weitreichender die Freigabe der sonntäglichen Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet und die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ist, umso größer muss wegen der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein. Bei gebietsweiten und gegenständlich unbeschränkten Sonntagsöffnungen bedarf es besonders gewichtiger Gründe; Sachgründe von geringerem Gewicht können regelmäßig nur räumlich oder gegenständlich eng begrenzte Ladenöffnungen rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857,

2858/07 - BVerfGE 125, 39 <88 und 100>. ; BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 22).

- 19 In zeitlicher Hinsicht wendet das angegriffene Urteil das Ausnahmekriterium ebenfalls nicht fehlerfrei an. Es berücksichtigt lediglich die geringe Höchstzahl gebietsweiter Sonntagsöffnungen nach § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW und blendet die Möglichkeit einer Vervielfachung verkaufsoffener Sonntage durch fragmentierte Öffnungsregelungen gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 und 3 LadÖG BW aus. Diese Vorschriften darf der Senat gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO selbst auslegen, weil das angegriffene Urteil sich nicht zu ihnen verhält. Nach § 8 Abs. 2 Satz 3 LadÖG BW bezieht sich die zulässige Höchstzahl verkaufsoffener Sonntage nicht auf das Gemeindegebiet, sondern auf den gegebenenfalls nach § 8 Abs. 2 Satz 1 LadÖG BW auf bestimmte Bezirke zu begrenzenden räumlichen Geltungsbereich der jeweiligen Sonntagsöffnung. Schöpft eine Gemeinde die Höchstzahl für jeden der von ihr zu bestimmenden Bezirke (LT-Drs. 14/674 S. 20) ohne zeitliche Überschneidung aus, multipliziert sich die Zahl höchstens zulässiger Sonntagsöffnungen mit der Zahl dieser Bezirke. Wie das in der Revisionsverhandlung erörterte Beispiel der Landeshauptstadt Stuttgart zeigt, kann das zu 25 oder gar 28 verkaufsoffenen Sonntagen pro Jahr im Gebiet ein- und derselben Kommune führen (LT-Drs. 16/1364 S. 2 f., 10). Eine solche Ermächtigung zur Durchbrechung des Sonntagsschutzes an mehr als der Hälfte aller Sonntage ist nicht schon verfassungskonform, weil ein so genannter Flickenteppich abwechselnder Sonntagsöffnungen in einem Land wie Berlin hingenommen werden muss (dazu vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <100>). § 8 Abs. 2 Satz 1 und 3 LadÖG BW ermöglichen nämlich einen Flickenteppich in jeder einzelnen Gemeinde und erlauben ihr damit, das Regel-Ausnahme-Gebot zu unterlaufen.
- 20 b) Auch die Anforderungen, die das angegriffene Urteil an Anlassveranstaltungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW stellt, reichen nicht aus, das verfassungsrechtlich gebotene Mindestniveau des Sonntagsschutzes zu wahren. Sie gewährleisten nicht, dass die landesgesetzliche Ermächtigung Sonntagsöffnungen nur bei zureichendem Sachgrund von mindestens gleichem Rang wie dem des Sonntagsschutzes und nur bei Erkennbarkeit des Ausnahmecharakters der Ladenöffnung zulässt.

- 21 Aus den in § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW genannten Veranstaltungen ergeben sich regelmäßig nur Sachgründe von geringerem Gewicht, die lediglich entsprechend beschränkte Sonntagsöffnungen rechtfertigen können. Weder das Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber, die von der Anziehungskraft der Veranstaltung profitieren, noch das Shopping-Interesse potenzieller Kunden kommen als Sachgründe einer Sonntagsöffnung in Betracht (vgl. oben Rn. 15). Dem Versorgungsinteresse kommt angesichts der völligen Freigabe werktäglicher Öffnungszeiten (§ 3 Abs. 1 LadÖG BW) und der weitreichenden Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsöffnung, die nach §§ 4 bis 6 und 7 bis 9 LadÖG BW für dort näher bezeichnete Verkaufsstellen, Orte und Warengruppen gelten, kein nennenswertes Gewicht mehr zu. Das gilt erst recht, wenn bereits die Anlassveranstaltung dem Warenverkauf und der Bedarfsdeckung dient. Veranstaltungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW können daher nur Ladenöffnungen von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des betreffenden Sonntags rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <100>). Dazu muss die öffentliche Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung größer sein als die der Ladenöffnung und der dadurch ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit, sodass die Ladenöffnung als bloßer Annex der Veranstaltung erscheint (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 LS 2 und Rn. 23 f. und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19) und zugleich als anlassbedingte Ausnahme vom Sonntagsschutz erkennbar wird.
- 22 Die Voraussetzungen, unter denen der Verwaltungsgerichtshof eine Veranstaltung als zureichenden Sachgrund für eine Sonntagsöffnung anerkennt, bleiben hinter diesen Anforderungen zurück. Zieht eine in § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW genannte Veranstaltung einen beträchtlichen Besucherstrom an, schließt dies nicht aus, dass eine mit ihr verbundene Ladenöffnung gleiche oder sogar größere Anziehungskraft und öffentliche Wirkung entfaltet. Das weitere Erfordernis, die Ladenöffnung dürfe die Veranstaltung nicht in den Hintergrund drängen, wird im angegriffenen Urteil sogleich relativiert durch die Umschreibung, die Veranstaltung müsse einen eigenen Aufenthaltszweck vor Ort rechtfertigen. Damit scheiden nur Veranstaltungen, die sich als unselbstständiges Begleitprogramm einer Ladenöffnung darstellen, als Anlassveranstaltungen aus. Selbst

ohne die Relativierung wären Sonntagsöffnungen nicht nur als Annex zur anlassgebenden Veranstaltung zulässig, sondern schon bei gleichermaßen prägender Wirkung der Veranstaltung und der Ladenöffnung.

- 23 Der zusätzliche Ausschluss "reiner" Alibiveranstaltungen ist nicht geeignet, den Anwendungsbereich des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW auf Veranstaltungen zu beschränken, deren öffentliche Wirkung die einer gleichzeitigen Ladenöffnung übertrifft. Das Negativkriterium der Alibiveranstaltung grenzt nur evidente Missbrauchsfälle aus, ohne die Ermächtigung zu sonntäglichen Ladenöffnungen auf solche mit zureichendem Sachgrund zu beschränken. Überdies verkehrt es die Darlegungs- und Beweislast für die Zulässigkeit von Sonntagsöffnungen. Nach dem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis ist sie von demjenigen zu tragen, der eine Durchbrechung des Sonntagsschutzes zulässt, und nicht von denen, die sich auf den Schutz des Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV und der dadurch verstärkten Grundrechte berufen können.
- 24 c) Das angegriffene Urteil geht weiter unzutreffend davon aus, eine strenge Beschränkung der Höchstzahl gebietsweiter Sonntagsöffnungen lockere die Anforderungen an den Anlassbezug und lasse es zu, Sonntagsöffnungen unabhängig von der Ausstrahlungswirkung der anlassgebenden Veranstaltung auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken. Nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV setzt jede einzelne Sonntagsöffnung einen dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrund voraus, dessen Gewicht ausreicht, den zeitlichen, räumlichen und gegenständlichen Umfang der jeweiligen Sonntagsöffnung zu rechtfertigen. Danach kann die Seltenheit einer Sonntagsöffnung nicht das Fehlen eines ausreichend gewichtigen Sachgrundes ausgleichen. Sie rechtfertigt auch nicht, die Ladenöffnung auf Gebiete zu erstrecken, in denen der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen für die Öffentlichkeit nicht mehr zu erkennen ist. Um diese Erkennbarkeit zu gewährleisten, müssen anlassbezogene Sonntagsöffnungen in der Regel auf das räumliche Umfeld der Anlassveranstaltung beschränkt werden (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 20).
- 25 Zu erkennen ist der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen in dem räumlichen Bereich, der von der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung erfasst wird. Das

ist der Bereich, in dem die Veranstaltung das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt (VGH München, Beschluss vom 21. März 2018 - 22 NE 18.204 - juris Rn. 25, 28 f.). Die prägende Wirkung muss dabei von der Veranstaltung selbst und nicht nur von dem durch sie ausgelösten Ziel- und Quellverkehr ausgehen. Die Ausstrahlungswirkung erstreckt sich also nicht auf den gesamten Einzugsbereich der Veranstaltung und auch nicht auf alle vom Ziel- und Quellverkehr genutzten Verkehrswege und Parkflächen. Werbemaßnahmen oder Hinweisschilder in einem nicht vom Veranstaltungsgeschehen geprägten Bereich können den erforderlichen Bezug ebenfalls nicht vermitteln.

- 26 Ausnahmen vom Regelerfordernis der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung kommen beispielsweise bei mehrtägigen Großveranstaltungen von nationalem oder internationalem Rang in Betracht, wenn deren Besucher im gesamten Gebiet der Kommune untergebracht und versorgt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <98>).
- 27 Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die Ausstrahlungswirkung einer Veranstaltung rechtfertige eine (weitere) Ausnahme von der Beschränkung der Sonntagsöffnung auf deren Umfeld, dürfte ebenso wie seine Kritik an der strengen Handhabung der vermeintlichen Ausnahme auf ein Missverständnis zurückzuführen sein. Das dazu zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - (BVerwGE 164, 64) hatte die Frage, ob die Ausstrahlungswirkung des Leipziger Weihnachtsmarktes über den Stadtteil Zentrum hinausreichte, wegen der (Teil-)Rechtskraft der vorinstanzlichen Entscheidung bezüglich aller übrigen Stadtteile nicht zu prüfen. Es taugt daher nicht als Beleg für ein restriktives Verständnis des räumlichen Umfelds des Marktes und verwendet die Ausstrahlungswirkung auch nicht als Ausnahmekriterium.
- 28 d) Der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs, anlassbezogene Sonntagsöffnungen dürften auch zugelassen werden, wenn die Anlassveranstaltung absehbar keine größeren Besucherströme anziehe als die Ladenöffnung, kann der Senat sich nicht anschließen. Gelegentlich geäußerte Zweifel, ob ein prognostisches Überwiegen der von der Anlassveranstaltung - und nicht von der Ladenöffnung - angezogenen Besucherzahlen eine notwendige Voraussetzung ihrer

prägenden Wirkung sei (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 25. April 2019 - 4 B 517/19.NE - juris Rn. 35 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Juli 2019 - OVG 1 S 62.19 - juris Rn. 15 f.), hält er für unbegründet.

- 29 Wie oben dargelegt, lässt Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV eine anlassbezogene Sonntagsöffnung nur als Annex zur anlassgebenden Veranstaltung zu. Davon kann nur die Rede sein, wenn die für die Prägekraft entscheidende öffentliche Wirkung der Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung. Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab. Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Ladenöffnung ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits. Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung kaum anders als durch einen prognostischen Besucherzahlenvergleich beurteilen (VGH München, Urteil vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - juris LS 3 und Rn. 57; zu alternativen Kriterien sogleich unter Rn. 32). Diesem Prüfungsansatz hat sich die ganz überwiegende berufungsgerichtliche Rechtsprechung angeschlossen (vgl. etwa VGH München, Urteile vom 18. Mai 2016 - 22 N 15.1526 - juris Rn. 32 f. und vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - juris LS 3 und Rn. 57; OVG Weimar, Urteil vom 22. September 2016 - 3 N 182/16 - juris LS 5 und Rn. 53 und Beschluss vom 20. April 2016 - 3 EN 222/16 - juris Rn. 24; OVG Magdeburg, Beschluss vom 25. November 2016 - 1 M 152/16 - juris Rn. 11; OVG Bautzen, Urteile vom 31. August 2017 - 3 C 9/17 - juris Rn. 44 m.w.N. und vom 13. November 2019 - 6 C 7/19 - juris Rn. 37; OVG Koblenz, Beschluss vom 24. Oktober 2018 - 6 B 11337/18 - juris Rn. 9; OVG Lüneburg, Beschlüsse vom 5. Mai 2017 - 7 ME 31/17 - juris Rn. 10 und 19 und vom 1. November 2019 - 7 ME 56/19 - juris Rn. 8; ebenso für die frühere und die aktuelle brandenburgische Sonntagsöffnungsregelung OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. Juni 2017 - OVG 1 S 26.17 - juris Rn. 43 f. und Urteil vom 22. Juni 2018 - OVG 1 A 1.17 - juris Rn. 37 f.; hinsichtlich der Berliner Regelung hält es die dazu ergangene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für abschließend, vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. Juli 2019 - OVG 1 S 62.19 - juris LS 1 und Rn. 6).



- 30 Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin stellt der prognostische Besucherzahlenvergleich keine überzogenen oder praktisch unerfüllbaren Anforderungen an kommunale Normgeber oder Behörden. Er knüpft an das überkommene, allgemein anerkannte Erfordernis eines von der Veranstaltung selbst angezogenen beträchtlichen Besucherstroms an und ergänzt es um die Anforderung, dass dieser Besucherstrom größer sein muss als der von der Ladenöffnung angezogene. Der prognostische Vergleich ist erforderlich, weil die Voraussetzungen der Rechtfertigung einer Sonntagsöffnung im Zeitpunkt ihrer Freigabe beurteilt werden müssen. Hinsichtlich der von der Veranstaltung angezogenen Besucherströme war eine Prognose schon nach der früheren Rechtsprechung anzustellen. Auch der Verwaltungsgerichtshof hält daran fest, ohne dass insoweit praktische Probleme geltend gemacht würden. Dass es schwieriger sein sollte, die von einer Ladenöffnung angezogenen Besucherzahlen abzuschätzen, wurde weder festgestellt noch vorgetragen. Wegen der Möglichkeit, auf Erfahrungswerte und Erhebungen der Verkaufsstelleninhaber zum werktäglichen Ladenbesuch zurückzugreifen (so bereits BVerwG, Urteil vom 22. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25), wären solche Schwierigkeiten auch nicht nachvollziehbar.
- 31 Die konkreten Anforderungen an die prognostische Beurteilung und der Maßstab für ihre Kontrolle werden durch die Notwendigkeit bestimmt, den Annexcharakter der anlassbezogenen Sonntagsöffnung zu überprüfen, und gehen nicht über das dazu Erforderliche hinaus. So ist bereits geklärt, dass die Prognose weder explizit vorgenommen noch dokumentiert werden muss; selbstständige Verfahrenspflichten sind insoweit aus revisiblem Recht nicht begründbar. Erforderlich ist nur, dass die dem zuständigen Organ bei der Entscheidung über die Sonntagsöffnung vorliegenden Informationen und die ihm sonst bekannten Umstände die schlüssige und nachvollziehbare Prognose erlauben, die Zahl der von der Veranstaltung selbst angezogenen Besucher werde größer sein als die Zahl derjenigen, die allein wegen einer Ladenöffnung am selben Tag - ohne die Veranstaltung - kämen (BVerwG, Urteile vom 22. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 LS 2 und Rn. 25 sowie vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 21 ff.).

- 32 Der Kritik am prognostischen Besucherzahlenvergleich ist zuzugeben, dass die öffentliche Wirkung einer Veranstaltung nicht ausschließlich nach ihrer Anziehungskraft auf Besucher zu bestimmen ist. Andere Kriterien wie ihre äußere Gestaltung, etwa in Form von Ausstattung, Dekoration und Darbietungen, erlauben jedoch keine vergleichbar transparente, objektivierbare Beurteilung. Soweit sie als Anknüpfungstatsachen für die Beurteilung der Anziehungskraft der Veranstaltung in Betracht kommen, fließen sie ohnedies bereits in den prognostischen Besucherzahlenvergleich mit ein. Die Rationalität und Transparenz dieses Vergleichs trägt zur Rechtssicherheit bei und gewährleistet, dass die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonntagsöffnung eingehalten werden.
- 33 e) Die Grundrechte der von einer Sonntagsöffnung Begünstigten stehen dieser Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Mindestniveaus des Sonntagschutzes in Bezug auf anlassbezogene Verkaufsstellenöffnungen nicht entgegen.
- 34 Aus der Berufsfreiheit der Verkaufsstelleninhaber gemäß Art. 12 Abs. 1 GG und aus der allgemeinen Handlungsfreiheit potenzieller Kunden gemäß Art. 2 Abs. 1 GG folgt kein Anspruch auf weitergehende anlassbezogene Sonntagsöffnungen als die danach zulässigen. Dass das Umsatzinteresse der Händler und das Shopping-Interesse potenzieller Käufer keine Sonntagsöffnung rechtfertigen können, hindert den Gesetzgeber zwar nicht, einem zunehmenden Interesse am Shopping als Freizeitvergnügen Rechnung zu tragen. Selbst wenn der Sonntagsverkauf schon deshalb als "Arbeit für den Sonntag" zu qualifizieren wäre, müsste der Schutz der sonntäglichen Arbeitsruhe aber nicht gegenüber den Grundrechten der Händler und ihrer potenziellen Kunden zurücktreten (BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 - BVerfGE 111, 10 <53>).
- 35 Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV entzieht Sonn- und Feiertage grundsätzlich der werktäglichen Geschäftigkeit. Damit beschränkt er die Berufsausübungsfreiheit der Händler und die allgemeine Handlungsfreiheit potenzieller Käufer mit der Konsequenz, dass aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG kein Recht auf ein sonntägliches Verfolgen von Umsatz- und Erwerbsinteressen herzuleiten ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004 - 1 BvR 636/02 - BVerfGE 111, 10

<52 f.>). Im Verhältnis zu Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG kommt dem Sonntagsschutz und den durch ihn verstärkten Grundrechten aller von einer Sonntagsöffnung Betroffenen (Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 6 Abs. 1 und Art. 8 und 9 GG) umso größeres Gewicht zu, je weitergehend die werktägliche Ladenöffnung freigegeben ist (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <85, 92>). Da deren Freigabe häufigere Spät- und Nacharbeit der Beschäftigten nach sich zieht, ist der Sonntag als einziger verbleibender Tag synchroner Arbeitsruhe von herausragender Bedeutung. Das gilt besonders für den Einzelhandel, in dem viele Personen mit Familienangehörigen beschäftigt sind (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <92>; OVG Magdeburg, Beschluss vom 25. November 2016 - 1 M 152/16 - juris Rn. 3 f.). In Baden-Württemberg hat der Gesetzgeber die werktäglichen Öffnungszeiten völlig freigegeben, damit Einzelhändler den Strukturveränderungen durch eine Anpassung der Öffnungszeiten an den Kundenbedarf begegnen und diese beliebig ausdehnen oder in deren Freizeit verlegen können (LT-Drs. 14/674 S. 14 f.). Damit hat er den Verkaufsstelleninhabern ermöglicht, ihren Kunden schon werktags die gewünschte, freizeitbetonte Einkaufsatmosphäre und eingehende Beratung zu bieten.

- 36 Die geltend gemachten Schwierigkeiten stationärer Einzelhändler, sich gegenüber dem Online-Handel zu behaupten, gebieten keine restriktivere Konkretisierung des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV. Art. 12 Abs. 1 GG vermittelt kein Recht auf Schutz vor Konkurrenz, sondern nur ein Recht auf Teilnahme am Wettbewerb im jeweiligen rechtlichen Rahmen. Wegen der grundlegend verschiedenen tatsächlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Online-Handels liegt auch keine sachwidrige Ungleichbehandlung der Verkaufsstelleninhaber vor (BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 Rn. 171).
- 37 Soweit die in den Teilorten ansässigen Verkaufsstelleninhaber nicht schon von einer Freigabe der Sonntagsöffnung gemäß §§ 4 ff. LadÖG BW profitieren, gebietet Art. 3 Abs. 1 GG nicht, sie stets in - jedenfalls seltene (vgl. oben Rn. 24) - anlassbezogene Sonntagsöffnungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW einzubeziehen. Die räumliche Beschränkung einer solchen Öffnung auf die Alt-

oder Kernstadt ist bei Anlassveranstaltungen mit entsprechend begrenzter Ausstrahlungswirkung sachlich gerechtfertigt, weil der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen für die Öffentlichkeit nur dort, aber nicht in den außerhalb gelegenen Teilorten erkennbar ist. § 8 Abs. 2 LadÖG BW ermöglicht gerade in solchen Fällen, eine dem Sachgrund angemessene, begrenzte Sonntagsöffnung zuzulassen. Er ist also auch bei konsequenter Anwendung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses und des Erfordernisses eines zureichenden Sachgrundes nicht funktionslos.

- 38 Die Annahme, eine gebietsweite Erstreckung von Sonntagsöffnungen über die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung hinaus optimiere den Sonntagsschutz im Vergleich zu lokal begrenzten Öffnungen, trifft nicht zu. Eine der Ausstrahlungswirkung angemessene Beschränkung der Sonntagsöffnung wegen einer nur auf die Kernstadt ausstrahlenden Veranstaltung schützt die Arbeitsruhe in den außerhalb gelegenen Teilorten, die bei einer gebietsweiten Erstreckung beeinträchtigt würde. Eine gleiche oder stärkere Beeinträchtigung durch lokal begrenzte Sonntagsöffnungen entstünde dort nur, wenn in jedem dieser Teilorte an mindestens zwei Sonntagen Veranstaltungen von einer Anziehungskraft stattfänden, die lokale Sonntagsöffnungen rechtfertigte. Das ergibt sich weder aus den Feststellungen der Vorinstanz noch aus dem Vortrag der Beteiligten. Außerdem könnte eine solche Fragmentierung des Sonntagsschutzes im Gemeindegebiet zu einem Verstoß gegen das Regel-Ausnahme-Gebot führen.
- 39 f) Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich kein Recht der Kommunen, anlassbezogene Sonntagsöffnungen ohne zureichenden Sachgrund zuzulassen oder unabhängig von der Ausstrahlungswirkung der Anlassveranstaltung auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken. Das Recht, die örtlichen Angelegenheiten eigenverantwortlich zu regeln, wird gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG nur im Rahmen der Gesetze gewährleistet, die ihrerseits dem Sonntagsschutz gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV gerecht werden müssen. Daher ermächtigt und verpflichtet § 8 Abs. 2 Satz 1 LadÖG BW in der gebotenen verfassungskonformen Auslegung zu einer Beschränkung der Sonntagsöffnung, die sicherstellt, dass deren räumlicher und gegenständlicher Umfang nicht über den hinausgeht, der noch durch den jeweiligen Sachgrund zu rechtfertigen ist.

- 40 3. Das angegriffene Urteil erweist sich nicht aus anderen Gründen als richtig. In der gebotenen, das Mindestniveau des Sonntagsschutzes gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV während der verfassungskonformen Auslegung deckt § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW die angegriffene Satzungsregelung nicht.
- 41 a) § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW bedarf einer verfassungskonformen Auslegung, um den oben unter 2. erläuterten verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an anlassbezogene Sonntagsöffnungen zu genügen. Er ist einer solchen Auslegung auch zugänglich. Insoweit gilt nichts anderes als für § 14 LadSchlG, dem er nachgebildet ist (zu § 14 LadSchlG vgl. BVerwG, Urteil vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 21, 24 ff.; VGH München, Urteil vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - juris LS 3 und Rn. 32 ff.). Dass § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW dessen Aufzählung möglicher Anlässe um örtliche Feste und ähnliche Veranstaltungen erweitert, beeinflusst weder das verfassungsrechtlich begründete Erfordernis einer den Sonntag prägenden Wirkung solcher Veranstaltungen, noch ändert es etwas daran, dass die Ladenöffnung nur Annex der Veranstaltung sein darf. Dem Einwand, die Rechtsprechung zu anlassbezogenen Sonntagsöffnungen sei nicht auf die baden-württembergische Regelung übertragbar, vermag der Senat nicht zu folgen. Diese Rechtsprechung konkretisiert verfassungsrechtliche Vorgaben, die für alle landesgesetzlichen Ermächtigungen zu anlassbezogenen Sonntagsöffnungen gelten. Dem Landesgesetzgeber steht es frei, sich im Rahmen seines verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielraums für ein anderes Schutzkonzept und andere Voraussetzungen einer Sonntagsöffnung zu entscheiden. Lässt er jedoch Sonntagsöffnungen aus Anlass bestimmter Veranstaltungen zu, muss er diese Ermächtigung an den verfassungsrechtlichen Anforderungen an anlassbezogene Sonntagsöffnungen messen lassen.
- 42 Entgegen dem angegriffenen Urteil und der Auffassung der Antragsgegnerin verdoppelt die verfassungskonforme Auslegung des § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 LadÖG BW nicht die Anforderungen, die sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV ergeben. Sie berücksichtigt nur, dass der verfassungsrechtliche Sonntagsschutz sich nicht im Schutzauftrag an den Gesetzgeber erschöpft. Er verpflichtet auch die Rechtsanwender, das verfassungsrechtliche Mindestniveau des Sonntagsschutzes bei der Auslegung und Anwendung der zur Ausgestaltung des Schutzkonzepts erlassenen gesetzlichen Regelungen zu beachten (BVerfG,

Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <78 f., 84>; BVerwG, Urteil vom 6. Mai 2020 - 8 C 5.19 - Rn. 15 und 17 [zur Veröffentlichung in BVerwGE vorgesehen]). Dies verpflichtet dazu, das Mindestschutzniveau unterschreitende Öffnungsregelungen verfassungskonform auszulegen, soweit dies möglich ist.

- 43 Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber sich dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV und der aus dem Vorbehalt des Gesetzes folgenden Verpflichtung, alle wesentlichen, grundrechtsrelevanten Elemente des Sonntagsschutzes selbst zu regeln, nicht durch Delegation an die Exekutive entziehen darf. Deshalb muss schon die gesetzliche Ermächtigung zu Sonntagsöffnungen - und gegebenenfalls deren verfassungskonforme Auslegung - sicherstellen, dass jede Sonntagsöffnung dem Regel-Ausnahme-Gebot genügt, durch einen zureichenden Sachgrund gerechtfertigt wird und als Ausnahme vom Grundsatz der sonntäglichen Arbeitsruhe erkennbar bleibt. Ermessensermächtigungen werden dadurch nicht ausgeschlossen. Sie müssen sich aber in diesem verfassungsrechtlich vorgezeichneten Rahmen halten und von der Exekutive verfassungskonform angewendet werden. Das kann diese im Einzelfall dazu verpflichten, von einer Befugnis zur räumlichen oder gegenständlichen Begrenzung der Öffnung Gebrauch zu machen, damit der Umfang der Sonntagsöffnung noch dem Gewicht des sie rechtfertigenden Sachgrundes entspricht.
- 44 b) Danach gestattete § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW keine gebietsweite Sonntagsöffnung anlässlich des Historischen Handwerkermarktes in den Jahren 2017 und 2018. Nach den revisionsrechtlich bindenden Tatsachenfeststellungen des Verwaltungsgerichtshofs (§ 137 Abs. 2 VwGO) erfasste die Ausstrahlungswirkung des Historischen Handwerkermarktes allenfalls die Kernstadt, nicht jedoch die in die Sonntagsöffnung einbezogenen Teilorte. Unabhängig davon war die Prognose, der Historische Handwerkermarkt werde mehr Besucher anziehen als die gleichzeitige gebietsweite Sonntagsöffnung, nach den vorinstanzlichen Tatsachenfeststellungen nicht nachvollziehbar und plausibel.

- 45 c) Diese Feststellungen tragen auch nicht die Annahme, die Sonntagsöffnung anlässlich der "H. Herbstschau" habe 2017 und 2018 auf die bis zu 6 km entfernt liegenden Teilorte erstreckt werden dürfen. Das Veranstaltungsgeschehen der Ausstellung, die in einem Teilbereich der Kernstadt in fünf Gewerbehallen und auf dem dazwischenliegenden Gelände stattfand, strahlte nicht bis dorthin aus. Das öffentliche Bild des Sonntags wurde in diesen Teilorten nicht durch die Herbstschau geprägt; ein Bezug der Sonntagsöffnung zum Ausstellungsgeschehen war in den Teilorten nicht erkennbar. Dass auch Einwohner der Teilorte die Ausstellung besuchten und deren Ziel- und Quellverkehr die Teilorte durchquerte, reicht dazu nicht aus. Einzugsbereich und Ausstrahlungswirkung sind nicht deckungsgleich.
- 46 Eine ausnahmsweise Ausdehnung der Sonntagsöffnung über die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung hinaus ist auch nicht mit deren Bedeutung für die Gemeinde zu rechtfertigen. Damit wird die Wichtigkeit der "H. Herbstschau" für die Antragstellerin, die Veranstalter sowie die Teilnehmer und Besucher nicht in Abrede gestellt. Nach den oben dargelegten Grundsätzen rechtfertigt eine Veranstaltung von regionaler Bedeutung, deren Besucher nicht im gesamten Gemeindegebiet untergebracht und versorgt werden, aber noch keine von der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung unabhängige, gebietsweite Sonntagsöffnung auch in Bereichen, in denen für die Öffentlichkeit kein Bezug zum Veranstaltungsgeschehen mehr erkennbar ist.
- 47 4. Der Senat kann gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache selbst entscheiden, weil die vorinstanzlichen Tatsachenfeststellungen eine abschließende Beurteilung ermöglichen. Danach war die gebietsweite Freigabe der Sonntagsöffnung durch die angegriffene Satzungsbestimmung bezüglich jeder der vier Anlassveranstaltungen rechtswidrig und unwirksam. Die angegriffene Vorschrift kann nicht teilweise aufrechterhalten werden, weil dies dem vom Verwaltungsgerichtshof festgestellten Willen des Normgebers widerspräche. Zwar wäre eine auf die Kernstadt beschränkte Freigabe der Sonntagsöffnung aus Anlass der "H. Herbstschau", zu deren Gunsten ein nachvollziehbarer und schlüssiger prognostischer Besucherzahlenvergleich vorlag, nach § 8 Abs. 1 Satz 1 und

Abs. 2 Satz 1 LadÖG BW zulässig gewesen. Die Antragsgegnerin wollte die Freigabe jedoch nicht auf einen Teil des Gemeindegebiets beschränken, sondern legte Wert darauf, alle Verkaufsstellen in diesem Gebiet einzubeziehen.

48 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 3, § 162 Abs. 3 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