



## Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Günther Knoblauch SPD**  
vom 12.11.2015

### Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage

In Bayern gilt das Ladenschlussgesetz des Bundes. Demnach dürfen Verkaufsstellen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen geöffnet sein. Diese Tage werden von der Landesregierung oder den von ihr bestimmten Stellen durch Rechtsverordnung freigegeben.

Ich frage die Staatsregierung:

1. a) Was versteht die Staatsregierung unter „Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“?  
b) Wie groß ist der Handlungs- und Ermessensspielraum der freigebenden Stellen hinsichtlich der Definition von „Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“?  
c) Was versteht die Staatsregierung unter einem „bedeutenden“ Besucherstrom, der eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen begründen würde?
2. a) Was fällt unter die Definition „Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen“ (bitte mit Beispielen)?  
b) Was fällt nicht unter die Definition „Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen“ (bitte mit Beispielen)?  
c) Wie wird hier eine Abgrenzung vorgenommen?
3. a) Wo musste bisher die Aufsichtsbehörde einschreiten hinsichtlich der Festlegung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen?  
b) Was waren jeweils die Gründe für das Einschalten der Aufsichtsbehörde?  
c) Wie wurden die Entscheidungen jeweils begründet?
4. a) Wo kam es zu Gerichtsverfahren hinsichtlich verkaufsoffener Sonn- und Feiertage?  
b) Was waren die jeweiligen Gründe für das Gerichtsverfahren?  
c) Wie wurde die Bescheidung der jeweiligen Fälle begründet?
5. Welche Fälle sind der Staatsregierung bekannt mit ähnlicher Ausgangslage, aber unterschiedlichem Verhalten der jeweiligen Aufsichtsbehörde in Bezug auf Sonn- und Feiertage (bitte mit detaillierter Angabe zu Ort, Anlass und Begründung der Entscheidung)?
6. Welche Fälle sind der Staatsregierung bekannt mit ähnlicher Ausgangslage, in denen es zu einem unterschiedlichen Ausgang des Gerichtsverfahrens kam in Bezug auf Sonn- und Feiertage (bitte mit detaillierter Angabe zu Ort, Anlass und Begründung der Entscheidung)?
7. a) Welche Möglichkeiten sieht die Staatsregierung hinsichtlich der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen an Sonn- und Feiertagen?  
b) Welche Überlegungen gibt es vonseiten der Staatsregierung, für gleiche Wettbewerbsbedingungen an Sonn- und Feiertagen zu sorgen?  
c) Wie bewertet die Staatsregierung die in Bayern geltende Regelung in Bezug auf verkaufsoffene Sonn- und Feiertage und die Kopplung an Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen im Vergleich zu den anderen Bundesländern?
8. a) Womit begründet die Staatsregierung, dass Bayern als einziges Bundesland in Deutschland kein eigenes Ladenschlussgesetz hat, obgleich dies seit der Föderalismusreform 2006 möglich wäre?  
b) Welche Chancen und Risiken sieht die Staatsregierung in einem eigenen bayerischen Ladenschlussgesetz?  
c) Welche Überlegungen gibt es vonseiten der Staatsregierung hinsichtlich eines eigenen Ladenschlussgesetzes für Bayern?

## Antwort

**des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration**  
vom 30.11.2015

### Vorbemerkung

Rechtsgrundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen, die die Ladenöffnung aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen zulassen, ist § 14 Ladenschlussgesetz (LadSchlG). Gemäß Ziffer 8.3 der Anlage zur Verordnung über gewerbeaufsichtliche Zuständigkeiten (ZustV-GA) liegt die Zuständigkeit für den Erlass solcher Rechtsverordnungen bei den Gemeinden.

Um einen einheitlichen Vollzug zu wahren, hat das damalige Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (StMAS) am 10.11.2004 Vollzugshinweise er-

lassen, die die Tatbestandsvoraussetzungen von § 14 LadSchlG konkretisieren.

1. a) **Was versteht die Staatsregierung unter „Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“?**
2. a) **Was fällt unter die Definition „Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen“ (bitte mit Beispielen)?**
- b) **Was fällt nicht unter die Definition „Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen“ (bitte mit Beispielen)?**
- c) **Wie wird hier eine Abgrenzung vorgenommen?**

Märkte und Messen im Sinne von § 14 Abs. 1 LadSchlG sind solche Veranstaltungen, die die Voraussetzungen der §§ 64 und 68 Gewerbeordnung (GewO) erfüllen, nach § 69 GewO festgesetzt sind und einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen.

Gem. § 64 Abs. 1 GewO ist eine Messe eine zeitlich begrenzte, im Allgemeinen regelmäßig wiederkehrende Veranstaltung, auf der eine Vielzahl von Ausstellern das wesentliche Angebot eines oder mehrerer Wirtschaftszweige ausstellt und überwiegend nach Muster an gewerbliche Wiederverkäufer, gewerbliche Verbraucher oder Großabnehmer vertreibt. Bekannte Beispiele für Messen in Bayern sind die Bauma in München oder die Consumenta in Nürnberg.

Hinsichtlich der Märkte gem. § 68 GewO wird unterschieden nach Spezialmärkten (§ 68 Abs. 1 GewO) und Jahrmärkten (§ 68 Abs. 2 GewO). Beiden Märkten ist gemein, dass es sich um regelmäßig in größeren Zeitabständen wiederkehrende, zeitlich begrenzte Veranstaltungen handelt. Der Unterschied besteht darin, dass auf einem Spezialmarkt lediglich bestimmte Waren, auf einem Jahrmarkt Waren aller Art feilgehalten werden dürfen. Auf beiden Märkten dürfen gem. § 68 Abs. 3 Satz 1 GewO auch Tätigkeiten im Sinne des § 60b Abs. 1 GewO ausgeübt werden, d. h. es dürfen auch unterhaltende Tätigkeiten angeboten werden. Beispiele für Jahrmärkte sind der Gillamoos in Abensberg und die Regensburger Dult, auf denen sowohl Waren als auch unterhaltende Tätigkeiten angeboten werden.

Eine „ähnliche Veranstaltung“ gem. § 14 Abs. 1 LadSchlG liegt nach den Vollzugshinweisen des Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) nur dann vor, wenn diese einen beträchtlichen Besucherstrom anzieht und daher Anlass bietet, die Offenhaltung von Verkaufsstellen abweichend von den allgemeinen Ladenschlusszeiten freizugeben. Maßgebend ist nach den Vollzugshinweisen des Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration (StMAS) dabei, ob die Veranstaltung im Rahmen einer sachgerechten Vorausschau nach äußerem Erscheinungsbild, objektivem Gewicht und überörtlicher Bedeutung geeignet erscheint, einen beträchtlichen Besucherstrom auszulösen. Dabei wird das Bedürfnis nach Offenhaltung der Verkaufsstellen umso größer sein, je mehr auswärtige Besucher die Veranstaltung besuchen. Inhaltlich könnte eine „ähnliche Veranstaltung“ z. B. einen kulturellen, sportlichen oder religiösen Anlass zum Gegenstand haben, wobei aber auch Volksfeste gem. § 60 b GewO oder Ausstellungen gem. § 65 GewO als ähnliche Veranstaltungen in Betracht kommen können.

Im Umkehrschluss folgt aus dem Vorstehenden, dass Veranstaltungen, die nicht die erwähnten Voraussetzungen erfüllen, nicht unter „Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen“ im Sinne von § 14 Abs. 1 LadSchlG subsumiert werden können. Hierzu zählen insbesondere Kleinstmärkte, die lediglich pro forma errichtet werden, um einen Anlass für die Verkaufsoffnung an Sonn- und Feiertagen zu ge-

nerieren. Immer dann, wenn die Frage, ob ein Markt, eine Messe oder eine ähnliche Veranstaltung geeignet ist, einen beträchtlichen Besucherstrom anzuziehen, verneint werden muss, fällt die entsprechende Veranstaltung nicht unter § 14 LadSchlG.

- b) **Wie groß ist der Handlungs- und Ermessensspielraum der freigebenden Stellen hinsichtlich der Definition von „Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen“?**

Bei der Beurteilung, ob ein Markt oder eine Messe vorliegt, wird der Handlungs- und Beurteilungsspielraum der Gemeinden durch den Hinweis in den Vollzugshinweisen auf die §§ 64 und 68 GewO eingeschränkt. Es genügt mithin nicht, eine Veranstaltung lediglich als Markt oder Messe zu deklarieren, vielmehr müssen die Tatbestandsmerkmale der genannten Normen der GewO vorliegen. Da insbesondere die Einordnung einer Veranstaltung als „ähnliche Veranstaltung“ im Sinne von § 14 Abs. 1 LadSchlG Gelegenheit zu einer allzu großzügigen Anwendung des § 14 Abs. 1 LadSchlG bieten könnte, wird durch die Vollzugshinweise zu § 14 LadSchlG der Anwendungsbereich in Bezug auf „ähnliche Veranstaltungen“ klar definiert, wie aus der vorstehenden Antwort hervorgeht.

- c) **Was versteht die Staatsregierung unter einem „beträchtlichen“ Besucherstrom, der eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen begründen würde?**

Ab wann ein beträchtlicher Besucherstrom vorliegt, hängt vom konkreten Einzelfall ab und ist insbesondere auch von der Größe der betreffenden Gemeinde abhängig. Ein beträchtlicher Besucherstrom in einer Kleinstadt wird sich zahlenmäßig deutlich von einem beträchtlichen Besucherstrom in einer Großstadt unterscheiden. Insbesondere bei erstmaligen Veranstaltungen ist eine fundierte Prognose hinsichtlich des zu erwartenden Besucherstroms erforderlich, um eine Rechtsverordnung gem. § 14 LadSchlG rechtfertigen zu können.

3. a) **Wo musste bisher die Aufsichtsbehörde einschreiten hinsichtlich der Festlegung von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen?**

- b) **Was waren jeweils die Gründe für das Einschalten der Aufsichtsbehörde?**

- c) **Wie wurden die Entscheidungen jeweils begründet?**

Die Gemeinden und Kreisverwaltungsbehörden sind nicht verpflichtet, Statistiken bezüglich der Rechtsverordnungen gem. § 14 LadSchlG zu führen oder über die diesbezüglichen Verfahren zu berichten. Es ist daher nicht möglich, konkrete Fallzahlen zu nennen. Folgende Einzelfälle sind jedoch bekannt:

- Mit Bescheid vom 01.04.2010 beanstandete das Landratsamt (LRA) München eine Verordnung gem. § 14 LadSchlG der Stadt Aschheim. Nach Ansicht des LRA München lag kein beträchtlicher Besucherstrom vor und es konnte im Vorfeld auch nicht von einem beträchtlichen Besucherstrom ausgegangen werden.
- Das LRA München wies die Stadt Kirchheim mit Bescheid vom 06.04.2011 an, eine Verordnung gem. § 14 LadSchlG für einen am 10.04.2011 geplanten Markt nicht oder nur in modifizierter Form bekannt zu machen, da nach Ansicht des LRA München in diesem Fall teilweise der räumliche Bezug zum Marktgeschehen nicht mehr gegeben war.

4. a) **Wo kam es zu Gerichtsverfahren hinsichtlich verkaufsoffener Sonn- und Feiertage?**  
 b) **Was waren die jeweiligen Gründe für das Gerichtsverfahren?**  
 c) **Wie wurde die Bescheidung der jeweiligen Fälle begründet?**

Es sind folgende Fälle bekannt:

- Unwirksamkeitserklärung eines Teils einer Rechtsverordnung gem. § 14 LadSchlG der Stadt Nürnberg durch Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) München vom 27.09.2001 (Az. 22 N 01.1288). Eine Arbeitnehmerin hatte gegen die Verordnung geklagt. Die Verordnung hatte u.a. zum Gegenstand, dass am 24.11.2001 Verkaufsstellen innerhalb des Stadtgebietes Nürnberg anlässlich des Katharinenmarktes bis 18 Uhr öffnen dürfen. Nach Ansicht des VGH war der Katharinenmarkt in seiner geplanten und zu erwartenden Ausgestaltung nicht von so eigenständiger und erheblicher Bedeutung, dass er bei objektiver Betrachtung geeignet erschien, einen starken Besucherstrom und ein entsprechendes Bedürfnis nach verlängerten Ladenöffnungszeiten auszulösen.
- Zurückweisung einer Anfechtungsklage der Stadt Aschheim gegen eine Beanstandung des LRA München. Das LRA München hatte die Freigabe der Sonntagsöffnung anlässlich eines Jahrmarktes durch die Stadt Aschheim beanstandet. Der VGH München gab dem LRA mit Urteil vom 31.03.2011 (Az. 22 BV 10.2367) recht, da in diesem Fall kein beträchtlicher Besucherstrom vorlag und auch im Vorfeld nicht von einem beträchtlichen Besucherstrom auszugehen war.
- Ablehnung eines Antrags der Stadt Kirchheim auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid des LRA München durch Urteil des VGH München vom 08.04.2011 (Az. 22 CS 11.845). Das LRA München hatte die Stadt Kirchheim per Bescheid angewiesen, eine Verordnung gem. § 14 LadSchlG für einen am 10.04.2011 geplanten Markt nicht oder nur in modifizierter Form bekannt zu machen, da nach Ansicht des LRA München in diesem Fall teilweise der räumliche Bezug zum Marktgeschehen nicht mehr gegeben war. Der VGH München gab dem LRA recht und lehnte eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab.
- Unwirksamkeitserklärung einer Rechtsverordnung gem. § 14 LadSchlG der Stadt Eching durch Urteil des VGH München vom 06.12.2013 (Az. 22 N 13.788). Nach Ansicht des VGH war der Markt in Eching bei objektiver Betrachtung nicht geeignet, einen starken Besucherstrom und ein entsprechendes Bedürfnis nach verlängerten Ladenöffnungszeiten auszulösen.

5. **Welche Fälle sind der Staatsregierung bekannt mit ähnlicher Ausgangslage, aber unterschiedlichem Verhalten der jeweiligen Aufsichtsbehörde in Bezug auf Sonn- und Feiertage (bitte mit detaillierter Angabe zu Ort, Anlass und Begründung der Entscheidung)?**

Es sind keine Fälle bekannt. Allgemein ist zu sagen, dass bei Erlass einer Verordnung nach § 14 LadSchlG immer die jeweiligen örtlichen Verhältnisse mit einzubeziehen sind.

6. **Welche Fälle sind der Staatsregierung bekannt mit ähnlicher Ausgangslage, in denen es zu einem unterschiedlichen Ausgang des Gerichtsverfahrens**

**kam in Bezug auf Sonn- und Feiertage (bitte mit detaillierter Angabe zu Ort, Anlass und Begründung der Entscheidung)?**

Es sind keine Fälle bekannt.

7. a) **Welche Möglichkeiten sieht die Staatsregierung hinsichtlich der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen an Sonn- und Feiertagen?**

- b) **Welche Überlegungen gibt es vonseiten der Staatsregierung, für gleiche Wettbewerbsbedingungen an Sonn- und Feiertagen zu sorgen?**

Zu unterscheiden ist zunächst zwischen den Wettbewerbsbedingungen in Bezug auf den Wettbewerb zwischen dem Einzelhandel in Bayern und dem Einzelhandel in den angrenzenden Bundesländern (1) sowie in Bezug auf den Wettbewerb innerhalb einer Stadt (2).

Zu (1) ist anzumerken, dass die an Bayern angrenzenden Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Thüringen und Sachsen ebenfalls restriktive Vorgaben zur Öffnung an Sonn- und Feiertagen normiert haben:

- In Baden-Württemberg dürfen Verkaufsstellen aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen an jährlich höchstens drei Sonn- und Feiertagen geöffnet sein.
- In Hessen sind die Gemeinden aus Anlass von Märkten, Messen, örtlichen Festen oder ähnlichen Veranstaltungen berechtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich bis zu vier Sonn- oder Feiertagen freizugeben.
- In Sachsen sind die Gemeinden ermächtigt, die Öffnung von Verkaufsstellen im Gemeindegebiet aus besonderem Anlass an jährlich bis zu 4 Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr durch Rechtsverordnung zu gestatten. Weiterhin ist die Öffnung von Verkaufsstellen aus Anlass besonderer regionaler Ereignisse innerhalb einer Gemeinde insgesamt an bis zu acht Sonntagen je Kalenderjahr zulässig.
- In Thüringen dürfen Verkaufsstellen an jährlich höchstens vier Sonn- und Feiertagen aus besonderem Anlass für die Dauer von bis zu sechs zusammenhängenden Stunden in der Zeit von 11 bis 20 Uhr geöffnet sein.

Ein wesentlicher Wettbewerbsnachteil ist in Bezug auf die angrenzenden Bundesländer somit nicht festzustellen, weswegen auch kein Regelungsbedarf besteht. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass auch in Österreich und der Schweiz der Verkauf an Sonn- und Feiertagen nur in Einzelfällen gestattet ist.

Zu (2) wird angemerkt, dass es innerhalb einer Gemeinde zu differierenden Wettbewerbsbedingungen kommen kann, da die Rechtsprechung (BayVGH, U.v. 06.12.2013 - 22 N 13.788) zu § 14 LadSchlG verlangt, dass sich die Verkaufsöffnung auf die Teile einer Gemeinde beschränkt, in der sich der Markt, die Messe oder eine ähnliche Veranstaltung räumlich auswirkt. Regelmäßig werden somit nicht alle Verkaufsstellen einer Gemeinde öffnen dürfen. Die Rechtsprechung stellt ab auf den Sinn und Zweck der Verkaufsöffnung (insbesondere Befriedigung der Bedürfnisse der Besucher) und legt aufgrund des verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutzes § 14 LadSchlG eng aus.

- c) **Wie bewertet die Staatsregierung die in Bayern geltende Regelung in Bezug auf verkaufsoffene Sonn- und Feiertage und die Kopplung an Märkte, Messen oder ähnliche Veranstaltungen im Vergleich zu den anderen Bundesländern?**

Es erscheint mehr als fraglich, ob ein Verzicht auf den Anlassbezug vor Gericht Bestand haben würde. Nach der neueren Rechtsprechung bestehen erhebliche Zweifel, ob eine anlasslose Zulassung der Sonntagsöffnung an vier Sonntagen im Jahr mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 01.12.2009 zum Berliner Ladenöffnungsgesetz (Az. 1 BvR 2857/07) klargestellt, dass die Sonntagsöffnung als Ausnahme von der Regel eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf; hier genügen bloße wirtschaftliche Interessen nicht.

Das Oberverwaltungsgericht Sachsen hat daher mit Beschluss vom 01.11.2010 (Az. 3 B 291/10) eine Regelung des sächsischen Ladenöffnungsgesetzes beanstandet, die die Gemeinden ohne weitere Voraussetzungen ermächtigte, an jährlich bis zu vier Sonntagen die Ladenöffnung zuzulassen. Nordrhein-Westfalen hat bereits in der seit 18.05.2013 geltenden Fassung seines Ladenöffnungsgesetzes den Anlassbezug in §6 Abs. 1 wieder ausdrücklich aufgenommen, um der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen.

**8. a) Womit begründet die Staatsregierung, dass Bayern als einziges Bundesland in Deutschland kein**

**eigenes Ladenschlussgesetz hat, obgleich dies seit der Föderalismusreform 2006 möglich wäre?**

**b) Welche Chancen und Risiken sieht die Staatsregierung in einem eigenen bayerischen Ladenschlussgesetz?**

**c) Welche Überlegungen gibt es vonseiten der Staatsregierung hinsichtlich eines eigenen Ladenschlussgesetzes für Bayern?**

Durch die in Bayern gültige Rechtslage, das Ladenschlussgesetz des Bundes, erfolgt eine umfassende Regelung der Ladenöffnung. Für eine Neuregelung besteht daher derzeit keine zwingende Notwendigkeit.

Es wird im Übrigen darauf hingewiesen, dass eine Freigabe der Ladenöffnungszeiten möglicherweise für die Beschäftigten die Vereinbarkeit von Beruf und Familie negativ beeinflussen, den Raum für Familien einschränken und die Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen beeinträchtigen könnte.