



VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

BESCHLUSS

In der Verwaltungsstreitsache

hat die 4. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin  
durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Groscurth,  
den Richter am Verwaltungsgericht Ringe und  
den Richter am Verwaltungsgericht Brandmair

am 27. Dezember 2017 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Klage VG 4 K 527.17 gegen die Allgemeinverfügung der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 6. November 2017, bekannt gegeben durch die Veröffentlichung im Amtsblatt Nr. 49 vom 17. November 2017, wird wiederhergestellt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Wert des Verfahrensgegenstandes wird auf 15.000,- Euro festgesetzt.

## **Gründe**

### **I.**

Die Antragstellerin, eine Dienstleistungsgewerkschaft, wendet sich gegen die Festsetzung verkaufsoffener Sonntage im ersten Halbjahr 2018 im Land Berlin.

Mit Allgemeinverfügung vom 6. November 2017, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 49 vom 17. November 2017, legte die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales drei Sonntage im ersten Halbjahr 2018 fest, an denen Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse ausnahmsweise in der Zeit von 13:00 bis 20:00 Uhr für das Anbieten von Waren geöffnet sein dürfen. Dabei handelt es sich um Sonntag, den 28. Januar 2018, an dem zeitgleich die 68. Internationale Grüne Woche und das 107. Berliner Sechstagerennen stattfinden, Sonntag, den 18. Februar 2018 aus Anlass der Berlinale - Internationale Filmfestspiele, sowie Sonntag, den 11. März 2018 aus Anlass der Internationalen Tourismus-Börse Berlin (ITB). Die Genehmigung zum Offenhalten der Verkaufsstellen wurde unter die Bedingung gestellt, dass die jeweilige Veranstaltung wie geplant an diesem Termin stattfindet. Zugleich wurde die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung angeordnet. Zur Begründung der Entscheidung verwies die Behörde auf das Berliner Ladenöffnungsgesetz (BerlLadÖffG), wonach die genannte Senatsverwaltung als zuständige Behörde ausnahmsweise die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich acht nicht aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen in der Zeit von 13:00 bis 20:00 Uhr festlegen dürfe. Ein öffentliches Interesse müsse von einem solchen Gewicht sein, das die Ausnahme von der Arbeitsruhe rechtfertige. Das alleinige Umsatz- und Erwerbsinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche „Shopping-Interesse“ auf der Kundenseite genügten nicht, um Ausnahmen zu rechtfertigen. Die Ausnahme müsse zudem für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen. Ein öffentliches Interesse bestehe aber für besondere Ereignisse, die im Interesse der Berliner Bevölkerung und Touristen zusätzliche Öffnungszeiten zuließen. Dabei gehe es um „große“ Veranstaltungen, die wegen ihrer Bedeutung für die gesamte Stadt eine Geschäftsöffnung erforderlich machten. Damit seien Ereignisse gemeint, die einzelnen oder in ihrem Zusammenwirken Bedeutung für Berlin als Ganzes hätten und über die Stadt hinaus von Bedeutung seien sowie zahlreiche Touristen nach

Berlin holten. Vor diesem Hintergrund ergebe sich für die einzelnen Sonntage Folgendes:

Die Internationale Grüne Woche 2018 vom 19. bis 28. Januar 2018 sei fester Bestandteil des Berliner Veranstaltungskalenders und weltweit größte Messe für Ernährung, Landwirtschaft und Gartenbau. Sie sei untrennbar mit Berlin als Veranstaltungsort verbunden. Insgesamt präsentierten 1.500 nationale und internationale Aussteller ihre Produkte aus der ganzen Welt. In einem Rahmenprogramm fänden zudem mehr als 300 Symposien, Seminare u.ä. statt. Der Messe komme eine außergewöhnliche Bedeutung zu; sie sei eine der wichtigsten Messen in Berlin. Sie ziehe zudem über 5.000 Journalisten aus etwa 70 Ländern an.

Zeitgleich finde das 107. Berliner Sechstagerennen statt. Dies sei einer der ältesten Bahn-Radsportwettbewerbe, bei dem viele der weltbesten Radsportler an den Start gingen. Seit 2017 sei das sportliche Ereignis Teil der „Six Day Series“. Dies bezeichne eine Serie von Sechstagerennen, bei denen 24 feste Paarungen an den Start der Sechstagerennen gingen. Die jeweils Besten qualifizierten sich für das Finale auf Mallorca. Teilweise sei die Veranstaltung live auf Eurosport übertragen worden. Die Veranstaltung bewirke aufgrund der hohen medialen Präsenz eine internationale und nationale Aufmerksamkeit, die für Berlin als Ganzes von erheblicher Bedeutung sei. Nicht nur für Sportler, sondern auch für sportbegeisterte Besucher sei dies Anlass, nach Berlin zu kommen. Besonders in den letzten Jahren erfreue sich der Radsport hier immer größerer Beliebtheit; das Fahrrad sei für viele zugleich das schnellste Fortbewegungsmittel, um in der Stadt voranzukommen. Die Stadt Berlin fördere diese Entwicklung. Die Berlinerinnen und Berliner, aber auch viele Touristen nutzten die mittlerweile gut vernetzten und ausgeschilderten Radwege und Routen, um die Stadt sicher und bequem zu erkunden. Vor allem in der Kombination von Fahrrad und öffentlichen Verkehrsmitteln könnten alle Ecken von Berlin erreicht werden. Getragen „von der einzigartigen Atmosphäre, die einer Party mit toller Musik und Entertainment“ gleiche und „die Dramatik auf der Bahn“ unterstreiche, kämen jedes Jahr zwischen 60.000 und 75.000 Besucher zu dem gesellschaftlichen und traditionellen Ereignis in die Stadt. Da beide Veranstaltungen zeitgleich an unterschiedlichen Standorten innerhalb Berlins stattfänden, werde Berlin jeweils im Ganzen als Veranstaltungsort wahrgenommen und nicht nur auf die Größe des jeweiligen Veranstaltungsortes und dessen Umfeld beschränkt. Am genannten Sonntag würden daher ausgehend vom Vorjahr 400.000 Besucher auf der Internationalen Grünen Woche und 60.000 Besucher zum Berliner Sechstagerennen erwartet. Innerhalb dieses Besucherstroms würden 37.003 „Kaufinteressierte“ prognostiziert. Die

Gesamtzahl der „Besucherinteressierten“ für die Messe und das Sechstagerennen übersteige deutlich die Zahl derjenigen, die allein wegen des Sonntagsverkaufs die Ladengeschäfte aufsuchen würden. Es werde daher von einem durch die Veranstaltungen geprägten Besucherstrom ausgegangen, die das durchschnittliche Besucheraufkommen in der Stadt bei Weitem übersteige. Wegen der Bedeutung für die ganze Stadt werde eine Geschäftseröffnung im gesamten Stadtgebiet als erforderlich bewertet. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, dass sich in einem Land von der Größe und Struktur Berlins die Versorgung der Touristen und Besucher von großen Messen und anderen Großveranstaltungen schwer auf bestimmte Bezirke begrenzen lasse. Die Anzahl der Veranstaltungsbesucher, die zum Teil zwischen beiden Veranstaltungsorten pendelten, lasse auch einen erhöhten Bedarf an Lebensmitteln und gegebenenfalls zusätzlicher warmer Kleidung und anderen relevanten Gütern annehmen, den die für gewöhnlich zur Sonntagsöffnung befugten Verkaufsstellen nicht zu decken in der Lage seien. Aus diesen Gründen erscheine die Sonntagsöffnung für den 28. Januar 2018 auch geboten.

Zwischen dem 15. und dem 25. Februar 2018 finde die Berlinale statt. Diese Veranstaltung zähle neben den Festivals von Cannes und Venedig zu den weltweit wichtigsten Filmfesten überhaupt. Die Berlinale ziehe jedes Jahr über 500.000 Besucher, Veranstalter, Darsteller und Journalisten in die Bundeshauptstadt. Das Festival sei für Berlin von erheblicher Bedeutung und spiegele die Bedeutung Berlins als Kulturhauptstadt wieder. Nach einer Erhebung der Investitionsbank Berlin werde während der Berlinale in der Hauptstadt sowohl von Fachbesuchern als auch von den Film Touristen von Montag bis Samstag Geld ausgegeben, das sonst nicht nach Berlin geflossen wäre. Demnach trete die Bedeutung der Ladenöffnung am Sonntag hinter der Bedeutung der Berlinale zurück. Die Berlinale finde an unterschiedlichen Veranstaltungsorten innerhalb Berlins statt, so dass Berlin dadurch jeweils im Ganzen als Veranstaltungsort wahrgenommen werde und nicht nur auf die Größe des jeweiligen Veranstaltungsortes sowie dessen Umfeld beschränkt sei. Das habe zur Folge, dass die Attraktivität Berlins am genannten Sonntag noch weiter steige und weit über die schon vorhandene hinausgehe. Dies habe naturgemäß auch Einfluss auf die zusätzliche Anzahl von Besuchern am genannten Sonntag. Es würden angesichts des Besucherstroms 41.331 „Kaufinteressierte“ prognostiziert. Die Zahl der Berlinale-Besucher übersteige dies bei Weitem. Die Anzahl der Veranstaltungsbesucher, die zum Teil zwischen „beiden Veranstaltungsorten“ pendelten, lasse auch einen erhöhten Bedarf an Lebensmitteln und gegebenenfalls zusätzlicher warmer Kleidung und anderen relevanten Gütern annehmen, den die für gewöhnlich zur Sonntagsöffnung

befugten Verkaufsstellen nicht zu decken in der Lage seien. Aus diesen Gründen erscheine die Sonntagsöffnung für den 18. Februar 2018 auch geboten.

Schließlich finde im Zeitraum vom 7. bis zum 11. März 2018 die Internationale Tourismusbörse (ITB) statt. Hierbei handele sich um die größte Tourismusmesse der Welt. Sie sei untrennbar mit Berlin verbunden und blicke auf eine mehr als 50-jährige Tradition zurück. Rund 10.000 Aussteller aus über 180 Ländern präsentierten dort ihre Angebote. Im Jahr 2016 hätten 180.000 Messebesuche die ITB besucht. Ein Rückgang im Jahr 2017 erkläre sich in erster Linie mit Streiks an den beiden Berliner Flughäfen. Ausgehend von den bisherigen Zahlen würden 194.667 Besucher erwartet. Davon würden innerhalb des Besucherstroms 15.659 „Kaufinteressierte“ prognostiziert. Die „Besucherinteressierten“ überstiegen damit die Zahl der „Kaufinteressierten“ erheblich. Der durch die Veranstaltung geprägte Besucherstrom werde das durchschnittliche Besucheraufkommen in der Stadt bei weitem übersteigen. Der Besucherstrom der ITB sei nicht auf den Stadtbezirk des Veranstaltungsortes begrenzt, daher lassen sich die Versorgung von Touristen und Besuchern von Großveranstaltungen schwer auf bestimmte Bezirke begrenzen. Auch für den 11. März 2018 erscheine daher die Sonntagsöffnung geboten.

Bei der Entscheidung seien die Stellungnahmen verschiedener Verbände, der Kirchen und der Gewerkschaften berücksichtigt worden. Soweit die Antragstellerin Bedenken gegen die Entscheidung geäußert habe, führe dies nicht zu einer anderen Bewertung des öffentlichen Interesses. Die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung sei durch einen hinreichenden Sachgrund gerechtfertigt. Nach den Einlassungen des Handelsverbandes Berlin-Brandenburg würden bei der sonntäglichen Ladenöffnung zumeist freiwillige, vollzeitäquivalente Beschäftigte eingesetzt. Diese erhielten einen Ausgleich für die Sonntagsarbeit in Form von Ersatzruhetagen und tarifrechtlichen Zulagen. Im Ergebnis werde daher der öffentliche Charakter des Geschehens maßgeblich durch die jeweiligen Veranstaltungen bestimmt; die Öffnung der Verkaufsstellen erscheine daher als Annex der jeweiligen Veranstaltungen und sei damit lediglich von untergeordneter Bedeutung. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung begründete die Behörde mit den umfangreichen planerischen und organisatorischen Maßnahmen seitens des Veranstalters und der teilnehmenden Einzelhandelsgeschäfte. Unter Berücksichtigung der Planungssicherheit des kurzen Zeitraums bis zu der beabsichtigten Sonntagsöffnung sei im Falle einer Klage nicht mehr mit einer abschließenden Entscheidung in der Hauptsache zu rechnen.

Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit der am 27. November 2017 eingegangenen Klage. Zeitgleich hat sie um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie hält die drei Sonntagsöffnungen für rechtswidrig und führt zur Begründung aus: Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei schon nicht ordnungsgemäß begründet. Es sei nicht ausreichend, wenn die Behörde allein darauf abstelle, dass mit einer abschließenden Entscheidung im Hauptsacheverfahren nicht mehr rechtzeitig gerechnet werden könne. Allein der Wunsch, dass die Allgemeinverfügung Bestand habe, reiche nicht; es müsse sich vielmehr aus der Begründung ergeben, warum im konkreten Einzelfall von der gesetzlichen Grundentscheidung abgewichen werde und wie bei der Entscheidung die einzelnen Interessen gewichtet worden seien. Dem genüge die konkrete Begründung nicht.

In der Sache komme dem Schutz von Sonn- und Feiertagen verfassungsrechtlich ein hoher Stellenwert zu. Ausnahmen hiervon dürften allein im Interesse der Verwirklichung des Schutzzweckes von Art. 139 WRV oder anderer verfassungsrechtlich geschützter Güter gemacht werden. Der Kernbereich der Sonntagsruhe dürfe hierdurch jedoch nicht gefährdet werden. Das Einkaufen selbst diene nicht der seelischen Erhebung und sei damit nicht zur Verwirklichung des Zwecks der Sonn- und Feiertagsruhe erforderlich. Durch Ausnahmen dürfe der Kernbereich nicht gefährdet werden. Ausnahmen müssten daher für die Öffentlichkeit erkennbar sein und dürften nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen. Rein wirtschaftliche Interessen der Händler oder ein allgemeines Einkaufsinteresse könne eine Ausnahme nicht rechtfertigen. Je weiter die sonstigen Öffnungsmöglichkeiten seien, umso geringer sei das Bedürfnis, zusätzliche Öffnungszeiten an geschützten Tagen festzusetzen. Eine Sonntagsöffnung mit uneingeschränktem Warenangebot aus Anlass einer Veranstaltung (Markt) sei nur zulässig, wenn die Veranstaltung selbst für den Sonntag prägend sei. Die Sonntagsruhe dürfe also den gesamten Umständen nach lediglich als Annex zur Anlassveranstaltung wahrgenommen werden. Eine prägende Wirkung setze regelmäßig voraus, dass die Veranstaltung ohne die Sonntagsöffnung mehr Besucher anziehen würde als die alleinige Sonntagsöffnung. Eine prägende Wirkung könne auch nur dann angenommen werden, wenn ein enger räumlicher Bezug zwischen Veranstaltung und geöffneten Geschäften bestehe, die Öffnung also auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung begrenzt bleibe. Sei die Verkaufsfläche der Geschäfte, die geöffnet hätten, ungleich größer als die Fläche des Marktes, der Anlass für die Sonntagsöffnung sei, spreche schon dies gegen die prägende Wirkung des Marktes. Gleiches gelte für die räumliche Reichweite der Ausnahmeregelung im

Verhältnis zum räumlichen Ausmaß der Anlass Veranstaltung. Ein Bezug zwischen der Anlassveranstaltung und der Sonntagsöffnung könne dadurch hergestellt sein, dass die Öffnung auf bestimmte Handelszweige beschränkt werde.

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen liege kein öffentliches Interesse für die drei festgesetzten Sonntagsöffnungen. Zwar fänden die genannten Veranstaltungen eigenständig von der Sonntagsöffnung statt. Sie könnten daher grundsätzlich Anlässe für Sonntagsöffnungen bilden. Allerdings seien die Anlässe nicht in allen von der Freigabe erfassten Bereichen als prägend wahrzunehmen und daher nicht im gesamten Stadtgebiet bloßer Annex der Anlassveranstaltung. Nach der Rechtsprechung müsse die Veranstaltung aber bei einer Freigabe der Sonntagsöffnung prägend für das gesamte Stadtgebiet sein. Eine Veranstaltung, die ausschließlich in einem abgrenzbaren Bereich stattfindet, erfülle mithin in größeren Gemeinden diese Voraussetzung nicht. In weiter entfernt vom Veranstaltungsort liegenden Gebieten der Stadt werde die Veranstaltung jeweils gar nicht wahrgenommen. Dies gelte etwa für die jeweils weit entfernten Einkaufszentren in Marzahn, Reinickendorf, Hohenschönhausen oder Spandau. So liege etwa das Allee-Center in Hohenschönhausen 20 Kilometer vom Messegelände entfernt, und auch der Potsdamer Platz sei hiervon immerhin noch zwölf Kilometer entfernt. Eine prägende Wirkung der Veranstaltungen in diesem Bereich sei daher ausgeschlossen. Die prägende Wirkung setze zusätzlich voraus, dass die Veranstaltung in den von der Öffnung erfassten Bereichen mehr Besucher anziehen müsse als die alleinige Sonntagsöffnung. So lasse sich den vorgelegten Zahlen entnehmen, dass an normalen Samstagen in den sieben bekanntesten Einkaufsstrassen Berlins innerhalb von sieben Öffnungsstunden 280.000 Besucher in die Geschäfte kämen. In der „Mall of Berlin“ am Leipziger Platz und in den Arkaden am Potsdamer Platz würden an gewöhnlichen Samstagen mehr als 200.000 Besucher gezählt. Hinzu kämen die zahlreichen Kunden in vielen dezentralen Einzelhandelsstandorten. Für das gesamte Stadtgebiet sei daher in sieben Stunden der Öffnung von etwa 600.000 Kunden auszugehen. Demgegenüber kämen zur Grünen Woche an insgesamt zehn Tagen 380.000 Besucher. Das bedeute einen Schnitt von etwa 40.000 Besucher täglich. Hinzu kämen die etwa 10.000 Besucher des Sechstagerennens. Berücksichtige man also alle Besucher beider Veranstaltungen an dem betreffenden Sonntag, könne mit etwa 52.000 Besuchern gerechnet werden. Die Kundenzahlen in den Berliner Geschäften machten zusammengenommen mehr als das Zehnfache aus. Dies spreche gegen eine prägende Wirkung der Internationalen Grünen Woche und des Sechstagerennens. Noch gravierender seien die Zahlenverhältnisse bei den anderen Veranstaltungen. Bei 19.000 Fachbesuchern über den

gesamten Zeitraum der Berlinale in Berlin und übrigen 100.000 Besuchern, die sich gleichmäßig auf die Filmvorführungen und Veranstaltungen der einzelnen Festivaltage verteilen, könne am Sonntag mit maximal 30.000 Veranstaltungsbesuchern gerechnet werden. Bei den Veranstaltungsbesuchern müsse zudem davon ausgegangen werden, dass etwa drei Viertel von ihnen aus Berlin stammten. Bei der ITB seien allenfalls 32.000 Sonntagsbesucher zu erwarten. In beiden Fällen übersteige die Kundenzahl mithin die Zahl der Veranstaltungsbesucher etwa um das Zwanzigfache. Im Übrigen betrage die gesamte Berliner Einzelhandelsfläche etwa 4.347.000 qm. Das Messegelände weise demgegenüber eine Ausstellungsfläche von 160.000 qm auf. Damit bestehe zwischen Verkaufs- und Veranstaltungsfläche ein grobes Missverhältnis, das es ausschließe, von einer prägenden Wirkung der Veranstaltung auszugehen. Ein Bezug zwischen Anlassveranstaltung und Öffnung könne zwar möglicherweise durch eine Beschränkung der Öffnung auf bestimmte Handelszweige erreicht werden; die beabsichtigte Ladenöffnung an den Sonntagen betreffe aber alle Warenbereiche und sei einschränkungslos.

Der Antragsgegner habe sein Ermessen auch fehlerhaft ausgeübt. Weder habe er eine Prognose bezüglich der prägenden Wirkung erstellt noch sonstige Öffnungszeiten in eine Überlegung mit eingestellt. Die Prognose setze voraus, dass im Vorfeld ermittelt werde, wie viele Besucher durch den eigentlichen Anlass in den konkreten Bereichen angezogen würden. Die Tatsachen könnten etwa durch Befragungen bei vorangegangenen Anlässen ermittelt werden. Die Zahl der Besucher, die ausschließlich wegen des Anlasses kämen, müsse dann ins Verhältnis zu den prognostizierten Besuchern gesetzt werden, die ausschließlich wegen der Öffnung am Sonntag kämen. Auch müsse geprüft werden, ob eine räumliche Beschränkung der Öffnung angezeigt sein könnte. Daran fehle es hier völlig. Die Prognose sei auch deshalb nicht seriös, weil der Antragsgegner von den Besucherzahlen der Gesamtveranstaltungen ausgehe, ohne die Zahl auf einzelne Tage zu verteilen bzw. zu prognostizieren, wie viele von ihnen am Sonntag erwartet würden. Zudem gingen die Zahlen etwa über die Besucher der Berlinale weit auseinander: Während der Veranstalter selbst mit etwa 100.000 Besuchern insgesamt rechne, gehe der Antragsgegner von dem fünf-fachen aus. Eine stadtweite Prägung lasse sich aber nicht mit der überregionalen Bedeutung der Veranstaltung begründen. Schließlich sei bei einer Gewichtung zu berücksichtigen, dass mit Blick auf die Freigabe der übrigen Ladenöffnungszeiten an den sonstigen Tagen bereits hinreichende Einkaufsmöglichkeiten bestünden. Den möglicherweise auftretenden Versorgungsinteressen der Besucher trügen bereits die sonstigen Ausnahmen für Öffnungen an Sonntagen Rechnung. So könne etwa Tou-



rismusbedarf rund um die Uhr gedeckt werden, und auch die Versorgung der Besucher von Veranstaltungen sei durch das Ladenöffnungsgesetz im gleichen Zeitraum abgedeckt. Damit überwiege auch das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin gegenüber dem öffentlichen Vollziehungsinteresse.

Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung ihrer Klage VG 4 K 527.17 gegen die Allgemeinverfügung der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom 6. November 2017 wiederherzustellen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er meint: Der Festlegung verkaufsoffener Sonntagen für das erste Halbjahr 2018 sei ein umfassender Auswahlprozess vorangegangen. Zunächst seien Veranstaltungen ausgewählt worden, die grundsätzlich aufgrund ihrer Größe und ihrer überregionalen Bedeutung überhaupt einen berlinweiten verkaufsoffenen Sonntag rechtfertigen könnten. In diese Vorauswahl seien auch Vorschläge der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe einbezogen worden. Insgesamt habe es hierbei fünf Terminvorschläge für verkaufsoffene Sonntage gegeben. In einem zweiten Schritt sei die eigentliche Auswahl der entsprechenden Sonntage vorgenommen worden. Hierbei seien weitere Vertreter von Wirtschaftsverbänden, Tourismusorganisationen sowie der Kirchen beteiligt worden. Ziel dieser Anhörung sei es gewesen, die berechtigten Interessen der jeweiligen Gruppierungen zu berücksichtigen und dadurch im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einen angemessenen Ausgleich herzustellen. Dabei habe die Antragstellerin selbst in den Vorjahren im Ergebnis den Festlegungen zugestimmt, dieses Jahr sei sie allerdings fern geblieben und habe sich nur schriftlich geäußert. Den ausgewählten Anlassveranstaltungen komme jeweils eine herausragende Bedeutung zu. Insoweit wiederholt der Antragsgegner die Ausführungen in der Begründung der Allgemeinverfügung. Die Zahlen zu den Besucherströmen habe er selbst sorgfältig ermittelt; davon wichen aber die Angaben der Antragstellerin ab und seien zu hinterfragen. Im Ergebnis schätze die Antragstellerin die Zahl der „Kaufinteressierten“ an den betreffenden verkaufsoffenen Sonntagen zu hoch ein.

Ausgangspunkt für die Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidung sei die Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2009 umfassende Vorgaben an das Berliner Ladenöffnungsgesetz gemacht habe, die im Gesetz von 2010 aus-

nahmslos umgesetzt worden seien. Der Mindestschutz der Sonn- und Feiertagsruhe sei durch ein gesetzliches Schutzkonzept garantiert. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis werde vom Gesetz gewahrt. Dies werde zum einen durch die zahlenmäßige Begrenzung der allenfalls zulässigen verkaufsoffenen Sonntage gewährleistet. Maximal durften pro Jahr nur acht verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage durchgeführt werden. Anders als andere landesrechtliche Regelungen habe der Berliner Gesetzgeber Sonntagsöffnungen ausdrücklich nicht an einen bestimmten Anlass angeknüpft, sondern die Festsetzung von dem Vorliegen eines öffentlichen Interesses abhängig gemacht, was es ermögliche, umfassend sämtliche öffentlichen Belange zu berücksichtigen. Gerade im Land Berlin sei zu berücksichtigen, dass Auswirkungen großer Veranstaltungen nicht allein auf einzelne Bezirke festzustellen seien. Vielmehr verteilten sich bei mehrtägigen Veranstaltungen die Gäste auf alle Stadtteile. Dort nähmen diese die Angebote des Beherbergungs- und Gaststättengewerbes in Anspruch. Eine dezentrale Versorgung der Gäste liege daher im besonderen öffentlichen Interesse, was durch berlinweite Sonntagsöffnungen weiter gefördert werde. Gerade auch das aktuelle Tourismuskonzept des Landes verfolge daher die Zielsetzung, die touristische Attraktivität auch der Außenbezirke zu steigern. Dies könne nur gelingen, wenn auch die weniger zentralen Bezirke in die verkaufsoffenen Sonntage einbezogen würden. Anderenfalls bestehe das Risiko, dass in zwölf Bezirken oder sogar 96 Ortsteilen hiervon an jedem Sonntag des Jahres regionale Ladenöffnungen möglich seien. Eine Beschränkung auf bestimmte Handelszweige würde notwendigerweise bestimmte Gruppen benachteiligen. Im Übrigen sei das Schutzkonzept des Ladenöffnungsgesetzes auch mit Blick auf die zeitliche Begrenzung der sonntäglichen Öffnungszeiten auf fünf Stunden und auf ein gewichtiges öffentliches Interesse, welches vorliegen müsse, gebilligt worden. Ein solches öffentliches Interesse folge nach der Gesetzesbegründung aus Veranstaltungen und Ereignissen, die über die Stadt hinaus Bedeutung hätten und zahlreiche Touristen nach Berlin holten. Dies trage der besonderen Struktur Berlins Rechnung, wonach Besucher großer Messen und anderer Großveranstaltungen sich nicht auf einzelne Bezirke verteilten.

Für das erste Halbjahr seien lediglich drei Sonntage als verkaufsoffen festgelegt worden. Dies sei weniger als die Hälfte des gesetzlich Zulässigen; diese Sonntage folgten auch nicht aufeinander. Das besondere öffentliche Interesse folge aus der herausragenden Bedeutung der Veranstaltungen und ihrer gesamtstädtischen Bedeutung. Diese zögen auch jeweils ein zahlreiches internationales Publikum an. Schon das reiche aus, um nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein öffentliches Interesse zu begründen. Denn dies diene auch der Präsentation Ber-

lins als moderne und weltoffene Bundeshauptstadt. Die Repräsentation Berlins als Hauptstadt sei sogar im Grundgesetz festgelegt und stelle damit sogar ein öffentliches Interesse von Verfassungsrang dar. Auch die Kulturbranche sei darauf angewiesen, sich in einem „attraktiven und liebenswerten Standort“ zu präsentieren. Durch die Sonntagsöffnung könnten sich auch die Randbezirke einem internationalen Publikum präsentieren. Letztlich stärke die Sonntagsöffnung auch den Wirtschaftsstandort Berlin.

Die Entscheidung sei auch nicht ermessensfehlerhaft. Sie sei nach umfassender Ermittlung des Sachverhalts und gründlicher Abwägung der betroffenen Interessen erfolgt. Ein Ermessen über die räumliche oder sachliche Beschränkung der Ladenöffnung stehe der Behörde - anders als dies möglicherweise in anderen Ladenöffnungsgesetzen der Länder vorgesehen sei - nicht zu. Für eine solche Auslegung sei entgegen der Ansicht der Antragstellerin kein Raum. Es habe keiner Prognose zu den Besucherströmen bedurft. Die Auswahl der jeweiligen Anlässe habe sich auf herausragende Veranstaltungen beschränkt. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sei gewahrt. Die gegenteilige Rechtsauffassung der Antragstellerin führe im Ergebnis dazu, dass die Festlegung verkaufsoffener Sonntage im Land Berlin in der Praxis ausgeschlossen sei. Dies entspreche aber nicht der Intention des Gesetzgebers oder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Von einem Ausgleich der widerstreitenden Interessen könne dann nicht die Rede sein. Eine vollständige Abschaffung verkaufsoffener Sonntage müsse auf dem gesetzgeberischen Weg verfolgt werden. Die Anforderungen könnten auch nicht durch eine weitere verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften verschärft werden, weil das Gesetz schon diesen Anforderungen genüge.

Die von der Antragstellerin zitierten Entscheidungen aus der Rechtsprechung seien auf die Rechtslage in Berlin nicht übertragbar. Da das Berliner Ladenöffnungsgesetz an ein öffentliches Interesse anknüpfe, böten sich hier mehr Spielräume als in den übrigen landesrechtlichen Vorschriften. Die sogenannte „Annex-Rechtsprechung“ lasse sich hierauf nicht übertragen. Selbstverständlich könnten reine Alibiveranstaltungen eine Sonntagsöffnung nicht rechtfertigen. Zu berücksichtigen sei aber auch die spezielle Lage in Berlin. Diese habe sich klar im Berliner Gesetz manifestiert, welches das Bundesverfassungsgericht selbst gebilligt habe und daher nur von diesen verschärft werden könne. Sämtliche von der Antragstellerin zitierten Entscheidungen beträfen andere Schutzkonzepte, die auf die Berliner Lage nicht übertragbar seien. Entscheidend sei, ob das Gesetz selbst ein ausreichendes Schutzniveau enthalte. Soweit andere Landesgesetze konkrete Veranstaltungen als rechtfertigenden

Anlass für eine Sonntagsöffnung ansähen, lasse sich die hierzu ergangene Rechtsprechung auf die Berliner Situation nicht übertragen. Dies gelte insbesondere für die Besucherzahl, so dass sich da in Berlin ein quantitativer Vergleich der Besucherströme verbiete. Schließlich bestehe ein besonderes Vollzugsinteresse, da für den unmittelbar bevorstehenden ersten verkaufsoffenen Sonntag rasch Planungssicherheit bestehen müsse.

## II.

Der Antrag ist zulässig und insbesondere nach § 123 Abs. 5, § 80 Abs. 5 S. 1 2. Alt. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthaft. Denn der Antragsgegner hat die in Rede stehende Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt, so dass der hiergegen erhobenen Klage VG 4 K 527.17 keine aufschiebende Wirkung zukommt.

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt, da sie geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Hierfür reicht es aus, dass sich die Ladenöffnung an einem Sonntag negativ auf die Grundrechtsverwirklichung einer Gewerkschaft, die - wie die Antragstellerin - im Dienstleistungsbereich tätige Arbeitnehmer vertritt, auswirken kann (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. August 2017 - OVG 1 S 45.17 -, Rn. 15, juris, unter Verweis auf BVerwG, Urteile vom 17. Mai 2017 - BVerwG 8 CN 1.16 -, Rn. 10 ff.; und vom 11. November 2015 - BVerwG 8 CN 2.14 - juris Rn. 15 ff.).

Der Antrag ist auch begründet. Das öffentliche Interesse an der formell rechtmäßig angeordneten sofortigen Vollziehung überwiegt nicht das Interesse der Antragstellerin, von der Vollziehung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache verschont zu bleiben. Denn nach der in diesem Verfahren gebotenen summarischen Prüfung ist die Allgemeinverfügung vom 17. November 2017 rechtswidrig. An der sofortigen Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts besteht aber kein öffentliches Interesse.

Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung des Bescheids entspricht allerdings den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Danach darf die Begründung zwar nicht bloß formelhaft bleiben, sondern muss einzelfallbezogen sein. Diesen Anforderungen wird die vorhandene Begründung gerecht. Der Antragsgegner hat das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung hinreichend deut-

lich und einzelfallbezogen damit begründet, dass über eine Klage nicht mehr vor der ersten zugelassenen Sonntagsöffnung entschieden werden wird und damit noch hinreichend deutlich gemacht, dass der Suspensiveffekt des Rechtsmittels ansonsten die mit der Verfügung bezweckte Wirkung verfehlen würde.

Vorliegend wird sich der angegriffene Bescheid aber mit hoher Wahrscheinlichkeit als rechtswidrig erweisen. Die Allgemeinverfügung beruht auf § 6 Abs. 1 Satz 1 Berliner Ladenöffnungsgesetz (BerLadÖffG) vom 14. November 2006 (GVBl. S. 1045), geändert durch Erstes Änderungsgesetz vom 16. November 2007 (GVBl. S. 580) und das Zweite Änderungsgesetz vom 13. Oktober 2010 (GVBl. S. 467). Danach legt die für die Ladenöffnungszeiten zuständige Senatsverwaltung im öffentlichen Interesse ausnahmsweise die Öffnung von Verkaufsstellen an jährlich acht, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen in der Zeit von 13.00 bis 20.00 Uhr durch Allgemeinverfügung fest. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.

Formelle Bedenken gegen die Anordnung bestehen nicht. Insbesondere sieht die genannte Vorschrift ausdrücklich vor, dass die Entscheidung in Form einer Allgemeinverfügung ergehen kann. Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ist für die Ausnahme nach § 6 Abs. 1 BerlLadÖffG gemäß Nr. 14 Abs. 2 a) ZustKat ASOG ausdrücklich zuständig, und nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG i.V.m. § 1 VwVfG Bln bedarf es vor Erlass einer Allgemeinverfügung keiner ausdrücklichen Anhörung.

Die Norm ist anwendbar; grundsätzlich bestehen gegen sie keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 1. Dezember 2009 (1 BvR 2857/07 u.a., juris, Rn. 152 f.) zwar einige der seinerzeit geltenden Regelungen beanstandet und hierzu ausgeführt:

„Art. 139 WRV enthält einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber (vgl. BVerfGE 87, 363 <393>), der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis statuiert (vgl. BVerfGE 87, 363 <393>; 111, 10 <53>). Grundsätzlich hat die typische "werktägliche Geschäftigkeit" an Sonn- und Feiertagen zu ruhen. Der verfassungsrechtlich garantierte Sonn- und Feiertagsschutz ist nur begrenzt einschränkbar. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind zur Wahrung höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter möglich; in jedem Falle muss der ausgestaltende Gesetzgeber aber ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes wahren (vgl. BVerfGE 111, 10 <50>).

Im Einzelnen gilt insoweit: Der Schutz der Sonn- und Feiertage wird in Art. 139 WRV als gesetzlicher Schutz beschrieben. Dies bedeutet, dass die Institution des Sonn- und Feiertags unmittelbar durch die Verfassung garantiert ist, die Art und das Ausmaß des Schutzes aber einer gesetzlichen Ausgestaltung bedürfen. Der Gesetzgeber darf in seinen Regelungen auch andere Be-

lange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen. Ihm ist deshalb ein Ausgleich zwischen Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV einerseits und Art. 12 Abs. 1, aber auch Art. 2 Abs. 1 GG andererseits aufgegeben (vgl. BVerfGE 111, 10 <50>).

Der Schutz des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV ist nicht auf einen religiösen oder weltanschaulichen Sinngehalt der Sonn- und Feiertage beschränkt. Umfasst ist zwar die Möglichkeit der Religionsausübung an Sonn- und Feiertagen. Die Regelung zielt in der säkularisierten Gesellschafts- und Staatsordnung aber auch auf die Verfolgung profaner Ziele wie die der persönlichen Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung. An den Sonn- und Feiertagen soll grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Geschützt ist damit der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages, dass es sich grundsätzlich um einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe handelt. Die gemeinsame Gestaltung der Zeit der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung, die in der sozialen Wirklichkeit seit jeher insbesondere auch im Freundeskreis, einem aktiven Vereinsleben und in der Familie stattfindet, ist insoweit nur dann planbar und möglich, wenn ein zeitlicher Gleichklang und Rhythmus, also eine Synchronität, sichergestellt ist. Auch insoweit kommt gerade dem Sonntag im Sieben-Tage-Rhythmus und auch dem jedenfalls regelhaft landesweiten Feiertagsgleichklang besondere Bedeutung zu. Diese gründet darin, dass die Bürger sich an Sonn- und Feiertagen von der beruflichen Tätigkeit erholen und das tun können, was sie individuell für die Verwirklichung ihrer persönlichen Ziele und als Ausgleich für den Alltag als wichtig ansehen. Die von Art. 139 WRV ebenfalls erfasste Möglichkeit seelischer Erhebung soll allen Menschen unbeschadet einer religiösen Bindung zuteil werden (vgl. BVerfGE 111, 10 <51>).

b) Der Gesetzgeber kann bei dem Ausgleich gegenläufiger Schutzgüter im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, insbesondere auf Änderungen im Freizeitverhalten, Rücksicht nehmen. Allerdings führt der Schutz der Verwirklichung von Freizeitwünschen der Bürger insoweit zu einem Konflikt, als diese auf die Bereitstellung von Leistungen angewiesen sind, die den Arbeitseinsatz der Anbieter solcher Leistungen erfordern. (...)

Auf dieser Grundlage ergibt sich, dass gesetzliche Schutzkonzepte für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe erkennbar diese Tage als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben müssen. Hinsichtlich der hier in Rede stehenden Ladenöffnung bedeutet dies, dass die Ausnahme eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf. Ein bloß wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und ein alltägliches Erwerbsinteresse ("Shopping-Interesse") potenzieller Käufer genügen grundsätzlich nicht, um Ausnahmen von dem verfassungsunmittelbar verankerten Schutz der Arbeitsruhe und der Möglichkeit zu seelischer Erhebung an Sonn- und Feiertagen zu rechtfertigen. Darüber hinaus müssen Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen.

Dem Regel-Ausnahme-Gebot kommt generell umso mehr Bedeutung zu, je geringer das Gewicht derjenigen Gründe ist, zu denen der Sonn- und Feiertags-

tagsschutz ins Verhältnis gesetzt wird und je weitergreifend die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in Bezug auf das betroffene Gebiet sowie die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ausgestaltet ist. Deshalb müssen bei einer flächendeckenden und den gesamten Einzelhandel erfassenden Freigabe der Ladenöffnung rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen, wenn mehrere Sonn- und Feiertage in Folge über jeweils viele Stunden hin freigegeben werden sollen.

Die angegriffenen Regelungen des Berliner Ladenöffnungsgesetzes über die Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen und die vom Landesgesetzgeber gewählte Schutzkonzeption werden diesen grundrechtlichen Schutzpflichtanforderungen aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 140 GG und Art. 139 WRV nicht in jeder Hinsicht gerecht.“

Auch die Verfassung des Landes Berlin schützt in Art. 35 Abs. 1 ausdrücklich die Sonntage und die gesetzlichen Feiertage als Tage der Arbeitsruhe.

Allerdings vermag die Kammer nicht zu erkennen, dass an der in der im konkreten Fall angefochtenen Allgemeinverfügung vom 6. November 2017 jeweils festgelegten Sonntagsöffnung das nach § 6 Abs. 1 BerlLadÖffG geforderte öffentliche Interesse besteht. Das BVerfG hat sich in der soeben genannten Entscheidung auch mit der hier in Rede stehenden Vorschrift befasst und dazu (unter Rn. 179 f.) die nachfolgenden Ausführungen gemacht:

„bb) Die Regelung, wonach die Senatsverwaltung im öffentlichen Interesse ausnahmsweise die Öffnung von Verkaufsstellen an höchstens vier (weiteren) Sonn- oder Feiertagen durch Allgemeinverfügung zulassen kann (§ 6 Abs. 1 Satz 1 BerlLadÖffG), ist mit dem Grundrecht der Beschwerdeführer aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 140 GG und Art. 139 WRV jedenfalls bei einschränkender Auslegung vereinbar.

(1) Hinsichtlich der Zahl von vier Tagen lässt sich gegen die Regelung im Blick auf die Gesamtzahl von regelhaft 52 Sonntagen im Jahr und von insgesamt neun je nicht zwingend auf einen Sonntag fallenden weiteren Feiertagen nichts erinnern, zumal bestimmte Feiertage von dieser Öffnungsmöglichkeit ausgenommen sind (§ 6 Abs. 1 Satz 2 BerlLadÖffG). Da die Freigabe durch Allgemeinverfügung erfolgt, bedarf es einer Verwaltungsentscheidung, die die Möglichkeit eröffnet, die jeweils betroffenen Interessen und Rechtsgüter konkret in eine Abwägung einzubeziehen.

(2) Bedenken begegnet indessen die weite, allgemein gehaltene Voraussetzung für die Ausnahmeregelung: Erforderlich ist lediglich, dass die ausnahmsweise Öffnung "im öffentlichen Interesse" liegt. Dabei handelt es sich um einen ausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff, der es bei einem allein am Wortlaut orientierten Verständnis ermöglicht, jedes noch so geringe öffentliche Interesse genügen zu lassen. Hier ist eine der Wertung des Art. 139 WRV genügende Auslegung geboten. Danach ist ein öffentliches Interesse solchen Gewichts zu verlangen, das die Ausnahmen von der Arbeitsruhe rechtfertigt. Dazu genügen das alleinige Umsatz- und Erwerbsinteresse auf Seiten der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche "Shopping-Interesse" auf der Kundenseite nicht.

Der Begriff des "öffentlichen Interesses" soll der Gesetzesbegründung zufolge für "besondere Ereignisse im Interesse der Berliner und Touristen" zusätzliche Öffnungszeiten zulassen. Dabei soll es um "große Veranstaltungen" gehen, die wegen ihrer Bedeutung für die ganze Stadt eine Geschäftsöffnung erforderlich machen. Damit sind Veranstaltungen und Ereignisse gemeint, die auch "über die Stadt hinaus Bedeutung haben und zahlreiche Touristen nach Berlin holen" (Abgeordnetenhaus Drucks 16/0015, S. 13). Auf diese Weise wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich in einem Land von der Struktur Berlins die Versorgung von Touristen und Besuchern von großen Messen und anderen Großveranstaltungen schwer auf bestimmte Bezirke begrenzen lässt. Für die von der Begründung in Bezug genommene Zielsetzung und Kategorie von Ereignissen werden nur Veranstaltungen, die einzeln oder in ihrem Zusammenwirken Bedeutung für Berlin als Ganzes haben, die Ausnahme tragen können.“

Das Bundesverfassungsgericht hat demnach zwar den grundsätzlichen Ansatz des Berliner Gesetzgebers und das dem BerlLadÖffG zugrunde liegende Schutzkonzept gebilligt. Die Kammer versteht diese Entscheidung bei einer im Eilverfahren nur möglichen vorläufigen rechtlichen Bewertung allerdings entgegen der Ansicht des Antragsgegners nicht in dem Sinn, dass allein der Umstand, dass das in Bezug genommene Ereignis „berlinweite Bedeutung“ hat, ausreichen kann, ein öffentliches Interesse anzunehmen und so eine Sonntagsöffnung zu rechtfertigen. Die Billigung des abstrakten Schutzkonzepts des BerlLadÖffG durch das Bundesverfassungsgericht bedeutet nicht, dass für den Fall der konkreten Anwendung des Gesetzes nicht weitere Anforderungen eingehalten werden müssten, um den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen. Denn nicht jede Ladenöffnung an einem Sonn- oder Feiertag ist bereits deshalb gerechtfertigt, weil für sie überhaupt ein über das bloße Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das Erwerbsinteresse der Kunden hinausgehendes öffentliches Interesse spricht. Vielmehr sind die konkrete Ladenöffnung und der konkrete Sachgrund in ein Verhältnis zu setzen. Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die einbezogenen Handelssparten und Warengruppen ist, umso höher muss angesichts der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages das Gewicht der für die Ladenöffnung angeführten Sachgründe sein (BVerwG, Urteil vom 17. Mai 2017 - BVerwG 8 CN 1.16 -, Rn. 16, juris m.w.N.; kritisch dazu Schunder, NVwZ 2017, 1716 f.; sowie Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. August 2017 - OVG 1 S 45.17 -, Rn. 21, juris). Die Ausführungen in der genannten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (kritisch zu diesem schon in der Entscheidung des BVerwG vom 11. November 2015 - BVerwG 8 CN 2.14 -, juris, vertretenen Ansatz allerdings bereits VGH Mannheim, Beschluss vom 13. März 2017, 6 S 309/17) lassen sich auch auf die Rechtslage in Berlin übertragen. Zwar lag ihr ein Fall aus Rheinland-Pfalz zugrunde, wo § 10 des dortigen Ladenöffnungsgesetzes die



voraussetzungslose Freigabe von vier verkaufsoffenen Sonntagen im Kalenderjahr zulässt. Das Gericht hat dort aber aus verfassungsrechtlichen Gründen in die Norm das - mit dem hier in Rede stehenden öffentlichen Interesse vergleichbare - Gemeinwohlinteresse hineingelesen und zusätzlich das Vorliegen eines Sachgrundes verlangt. Insoweit liegt die Rechtslage im Kern parallel, so dass die Kammer die ansonsten zu Sonntagsöffnungen „aus Anlass eines Marktes“ ergangene Rechtsprechung bei vorläufiger Würdigung grundsätzlich für einschlägig hält (vgl. z.B. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. Juni 2017 - OVG 1 S 26.17 -, juris; VGH Kassel, Beschluss vom 21. Oktober 2016, - 8 B 2618/16 -, juris, „Frankfurter Buchmesse“).

Die beabsichtigte Ladenöffnung muss danach auf einem Sachgrund beruhen, der gemessen an der öffentlichen Wirkung der Ladenöffnung eine Ausnahme vom Sonntagsschutz rechtfertigt (BVerwG - BVerwG 8 CN 1.16 -, a.a.O. Rn. 19). Die Frage, ob die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung durch einen hinreichend gewichtigen Sachgrund gerechtfertigt ist, unterliegt grundsätzlich der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle (BVerwG, ebenda, Rn. 17). Ein Sachgrund kann etwa dann bestehen, wenn die Anlassveranstaltung einen solch starken Besucherstrom zur Folge hat, dass ein Bedürfnis nach offenen Verkaufsstellen besteht; es genügt nicht, dass umgekehrt durch die Offenhaltung von Verkaufsstellen ein starker Besucherstrom ausgelöst wird (vgl. bereits BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1989 - BVerwG 1 B 153.89 -, juris, Rn. 3.). Ein Sachgrund liegt nach Überzeugung der Kammer von vornherein nicht vor, soweit sich der Antragsgegner darauf stützt, dass die Attraktivität der Bundeshauptstadt durch die Sonntagsöffnungen gesteigert werde. Denn dies verkörpert letztlich nichts anderes als das Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber (BVerwG - BVerwG 8 CN 1.16 -, a.a.O. Rn. 21). Abstriche von den Anforderungen an den Anlass einer Ausnahme vom Sonntagsverkaufsverbot sind auch nicht etwa deshalb vorzunehmen, weil die Zahl der gesetzlich zulässigen verkaufsoffenen Sonntage von vornherein auf acht beschränkt ist und - im konkreten Fall - der Antragsgegner für 2018 vorerst nur drei solcher Tage bestimmt hat; denn die genannten Anforderungen müssen für jeden dieser Tage jeweils in vollem Umfang erfüllt sein.

Vor diesem Hintergrund liegt bei überschlägiger Würdigung der Kammer kein öffentliches Interesse an den drei in Streit stehenden Sonntagsöffnungen vor. Es steht zwar außer Frage, dass die in der angefochtenen Allgemeinverfügung genannte 68. Internationale Grüne Woche, die Berliner Filmfestspiele - Berlinale - und die Internationale Tourismusbörse jeweils Veranstaltungen sind, die angesichts ihrer Ausrich-

tung, ihres Angebots und ihrer Thematik nach jeweils eine Vielzahl von Besuchern aus dem In- und Ausland anziehen werden. Die touristische Bedeutung dieser jeweiligen Ereignisse, die jeweils auf eine langjährige Tradition verweisen können, steht nicht in Rede, und sie wird auch von der Antragstellerin selbst nicht in Zweifel gezogen. Allerdings vermag die Kammer diese Bedeutung beim Berliner Sechstagerennen zwischen dem 25. und dem 30. Januar 2018 für sich genommen nicht zu erkennen. Es handelt sich hierbei zwar auch um ein traditionelles Sportereignis mit internationaler Beteiligung, welches insgesamt an sechs Tagen 60.000 Besucher anziehen soll; dabei dürfte aber ein Großteil von ihnen bei dieser Prognose mehrfach gezählt werden und/oder aus Berlin selbst kommen, so dass die Zahl der auswärtigen Veranstaltungsbesucher an dem hier in den Blick genommenen verkaufsoffenen Sonntag des 28. Januar 2018 gesamtstädtisch wohl nicht nennenswert ins Gewicht fallen wird. Auch die darüber hinaus in der Allgemeinverfügung behauptete aktuelle Ausstrahlungswirkung auf die Thematik des Fahrradverkehrs in Berlin erscheint (gerade auch wegen der langen Tradition der Veranstaltung) der Kammer geradezu vorgeschoben, ohne dass es hierauf im hiesigen Kontext allerdings ankäme. Denn jedenfalls wird die Veranstaltung im fraglichen Zeitraum zusätzlich zu den Gästen der Internationalen Grünen Woche weitere interessierte Besucher aus dem In- und Ausland anziehen, die die Gesamtzahl der Touristen insgesamt noch erhöht. Allein die Tatsache einer „bedeutenden Veranstaltung“ reicht aber für die Annahme eines öffentlichen Interesses nicht aus.

Jedenfalls für die Sonntage des 28. Januar 2018 und des 11. März 2018 erscheint schon das Vorliegen einer berlinweiten Veranstaltung zweifelhaft. Beide in Bezug genommenen Messen finden bekanntermaßen im Wesentlichen auf dem Messegelände in Berlin-Charlottenburg statt und damit in einem begrenzten Bereich, der in seinen konkreten Auswirkungen zunächst kaum über den Veranstaltungsort hinaus ausstrahlen dürfte (ähnlich VGH Kassel, Beschluss vom 21. Oktober 2016, - 8 B 2618/16 -, juris). Selbst wenn die Besucher gleichermaßen im gesamten Stadtgebiet untergebracht wären - dagegen sprechen allerdings schon die im Verwaltungsvorgang des Antragsgegners enthaltenen Übernachtungsstatistiken (I S. 133), wonach von den insgesamt 6.161.232 Übernachtungen im ersten Halbjahr 2017 5.230.456 und damit 86 % auf nur fünf Berliner Bezirke (Mitte, Friedrichshain-Kreuzberg, Charlottenburg-Wilmersdorf, Tempelhof-Schöneberg und Lichtenberg) entfallen - liegt in der bloßen Anreise zum Veranstaltungsort noch keine Teilnahme an der Veranstaltung selbst. Auch das einem neuen Touristenkonzept zugrundeliegende Bestreben, zukünftig mehr Touristen in die Außenbezirke zu locken, ändert hieran nichts. Eine

Sonntagsöffnung, die für diese Gebiete allein dieses Ziel verfolgte, wäre mit dem zugrundeliegenden Anlass ohnehin nicht vereinbar. Soweit die angefochtene Entscheidung für Sonntag, den 28. Januar 2018 auch auf das Zusammenspiel mit dem 107. Berliner Sechstagerennen abstellt, hält das Gericht es für wenig naheliegend, dass der jeweilige Besucherkreis dieser Veranstaltung und derjenigen der Internationalen Grünen Woche sich überhaupt nennenswert überschneidet. Der in der Begründung des Bescheides genannte Fall, dass überhaupt eine beträchtliche Zahl von Besuchern auf dem Weg von der einen zur anderen Veranstaltung pendeln und hierbei dringende Kaufbedürfnisse befriedigen müssen, erscheint daher zwar nicht völlig ausgeschlossen, aber zahlenmäßig gleichwohl kaum relevant. Hierzu enthält die angefochtene Verfügung auch keine zahlenmäßige Prognose, sondern behauptet diesbezüglich lediglich einen „erhöhten Bedarf“. Es steht damit außer Frage, dass die prägende Wirkung beider in Bezug genommenen Messen auf die über das gesamte Stadtgebiet verteilten Verkaufsstätten umso mehr abnimmt, je weiter sie vom Veranstaltungsort entfernt liegen, und eine solche Wirkung für die Außenbezirke gänzlich zu verneinen sein dürfte, ohne dass es im hiesigen Kontext auf die konkrete Verkaufsfläche im Land Berlin insgesamt ankommt. Jedenfalls in den Außenbezirken dürfte sich die Sonntagsöffnung daher typischerweise nicht als bloßer Annex zur Anlassveranstaltung darstellen, sondern wird isoliert im Vordergrund stehen, ohne dass potenzielle Käufer noch eine Verbindung zum angegeben Grund wahrnehmen.

Für den verkaufsoffenen Sonntag des 18. Februar 2018 aus Anlass der Berlinale mag dies mit Blick auf die Vielzahl der Veranstaltungsorte und der Lage der Kinos in mehreren Berliner Bezirken anders sein. Hier dürfte die Veranstaltung selbst deutlich mehr in das Berliner Alltagsleben ausstrahlen, wobei allerdings auch nicht von der Hand zu weisen ist, dass ein Großteil der Festivalbesucher aus Berlin selbst stammen dürfte. Darauf kommt es aber ebenso wenig an.

Entscheidend ist nämlich der Umstand, dass die in Bezug genommenen Veranstaltungen - selbst wenn sie insgesamt wegen der im gesamten Stadtgebiet aufhältlichen Besucher als berlinweit zu qualifizieren wären - jeweils über einen Zeitraum von zwischen fünf (ITB) und zehn Tagen (Internationale Grüne Woche, Berlinale) andauern; dabei sind An- und Abreisetage von im gesamten Zeitraum aufhältlichen Besuchern noch nicht einmal mitgerechnet. Dem kommt eine rechtlich entscheidende Relevanz mit Blick auf die konkreten Versorgungsmöglichkeiten während des Veranstaltungszeitraums zu. Denn mit ihrer verhältnismäßig langen Dauer unterscheiden sich die Veranstaltungen, die hier Anlass für die drei gestatteten Sonntagsöffnungen geben, von den von der Rechtsprechung entschiedenen Fällen, deren

Gegenstand Veranstaltungen von relativ kurzer Dauer waren und die auch oder nur den Sonntag erfassten, und für die Öffnungen für diesen Tag in Rede standen (vgl. hierzu etwa OVG Lüneburg, Beschluss vom 1. November 2017 - 7 ME 100/17 -; VGH Kassel, Beschluss vom 29. September 2017 - 8 B 1977/17 -; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. Juni 2017 - 1 S 26.17 -; alle juris). Setzt man aber die in Berlin schon nach geltender Rechtslage (§ 2 Abs. 1 BerlLadÖffG) zulässigen Ladenöffnungszeiten (werktags von 0.00 bis 24.00 Uhr) ins Verhältnis zur Dauer etwa der auf zehn Tage angelegten Berlinale, so können deren Besucher (bei einem Verweilen während des gesamten Festivals) Läden an insgesamt acht dieser Tage rund um die Uhr aufsuchen. Selbst für die kürzeste Veranstaltung, die ITB, gilt, dass an vier von fünf Tagen eingekauft werden kann und damit Einkaufsmöglichkeiten in zeitlicher Hinsicht jeweils an 80 % der Veranstaltungstage bestehen.

Hinzu kommen weitere gesetzlich mögliche weitreichende Ausnahmen: Nach § 4 BerlLadÖffG dürfen an Sonn- und Feiertagen u.a. gerade Verkaufsstellen für den Touristenbedarf öffnen (Nr. 1), Veranstaltungsbesucher dürfen auf dem Gelände der Veranstaltung u.a. mit themenbezogenen Waren versorgt werden (Nr. 2), und § 5 nimmt zusätzlich besondere Verkaufsstellen von dem Verbot der Sonn- und Feiertagsöffnung aus, etwa an Fernbahnhöfen oder dem Flughafen Berlin-Tegel. Vor diesem Hintergrund ist für das Gericht einstweilen nicht ersichtlich, dass der durch den Besucherstrom der jeweiligen Veranstaltung ausgelöste Nachfragezuwachs insgesamt nicht angemessen durch die vorhandenen umfassenden Einkaufsmöglichkeiten bedient werden können soll und deshalb eine Sonntagsöffnung erforderlich wäre. Mit diesem Verständnis geht die Ausnahmemöglichkeit nach § 6 Abs. 1 BerlLadÖffG auch nicht von vornherein ins Leere. Denn im Land Berlin finden über das Jahr verteilt immer wieder Veranstaltungen statt, die sich auf einen Zeitraum von wenigen Tagen erstrecken, das Wochenende erfassen, ebenfalls zahlreiche auswärtige Besucher anlocken und sich über weite Bereiche des Stadtgebiets erstrecken (z.B. das Gallery Weekend, Berlin-Marathon o.ä.). Sonntagsöffnungen aus diesem Anlass erscheinen daher - die sonstigen Voraussetzungen als gegeben unterstellt - jedenfalls grundsätzlich denkbar. Überdies gibt die Vorschrift des § 6 Abs. 1 Satz 1 BerlLadÖffG entgegen der Auffassung des Antragsgegners nichts dafür her, sie nur eine sowohl räumlich als auch hinsichtlich des Warenangebots uneingeschränkte Ladenöffnung zulässt. Der Antragsgegner hält wohl selbst eine derartige Einschränkungsmöglichkeit für möglich, wenn er argumentiert, er habe für das erste Halbjahr 2018 weniger als die Hälfte der gesetzlich zulässigen verkaufsoffenen Sonntage festgesetzt.

Vor diesem Hintergrund kommt es auch nicht auf die vom Antragsgegner für seine Prognoseentscheidung zugrunde gelegten Zahlen zu den „Besucherinteressierten“ und dem hieraus abzuleitenden Anteil der „Verkaufsinteressierten“ für die jeweiligen drei Sonntage an, die die Antragstellerin z.T. in Zweifel zieht. Das Gericht sieht sich im Eilverfahren ohnehin nicht in der Lage, diese Zahlen zu überprüfen; dies muss - soweit es darauf ankommen sollte - dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben.

Erweist sich die angegriffene Allgemeinverfügung mithin aller Voraussicht nach als rechtswidrig, besteht an ihrer sofortigen Vollziehung kein öffentliches Interesse. Für eine Abwägung der widerstreitenden Interessen bzw. eine Einbeziehung der Belange der von der Allgemeinverfügung Begünstigten ist in der hier gegebenen Konstellation eines Eilverfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 2. Alt. VwGO kein Raum (anders für das Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO im Fall des VGH Mannheim, Beschluss vom 13. März 2017 - 6 S 309/17 -, juris). Damit kann die Kammer weder berücksichtigen, dass der Antragsgegner Sonntagsöffnungen auch in den Vorjahren aus den festgelegten Anlässen beschlossen hat (und damit seinerseits bereits eine gewisse „Tradition“ begründet haben mag), ohne dass dies von der Antragstellerin beanstandet wurde, noch, dass die von der Freigabe betroffenen Geschäfte und Unternehmen bereits Dispositionen getroffen haben, um die zulässigen Sonntagsöffnungen umzusetzen. Auch der Umstand, dass Rechte der Antragstellerin, die sich als Gewerkschaft für die Rechte ihrer Mitglieder stark macht, möglicherweise ebenso angemessen noch im Klageverfahren VG 4 K 527.17 im Rahmen eines Fortsetzungsfeststellungsrechtsstreits geprüft werden können, spielt hier keine Rolle.

Die Kammer verkennt nicht, dass mit der Zugrundelegung der erhöhten Anforderungen an eine Sonntagsöffnung eine bislang unbeanstandet gebliebene langjährige Praxis im Land Berlin in Zweifel gezogen wird, die in weiten Teilen der Öffentlichkeit bislang als selbstverständlich und zugleich als rechtlich zulässig angesehen wird. Allein tatsächliche Änderungen in der Arbeitswelt und im Einkaufsverhalten der Konsumenten (vgl. hierzu Schunder, NVwZ 2017, 1716 f.) stellen aber keinen hinreichenden Grund für eine Abweichung von höchstrichterlicher Rechtsprechung und von verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Sonntagsschutz dar, die das Gericht für sich als bindend ansieht. Die Anpassung der eine andere Praxis ermöglichenden Rahmenbedingungen ist - soweit dies als erforderlich anzusehen sein sollte - allein Sache des (Verfassungs-)Gesetzgebers.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG. Eine Reduzierung des Streitwerts kommt wegen der

Vorwegnahme der Hauptsache nicht in Betracht (vgl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. August 2017 - OVG 1 S 45.17 -, Rn. 34, juris). Die Kammer hat dabei für jeden der betroffenen Sonntage den Regelwert ohne Abschlag zugrunde gelegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen die Sachentscheidung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig.

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form (Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit der Justiz im Lande Berlin vom 27. Dezember 2006, GVBl. S. 1183, in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 9. Dezember 2009, GVBl. S. 881) einzulegen. Die Frist für die Einlegung der Beschwerde endet zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 der Verwaltungsgerichtsordnung bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es nicht.

Groscurth

Brandmair

Ringe