



Stadt Leverkusen

Vorlage Nr. 2021/1197

Der Oberbürgermeister

II/36-361-65-12 sch
Dezernat/Fachbereich/AZ

30.11.2021
Datum

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit	Behandlung
Finanz- und Digitalisierungsausschuss	29.11.2021	Beratung	öffentlich
Bezirksvertretung für den Stadtbezirk I	06.12.2021	Beratung	öffentlich
Rat der Stadt Leverkusen	06.12.2021	Entscheidung	öffentlich

Betreff:

Verkaufsoffene Sonntage 2021
- 27. Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen aus besonderem Anlass vom 3. April 1997

Beschlussentwurf:

Der Rat der Stadt Leverkusen beschließt die in der Anlage I beigefügte Ordnungsbehördliche Verordnung zur 27. Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen aus besonderem Anlass vom 3. April 1997 für den Stadtteil Wiesdorf in Bezug auf die Ergänzungen angesichts der aktuellen obergerichtlichen Rechtsprechung.

gezeichnet:

Richrath

In Vertretung
Molitor

Hinweis des Fachbereichs Oberbürgermeister, Rat und Bezirke:

Entsprechend § 19 Absatz 1 i. V. m. § 3 Absatz 4 a) der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Leverkusen, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen ist durch den Finanz- und Digitalisierungsausschuss am 29.11.2021 zu entscheiden, ob die verspätet zugegangene Vorlage auf die Tagesordnung genommen wird.

I) Finanzielle Auswirkungen im Jahr der Umsetzung und in den Folgejahren

☒ **Nein** (sofern keine Auswirkung = entfällt die Aufzählung/Punkt beendet)

☐ **Ja – ergebniswirksam**

Produkt: Sachkonto:
Aufwendungen für die Maßnahme: €
Fördermittel beantragt: ☐ Nein ☐ Ja %
Name Förderprogramm:
Ratsbeschluss vom zur Vorlage Nr.
Beantragte Förderhöhe: €

☐ **Ja – investiv**

Finanzstelle/n: Finanzposition/en:
Auszahlungen für die Maßnahme: €
Fördermittel beantragt: ☐ Nein ☐ Ja %
Name Förderprogramm:
Ratsbeschluss vom zur Vorlage Nr.
Beantragte Förderhöhe: €

Maßnahme ist im Haushalt ausreichend veranschlagt

- ☐ Ansätze sind ausreichend
☐ Deckung erfolgt aus Produkt/Finanzstelle
in Höhe von €

Jährliche Folgeaufwendungen ab Haushaltsjahr:

- ☐ Personal-/Sachaufwand: €
☐ Bilanzielle Abschreibungen: €

Hierunter fallen neben den üblichen bilanziellen Abschreibungen auch einmalige bzw. Sonderabschreibungen.

- ☐ Aktuell nicht bezifferbar

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam) ab Haushaltsjahr:

- ☐ **Erträge (z. B. Gebühren, Beiträge, Auflösung Sonderposten):** €

Produkt: Sachkonto

Einsparungen ab Haushaltsjahr:

- ☐ Personal-/Sachaufwand: €

Produkt: Sachkonto

- ☐ ggf. Hinweis Dez. II/FB 20:

II) Nachhaltigkeit der Maßnahme im Sinne des Klimaschutzes:

Klimaschutz betroffen	Nachhaltigkeit	kurz- bis mittelfristige Nachhaltigkeit	langfristige Nachhaltigkeit
☐ ja ☐ nein	☐ ja ☐ nein	☐ ja ☐ nein	☐ ja ☐ nein

Begründung:

Der Rat der Stadt Leverkusen hat in seiner Sitzung am 01.10.2020 die Festsetzung der verkaufsoffenen Sonntage für das Jahr 2021 beschlossen. Hierzu lagen alle Konzepte der Veranstaltungen von der Werbegemeinschaft City Leverkusen e. V., der Werbe- und Fördergemeinschaft Schlebusch e. V. und der Aktionsgemeinschaft Opladen e. V. für jeweils vier geplante verkaufsoffene Sonntage vor. In diesem Zusammenhang ist auch die rechtliche Würdigung der Besonderheiten der verkaufsoffenen Sonntage erfolgt.

Die Werbegemeinschaft City Leverkusen e. V. hat für das Kalenderjahr 2021 noch den folgenden verkaufsoffenen Sonntag geplant:

12.12.2021 44. Christkindchenmarkt.

Die Verwaltung ist bei ihrer Entscheidung dem verfassungsrechtlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen gerecht geworden. Dazu hat sie anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls im Rahmen einer Abwägung geprüft und in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren - dokumentierten - Weise begründet, ob einer der in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW (Ladenöffnungsgesetz NRW) aufgezählten Sachgründe oder ein sonstiger Sachgrund vorliegt und hinreichend gewichtig ist, um die konkrete Ladenöffnung zu rechtfertigen (OVG NRW, Beschluss vom 27.04.2018 - 4 B 571/18).

Weiterhin liegen auch die Voraussetzungen gem. § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LÖG NRW vor, wonach an jährlich höchstens acht, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse ab 13 Uhr bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein dürfen. Die aktuelle obergerichtliche Rechtsprechung macht allerdings eine erneute Änderungsverordnung mit hinreichenden Erläuterungen und Begründungen zum geplanten verkaufsoffenen Sonntag notwendig. Gegenstand dieser geplanten Änderungsverordnung ist allein der verkaufsoffene Sonntag am 12.12.2021, der anlässlich der Veranstaltung „44. Christkindchenmarkt“ im Stadtteil Wiesdorf stattfinden soll.

Informationshalber wird der geplante verkaufsoffene Sonntag für den Stadtteil Wiesdorf mit der entsprechenden Veranstaltung nachfolgend kurz beschrieben. Die Öffnungszeiten der Geschäfte beschränken sich – gesetzeskonform - auf die Zeit von 13:00 Uhr bis 18:00 Uhr.

Alle geöffneten Verkaufsflächen an diesem verkaufsoffenen Sonntag haben einen räumlich sehr engen Bezug zum Christkindchenmarkt. Die Öffnungszeiten des Christkindchenmarktes (täglich von 11:00 Uhr bis 22:00 Uhr mit Ausnahme des Totensonntags) gehen deutlich über den Zeitraum der Ladenöffnungszeiten des Einzelhandels hinaus. Aufgrund des Bekanntheitsgrades des Christkindchenmarktes inner- und außerhalb der Stadtgrenzen Leverkusens ist selbst bei Öffnung des Einkaufszentrums „Rathaus-Galerie“ davon auszugehen, dass Hauptanziehungspunkt am geplanten verkaufsoffenen Sonntag 2021 die Veranstaltung Christkindchenmarkt sein wird.

Diese Annahme wird gestützt durch die bisher ermittelten Besuchendenzahlen für die Veranstaltung Christkindchenmarkt einerseits und der Rathaus-Galerie während eines verkaufsoffenen Sonntags andererseits. So wurden von dem Veranstalter am Samstag

vor Heiligabend im Jahr 2017 auf dem Christkindchenmarkt zu Höchstzeiten 15.628 Besuchende pro Stunde, im Jahr 2018 14.536 Besuchende pro Stunde und im Jahr 2019 13.505 Besuchende pro Stunde registriert. Für das Jahr 2020 liegen aufgrund der Corona-Pandemie keine Zahlen vor. Die Rathaus-Galerie konnte am verkaufsoffenen Sonntag, dem 15.12.2019, einen Höchstwert von 3.142 Besuchenden pro Stunde und eine Gesamtzahl von ca. 31.000 Besuchenden an diesem Tag verzeichnen. Die Anzahl der Besuchenden in der Rathaus-Galerie liegt damit sowohl in der besten Stunde als auch auf den Tag gerechnet deutlich unter derjenigen des Christkindchenmarktes.

Selbst bei etwas konservativerer Schätzung für das hier in Rede stehende Wochenende, auch unter Einbeziehung der Einschränkungen durch die Corona-Pandemie, bieten die genannten Zahlen ausreichende Grundlage, um realistisch davon ausgehen zu können, dass hier die anlassgebende Veranstaltung Christkindchenmarkt mehr Besuchende anziehen wird als die sonntägliche Ladenöffnung.

Vor dem Erlass der Rechtsverordnung zur Freigabe der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage sind nach § 6 Abs. 4 LÖG NRW die zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer anzuhören. Dies ist mit Schreiben vom 12.11.2021 mit Frist bis zum 25.11.2021 erfolgt. Rückmeldungen kamen fristgemäß vom Handelsverband, ver.di und der IHK. Der Handelsverband Nordrhein-Westfalen gab mit Schreiben vom 19.11.2021 an, keine Einwände zu haben. Für ver.di (Köln-Bonn-Leverkusen) reichen gemäß E-Mail vom 25.11.2021 die vorgelegten Begründungen und Beschreibungen der Veranstaltungen nicht aus. Die Voraussetzung an den räumlichen Zusammenhang könne nicht erkannt werden. Der Umstand, dass einzelne Veranstaltungsbesuchende Parkplätze benutzen rechtfertigt es für ver.di nicht, den Bereich der Ladenöffnung entsprechend auszudehnen.

Auch lässt sich für ver.di aus den übermittelten Zahlen nicht erkennen, dass der Christkindchenmarkt eine prägende Wirkung gegenüber der Ladenöffnung hat. Sie hält es für unzulässig, hier die prägende Wirkung aus einem Vergleich der Zahl der Besuchenden eines Einkaufszentrums mit der hochgerechneten Zahl der an mehreren Punkten ermittelten und hochgerechneten Besuchenden des Christkindchenmarktes während einer Viertelstunde herzuleiten. Zum einen sei es zweifelhaft, ob die während einer Viertelstunde gemessene Zahl der Besuchenden tatsächlich auf eine Stunde hochgerechnet werden und zum anderen noch dazu unterstellt werden kann, dass es sich dabei um Personen handelt, die während dieser Stunde nicht an einem anderen Punkt gezählt werden. Es ist aber nicht nachvollziehbar, dass beim Christkindchenmarkt die Zahl der Besuchenden an verschiedenen Punkten zusammengezählt werden, bei den Verkaufsstätten aber nur die Besuchenden einer - wenn auch einer großen - Verkaufsstätte zu berücksichtigen. Eine prägende Wirkung ist damit für ver.di nicht ersichtlich.

Zudem fehle eine hinreichend konkrete Beschreibung des Christkindchenmarktes. Diese Beschreibung sei indessen erforderlich, damit festgestellt werden könne, ob tatsächlich die Veranstaltung in der Form stattfindet, wie sie vom Ordnungsgeber zugrunde gelegt wird. Das sei gerade deshalb erforderlich, weil die Stadt Leverkusen in der Vergangenheit der Auffassung war, Ladenöffnungen auch dann zulassen zu können, wenn die Veranstaltung nicht ansatzweise in der bei Erlass der Verordnung angenommenen Form stattfindet.

Die IHK Köln unterstützt mit Schreiben vom 25.11.2021 die vorgelegten Konzepte. Da sich an Charakter (z. B. Programmpunkte), Größe (Besuchendenprognosen) und Zugschnitt (Abgrenzung der Veranstaltungsfläche und der für die Ladenöffnung vorgesehenen Fläche) der Veranstaltung im Vergleich zur Anhörung im vergangenen Jahr nichts Grundlegendes geändert hat, bestehen nach wie vor keine Bedenken zu der Durchführung des verkaufsoffenen Sonntages. Weiterhin vertritt die IHK grundsätzlich die Auffassung, dass eine Sonntagsöffnung ein probates Instrument der Einzelhandelsförderung ist und regt daher in diesem Zuge erneut an, verkaufsoffene Sonntage als Maßnahme zur Förderung des Einzelhandels in das Einzelhandelskonzept der Stadt Leverkusen mitaufzunehmen.

Die Stellungnahmen liegen als Anlage VI bei.

Die von ver.di geäußerten Kritikpunkte bezüglich der Ermittlung der Besuchendenzahlen können nicht überzeugen. Es handelt sich bei dem Weihnachtsmarkt um eine Veranstaltung mit offenem Charakter, sodass die Methode, an verschiedenen Eckpunkten Besuchendenzählungen vorzunehmen, hinreichend vertretbar ist. Die Hochrechnung der Zählung von 15 Minuten auf den dargelegten Stundenwert mag hochgegriffen sein, selbst das Zurückgreifen auf den Wert für 15 Minuten zeigt aber, dass bereits gegenüber dem größten Anziehungspunkt Rathaus-Galerie mehr Besuchende zu verzeichnen sind (Besuchendenzählung Christkindchenmarkt 2019: 13.505 Besuchende/h = 3.376 Besuchende/15 Min. Besuchendenzählung Rathaus Galerie 2019: Höchstwert 3.142 Besuchende/h). Auch bei Berücksichtigung der Tatsache, dass neben der Rathaus-Galerie noch weitere Verkaufsstätten geöffnet haben, ist der bereits dargelegte konservativ geschätzte und realistischere Wert für den Christkindchenmarkt/15 Min. höher als die zu erwartenden Besuchendenzahlen für alle geöffneten Verkaufsstätten zusammen. Angesichts der vorgelegten Zahlen und den sonstigen dem zuständigen Organ bekannten Informationen ist die schlüssige und nachvollziehbare Prognose möglich, dass hier mehr Besuchende von der Veranstaltung als von der Ladenöffnung angezogen werden.

Weiterhin wird die fehlende Beschreibung der Veranstaltung bemängelt, da in der Vergangenheit schon einmal eine andere Veranstaltung als die zuvor angekündigte stattgefunden habe. Auch dieser Kritikpunkt kann nicht nachvollzogen werden. Es handelt sich bei dem Christkindchenmarkt um einen „klassischen“ Weihnachtsmarkt im Innenstadtbereich. Dieser ist in der ver.di vorgelegten Begründung beschrieben und hinsichtlich des Programms auf die Internetseite verwiesen worden. Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass es hier am 12.12.2021, also mitten in der Vorweihnachtszeit, zu einer Änderung der zum jetzigen Zeitpunkt bereits stattfindenden Veranstaltung kommen könnte. Ver.di kritisiert zudem die Ausweitung der teilnehmenden Verkaufsflächen um die Gebiete von Ostermann und expert Wallraff, die nicht direkt an der eigentlichen Veranstaltungsfläche liegen. Bisher wurde hier seitens der Stadt Leverkusen argumentiert, dass sich beide Firmen in fußläufiger Entfernung von der Fußgängerzone befinden und hier Parkmöglichkeiten für alle Veranstaltungsbesuchende bereitgestellt würden.

Das OVG NRW hatte die räumliche Einbeziehung dieser Außenbereiche in einem Beschluss im März 2020 mit folgenden Ausführungen akzeptiert: „Die Ausstrahlungswirkung einer Veranstaltung kann sich aber auch auf Bereiche erstrecken, die eine große Anzahl von Veranstaltungsbesuchenden als Weg zum Veranstaltungsort nutzen. Dies dürfte hier – worauf auch die Beschlussvorlage und der ihr zugrundeliegende Antrag der

Werbegemeinschaft abstellt – aufgrund der angebotenen kostenlosen Parkplätze und der fußläufigen Entfernung zu den Hauptveranstaltungsbereichen der Fall sein, zumal insoweit gleichfalls die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG NRW eingreift.“ (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 16.03.2020 – 4 B 273/20.NE).

Einige Monate danach wurde jedoch ein Urteil des BVerwG mit folgendem Inhalt veröffentlicht:

„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. [...]. 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.“. (vgl. BVerwG, Ur. v. 22.06.2020 – BVerwG 8 CN 1.19).

Aufgrund der neuen Rechtsprechung des BVerwG und der ausdrücklichen Nennung von Parkflächen dürfte die Einbeziehung von expert Wallraff und Ostermann allein mit dem Argument, dass es dort kostenlose Parkflächen für die anlassgebende Veranstaltung gibt, nicht mehr zu halten sein. Örtlich - bzw. auf bisherigen Lageplänen - ist ein deutlicher Abstand zwischen der Veranstaltungsfläche und den beiden Firmen zu erkennen, sodass auch eine Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung bis dorthin nur schwer zu erkennen ist. Aufgrund dessen wurde die Verkaufsfläche für den verkaufsoffenen Sonntag auf den Bereich, der sich direkt am oder angrenzend zum Christkindchenmarkt befindet, beschränkt und die Ausweitung der Verkaufsfläche um die Gebiete von Ostermann und expert Wallraff herausgenommen.

Weitere Stellungnahmen lagen bis zum 26.11.2021 um 13:30 Uhr nicht vor.

Begründung der besonderen Dringlichkeit:

Aufgrund der aktuellen obergerichtlichen Rechtsprechung ist aus rechtlichen Gründen eine Ordnungsbehördliche Verordnung zur 27. Änderung der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen aus besonderem Anlass vom 3. April 1997 für den Stadtteil Wiesdorf zu fertigen, damit der verkaufsoffene Sonntag am 12.12.2021 stattfinden kann.

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes vom 29.10.2021 zum verkaufsoffenen Sonntag am 31.12.2021 hatte diesen verkaufsoffenen Sonntag bereits verhindert.

Durch die erforderliche Anhörung der zu beteiligenden Institutionen wie ver.di, IHK, katholische und evangelische Kirche usw., mit einer angemessenen Anhørungsfrist bis zum 25.11.2021, konnte die Vorlage erst danach abschließend fertiggestellt werden.

Anlage/n:

Anlage I 27. Änderung Ordnungsbehördliche VO
Anlage II Plan Wiesdorf-City Kernbereich

Anlage III Termin und Konzept des Christkindchenmarktes und des verkaufsoffenen Sonntags in der City Leverkusen im Stadtteil Wiedorf (2)

Anlage IV Besucherfrequenz Christkindchenmarkt

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf Arbeitgeberverband

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf ev. Kirchen

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf Handwerkskammer

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf IHK

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf Katholikenrat

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf Rheinischer Einzelhandel

Anlage V Anhörung VOS Wiedorf ver.di

Anlage VI Antwort Handelsverband NW

Anlage VI Antwort IHK

Anlage VI Antwort ver.di