

Antrag Ladenöffnung am Sonntag, 17. Dezember 2017

Anlass: Weihnachten in Köln

a. Gesamtzeitraum der Kölner Weihnachtsmärkte:

27. November – 23. Dezember 2017

So.- Mi.: jeweils von 11.00-21.00 Uhr, Do.-Sa.: 11.00-22.00 Uhr täglich 10 bzw. 11 Stunden, gesamt 281 Stunden

b. Zeitraum der Öffnung der Geschäfte:

Sonntag, 17. Dezember 2017, Aktionszeit: 13.00- 18.00 Uhr

Der zur Öffnung vorgesehene Sonntag ist kein geschützter oder religiöser Feiertag im Sinne von § 6 Abs. 5 Ladenöffnungsgesetz NRW (LÖG NRW) und stellt keinen stillen Tag im Sinne der kirchlichen Begrifflichkeit dar. Die Öffnung der Verkaufsstellen entspricht der gesetzlichen Regelung und liegt außerhalb der Zeiten des Hauptgottesdienstes, so dass die Beschäftigten in ihrer Religionsausübung nicht gehindert sind und Störungen der Hauptgottesdienste vermieden werden. Mit der Reduzierung der Ladenöffnungszeit auf fünf Stunden verringert sich die zeitliche Arbeitsbelastung für die betroffenen Arbeitnehmer des Einzelhandels.

1. Anlassbeschreibung

a. Allgemein

Die am 18.05.2013 in Kraft getretene Neufassung des Ladenöffnungsgesetzes NRW (LÖG NRW) ermöglicht Verkaufsstellen aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen aufgrund ordnungsbehördlicher Verordnung die Öffnung an bestimmten Sonn- und Feiertagen.

Freigaben in diesen Bereichen sind ausschließlich möglich, wenn die der Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen zu Grunde liegende Veranstaltung (Anlass im Sinne von §6 Abs. 1 LÖG NRW) von herausragender, traditioneller, überörtlicher Bedeutung sind oder wenn gemeinnützige Ziele verfolgt werden. Ein besonderer Anlass liegt nur dann vor, wenn die Veranstaltung viele Besucher, in der Regel nicht nur Einwohner der Stadt Köln, sondern auch auswärtige Besucher, im hohen Maße anzieht.

b. Kölner Weihnachtsmärkte

Weihnachtsmärkte gibt es in Köln schon sehr lange. Vorweihnachtliche Jahrmärkte als Vorläufer können in Köln bis ins Mittelalter und in die frühe Neuzeit zurückverfolgt werden. Stellten die Weihnachtsmärkte in Köln früher vorrangig Warenmärkte dar, die Schaustellern, Handwerkern und Händlern eine Einkommensmöglichkeit boten und die Bevölkerung mit Lebensmitteln für das bevorstehende Weihnachtsfest versorgten (Versorgungsfunktion der Weihnachtsmärkte), steht heute mehr der gesellschaftliche und soziale Aspekt dieser Veranstaltungen im Vordergrund (ideelle Funktion der Weihnachtsmärkte). Sie sind zu Treffpunkten und Orten der Geselligkeit und Kommunikation geworden. Erlebnis, Spaß und Genuss sind dabei Bedürfnisse, die Veranstalter erfüllen müssen. Besinnlichkeit, die Einstimmung auf das eigentliche Weihnachtsfest, Atmosphäre, Attraktionen, Emotionen usw. gewinnen gegenüber der Einkaufsfunktion an Bedeutung und spiegeln sich deutlich in den Motiven der Befragten beim Besuch eines Weihnachtsmarktes wider (Studie: Weihnachtsmärkte als Wirtschaftsfaktor, Bundesverband Deutscher Schausteller und Marktkaufleute e.V., Bonn, S. 3).

Nahezu der gesamte Bereich der Kölner Innenstadt wird mit mehreren Teilweihnachtsmärkten bespielt. Die ständige Weiterentwicklung der Sortimente der Standbetreiber, die weihnachtlich hochwertige Optik der Märkte und die musikalischen Rahmenprogramme auf den Bühnen der Märkte sind neben den unzähligen charitativen Projekten, die im Veranstaltungszeitraum durchgeführt werden, Garant für das hohe Niveau und die ständige Weiterentwicklung der Kölner Weihnachtsmärkte und somit der Weihnachtsstadt Köln. Diese sich jährlich wiederholende Aktion in der Stadt hat eine große Tradition, ist imageprägend und trägt in einer der dicht besiedelsten Regionen Europas zu einem erheblichen Standortvorteil mit nationaler und internationaler Bedeutung bei. Die Kölner Weihnachtsmärkte gehörten in den vergangenen Jahren immer zu den beliebtesten Weihnachtsmärkten in ganz Europa, noch vor dem Nürnberger Christkindlmarkt (<http://www.ksta.de/1651080;https://de.statista.com/statistik/daten/studie/247440/umfrage/die-deutschen-staedte-mit-den-groessten-weihnachtsmaerkten-nach-besuchern/>). Die charitativen Projekte der Kölner Weihnachtsmärkte werden sich am Aktionstag auch bei den Partnern der Gastronomie und des Handels wieder finden und somit der gesamte Bereich zwischen den Kölner Innenstadt Weihnachtsmärkten einbezogen. Um eine symbolische Verbindung dafür zu schaffen, wird es am Harzheimbrunnen mit den Kölner Chören ein großes Weihnachtsliedersingen geben, an dem vor allem Kinder einbezogen werden.

2. Besucherprognose

Die aktuelle Rechtsprechung setzt bei einer prägenden Wirkung einer Anlassveranstaltung (im vorliegenden Fall sind es die Kölner Weihnachtsmärkte) regelmäßig voraus, dass die Anlassveranstaltung ohne die Sonntagsöffnung mehr Besucher anziehen muss als der alleinige verkaufsoffene Sonntag. Wieviel mehr an Besuchern erforderlich ist, ist nicht festgelegt. Insofern würden also rein theoretisch einige wenige Personen mehr ausreichen.

Eingangs der nachstehenden Erläuterungen sei erwähnt, dass das Verwaltungsgericht Düsseldorf im Beschluss vom 9. November 2016 (Aktenzeichen: 3 L 3619/16) festgehalten hat, dass Veranstaltungen wie Weihnachtsmärkte schon wegen ihrer zeitlichen und thematischen Einmaligkeit gerade an Wochenenden gut besucht und damit grundsätzlich geeignet sind, hauptsächlicher Grund für den Aufenthalt von Besuchern zu sein.

In diesem Kontext sei auch auf eine Vorlage („Freiwilligen Übereinkunft“) zur Sitzung eines „Runden Tisches“ im NRW-Wirtschaftsministerium, welche im Vorfeld eines Treffens am 17. März 2017 im NRW-Wirtschaftsministerium verteilt wurde, hingewiesen. Das Ministerium selbst hatte in diesem Vorlageentwurf zur Erstellung von Besucherprognosen folgendes niedergeschrieben:

„Wenn vorhanden, können für die Prognosen Vergleiche zu Vorjahren lohnend sein. Dies gilt natürlich insbesondere, wenn es das entsprechende Fest seit Jahren gibt ...“

Weiter heißt es in der Vorlage:

„Traditionsveranstaltungen werden in der Regel größere Besucherströme auslösen als erstmalige Veranstaltungen.“

3. Besucher, die wegen der Kölner Weihnachtsmärkte kommen

In den letzten Jahren zog der Kölner Weihnachtsmarkt regelmäßig rund 4 Mio. Besucher an (<http://www.ksta.de/1651080>; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/247440/umfrage/die-deutschen-staedte-mit-den-groessten-weihnachtsmaerkten-nach-besuchern/>). Trotz der großen und in den letzten Jahren stets gestiegenen Beliebtheit der Kölner Weihnachtsmärkte bei den Menschen/Bevölkerung gehen wird aufgrund der latent angespannten Sicherheitslage im Rahmen dieser Prognose für 2017 von niedrigeren Besucherzahlen aus. Wir schätzen, dass mit rund 250.000 Besuchern weniger zu rechnen ist. Die 3,75 Mio., von uns prognostizierten Besucher, werden sich auf die gesamte Dauer der Weihnachtsmärkte, 27 Tage, verteilen. Idealtypisch würden somit rund 138.900 Besucher am Sonntag (17.

Dezember) zu erwarten sein. Aufgrund der Erfahrungen aus den letzten Jahren zählt das dritte Adventswochenende allgemein jedoch eindeutig als der frequenzstärkste Besuchertag der Weihnachtszeit. In Anbetracht dieser Tatsache gehen wir an diesem Sonntag - in einem konservativen Ansatz – von höheren Besucheranteilen von 5 bis 10 Prozent aus, was absolut dann rund 145.850 bis ca. 152.800 Menschen am Sonntag „ausmachen“ würde.

Überregional bekannte und bedeutende Weihnachtsmärkte wie die Kölner Weihnachtsmärkte weisen dabei weit überdurchschnittliche Besucherraten bei Einzugsgebieten über 50 km auf: Teilweise über 50 Prozent der Besucher reisen aus weiter entfernten Wohnorten an, was für die hohe Bedeutung von Tagesreisen mit dem Ziel des Weihnachtsmarktbesuches spricht. Der Anteil Besucher mit Wohnort im Ausland beträgt 2 Prozent. Weihnachtsmärkte in grenznahen Gebieten und Weihnachtsmärkte mit überregionaler Ausstrahlung zeichnen sich durch über dem Durchschnitt liegende Anteile von ausländischen Besuchern aus (Studie: Weihnachtsmärkte als Wirtschaftsfaktor, Bundesverband Deutscher Schausteller und Marktkaufleute e.V., Bonn, S. 6).

4. Besucher, die wegen des Einkaufens kommen

a. Gemäß Studie des Bundesverbandes Deutscher Schausteller und Marktkaufleute e.V. stellen die Aktivitäten „Essen und Trinken“ mit 57,5 Prozent eindeutig die Hauptmotive von Verbrauchern beim Weihnachtsmarktbesuch dar (Studie: Weihnachtsmärkte als Wirtschaftsfaktor, Bundesverband Deutscher Schausteller und Marktkaufleute e.V., Bonn, S. 3). Für lediglich rund 35 Prozent steht der „Geschenkekauf“ im Vordergrund (Studie: Weihnachtsmärkte als Wirtschaftsfaktor, Bundesverband Deutscher Schausteller und Marktkaufleute e.V., Bonn, S. 3). In einem „vorsichtig-konservativen“ Ansatz rechnen wir auf den Kölner Weihnachtsmärkten mit ähnlichen Bewertungen der Motive. Demnach wäre mit nahezu 51.100 bis 53.480 Menschen zu rechnen, die die Weihnachtsmärkte auch zum Einkaufen nutzen würden.

b. Diese Werte korrespondieren auch weitestgehend mit Ergebnissen einer bundesweiten Befragung von Weihnachtsmarktbesuchern in der Weihnachtszeit 2015 durch die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (GMA) und MK Illumination GmbH. Diese Befragung wurde u.a. auch in Köln durchgeführt, wobei allerdings die Ergebnisse für Köln zu einer Auswertung „West“ für Gesamt-NRW zusammengefasst sind.

Für Einkäufe oder gar spezifische Weihnachtseinkäufe besuchen insgesamt lediglich 37,4 Prozent der rund 1.000 befragten Personen die Innenstädte und

Weihnachtsmärkte. Separiert man beim „Einkauf“ weiter, so ergeben sich 21,5 Prozent für allgemeine Einkäufe sowie 15,9 Prozent für spezifische Weihnachtseinkäufe (Der Weihnachtsmarkt zwischen Tradition und Inszenierung? Was erwarten Besucher und Touristen? Ergebnisse einer bundesweiten Befragung im Dezember 2015 – Kurzfassung; Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung und MK Illumination GmbH, Dresden; S.2). Als Hauptgrund für den Besuch der Innenstädte anlässlich von Weihnachtsmärkten stehen Aspekte wie „Treffpunkt und Vergnügen“ ganz oben. In Verbindung mit „Bummeln und Freunde“ nennen ca. 43 Prozent diesen „geselligen Anlass“ zum Weihnachtsmarktbesuch. Auf die Frage, warum Besuche/Reisen zu Weihnachtsmärkten gezielt geplant werden, nannten kumuliert 60,5 Prozent der Befragten die Gesichtspunkte „schönes weihnachtliches Ambiente/Stimmung“ und „Stadtbesichtigung“ (Der Weihnachtsmarkt zwischen Tradition und Inszenierung – Was erwarten Besucher und Touristen, Ergebnisse einer bundesweiten Befragung im Dezember 2015, Präsentation anlässlich eines Expertenseminar zu Essener Lichtwochen am 5. und 14. Dezember 2016, Chart Nr. 22).

Geht man von 145.900 bis 152.800 Besuchern für die Kölner Weihnachtsmärkte am 17.12. aus und setzt die aggregierten Werte für NRW als Basis für Köln an, so würden nach Ergebnisse der GMA-Untersuchungen zwischen nahezu 54.600 und 57.150 Besucher wegen des „Einkaufens“ (allgemeiner Einkauf + Weihnachtseinkäufe = 37,4 Prozent) den Weihnachtsmarkt besuchen.

Damit ist die gesetzliche Forderung, wonach für die Zulässigkeit von Sonntagsöffnung die entsprechende Anlassveranstaltung ohne die Sonntagsöffnung mehr Besucher anziehen muss als der alleinige verkaufsoffene Sonntag, überdeutlich erfüllt. Es liegen derzeit weder dezidierte noch abgeleitete anderen Daten/Fakten vor, die deutlich andere (abweichende) Besucherzahlen erwarten lassen bzw. das Gegenteil der dargestellten Berechnungen belegen können.

Ungeachtet dessen ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass eine schematische Gegenüberstellung der jeweils zu erwartenden Besucherzahlen einer Anlassveranstaltung und den geöffneten Geschäften zur Beurteilung der prägenden Wirkung einer Anlassveranstaltung allein nicht hinreichend aussagekräftig ist. Dies hat zuletzt das OVG in Münster mit der Eilentscheidung 4 B 520/17 (VG Düsseldorf 3 L 1823/17) und 4 B 537/17 (VG Düsseldorf 3 L 1840/17) vom 5. Mai 2017 festgestellt. Das Gericht führte u.a. aus, dass es bei der Genehmigung eines verkaufsoffenen Sonntages anlässlich einer Veranstaltung vielmehr auch auf den Gesamtcharakter und der besonderen Atmosphäre einer Veranstaltung ankomme.

Dies ist im vorliegenden Fall ohne Zweifel ersichtlich. Es handelt sich um ein langjähriges, traditionelles Fest mit zahlreichen Elementen, die sich vom alltäglichen/normalen

(wochentäglichen) Leben abhebt. Mit den zahlreichen weihnachtlichen Verkaufsständen, Imbiss- und Getränkeständen, Kinderkarussells und vielfältigen, anderen Programmpunkten, wird das bekannte (alltägliche) Bild der Kölner Innenstadt positiv verändern und eine anders „wahrnehmbares Ortsbild“ erzeugt.

5. Räumlicher Bezug

Nach aktueller Rechtsprechung wird eine prägende Wirkung einer Messe/Veranstaltung für einen verkaufsoffenen Sonntag nur dann angenommen, wenn ein enger räumlicher bzw. unmittelbarer Bezug bzw. Zusammenhang zwischen Veranstaltung und geöffneten Geschäften besteht.

Die Öffnung der Läden in der Kölner Innenstadt bezieht sich auf folgende Straßen:

An der Rechtsschule, Antonsgasse, Apostelstrasse, Apostelkloster, An St. Agatha, Benesisstrasse, Brückenstrasse, Breite Strasse, Domkloster, Ehrenstrasse, Friesenplatz, Friesenstrasse, Gürzenichstrasse, Glockengasse, Gertrudenstrasse, Hahnenstrasse, Herzogstrasse, Hohe Strasse, Hohe Pforte, Kreuzgasse, Krebsgasse, Kolpingplatz, Ludwigstrasse, Mittelstrasse, Minoritenstrasse, Neumarkt, Pfeilstrasse, Richartzstrasse, Richmodstrasse, Schildergasse, Zeppelinstrasse,

Die Kölner Innenstadt Weihnachtsmärkte sind auf dem Roncalliplatz, AlterMarkt/Heumarkt, Am Schokoladenmuseum, auf dem Neumarkt, Rudolfplatz, Christmas Ave am Mauritiuswall gelegen (detaillierte Informationen auf beigefügtem Stadtplan).

Da sich die geöffneten Geschäfte in direkter Umgebung der Weihnachtsmärkte befinden und diese miteinander verbinden ist der direkte räumliche Bezug gegeben.

6. Flächenverhältnisse Veranstaltungsfläche und Verkaufsfläche der Geschäfte

Eine prägende Wirkung eines Weihnachtsmarktes für einen verkaufsoffenen Sonntag wird nach gegenwärtiger Rechtsinterpretation nur dann angenommen, wenn die Verkaufsfläche der Geschäfte, die geöffnet haben können, ungleich größer ist, als die Fläche des Weihnachtsmarktes. Um wieviel größer die Verkaufsfläche der Geschäfte sein darf bzw. kann, dafür gibt es keine grundsätzlichen quantitativen Angaben bzw. auch keine allgemeinen Näherungswerte.

Insgesamt nehmen die Kölner Weihnachtsmärkte in der Kölner Innenstadt eine Fläche von rund 14.000 Quadratmetern ein. Diese sind auf dem Roncalliplatz, dem

Heumarkt/Altermarkt, dem Neumarkt, die Christmas Ave, dem Rudolfplatz, dem Stadtgarten und am Schokoladenmuseum.

Dem steht eine theoretisch maximale Gesamtverkaufsfläche der Kölner Innenstadt von rund 314.000 Quadratmetern (Angaben nach COMFORT Städtereport Köln 2016) gegenüber. Damit ist die Fläche der Weihnachtsmärkte zunächst kleiner als die Verkaufsfläche der Geschäfte, die in der Kölner Innenstadt theoretisch geöffnet haben können.

Allerdings müssen folgende Aspekte zusätzlich berücksichtigt werden:

1. Den reinen „Veranstaltungsflächen“ müssen zulässigerweise auch andere Flächen (z.B. Zugangs- und Verbindungsfläche, Sicherheitsflächen, Flächen für Sanitär) hinzu gerechnet werden. Diese Flächen stehen im inhaltlich-thematischen Kontext zu den Weihnachtsmärkten Sie nehmen gemeinsam eine Fläche von etwa 225.000 Quadratmeter ein. Somit erhöht sich die Gesamtveranstaltungsfläche auf ca. 229.000 Quadratmeter.

2. Anhand verschiedener, bundesweiter Erfahrungen mit der Akzeptanz verkaufsoffener Sonntage in den vergangenen Jahren ist bekannt, dass sich in der Regel nicht alle im räumlichen Geltungsbereich einer Sonntagsöffnung befindlichen Einzelhändler auch tatsächlich daran beteiligen. So beteiligen sich etwa in Berlin, der Stadt mit den meisten Sonntagsöffnungen, im Durchschnitt etwa 40 bis 50 % der Einzelhändler nicht regelmäßig an der Öffnungen (diese Auskunft erteilte der Hauptgeschäftsführer des Handelsverbandes Berlin/Brandenburg e.V., Herr Nils Busch-Petersen). Nach Einschätzungen des Hauptgeschäftsführer des Handelsverbandes Deutschland (HDE) e.V., Herrn Stefan Genth, ist bundesweit bzw. im Durchschnitt mit einer Beteiligungsquote von 65 bis 70 % auszugehen. In Anbetracht der Bedeutung der Weihnachtszeit für die Umsatzgenerierung im Einzelhandel gehen wir für Köln während des verkaufsoffenen Sonntags am 17.12. von einer „Nichtbeteiligungsquote“ von lediglich 15 bis 20 Prozent aus. Setzt man diese Werte in Bezug zur vorhandenen innerstädtischen Verkaufsfläche, ergibt sich eine potentiell „geöffnete Fläche“ von 251.200 bis 266.900 Quadratmetern.

3. Die Flächenrelationen relativieren sich zudem auch insofern, als dass sich die ermittelte Verkaufsfläche des innerstädtischen Einzelhandels in Köln teilweise über mehrere Etagen erstreckt. Bei einer rein ebenerdigen („erdgeschossigen“) Betrachtung würde das Verhältnis zur Veranstaltungsfläche noch „günstiger“ sein. Die aus städtebaulichen Gründen gewollte Innenstadtverdichtung kann hier nicht als K.O.-Kriterium für eine Sonntagsöffnung vorgebracht werden.

7. Fazit

Die hier beantragte Sonntagsöffnung erfüllt – auch im Lichte der jüngeren Rechtsprechung - alle relevanten Vorgaben, die im Zusammenhang mit einer Freigabe eines Sonntags für die Öffnung von Verkaufsstellen stehen. Demnach ist die Veranstaltung selbst für den Sonntag prägend und die beantragte Sonntagsöffnung wird lediglich als Annex zur Anlassveranstaltung wahrgenommen und veranstaltet.