

## Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

### Betreff

**Ordnungsbehördliche Verordnung für 2018 über das Offenhalten von Verkaufsstellen im Jahr 2018 an den aufgeführten Tagen und Zeiten**

### Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Bezirksvertretung 9 (Mülheim)	05.03.2018
Bezirksvertretung 1 (Innenstadt)	08.03.2018
Bezirksvertretung 8 (Kalk)	08.03.2018
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	12.03.2018
Bezirksvertretung 3 (Lindenthal)	12.03.2018
Bezirksvertretung 7 (Porz)	15.03.2018
Wirtschaftsausschuss	19.03.2018
Bezirksvertretung 4 (Ehrenfeld)	19.03.2018
Bezirksvertretung 2 (Rodenkirchen)	19.03.2018
Rat	20.03.2018

### Beschluss:

Der Rat beschließt gem. § 41 der Gemeindeordnung NRW in Verbindung mit § 6 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (LÖG NRW) den Erlass der in der Anlage 01 beigefügten Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen im Jahr 2018 an den aufgeführten Tagen und Zeiten.

### Alternativbeschluss:

Der Rat beschließt gem. § 41 der Gemeindeordnung NRW in Verbindung mit § 6 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (LÖG NRW) den Erlass der in der Anlage 02 beigefügten Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen im Jahr 2018 an den aufgeführten Tagen und Zeiten.

## Begründung

### Einleitung:

1. Das Ladenöffnungsgesetz NRW (LÖG NRW) lässt jährlich bis zu 4 verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage zu (Öffnungszeit jeweils 5 Stunden), die auf einzelne Bezirke, Stadtteile oder Handelszweige beschränkt werden können. Gemäß § 6 Abs. 1 und 4 LÖG NRW sind die örtlichen Ordnungsbehörden ermächtigt, die Freigabe der Sonn- oder Feiertage durch Verordnung zu regeln. Bereits seit 2005 werden für das Stadtgebiet Köln nur jährlich 3 der gesetzlich möglichen 4 verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertage für jeden Stadtteil freigegeben. Diese Regelung wurde zuletzt mit Ratsbeschluss vom 13.12.2007 (Session-Nr. 4823/2007) bestätigt und auch in dieser Vorlage berücksichtigt.
2. Gemäß LÖG NRW dürfen innerhalb einer Gemeinde insgesamt nicht mehr als 11 Sonn- oder Feiertage je Kalenderjahr für Verkaufsstellenöffnungen aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen freigegeben werden. Bei stadtweiter Öffnung darf nur 1 Adventssonntag berücksichtigt werden oder 2 Adventssontage, wenn die Sonntagsöffnungen wie in Köln seit Jahren praktiziert, je Stadtteil freigegeben werden.

Der Landesgesetzgeber hat damit die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 01.12.2009 zum Berliner Ladenöffnungsgesetz aufgestellten Leitlinien berücksichtigt und mit dem neugefassten Ladenöffnungsgesetz einen Kompromiss zwischen dem Sonntagsschutz, dem Recht der Gewerbefreiheit und dem Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit, jedoch mit deutlichem Übergewicht des Sonntagsschutzes, gefunden.

Dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Mindestschutzniveau für den arbeitsfreien Sonntag wird der Landesgesetzgeber insbesondere dadurch gerecht, dass er neben dem Anlassbezug die Freigabe verkaufsoffener Sonntage auf nur 4 Sonntage mit lediglich jeweils 5 Stunden Öffnungszeit beschränkt hat und nur 1 Adventssonntag bei stadtweiter Öffnung und 2 Adventssontage bei stadtteilbezogenen Sonntagsöffnungen freigegeben werden dürfen.

Das Bundesverfassungsgericht hebt in dem Urteil besonders hervor, dass für Eingriffe in den verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz ein ausreichender Anlass erforderlich ist. Dem Regel-Ausnahme-Gebot des Urteils entsprechend kommt diesem Anlass umso mehr Bedeutung zu, je weiter die Ausnahmen ausgestaltet sind. Deshalb müssen bei einer flächendeckenden und den gesamten Einzelhandel erfassenden Freigabe der Ladenöffnung rechtfertigende Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. Das Gericht führt klarstellend dazu aus, dass eine Sonntagsöffnung in einem örtlich beschränkten Bereich „wegen ihrer engen örtlichen Begrenzung ohnehin von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ist. Es kann hingenommen werden, dass die im Gesetz geforderten Voraussetzungen lediglich von eingeschränktem Gewicht sind, weil sie jeweils auf konkrete Verkaufsstellen und ein Jubiläum oder auf Feste im Straßenzugsbereich abheben.“ „Dass damit gerade in einem überwiegend städtisch strukturierten Land ein so genannter Flickenteppich entstehen kann, auf dem aufs Jahr gesehen irgendwelche Verkaufsstellen mit uneingeschränktem Warenangebot immer geöffnet haben, erscheint bei dieser Lösung unvermeidlich, aber hinnehmbar. Daher lässt sich nicht sagen, diese Ausnahme unterschreite ein als hinreichend zu erachtendes Mindestschutzniveau“.

In Köln wird das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Mindestschutzniveau sogar noch weiter gefasst. Von den gesetzlich möglichen 4 verkaufsoffenen Sonntagen wurden seit 2005 lediglich 3 im Rahmen einer Rechtsverordnung freigegeben.

Die Arbeitnehmerinnen und die Arbeitnehmer haben zumindest in den mit Betriebsräten ausgestatteten Einzelhandelsbetrieben als weiteres Instrumentarium des Arbeitnehmerschutzes die Möglichkeit, im Rahmen des für die Sonntagsöffnungen erforderlichen Mitbestimmungsverfahrens das Bestmögliche für den einzelnen betroffenen Beschäftigten zu regeln. Hierbei darf nicht vergessen werden, dass bei Ausschöpfung der in Köln möglichen 3 Sonntage lediglich an insgesamt 15 Öffnungsstunden im Jahr Arbeiten durch das eingesetzte Personal geleistet werden müssten.

3. Mit Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 8 CN 2.14 vom 11.11.2015) wurden die Grenzen für eine Freigabe verkaufsoffener Sonntage noch enger gefasst. Das Urteil entfaltet Wirkung auf die Anwendung des LÖG NRW. Als Kernaussage ist zu entnehmen, dass der Anlass (= Markt, Fest etc.) für sich genommen – also nicht erst die Ladenöffnung – *einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen muss, der prognostisch die zu erwartende Anzahl der Ladenbesucher übersteigt*. Bei einer anlassbezogenen Sonntagsöffnung nach § 6 Abs. 1 LÖG NRW muss daher der Anlass an sich schon eine große Besucherresonanz erwarten lassen, aus der die Freigabe der Sonntagsöffnung abgeleitet werden kann. Die Verwaltung hat die eingegangenen Anträge stringent auf Basis der dargestellten Rechtsprechung geprüft und gewertet.
4. Im Rahmen einer Dialogrunde, bestehend aus Vertretern der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, dem Katholikenausschuss, dem Evangelischen Kirchenverband Köln & Region, dem Handelsverband Aachen-Düren-Köln und der Verwaltung, zu der die Industrie- und Handelskammer zu Köln geladen hatte, wurde das Verfahren zur Genehmigungsfähigkeit nochmals intensiv diskutiert, Meinungen ausgetauscht und Möglichkeiten eruiert, die Genehmigungen von verkaufsoffenen Sonntagen in Köln zu vereinfachen. Weitere Gespräche sind vorgesehen.

#### I. **Zu den einzelnen 25 Anträgen der Interessengemeinschaften:**

Die Interessengemeinschaften des Einzelhandels in den Stadtteilen haben ihre Terminwünsche und Anlassbegründungen für das Jahr 2018 eingereicht. (Anlage 03-05).

Die Verwaltung hat die vorgetragenen Anlassbegründungen der Interessengemeinschaften anhand der allgemein bekannten höchstrichterlichen Urteile geprüft und hält die nachfolgend aufgezählten Anlassbegründungen nach dem LÖG NRW und dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Mindestschutzniveau sowie unter Berücksichtigung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts für ausreichend und sachgerecht. Die erforderliche Prognoseeinschätzung der Verwaltung und die hierzu benötigten Medienberichte u.a. sind der Anlage zu entnehmen. In der Anlage 06 ist eine Zusammenfassung der Termine und eine vor dem Beteiligungsverfahren nach § 6 Abs. 4 LÖG NRW erstellte Kurzbeurteilung zu entnehmen.

Zum Antrag von Stadtmarketing Köln sind die gelieferten Besucherberechnungen nachvollziehbar dargestellt und rechtfertigen nach Auffassung der Verwaltung nunmehr die Genehmigung der für den 16.12.2018 beantragten Sonntagsöffnung anlässlich der Kölner Weihnachtsmärkte.

Die Anlassbeschreibung legt nachvollziehbar und sehr konservativ dar, dass die Kölner Weihnachtsmärkte in den letzten Jahren rund 4. Mio. Besucher anzogen. Nach Einschätzung der Verwaltung werden die Kölner Weihnachtsmärkte im gesamten Zeitraum sogar von mehr Besuchern ([Quelle](#)) aufgesucht. 2015 kamen nach Schätzung von KölnTourismus knapp 6 Mio. Besucher von auswärts zu den Kölner Weihnachtsmärkten in der Innenstadt. Bundesweiter Rekordhalter ist der Weihnachtsmarkt am Kölner Dom mit vier Millionen Besuchern ([Quelle](#)). Die erhebliche Zahl der Weihnachtsmarktbesucher ist durch Berichterstattung in den Kölner Printmedien bestätigt.

Heruntergerechnet auf einen Sonntag als Weihnachtstag beschreibt der Antrag in seiner konservativen Darstellung und aus Sicht der Verwaltung eine zu niedrig angesetzte Besucherzahl eine Gesamtbesucherzahl zwischen 145.850 bis ca. 152.800 Menschen. Tatsächlich dürfte wegen der anzusetzenden rund 6 Mio. allein auswärtiger Besucher ein erheblich größerer Besucherandrang an dem verkaufsoffenen Sonntag auf die zentral in der Kölner Innenstadt gelegenen Weihnachtsmärkte zu verzeichnen sein.

Mit diesen Besucherzahlen und der Größe der zentral in der Kölner Innenstadt gelegenen Weihnachtsmärkte prägen die Kölner Weihnachtsmärkte in herausragender Weise den öffentlichen Charakter des Sonntages.

Dem stehen nachvollziehbar durch die bundesweite Befragung von Weihnachtsmarktbesuchern 2015 durch die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung 37,4 % an Besuchern gegenüber, die allein wegen des Einkaufens in die Kölner City kommen. Dies entspricht in absoluten Zahlen zwischen 54.600 und 57.150 Besuchern. Diese Anzahl hat die Antragstellerin mit einer tatsächlichen

Besucherzählung anlässlich der ANUGA am 08.10.2017 abgeglichen und kommt auch hier nachvollziehbar auf eine prognostizierte Besuchermenge von rund 51.100 bis ca. 57.150 Menschen, die nur zum Einkaufen aufgrund eines verkaufsoffenen Sonntag nach Köln kommen. Dabei wurde die in der Vorweihnachtszeit grundsätzlich höhere Einkaufsaffinität bereits berücksichtigt.

Zu den Veranstaltungen (Weihnachtsmärkte) kommen daher erheblich mehr Besucher, als Besucher, die zu der Verkaufsstellenöffnung zu erwarten sind.

Damit haben die zentralen Kölner Weihnachtsmärkte eine größere prägende Wirkung auf den Sonntag als die Verkaufsöffnung und bieten im Gegensatz zur Ladenöffnung ersichtlich den hauptsächlichen Grund für den Aufenthalt der Besucher.

Neben der Gegenüberstellung der Besucherzahlen kommt es nach der Rechtsprechung auch noch auf den Gesamtcharakter und die besondere Atmosphäre einer Veranstaltung an. Bei den Weihnachtsmärkten handelt es sich – wie der Antrag zutreffend hervorhebt – um ein langjähriges, traditionelles Fest mit zahlreichen Elementen, die sich vom alltäglichen normalen Leben deutlich abhebt. Insbesondere im letzten Jahrzehnt, in dem die Kölner Innenstadtweihnachtsmärkte regelmäßig ausgeschrieben werden und im Vergleich zur Vergangenheit einen qualitativ hochwertigen Charakter erreicht haben, haben die Kölner Weihnachtsmärkte mit ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung und jeweils ganz eigenen Prägung das Bild der Kölner Innenstadt nachhaltig und positiv beeinflusst und verändert. Der Bummel über die Weihnachtsmärkte stellt einen ersichtlichen Besuchermagneten dar, der sich deutlich von anderen Märkten in Köln abhebt und eine auch im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Stadt ganz erhebliche Menge auswärtiger Besucher anlockt. Auch diese spezifische Weihnachtsmarktatmosphäre, die durch einen Massenandrang auswärtiger Besucher gekennzeichnet ist, trägt zum verfassungsrechtlichen Ausnahmecharakter der Ladenöffnung am beantragten Dezembersonntag bei.

Auch ein hinreichender räumlicher Bezug ist gegeben. Unter Verweis auf den beigefügten Stadtplan legt der Antrag nachvollziehbar die ersichtliche Nähe der zentralen Kölner Weihnachtsmärkte zur Kölner Innenstadt dar.

Auch wenn möglicherweise mit einer Klage zu rechnen ist, erscheint es vertretbar, die Weihnachtsmärkte als ausreichenden Anlass zu akzeptieren. So hat das Oberverwaltungsgericht Bautzen mit Urteil vom 31.08.2017; 3 C 9/17 dies für den Leipziger Weihnachtsmarkt bestätigt. Hier war allein aufgrund des hohen Besucheraufkommens des Leipziger Weihnachtsmarktes dessen prägende Wirkung auch im Falle der Öffnung der Verkaufsstellen prognostiziert worden.

Zum Antrag der Interessengemeinschaft Deutz bleibt festzustellen, dass diese Veranstaltung mit einer Veranstaltungsfläche von 3.649 m<sup>2</sup> und einer Verkaufsfläche von rund 2.800 m<sup>2</sup> eine über die Grenzen Kölns hinaus bekannte und attraktive Veranstaltung darstellt. Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat dieses Straßenfest im Rahmen der verkaufsoffenen Sonntage für das Jahr 2017 selbst als ausreichend und festsetzungsfähig erachtet.

Der von der Dorfgemeinschaft Sürth eingereichte Antrag genügt mit einer Veranstaltungsfläche von 1.600 m<sup>2</sup> und einer Verkaufsfläche von rund 1.000 m<sup>2</sup> gerade in einem Stadtteil der Größe Sürths den gesetzlichen Anforderungen. Bei dem mittlerweile 6. Marktplatzfest ist sicher von einer traditionellen Veranstaltung zu sprechen. Obwohl die Verwaltung hier keine eigene Besucherprognose abgegeben kann, geht sie davon aus, dass das Fest alleine wird für sich mehr Besucher als die nebenher genehmigte Verkaufsstellenöffnung generiert.

Der vom Ring Lindenthaler Geschäftsleute eingereichte Antrag zum 4. Tag der Nostalgie ist nicht zu beanstanden. Die Besucherprognose unterliegt keinerlei Bedenken. Es wird von einer Besucherzahl zwischen 7.000 und 9.000 Besuchern zur Veranstaltung gerechnet. Mit 4.280 Besuchern wird gerechnet, die Verkaufsstellen aufsuchen werden. Beim 4. Tag der Nostalgie ist ebenfalls von einer traditionellen Veranstaltung auszugehen.

Das von der Interessengemeinschaft Sülz-Klettenberg Carrée e.V. veranstaltete Carréefest mit einer Veranstaltungsfläche von 5.920 m<sup>2</sup> und einer erwarteten Besucheranzahl zwischen 120.000

und 150.000 Besuchern ist ein ebenfalls inzwischen traditionelles Fest, welches wegen seiner Attraktivität über die Grenzen Kölns bekannt ist. Hier kann die Verwaltung eine eigene Besucherprognose nicht erstellen, hält die Besucherprognose der Interessengemeinschaft aber für nachvollziehbar und geeignet dieses Fest als ausreichend und festsetzungsfähig zu betrachten.

Das Straßenfest der IG Landmannstr. mit einer erwarteten Besucherzahl von 40.000 Besuchern ist ein über die Grenzen Kölns hinaus bekanntes traditionelles Straßenfest. Es handelt sich um ein im Jahr 2017 von der Dienstleistungsgewerkschaft akzeptiertes und als ausreichend erachtetes Traditionsfest.

Der von der Innenstadtgemeinschaft Porz e.V. eingereichte Anlass Porzer Autofrühling als Traditionsfest unterliegt mit seinen prognostizierten 8.000 bis 10.000 Besuchern ebenfalls keinerlei Bedenken. Hier kann die Verwaltung ebenfalls keine eigene Besucherprognose erstellen, hat an der Einschätzung der Interessengemeinschaft aber keine Zweifel.

Beim von der Interessengemeinschaft Rath/Heumar eingereichten Anlass handelt es sich um ein auch im Jahr 2017 von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di akzeptiertes traditionelles Fest. Dieses Fest findet auf einer Veranstaltungsfläche von 2.000 m<sup>2</sup> statt. Die parallel stattfindende Verkaufsstellenöffnung umfasst 1.700 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche. Nachvollziehbar prognostiziert sind für die Veranstaltung 3.778 Besucher. die der Verkaufsstellenöffnung wird auf 1.561 Besucher geschätzt.

Von der Interessen- und Standortgemeinschaft wird das traditionelle Straßenfest der Kalker Hauptstr. eingereicht. Ein Straßenfest, das viele Jahre im Stadtteil stattfindet. Auf einer Veranstaltungsfläche von 23.000 m<sup>2</sup> im Vergleich zur Verkaufsfläche von 2.100 m<sup>2</sup> ist ein attraktives Fest entstanden, was allerdings von der Verwaltung nicht belegbar mehr Besucher zum Fest als die parallel verlaufende Verkaufsstellenöffnung locken kann. Nicht zu vergessen ist, dass die früher mit in die Verkaufsstellenöffnung eingezogenen Köln Arcaden nicht einbezogen sind. Die räumliche Grenze der zu genehmigenden Verkaufsstellenöffnung ist erheblich eingeschränkt worden.

Die Interessengemeinschaft Dellbrücker Hauptstr. legt mit ihrem traditionellen Straßenfest ein über Köln hinaus bekanntes und vom Publikum akzeptiertes Fest vor, was den Anforderungen für einen verkaufsoffenen Sonntag nach Auffassung der Verwaltung völlig genügt. Auf einer Veranstaltungsfläche von 4.971 m<sup>2</sup> werden mehr Besucher der Veranstaltung als der parallel verlaufenden Verkaufsstellenöffnung erwartet. Es werden mehrere tausend Besucher erwartet. Der Besucherandrang lässt sich durch Medienbeiträge belegen.

Grundsätzlich lehnt die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di verkaufsoffene Sonntage ab, kommt aber zu dem Ergebnis zumindest bei den 5 Veranstaltungen in Deutz, Lindenthal, Neu-Ehrenfeld, Rath-Heumar und Dellbrück die Bewertung der Verwaltung nachvollziehen zu können. Die verbleibenden Anlässe genügen ihr hingegen nicht. Dahingehend behält sich ver.di eine verwaltungsgerichtliche Prüfung bei allen Anträgen vor.

Die Verwaltung ist hingegen der Auffassung, dass nicht nur die fünf von ver.di anerkannten Veranstaltungen, sondern auch die Veranstaltungen in Sülz/Klettenberg, Porz, Kalk und Sürth sowie die Veranstaltung Weihnachtsmärkte den gerichtlichen Anforderungen inhaltlich genügen. Formal fehlt lediglich, und dies bei allen genannten Veranstaltungen mit Ausnahme der Weihnachtsmärkte, das Kriterium der Besucherprognose. Die Verwaltung ist der Auffassung, dass alle zehn Veranstaltungen einen solchen beträchtlichen Besucherstrom anziehen und damit die Veranstaltung selbst und nicht die Ladenöffnung prägend für den Charakter ist. Zudem ist die Verwaltung der Auffassung, dass eine Besucherprognose dieses Ergebnis in allen Fällen bestätigen würde. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass ein Gericht allein aufgrund des fehlenden formalen Kriteriums der Besucherprognose zu der Auffassung gelangt, dass eine Sonntagsöffnung unzulässig wäre.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di eine Klage für alle von den Interessengemeinschaften beantragten Anlässe nicht explizit ausgeschlossen hat.

**Begründung des Alternativ-Beschlussvorschlages:**

In Anbetracht dessen werden dem Rat von der Verwaltung als Alternativvorschlag die von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di als rechtskonform erscheinenden Anlässe zur Genehmigung vorgelegt.

Bei denen von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di als rechtskonform dargestellten Anlässe handelt es sich um die Anlässe Deutz am 05.08.2018, Lindenthal am 10.06.2018, Neu-Ehrenfeld am 10.06.2018, Rath/Heumar am 27.05.2018 und Dellbrück am 23.09.2018.

**II. Stellungnahme Verfahren:**

Gemäß § 6 Abs. 4 Ladenöffnungsgesetz sind vor der Freigabe der verkaufsoffenen Sonntage die zuständige Gewerkschaft, die Kirchen, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (Handelsverband), die Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer anzuhören. Die von den Interessengemeinschaften gemeldeten Anlassbegründungen für das Jahr 2018 wurden daher, gemäß § 6 Abs. 4 LÖG NRW den anzuhörenden Institutionen zur Stellungnahme übersandt.

Der Katholikenausschuss hat mit Schreiben vom 22.01.2018 seine ablehnende Haltung gegenüber der Genehmigung verkaufsoffener Sonntage bestätigt (Anlage 07).

Die Antwort der Handwerkskammer zu Köln ist als Anlage 08 beigefügt.

Mit Schreiben vom 31.01.2018 des Handelsverbandes Nordrhein-Westfalen, Aachen-Düren-Köln werden sämtliche eingesandten Anlassbegründungen zur Genehmigung der verkaufsoffenen Sonntage als geeignet betrachtet (Anlage 09).

Der Evangelische Kirchenverband Köln & Region lehnt Sonntagsöffnungen grundsätzlich ab, schließt sich mit Ausnahme des Termins 16.12.2018 der Beurteilung der Verwaltung bei der Bewertung an (Anlage 10).

Die Industrie- und Handelskammer zu Köln hat mit Schreiben vom 31.01.2018 zu allen Anlässen positiv Stellung genommen (Anlage 11).

Die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di hat mit Schreiben vom 01.02.2018 (Anlage 12) Stellung genommen.

Die Verwaltung stellt sicher, dass, soweit Anlässe einer Marktfestsetzung oder einer Sondernutzungserlaubnis bedürfen, diese rechtzeitig von den Veranstaltern beantragt und von der Verwaltung festgesetzt werden.

Anlagen