



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft

ver.di • Hans-Böckler-Platz 9 • 50672 Köln

Die Oberbürgermeisterin  
Amt für öffentliche Ordnung und  
Gewerbeangelegenheiten

████████████████████

WillyBrandt-Platz 3  
50679 Köln

Geschäftsführung

Hans-Böckler-Platz 9  
50672 Köln

████████████████████  
████████████████████

Telefon: 0221 / 48 55 80

Durchwahl: █████

Telefax: █████

PC-Fax: \*

Mobil: █████

████████████████████

████████████████████

Datum 13.08.2021

Ihre Zeichen

Unsere Zeichen

0445/BGF/bm

Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di zu den  
verkaufsoffenen Sonntagen auf dem Gebiet der Stadt  
Köln für das IV Quartal 2021

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin,  
Sehr geehrter ██████████,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

zu Ihrem Antrag die Sonntagsöffnungen von Verkaufsstätten am 07.11.2021 in  
Braunsfeld (Martinstag), am 07.11.2021 in Rodenkirchen (Kunstmeile) am  
24.10.2021 in Sülz-Klettenberg (Kunst im Carrée) und am 19.12.21 in der  
Innenstadt (Weihnachtsmarkt) zuzulassen, nehmen wir wie folgt Stellung:

Die Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag bedeutet für die Beschäftigten des  
Einzelhandels Sonntagsarbeit, sie können an diesen Sonntagen nichts mit ihren  
Freunden und Familien unternehmen, nicht am kulturellen und politischen Leben  
teilnehmen. Deswegen werden verkaufsoffene Sonntage von uns aus  
grundsätzlichen Erwägungen heraus abgelehnt.

Umgekehrt hat das Interesse der Verkaufsstelleninhaber an einer Öffnung der  
Geschäfte grds. ein geringeres Gewicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu  
ausgeführt:

„Weder das Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber, die von der  
Anziehungskraft der Veranstaltung profitieren, noch das Shopping-Interesse  
potenzieller Kunden kommen als Sachgründe einer Sonntagsöffnung in Betracht  
(vgl. oben Rn. 15). Dem Versorgungsinteresse kommt angesichts der völligen  
Freigabe werktäglicher Öffnungszeiten (§ 3 Abs. 1 LadÖG BW) und der  
weitreichenden Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsöffnung, die nach §§ 4 bis 6  
und 7 bis 9 LadÖG BW für dort näher bezeichnete Verkaufsstellen, Orte und  
Warengruppen gelten, kein nennenswertes Gewicht mehr zu. Das gilt erst recht,  
wenn bereits die Anlassveranstaltung dem Warenverkauf und der Bedarfsdeckung  
dient. Veranstaltungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 LadÖG BW können daher nur  
Ladenöffnungen von geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter  
des betreffenden Sonntags rechtfertigen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009  
- 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <100>). Dazu muss die öffentliche  
Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung größer sein  
als die der Ladenöffnung und der dadurch ausgelösten

IBAN DE3650050000082001405  
BIC-Code HELADEFXXX

\*Festnetzpreis 14 ct/min,  
Mobilfunkpreise maximal  
42 ct/min

werktäglichen Geschäftigkeit, sodass die Ladenöffnung als bloßer Annex der Veranstaltung erscheint (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 LS 2 und Rn. 23 f. und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 19) und zugleich als anlassbedingte Ausnahme vom Sonntagschutz erkennbar wird“, BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 1/19 –, BVerwGE 168, 338-356, Rn. 21.

Diese Anforderungen sind vom OVG NW wie folgt konkretisiert worden:

„Bei Ladenöffnungen im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG NRW muss nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gewährleistet sein, dass die Veranstaltung – und nicht die Ladenöffnung – das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt. Um das verfassungsrechtlich geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis zu wahren, muss die im Zusammenhang mit der Ladenöffnung stehende Veranstaltung selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen. Ferner müssen Sonntagsöffnungen wegen einer Veranstaltung in der Regel auf deren räumliches Umfeld beschränkt werden, nämlich auf den Bereich, der von der Ausstrahlungswirkung der jeweiligen Veranstaltung erfasst wird und in dem die Veranstaltung das öffentliche Bild des betreffenden Sonntags prägt. Die prägende Wirkung muss dabei von der Veranstaltung selbst ausgehen. Die damit verbundene Ladenöffnung entfaltet nur dann eine lediglich geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint.

Das kann für den Fall angenommen werden, dass die Ladenöffnung innerhalb der zeitlichen Grenzen der Veranstaltung – also während eines gleichen oder innerhalb dieser Grenzen gelegenen kürzeren Zeitraums – stattfindet und sich räumlich auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung beschränkt. Von einem Annexcharakter kann nur die Rede sein, wenn die für die Prägekraft entscheidende öffentliche Wirkung der Veranstaltung größer ist als die der Ladenöffnung. Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab. Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Ladenöffnung ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits. **Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung kaum anders als durch einen prognostischen Besucherzahlenvergleich beurteilen.**

Erforderlich ist dabei, dass die dem zuständigen Organ bei der Entscheidung über die Sonntagsöffnung vorliegenden Informationen und die ihm sonst bekannten Umstände die schlüssige und nachvollziehbare Prognose erlauben, die Zahl der von der Veranstaltung selbst angezogenen Besucher werde größer sein als die Zahl derjenigen, die allein wegen einer Ladenöffnung am selben Tag – ohne die Veranstaltung – kämen“.

(Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. Oktober 2020 – 4 B 1514/20.NE –, Rn. 16, juris)

In Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des OVG NW, wonach die prägende Wirkung einer Veranstaltung auch durch andere Kriterien begründet werden könne, als durch den Vergleich der Besucherzahlen führt das BVerwG aus:

„Die öffentliche Wirkung hängt wiederum maßgeblich von der jeweiligen Anziehungskraft ab. Die jeweils angezogenen Besucherströme bestimmen den Umfang und die öffentliche Wahrnehmbarkeit der Veranstaltung einerseits und der durch die Ladenöffnung ausgelösten werktäglichen Geschäftigkeit andererseits.

Daher lässt sich der Annexcharakter einer Ladenöffnung kaum anders als durch einen prognostischen Besucherzahlenvergleich beurteilen (VGH München, Urteil vom 24. Mai 2017 - 22 N 17.527 - juris LS 3 und Rn. 57; (...))

Erforderlich ist nur, dass die dem zuständigen Organ bei der Entscheidung über die Sonntagsöffnung vorliegenden Informationen und die ihm sonst bekannten Umstände die schlüssige und nachvollziehbare Prognose erlauben, die Zahl der von der Veranstaltung selbst angezogenen Besucher werde größer sein als die Zahl derjenigen, die allein wegen einer Ladenöffnung am selben Tag - ohne die Veranstaltung - kämen (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 LS 2 und Rn. 25 sowie vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 21 ff.).

Der Kritik am prognostischen Besucherzahlenvergleich ist zuzugeben, dass die öffentliche Wirkung einer Veranstaltung nicht ausschließlich nach ihrer Anziehungskraft auf Besucher zu bestimmen ist. Andere Kriterien wie ihre äußere Gestaltung, etwa in Form von Ausstattung, Dekoration und Darbietungen, erlauben jedoch keine vergleichbar transparente, objektivierbare Beurteilung. Soweit sie als Anknüpfungstatsachen für die Beurteilung der Anziehungskraft der Veranstaltung in Betracht kommen, fließen sie ohnedies bereits in den prognostischen Besucherzahlenvergleich mit ein. Die Rationalität und Transparenz dieses Vergleichs trägt zur Rechtssicherheit bei und gewährleistet, dass die verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Sonntagsöffnung eingehalten werden. BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 3/19 –, BVerwGE 168, 356-368, Rn. 23 – 24.

### **Maßgeblich ist also der Vergleich der Besucherzahlen.**

Diesen Anforderungen werden die Anträge nicht gerecht.

Im Hinblick auf die Öffnung der Verkaufsstätten in den Stadtteilen wird zwar zur Abschätzung des Käuferinteresses auf Passantenfrequenzerhebungen abgestellt. Die Abschätzung der Zahl der allein wegen der Veranstaltung angezogenen Personen ist jedoch frei gegriffen und ohne jeden konkreten Anhaltspunkt.

Demgegenüber wird bei der Abschätzung des Käuferinteresses für die in der Adventszeit in der Innenstadt von Köln im Zusammenhang mit dem Weihnachtsmarkt vorgesehene Sonntagsöffnung auf die Heranziehung von Passantenfrequenzen verzichtet. Die Prognose ist grob fehlerhaft. Abgeschätzt wird allein, welcher Anteil der Besucher des Weihnachtsmarkts die Geschäfte der Kölner Innenstadt aufsuchen will. Dass dieser Personenkreis immer nur einen gewissen Anteil der Besucher des Weihnachtsmarkts ausmacht und hinter der Gesamtzahl der Weihnachtsmarktbesucher zurückbleibt ist naheliegend. Die Öffnung der Verkaufsstätten zieht aber auch Kunden an, die den Weihnachtsmarkt nicht besuchen. Um die Zahl der Kunden abzuschätzen wäre es naheliegend gewesen, gleichfalls auf die Passantenfrequenzen abzustellen, die etwa von dem Unternehmen hystreet erhoben werden und frei verfügbar sind. Beim – vergleichbaren - verkaufsoffenen Sonntag am 15.12.2019 wurden etwa in der Hohen Straße 71 976 Passanten gezählt und in der Schildergasse 95 469 Passanten, eine Zahl die deutlich über der sonntäglichen Durchschnittszahl von 11 047 Passanten liegt, die die Schildergasse Sonntags aus anderen etwa touristischen Gründen aufsuchen. Allein die Zahl der Einkäufer in der Schildergasse übersteigt die angenommene Zahl der Besucher der Weihnachtsmärkte deutlich.



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte  
Dienstleistungs-  
gewerkschaft

Geschäftsführung

Damit ist eine prägende Wirkung des Weihnachtsmarktes auf das Geschehen in der Innenstadt von Köln nicht erkennbar.

Auf die Auswirkungen der Corona Pandemie für den Einzelhandel kann eine Öffnung von

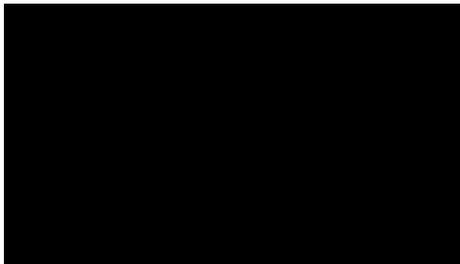
Verkaufsstellen in Köln nicht gestützt werden. Die Erwägung dem stationären Einzelhandel als Ausgleich der Einbußen durch die Corona-Pandemie auch an Sonntagen zusätzliche Einnahmemöglichkeiten zu eröffnen ist mit der grundsätzlich zu wahrenden Arbeitsruhe an den betroffenen Sonntagen nicht vereinbar.

„Die landes- und bundesweit eingetretenen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie, so gravierend sie für viele Unternehmer des stationären Einzelhandels sind, rechtfertigen es auch angesichts des weiten Umfangs, in dem der Landesgesetzgeber gerade der Berufsausübungsfreiheit der Verkaufsstelleninhaber wie auch der allgemeinen Handlungsfreiheit potentieller Kunden mit werktäglich vollständig freigegebenen Öffnungszeiten und zahlreichen Ausnahmeregelungen Rechnung getragen hat, nicht, ohne Weiteres vier beliebigen Sonntagen ab 13.00 Uhr praktisch werktägliches Gepräge mit allen damit verbundenen Begleiterscheinungen zu geben.“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 03. September 2020 – 4 B 1253/20.NE –, Rn. 33 - 35, juris.

Sollte der Rat gleichwohl die ordnungsbehördliche Verordnung beschließen, teilen Sie uns bitte das Datum der Bekanntgabe mit.

Mit freundlichen Grüßen



ver.di Bezirk Köln-Bonn-Leverkusen