



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Geschäftsführung

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

Stadt Bergisch Gladbach
Der Bürgermeister
FB 3/ Allg. Ordnungsbehörde Leitung
Konrad-Adenauer-Platz 9
51465 Bergisch Gladbach

Hans-Böckler-Platz 9
50672 Köln

Britta Munkler
Stellv.
Bezirksgeschäftsführerin

Telefon: 0221 / 48 55 80

Durchwahl: 443

Telefax: 309

PC-Fax: *

Mobil:

britta.munkler@verdi.de

kbl.verdi.de

Datum 11.09.2023

Ihr Zeichen:

Unsere Zeichen

0445/BGF/bm

Vorab per Mail

Stellungnahme zur Ausnahmeerlaubnis gem. § 6 Abs. 4 Ladenöffnungsgesetz (LÖG NRW) hier: Verkaufsoffene Sonntage auf dem Gebiet der Stadt Bergisch Gladbach

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,
Sehr geehrte Frau Unrau,
Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den Anträgen auf Zulassung von Sonntagsöffnungen von Verkaufsstätten
im Jahr 2024 in Bergisch-Gladbach 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

IBAN DE3650050000082001405
BIC-Code HELADEFXXX

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

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 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.

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.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2021 – 4 B 1857/21.NE –, Rn. 16, juris.

Dies erfordert zunächst eine räumliche Beschränkung an den Bereich, in dem die Ladenöffnung gestattet wird.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 22. Juni 2020 die Anforderungen an die räumliche Ausdehnung einer Ladenöffnung präzisiert. Die Ladenöffnung darf sich danach nicht auf Gebiete erstrecken, in denen der Bezug zum Veranstaltungsgeschehen für die Öffentlichkeit nicht mehr zu erkennen ist.

„Um diese Erkennbarkeit zu gewährleisten, müssen anlassbezogene Sonntagsöffnungen in der Regel auf das räumliche Umfeld der Anlassveranstaltung beschränkt werden (BVerwG, Urteile vom 11. November 2015 - 8 CN 2.14 - BVerwGE 153, 183 Rn. 25 und vom 12. Dezember 2018 - 8 CN 1.17 - BVerwGE 164, 64 Rn. 20).

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 (VGH München, Beschluss vom 21. März 2018 - 22 NE 18.204 - juris Rn. 25, 28 f.). 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. Werbemaßnahmen oder Hinweisschilder in einem nicht vom Veranstaltungsgeschehen geprägten Bereich können den erforderlichen Bezug ebenfalls nicht vermitteln.“

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 1/19 –, BVerwGE 168, 338-356, Rn. 24 – 25

■ Ausnahmen von diesem Erfordernis gibt es nach der Rechtsprechung nur von besonderen Veranstaltungen:

„Ausnahmen vom Regelerfordernis der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung kommen beispielsweise bei mehrtägigen Großveranstaltungen von nationalem oder internationalem Rang in Betracht, wenn deren Besucher im gesamten Gebiet der Kommune untergebracht und versorgt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 - 1 BvR 2857, 2858/07 - BVerfGE 125, 39 <98>).“

■ BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 1/19 –, BVerwGE 168, 338-356, Rn. 26.

Kommunale Veranstaltungen mit mehrjähriger Tradition rechtfertigen es also nicht den Bereich der Ladenöffnung auszuweiten.

Das OVG NW folgt dieser Rechtsprechung gefolgt, vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2021 – 4 B 1857/21.NE –, Rn. 39, juris.

In diesem räumlichen Bereich ist eine Ladenöffnung nur möglich, wenn das Geschehen durch die Veranstaltung und nicht durch die Ladenöffnung geprägt ist. Dies ist grds. durch eine vergleichende Besucherprognose zu ermitteln. Die Vermutungsregel des § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG, wonach ein öffentliches Interesse an der Ladenöffnung vermutet wird, wenn sie in zeitlichem und räumlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung stattfindet, bezieht sich nach der Rechtsprechung des OVG NW nur im unmittelbaren Umfeld der Veranstaltungen.

„Gerade bei Veranstaltungen, die einen „beträchtlichen Besucherstrom“ anziehen, ist diese Vermutungsregel verfassungsrechtlich ohne Verletzung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses dann zulässig, wenn sich die Ladenöffnungsmöglichkeit im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung bezieht und zeitgleich mit ihr stattfindet. Das gilt erst recht, wenn sich eine Veranstaltung, gerade wenn sie auf Grund ihrer konkreten Ausgestaltung die Eindrücke in einem eng gefassten Veranstaltungsbereich



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Geschäftsführung

maßgeblich prägen kann, räumlich im Wesentlichen auf einen begrenzten Straßeneinzugsbereich beschränkt und sie wegen ihrer engen räumlichen Begrenzung ohnehin von vergleichsweise geringer prägender Wirkung für den öffentlichen Charakter des Tages ist, die Ruhe insbesondere in angrenzenden und entfernteren Bereichen gewahrt bleibt.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 187; OVG NRW, Beschluss vom 25.4.2019 – 4 B 517/19.NE –, juris, Rn. 41; siehe hierzu auch BVerwG, Urteil vom 11.11.2015 – 8 CN 2.14 –, BVerwGE 153, 183 = juris, Rn. 22.

- Die durch die Vermutungsregelung mögliche Vereinfachung der den örtlichen Ordnungsbehörden aufgegebenen Prüfung eines Sachgrundes von hinreichendem Gewicht ergibt sich nur dann, wenn sich die Ladenöffnung räumlich und zeitlich im Wesentlichen an der Veranstaltung orientiert. In Fällen dieser Art trägt die durch die Veranstaltung vorgegebene Begrenzung nach Auffassung des Landesgesetzgebers die auch vor dem Hintergrund der zu wahrenen Wettbewerbsneutralität und mit Blick auf die Durchbrechung der Sonn- und Feiertagsruhe verfassungsrechtlich erforderliche, aber auch ausreichende Rechtfertigung in sich.

b) Soweit die Ladenöffnung wegen der weiterreichenden Ausstrahlungswirkung einer besonders attraktiven oder umfangreichen Veranstaltung nicht nur auf ihr Umfeld begrenzt werden oder zeitlich von der Veranstaltung abweichen soll, greift die Vermutungsregelung zur Nachweiserleichterung hingegen nicht mehr ein.“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. Juli 2019 – 4 D 36/19.NE –, Rn. 63 - 66, juris

Diese Beschränkung der Vermutungsregel in der Rechtsprechung des OVG NW hat durch das BVerwG eine weitere Beschränkung erfahren, als die Vermutungsregel nur in typischen Fallkonstellationen gelten könne. In atypischen Fällen sei eine Besucherprognose erforderlich:

„Ein atypischer Fall in diesem Sinne ist dann anzunehmen, wenn konkrete Tatsachen dafürsprechen, dass die Zahl der von der Ladenöffnung angezogenen Besucher die Zahl der Veranstaltungsbesucher überwiegt. Solche Indizien können sich etwa aus dem Umfang der von der Ladenöffnung betroffenen Verkaufsfläche oder der Zahl der erfassten Verkaufsstellen ergeben.“

BVerwG, Urteil vom 22. Juni 2020 – 8 CN 3/19 –, BVerwGE 168, 356-368, Rn. 25.



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Geschäftsführung

Zusammengefasst lassen sich also drei Bereiche unterscheiden: das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung, in denen eine Ladenöffnung bei Veranstaltungen zulässig ist, die einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen, sofern nicht aufgrund der Verkaufsfläche eine Besucherprognose erforderlich ist. Daran anschließend der Bereich, in dem die Veranstaltung als solche für die Besucher erkennbar ist. Hier ist stets eine Besucherprognose erforderlich. Schließlich ein Bereich, in dem der Bezug zur Veranstaltung nicht mehr erkennbar ist. Hier sind Ladenöffnungen nur ausnahmsweise bei Veranstaltungen von nationaler Bedeutung zulässig.

■ Voraussetzung einer Abschätzung des Besucherinteresses an der Veranstaltung ist zunächst, dass die Veranstaltung hinreichend konkret beschrieben ist. Die Veranstaltung muss so konkret beschrieben sein, dass sie eine Abschätzung des Besucherinteresses zulässt.

■ Darüber hinaus ist die Beschreibung der Veranstaltung auch aus Gründen der Normenklarheit und der Bestimmtheit der ordnungsbehördlichen Verordnung erforderlich. Denn es muss hinreichend bestimmt sein, welche Veranstaltung in welcher Ausgestaltung tatbestandliche Voraussetzung der Ladenöffnung ist. Denn findet die Veranstaltung nicht in der vom Ordnungsgeber vorausgesetzten Art und Weise statt, sind auch die Voraussetzungen Ladenöffnung nicht gegeben, Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 04. September 2020 – 4 B 1331/20.NE – , Rn. 4, juris.

Um sich über die prägende Wirkung der Veranstaltung zu vergewissern, kann sich der Ordnungsgeber nicht auf ungeprüfte Angaben der Veranstalter verlassen. Vielmehr muss sich eine solche Prognosen auf hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte stützen lassen.

An diesen Maßstäben gemessen ist zunächst festzustellen, dass es an einer vergleichenden Besucherprognose fehlt. Es ist nicht ausreichend, die Zahl der Besucher der jeweiligen Veranstaltungen in den Blick zu nehmen, diese Zahl ist vielmehr der Zahl der Personen gegenüber zu stellen, die die Verkaufsstätten aufsuchen. Daran fehlt es durchgehend.

Zudem ist die Grundlage der jeweiligen Schätzungen nicht nachvollziehbar. Obwohl es sich meist um Veranstaltungen handelt, die auf einzelnen Plätzen stattfinden, soll mit jeweils mehreren Tausend Besuchern gerechnet werden könne.

Wir können im Übrigen auf die Ausführungen in den Verfahren vor dem OVG NRW verweisen, in dem wir uns mit den Prognosen wie folgt auseinandergesetzt haben. Soweit das OVG in seinem Eilbeschluss die Auffassung vertreten hat, eine vergleichende Besucherprognose sei nicht erforderlich sind wir der Ansicht, dass diese Auffassung einer erneuten



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Geschäftsführung

Überprüfung nicht standhalten wird. Dies ergibt sich aus der nicht unbeträchtlichen Verkaufsfläche, die hier freigegeben wird.

Die Stadtmitte, verfügt über eine Verkaufsfläche von insgesamt etwa 46.110 m² mit etwa 168 Betrieben. Auf die RheinBerg Galerie entfallen mit rund 12.000 m² Verkaufsfläche etwa ein Viertel der Verkaufsfläche in der Stadtmitte. Aktuell befinden sich 36 Betriebe in der Galerie. Die dem Senat übermittelten Frequenzzahlen aus den Monaten Januar bis März 2022 weisen etwa 62.000 Besucher an sechs Öffnungstagen aus, also etwa 10.333 Besuchern täglich, wobei erfahrungsgemäß an den Wochenenden insbesondere an Sonntagen, an denen eine Öffnung der Verkaufsstätten gestattet ist, mit einer gegenüber gewöhnlichen Wochentagen überdurchschnittlichen Besucherzahl zu rechnen ist.

Zudem ergeben die Passantenzählungen in dem für den Einkauf freigegebenen Bereich der Innenstadt von Bergisch-Gladbach ein erhebliches Passantenaufkommen an Samstagen.

Im Internet abrufbar sind die Ergebnisse der Messungen der Firma Hystreet. Diese Messung erfolgte in der Hauptstraße, der Haupteinkaufsstraße in Bergisch Gladbach, die jeweils selbst Ort der Veranstaltungen ist. Die Hauptstraße läuft direkt auf den Konrad-Adenauer Platz zu, dem Hauptveranstaltungsplatz.

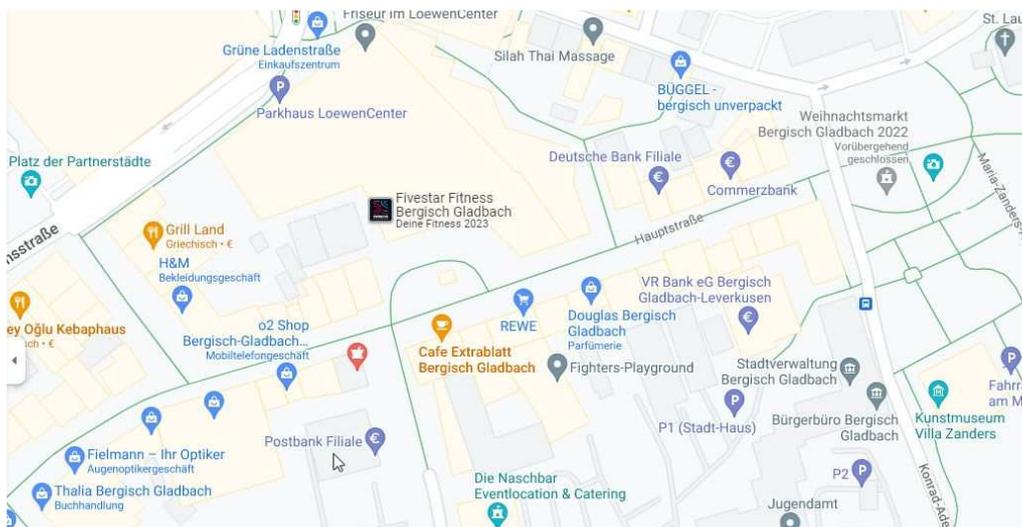
Gemessen wurden:

Samstag 02.04.2022	23.682 Passanten
Sonntag 03.04.2022	28.688 Passanten
Samstag 16.04.2022	23.865 Passanten
Samstag 23.04.2022	20.707 Passanten
Samstag 16.09.2022	21.891 Passanten
Sonntag 11.09.2022	27.219 Passanten
Samstag 17.09.2022	20.793 Passanten
Samstag 24.09.2022	21.451 Passanten
Samstag 05.11.2022	26.613 Passanten
Samstag, 06.11.2022	23.330 Passanten
Samstag 03.12.2022	31.504 Passanten
Sonntag 11.12.2022	20.652 Passanten
Sonntag 18.12.2022	2.731 Passanten

Aus diesen Zahlen ergibt sich folgendes: Die Haupteinkaufszone der Stadt Bergisch-Gladbach hat am Samstag eine erhebliche Anziehungskraft für Einkäuferinnen und Einkäufer aus dem Umland. Das belegen die Zahlen von regelmäßig mehr als 20.000 Passanten an den Samstagen im Unterschied zu den Sonntagen, an denen die Einzelhandelsgeschäfte regelmäßig nicht geöffnet sind.

Es kann deshalb nicht unterstellt werden, dass jede Veranstaltung, die für sich genommen ein beträchtliches Besucherinteresse auslöst, das Bild in den Einkaufsbereichen prägt.

Dies wird besonders deutlich am Weihnachtsmarkt, der über mehrere Wochen stattfindet. Der Weihnachtsmarkt der Bergisch Gladbacher Stadtmitte findet jeweils im Zeitraum vom ca. 23.11. bis 23.12. für 4 Wochen statt. Täglich von 11.00 Uhr bis 20.00 Uhr, samstags bis 21.00 Uhr ist der Weihnachtsmarkt geöffnet. Am Sonntag, den 18.12.2022, als der Weihnachtsmarkt geöffnet, die Geschäfte aber geschlossen waren, wurden in der Hauptstraße 2.731 Passanten gezählt. Die Ausstrahlungswirkung des Weihnachtsmarktes wurde bislang so dargestellt, dass die Besucher des Weihnachtsmarktes die für den Einkauf freigegebenen Bereiche durchqueren. Die Hauptstraße, an der die Passanten gezählt wurden, läuft geradewegs auf den Weihnachtsmarkt zu:



Am Sonntag, den 18.12.2022, also einem Tag, als der Weihnachtsmarkt geöffnet war, lag die Passantenzahl dort mit 2.731 Passanten im niedrigen vierstelligen Bereich. Als am Sonntag, den 11.12.22 in der Hauptstraße auch die Geschäfte geöffnet waren, belief sich die Zahl der Passanten auf 20.652. Der Unterschied zwischen beiden Tagen lag allein in der Öffnung der Geschäfte, der Weihnachtsmarkt war an beiden Tagen geöffnet. Für eine prägende Wirkung des Weihnachtsmarktes auf das Geschehen in dem für den Einkauf freigegebenen Bereichen ist insoweit nichts festzustellen.

Ähnlich verhält es sich für die übrigen Anlässe:

Bei der Ladenöffnung am Sonntag, den 6.11.2022 wurden in der Hauptstraße 23.330 Passanten gezählt. Am Samstag am 05.11.2022 wurden 26.613 Passanten gezählt. An diesem Samstag fand der anlassgebende Martinmarkt ab 18.30 Uhr bis 21.30 Uhr statt. In der Zeit ab 18:30 Uhr wurden indessen weniger als 1000 Passanten gezählt. Dies verweist gleichfalls



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Geschäftsführung

darauf, dass diese Veranstaltung kein solches Interesse findet, dass sie das Geschehen in der Haupteinkaufsstraße prägen könnte.

Ausweislich der Beschlussvorlage wurde der Martinimarkt in die angrenzende Einkaufsstraße erweitert.

In der Sitzungsvorlage findet sich dazu die Prognose, dass bei dem Markt, dessen Veranstaltungszeit mit „samstags ab 18.30 Uhr bis 21.30 Uhr und sonntags von 11.00 Uhr bis 19.00 Uhr“ „aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist mit ca. 10.000 Besuchern über den Veranstaltungszeitraum verteilt, unabhängig von einer Verkaufsöffnung am Sonntag, wie die Jahre 2010 und 2015 gezeigt haben“ zu rechnen sei. Diese Prognose ist ganz offensichtlich fehlerhaft. Sie ist aber keineswegs nach unten zu korrigieren. Zudem können die Besucher des Marktes am Samstag das Geschehen am Sonntag nicht prägen. Da am Tag der Ladenöffnung etwa genauso viele Besucher kamen, wie an einem Samstag, wenn die Geschäfte geöffnet haben, ist damit von keiner prägenden Wirkung des Marktes auszugehen.

Zu der Ladenöffnung anlässlich des Stadt- und Kulturfest Stadtmitte ist es nicht zu hoch gegriffen auch hier maximal von 10 000 Besuchern der Veranstaltung am Sonntag auszugehen. Am Sonntag der Ladenöffnung am 11.09.2022 wurden in der Hauptstraße 27.219 Passanten gezählt.

Am Samstag vor diesem Verkaufsoffenen Sonntag, als gleichfalls das Stadtfest stattfand wurden 21.891 Passanten etwa genauso viele Passanten gezählt, wie an einem Samstag, an dem nur die Geschäfte geöffnet sind, aber kein Stadtfest stattfindet. Weshalb dann das Stadtfest und nicht die Ladenöffnung das Geschehen auf der Hauptstraße prägen sollte ist nicht erkennbar. Gleichfalls ist nicht ansatzweise erkennbar, weshalb die Zahl der Veranstaltungsbesucher zu niedrig angesetzt sein sollte.

Das Frühlingsfest am 03.04.2022 in den Ortsteilen Stadtmitte und Bensberg findet ausweislich der Sitzungsvorlage samstags und sonntags im Zeitraum von 10.00 Uhr bis 18.00 Uhr statt und es werden ca. 50 Aussteller teilnehmen.

Am Sonntag der Ladenöffnung am 03.03.2022 wurden 28.688 Passanten gezählt. Als am Samstag gleichfalls die Geschäfte geöffnet waren und die Veranstaltung stattfand wurden 23.682 Passanten gezählt, also etwa genauso viele, wie an einem durchschnittlichen Samstag. Auf eine prägende Wirkung der Veranstaltung lassen diese Zahlen nicht schließen und auch nicht darauf, dass die Zahl der Veranstaltungsbesucher, die ausweislich der Sitzungsvorlage „aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit und den zugehörigen Presseartikeln“ auf „ca. 10.000 Besuchern über den Veranstaltungszeitraum verteilt zu rechnen, die die Veranstaltung unabhängig von einer Verkaufsöffnung besuchen“ prognostiziert wurde, zu niedrig geschätzt wurde. Aus dieser Schätzung ergibt sich eine für den Sonntag



Köln-Bonn-Leverkusen

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Geschäftsführung

allenfalls anzusetzende Zahl von 5000
Besuchern, die keinesfalls eine prägende
Wirkung haben können.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Britta Munkler
(stv. Bezirksgeschäftsführerin)