

<b>Beschlussvorlage</b>	Geschäftsbereich	Kultur und Sport & Sicherheit und Ordnung
	Ressort / Stadtbetrieb	Ordnungsamt
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Britta Müntzenberg +49 202 563 6769 +49 202 563 8119 britta.muentzenberg@stadt.wuppertal.de
	Datum:	13.01.2020
	<b>Drucks.-Nr.:</b>	<b>VO/1292/19</b> öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
<b>04.02.2020</b>	<b>Ausschuss für Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit und Betriebsausschuss ESW</b>	<b>Empfehlung/Anhörung</b>
<b>05.02.2020</b>	<b>Bezirksvertretung Elberfeld</b>	<b>Empfehlung/Anhörung</b>
<b>12.02.2020</b>	<b>Hauptausschuss</b>	<b>Empfehlung/Anhörung</b>
<b>17.02.2020</b>	<b>Rat der Stadt Wuppertal</b>	<b>Entscheidung</b>
<b>Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen am 23.08.2020 in Wuppertal-Elberfeld</b>		

## Grund der Vorlage

§ 6 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz – LÖG NRW) vom 16.11.2006 in der zz. gültigen Fassung

## Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt beschließt die Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen am 23.08.2020 in Wuppertal-Elberfeld gemäß der Anlage

## Einverständnisse

entfällt

## Unterschrift

Nocke

## Begründung

Die Interessengemeinschaft der Elberfelder Geschäftswelt IG<sup>1</sup> hat für Sonntag, den 23.08.2020, im Zeitraum von 13 bis 18 Uhr, einen verkaufsoffenen Sonntag für Verkaufsstellen in der Innenstadt von Wuppertal-Elberfeld beantragt, die im folgenden Bereich liegen (siehe Karte): Neumarktstraße / Karlsplatz / Wilhelmstraße / Platz am Kolk / Kipdorf (nördliche Abgrenzung), Herzogstraße / Schlossbleiche / Bahnhof / Hofaue westl. der Morianstraße

(südliche Abgrenzung), Gathe / Morianstraße / Einkaufszentrum City-Arkaden (östliche Abgrenzung), und Klotzbahn / Willy-Brandt-Platz / Wirmhof zwischen Herzogstraße und Armin-T.-Wegner-Platz / Wall (westliche Abgrenzung).

Begründet wird das Vorliegen des notwendigen öffentlichen Interesses für die Sonntagsöffnung der Verkaufsstellen damit, dass die Öffnung im Zusammenhang mit dem gleichzeitig in der Innenstadt von Wuppertal-Elberfeld stattfindenden Stadtfestes Elberfelder Cocktail erfolgt und dass die beantragte Sonntagsöffnung dem langfristigen Erhalt, der Stärkung und der Entwicklung sowohl eines zentralen Versorgungsbereichs als auch eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots am Standort Elberfeld dienen (s. u. § 6 Abs. 1 Ziffern 1, 2 und 3 LÖG NRW).

Gemäß § 6 Abs. 1 des Ladenöffnungsgesetzes NRW in der ab dem 30.03.2018 gültigen Fassung dürfen Verkaufsstellen an jährlich höchstens acht nicht unmittelbar aufeinander folgenden Sonn- oder Feiertagen im öffentlichen Interesse ab 13 Uhr bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein. Ein öffentliches Interesse liegt danach insbesondere vor, wenn die Öffnung

1. im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt,
2. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dient,
3. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient,
4. der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient oder
5. die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen steigert.

Das Vorliegen eines Zusammenhangs im Sinne der Nummer 1 wird vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt. Bei Werbemaßnahmen des Veranstalters müssen die jeweiligen Veranstaltungen für die Öffnung der Verkaufsstellen im Vordergrund stehen.

Die nach § 6 Abs. 4 LÖG NRW erforderliche Anhörung der zuständigen Gewerkschaften, der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, der Kirchen, der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer hat mit Schreiben vom 20.12.2019 stattgefunden.

Die Gewerkschaft ver.di erklärt in ihrer Stellungnahme vom 10.01.2020 (siehe Anlage), dass sie Ladenöffnungen am Sonntag aus grundsätzlichen und rechtlichen Erwägungen heraus ablehne. Denn die Beschäftigten des Einzelhandels können an diesem Sonntag nicht an dem gesellschaftlichen Leben teilnehmen, nichts mit ihren Familien unternehmen, keine Sportveranstaltungen besuchen und nicht an gewerkschaftlichen Veranstaltungen teilnehmen. Die vorgesehene Ladenöffnung werde den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes nicht gerecht. Es seien weder der Zuschnitt der Veranstaltung, noch ein Programm der Veranstaltung oder ihr räumlicher Geltungsbereich erkennbar. Im Übrigen sei eine Stellungnahme zu der Ladenöffnung auch deshalb nicht möglich, weil nicht erkennbar sei, in welchem Umfang Beschäftigte des Einzelhandels von der Ladenöffnung betroffen sein werden. Unter Hinweis auf das Urteil des OVG Münster vom 17.07.2019, Az. 4 D 36/19.NE, weist ver.di daraufhin, dass die übrigen Erwägungen, die für die Rechtfertigung der Ladenöffnung herangezogen werden, wie etwa die Vollsperrung der B 7 in den Jahren 2014 bis 2017 nicht geeignet seien, eine Ladenöffnung zu rechtfertigen. Auch die in dem Antrag der IG<sup>1</sup> erwähnte Leerstandsquote des Einzelhandels falle nicht derartig aus dem Rahmen, dass damit eine Ladenöffnung gerechtfertigt werden könnte.

Die Bergische Industrie- und Handelskammer hat in ihrer Stellungnahme vom 09.01.2020 mitgeteilt, dass keine Bedenken erhoben werden (siehe Anlage).

Der Handelsverband Nordrhein-Westfalen - Rheinland hat in seiner Stellungnahme vom 17.01.2020 resümiert, dass die beantragten Rechtsverordnungen zur Durchführung der beantragten verkaufsoffenen Sonntage rechtlich nicht zu beanstanden sein werden (siehe Anlage).

Weitere Stellungnahmen erfolgten nicht.

Im vorliegenden Fall ist eine Beurteilung zu treffen, ob die beabsichtigte Ladenöffnung im öffentlichen Interesse liegt und damit eine Ausnahme von der verfassungsrechtlichen Regel der Sonn- und Feiertagsruhe rechtfertigt. Es bedarf eines dem Sonn- und Feiertagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes. Dieser muss - gegebenenfalls in Kombination mit anderen - hinreichend gewichtig sein, um die konkrete Ladenöffnung zu rechtfertigen. Ein bloßes wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber\*innen und das alltägliche Erwerbsinteresse potentieller Käufer\*innen an einer Ladenöffnung genügen grundsätzlich nicht. Darüber hinaus müssen Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben und dürfen nicht auf eine weitgehende Gleichstellung der sonn- und feiertäglichen Verhältnisse mit den Werktagen und ihrer Betriebsamkeit hinauslaufen. Die Öffnung muss zudem, um den genannten Zielen zu dienen, zur Zielerreichung geeignet, d. h. dem jeweiligen Zweck förderlich sein.

Wird die Freigabe der Ladenöffnung damit begründet, sie stehe im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 LÖG), muss sich der Ordnungsgeber in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren - dokumentierten - Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschaffen. Nur auf dieser Grundlage lässt sich im Rahmen der gebotenen Abwägung beurteilen, ob die jeweilige Veranstaltung einen hinreichend gewichtigen Sachgrund darstellt, der die in der beabsichtigten Ladenöffnung liegende Ausnahme von der Regel der Sonn- und Feiertagsruhe rechtfertigt. Davon kann nur dann ausgegangen werden, wenn die öffentliche Wirkung der jeweiligen Veranstaltung gegenüber der typischen werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht. Die Ladenöffnung entfaltet dann eine geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Annex zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint. Die Veranstaltung selbst muss einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen (siehe Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 27.04.2018, Az. 4 B 571/18, vom 04.05.2018, Az. 4 B 590/18 und 02.11.2018, Az. 4 B 1577/18 und 4 B 1580/18 sowie die Anwendungshilfe für die Kommunen und den Handel im Umgang mit dem neugefassten § 6 Ladenöffnungsgesetz NRW vom 08.05.2018).

Bei dem Stadtfest Elberfelder Cocktail handelt es sich um eine traditionelle Veranstaltung, welche dieses Jahr zum 35. Mal stattfindet. Es handelt sich um ein Fest für die ganze Familie mit Urlaubsflair. Palmen und passende Dekorationen verschönern den Wuppertaler Stadtteil Elberfeld. Ca. 40 Stände mit Restauration und ca. 25 Verkaufs- und Promotionsstände, in denen ein vielfältiges Warensortiment angeboten wird, sowie drei Bühnen und 7 Kinderfahrgeschäfte sind Bestandteil der Veranstaltung.

Das Fest erstreckt sich über die folgenden Straßen der Elberfelder Innenstadt: Herzogstraße, Von-der Heydt-Platz, Turmhof, Kirchplatz, Alte Freiheit, Poststraße, Neumarkt, Kerstenplatz und Döppersberg.

Obwohl für das Stadtfest aufgrund des frühen Zeitpunkts noch kein Antrag auf Marktfestsetzung sowie Ausstellerverzeichnisse vorliegen, ist davon auszugehen, dass dieses mindestens im vergleichbaren Rahmen wie in den vorangegangenen Jahren organisiert und durchgeführt wird.

Nach den Angaben der Veranstalterin aus den vergangenen Jahren liegt die durchschnittliche Gesamtbesucherzahl bei ca. 150.000 Besuchern. Im vorliegenden Sicherheitskonzept für die Veranstaltung im Jahr 2019 wird die Besucherzahl am Sonntag, dem 28.07.2019, im

Zeitraum von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr mit bis zu 9.500 Besuchern angegeben. Diese Einschätzung ist plausibel und entspricht den eigenen Erfahrungen der Ordnungsbehörde. Aufgrund des erheblichen Besucherandrangs wird die Veranstaltung im Übrigen seit mehreren Jahren als Großveranstaltung behandelt. An einem Werktag sind in der Innenstadt von Elberfeld laut einer Passantenfrequenzzählung vom September 2019 an dem am meisten frequentierten Standort an der Alten Freiheit im Mittel 4.154 Passanten pro Stunde unterwegs. Somit liegt das Besucheraufkommen des Stadtfestes weit über dem bei alleiniger Öffnung der Verkaufsstellen. Im Übrigen spricht auch die Tatsache, dass bei den 31 Veranstaltungen bis zum Jahr 2016 und bei der im Jahr 2019 keine Sonntagsöffnung der Verkaufsstellen inbegriffen war und das Stadtfest dennoch einen erheblichen Besucherstrom anlockte dafür, dass die beantragte Öffnung der Verkaufsstellen keine prägende Wirkung hat und nur einen Annex zum Stadtfest darstellt.

Ein zeitlicher Zusammenhang zwischen der beantragten Verkaufsöffnung und dem Stadtfest liegt zweifelsfrei vor.

Der räumliche Bezug zum Stadtfest wird dadurch hergestellt, dass die Ladenöffnung auf das direkte Umfeld des Stadtfestes und die Zuwegungen von den Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel und den Parkplätzen und Parkhäusern in der Umgebung begrenzt wird.

Die Veranstaltung ist somit nach Charakter, Größe und Zuschnitt geeignet, den öffentlichen Charakter des Tages in dem von der Ladenöffnung umfassten Bereich maßgeblich zu prägen und so die vorgesehene Ausnahme von der Regel der Sonntagsruhe zu rechtfertigen.

In den weiteren Fallgestaltungen des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW bedarf es einer deutlich weitergehenden einschränkenden verfassungskonformen Auslegung. Sie können in der Regel nur das verfassungsrechtlich erforderliche Gewicht aufweisen, wenn aus anderen Gründen ohnehin mit einem besonderen Besucherinteresse zu rechnen ist und über den davon erfassten Bereich hinaus der Freigabebereich zum Ausgleich besonderer örtlicher Problemlagen oder struktureller Standortnachteile auf hiervon betroffene Bereiche im Rahmen eines schlüssig verfolgten Gesamtkonzepts erweitert werden soll (Urteil des OVG Münster vom 17.07.2019, Az. 4 D 36/19.NE).

Aufgrund des Stadtfestes ist bereits - wie oben dargelegt – mit einem besonderen Besucherinteresse zu rechnen. Die IG<sup>1</sup> hat in ihrem Antrag nachvollziehbar dargelegt, dass die Verkaufsöffnung außerdem dem öffentlichen Interesse des Erhalts, der Stärkung und der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots und des zentralen Versorgungsbereichs am Standort Elberfeld dient. Die dreijährige Sperrung der B 7 hat zu Frequenzverlusten in der Elberfelder Innenstadt sowie zu einer Schwächung der oberzentralen Funktion des Standortes geführt. Auch nach Wiedereröffnung der B 7 im Juni 2017 und dem Ende der Baumaßnahme Döppersberg Ende 2019 wurden die Frequenzen und Umsätze von der Zeit vor der Sperrung noch nicht wieder erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Kunden während der Zeit der Sperrung verstärkt in die Richtung der umliegenden Oberzentren orientiert haben und ein großer Teil auch nach der Wiedereröffnung der B7 noch nicht wieder zurückgewonnen werden konnte. Zudem dürfte dies auch der Tatsache geschuldet sein, dass das Angebot in der Elberfelder Innenstadt in den vergangenen drei Jahren deutlich an Vielfalt und Attraktivität verloren hat. Viele – vor allem inhabergeführte – relevante Anbieter haben sich vom Markt zurückgezogen. Dies spiegelt sich auch in der aktuellen Leerstandsquote von 12,5 % wieder. Auch die zunehmende Anzahl an Telekommunikationsanbietern, Drogeriemärkten und SB-Bäckern verringern die Branchenvielfalt und Attraktivität der Innenstadt.

Der Standort kann seine oberzentrale Funktion langfristig nur erfüllen, wenn die örtliche Vielfalt der Einzelhandelsstruktur stabilisiert und weiterentwickelt wird. Die Verkaufsöffnung flankiert die stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen der Stadt Wuppertal (Bauprojekt Döppersberg, Verlagerung der innerstädtischen ÖPNV-Haltestellen an den zentralen Haltepunkt

Hauptbahnhof) und die privatwirtschaftlichen Aktivitäten der Interessengemeinschaften und Grundstückseigentümer.

Im Einzelhandels- und Zentrenkonzept, welches am 22.06.2015 vom Rat beschlossen wurde, wird der Standort Elberfeld als zweiter Hauptstandort neben Barmen definiert (siehe S. 113). Das Konzept formuliert für beide Hauptzentren die Ziele Förderung und Attraktivierung der oberzentralen Versorgungsfunktion Wuppertals sowie Sicherung und Stärkung der Hauptzentren als dominierende Einkaufslagen durch quantitativen Ausbau und qualitative Verbesserung des Einzelhandelsangebotes (siehe S. 93/94). Aus diesen übergeordneten Zielen werden u. a. die folgenden Entwicklungspotentiale und Ziele für das Hauptzentrum Elberfeld abgeleitet (siehe S. 119):

- Sicherung und Weiterentwicklung der Versorgungsfunktion der Elberfelder Innenstadt als Bereich mit zeitgemäßen Betriebsformen und zahlreichen oberzentralen Nutzungen,
- Individualität einzelner Geschäftslagen im Innenstadtbereich durch Marketing und Imageförderung stärker herausarbeiten sowie
- aktive Vermarktung des Handelsstandortes Elberfeld; die Positionierung der Elberfelder Innenstadt als attraktiver Einzelhandelsplatz in der Region sollte deutlich offener kommuniziert und beworben werden.

Der verkaufsoffene Sonntag am 23.08.2020 ist geeignet, die Erreichung der v. g. Ziele zu unterstützen, indem er Menschen (wieder) nach Wuppertal-Elberfeld lockt, die in den letzten Jahren in die Oberzentren im Umland abgewandert sind.

In der Wahrnehmbarkeit des geöffneten Einzelhandels an einem besuchsstarken Sonntag liegt die Chance, das Angebot und den Standort zu präsentieren. Gelingt eine positive Wahrnehmung der Individualität des Standortes, so ist marktwirtschaftlich eine Stabilisierung und mittelfristige, sukzessive Stärkung des stationären Einzelhandels zu erwarten.

### **Demografie-Check**

entfällt

### **Kosten und Finanzierung**

entfällt

### **Zeitplan**

entfällt

### **Anlagen**

01 Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen am 23.08.2020 in Wuppertal-Elberfeld nebst deren Anlage

02 Antrag der Interessengemeinschaft der Wuppertaler Geschäftswelt IG<sup>1</sup>

02a Anlage zum Antrag der IG<sup>1</sup>

03 Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di

04 Stellungnahme der IHK

05 Stellungnahme des Handelsverbandes