

<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:	08.02.2022
	<b>Drucks.-Nr.:</b>	<b>VO/0048/22</b> öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
<b>09.03.2022</b>	<b>BV Elberfeld</b>	<b>Empfehlung/Anhörung</b>
<b>23.03.2022</b>	<b>Ausschuss für Ordnung, Sicherheit und Sauberkeit und Betriebsausschuss ESW</b>	<b>Empfehlung/Anhörung</b>
<b>31.03.2022</b>	<b>Hauptausschuss</b>	<b>Empfehlung/Anhörung</b>
<b>05.04.2022</b>	<b>Rat der Stadt Wuppertal</b>	<b>Entscheidung</b>
<b>Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen am 04.09.2022 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 04.09.2022 in Wuppertal-Elberfeld gemäß der Anlage

### Einverständnisse

entfällt

### Unterschrift

Nocke

### Begründung

Die Interessengemeinschaft der Elberfelder Geschäftswelt IG<sup>1</sup> hat für Sonntag, den 04.09.2022, im Zeitraum von 13 bis 18 Uhr, einen verkaufsoffenen Sonntag für Verkaufsstel-

len 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 vom 02.09.2022 bis 04.09.2022 in der Innenstadt von Wuppertal-Elberfeld stattfindenden Stadtfestes Elberfelder Cocktail erfolgt.

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 nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 insbesondere vor, wenn die Öffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt.

Das Vorliegen eines Zusammenhangs mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen 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 14.01.2022 stattgefunden.

Die Bergische Industrie- und Handelskammer hat in ihrer Stellungnahme vom 14.01.2022 mitgeteilt, dass keine Bedenken erhoben werden (siehe Anlage).

Die Vereinigung Bergischer Unternehmerverbände e. V. hat mit Schreiben vom 24.01.2022 erklärt, dass keinerlei Bedenken gegen die beabsichtigten verkaufsoffenen Sonntage bestehen (siehe Anlage).

Die Katholische Kirche hat in Ihrer Stellungnahme vom 24.01.2022 erklärt, dass es ihrerseits - neben den grundsätzlichen Bedenken gegen verkaufsoffene Sonntage - keine Einwände gibt (siehe Anlage).

Der Handelsverband Nordrhein-Westfalen hat mit Schreiben vom 24.01.2022 erklärt, dass die vorliegenden Anträge der Interessengemeinschaft der Elberfelder Geschäftswelt IG<sup>1</sup> keinen Bedenken begegnen (siehe Anlage).

Die Gewerkschaft ver.di erklärt in ihrer Stellungnahme vom 31.01.2022 (siehe Anlage), dass sie Ladenöffnungen am Sonntag aus grundsätzlichen Erwägungen heraus ablehne, weil die Öffnung von Verkaufsstellen am Sonntag für die Beschäftigten des Einzelhandels Sonntagsarbeit bedeute und sie an diesen Sonntagen nichts mit ihren Freunden und Familien unternehmen, nicht am kulturellen und politischen Leben teilnehmen können. Das Interesse der Verkaufsstelleninhaber an einer Öffnung der Geschäfte habe grundsätzlich ein geringeres Gewicht.

Nach einem zutreffenden Überblick über die höchstrichterliche Rechtsprechung wird die Rechtslage wie folgt zusammengefasst:

„Zusammengefasst lassen sich also drei Bereiche unterscheiden: das unmittelbare Umfeld

der Veranstaltung, in dem 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.“

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass sich der Ordnungsgeber nicht auf ungeprüfte Angaben der Veranstalter verlassen könne, um sich über die prägende Wirkung der Veranstaltung zu vergewissern. Vielmehr müsse sich eine solche Prognose auf hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte stützen lassen.

Die Passantenfrequenzerhebungen der Firma Hystreet, auf die in dem Antrag Bezug genommen worden sei, seien nur von einer begrenzten Aussagekraft. Deutlich aussagekräftiger seien die elektronischen Messungen der Kundenzahlen des Einkaufszentrums City-Arkaden, dessen Besucherzahl nach Angaben der Betreiber vom 23.09.2015 bei durchschnittlich 33.160 Kunden täglich gelegen habe. An einem verkaufsoffenen Sonntag sei mit einem überdurchschnittlichen Besuch zu rechnen. Allein die Zahl der Kunden in dieser Verkaufsstätte liege deutlich über der Zahl der Besucher, die nach den Antragsunterlagen zu der Veranstaltung erwartet werden.

Im Übrigen wendet ver.di ein, dass der Bereich der vorgesehenen Ladenöffnung deutlich über das Einkaufszentrum hinausgehe. Der für den Einkauf freigegebene Bereich umfasse den gesamten zentralen Versorgungsbereich von Wuppertal-Elberfeld, in dem sich ausweislich des Einzelhandelskonzepts der Stadt Wuppertal Verkaufsstätten mit einer Verkaufsfläche von über 100.000 qm befänden, von denen das Einkaufszentrum City-Arkaden mit 20.000 qm Verkaufsfläche einen eher kleinen Teil ausmache.

Im Ergebnis kommt ver.di zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für den Erlass der ordnungsbehördlichen Verordnung nicht vorliegen.

Die Gewerkschaft ver.di behauptet in Ihrer Stellungnahme, dass sich die Ladenöffnungen auf den gesamten Versorgungsbereich von Wuppertal-Elberfeld erstrecken sollen, in dem es ausweislich des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Wuppertal Verkaufsstätten mit einer Verkaufsfläche von über 100.000 qm gebe. Dies ist nicht zutreffend. Zum einen sind die Zahlen veraltet (von 2014) und zum anderen deckt das im Einzelhandels- und Zentrenkonzept dargestellte Hauptzentrum Elberfeld einen viel größeren Bereich ab als der Bereich der vorgesehenen Ladenöffnung (siehe S. 134 und 135 der Fortschreibung 2020 des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes, welche am 24.06.2020 durch den Rat der Stadt Wuppertal beschlossen wurde: [https://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/einzelhandel/einzelhandels-und-zentrenkonzept\\_344622.php](https://www.wuppertal.de/wirtschaft-stadtentwicklung/einzelhandel/einzelhandels-und-zentrenkonzept_344622.php)).

Die von ver.di zitierte Kundenzahl aus dem Einkaufszentrum City-Arkaden ist inzwischen 6 Jahre alt und stellt die gesamte Kundenzahl an einem 10-Stunden-Tag dar. Sie lässt sich allein schon deshalb nicht mit der auf ein kürzeres Zeitfenster berechneten Besucherzahl der Veranstaltung vergleichen. Im Übrigen weist das Management der City-Arkaden darauf hin, dass aufgrund der Sperrung der B7 in den Jahren 2014 bis 2017 und der Corona-Beschränkungen in den Jahren 2020 und 2021 ein erheblicher, noch weiter anhaltender Besucherückgang zu verzeichnen ist.

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. Die Institution des Sonn- und Feiertags ist unmit-

telbar durch die Verfassung garantiert, die Art und das Ausmaß des Schutzes bedürfen aber einer gesetzlichen Ausgestaltung. Verfassungsrechtlich geschützt ist der allgemein wahrnehmbare Charakter eines jeden Sonn- und Feiertags als grundsätzlich für alle verbindlicher Tag der Arbeitsruhe. Eine Freigaberegulierung muss nach ständiger gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung zur Wahrung des verfassungsrechtlich geforderten Mindestniveaus des Sonntagsschutzes die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe zur Regel erheben. Ausnahmen darf der Normgeber nur aus zureichendem Sachgrund zur Wahrung gleich- oder höherwertiger Rechtsgüter zulassen; das bloß wirtschaftliche Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse potentieller Kunden genügen dazu nicht. Außerdem muss sichergestellt sein, dass die Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben. Danach genügt es nicht, die Zahl der jährlich zulässigen Sonn- und Feiertagsöffnungen (im Folgenden kurz: Sonntagsöffnungen) gesetzlich zu beschränken. Darüber hinaus muss der Normgeber nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV sicherstellen, dass entsprechende Ermächtigungen nur Sonntagsöffnungen ermöglichen, die durch einen zureichenden Sachgrund von ausreichendem Gewicht bezogen auf den zeitlichen, räumlichen und gegenständlichen Umfang der jeweiligen Sonntagsöffnung gerechtfertigt und für das Publikum am betreffenden Tag als Ausnahme von der sonntäglichen Arbeitsruhe zu erkennen sind. Eine Sonntagsöffnung darf nicht auf eine weitgehende Gleichstellung mit den Werktagen und ihrer geschäftigen Betriebsamkeit hinauslaufen. (Vgl. zuletzt BVerwG, Urteile vom 22.6.2020 – 8 CN 3.19 –, juris, Rn. 15 f., und – 8 CN 1.19 –, juris, Rn. 24 und 43, m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 u. a. –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 153 f., 157, OVG Münster, Urteil vom 03.12.2021 - 4 B 1839/21.NE)

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. (Vgl. BVerwG, Urteile vom 11.11.2015 – 8 CN 2.14 –, BVerwGE 153, 183 = juris, Rn. 24 f., und vom 22.6.2020 – 8 CN 3.19 –, juris, Rn. 15 ff., 17 ff., 21, 23, 25 f., letzteres bezogen auf die Auslegung des aktuellen Landesrechts durch OVG NRW, Urteil vom 17.7.2019 – 4 D 36/19.NE –, GewArch 2019, 396 = juris, Rn. 61 ff., OVG Münster, Urteil vom 03.12.,2021 - 4 B 1839/21.NE).

Bei dem Stadtfest Elberfelder Cocktail handelt es sich um eine traditionelle Veranstaltung, welche dieses Jahr zum 34. Mal stattfindet. Es handelt sich um ein Fest für die ganze Familie mit Urlaubsflair. Palmen und passende Dekorationen verschönern den Wuppertaler Stadtteil Elberfeld. Es lässt sich als eine Kombination aus Jahrmarkt (Fußgängerzonen), Gastronomiefest (Kerstenplatz) und Musikfest (Live-Musik auf den Bühnen am Neumarkt und Vonder-Heydt-Platz) beschreiben. Die Veranstaltung erstreckt sich auf folgende Straßen und Plätze: Neumarkt, Kerstenplatz, Poststraße, Alte Freiheit, Turmhof, Herzogstraße und Vonder-Heydt-Platz. Der Veranstalter rechnet mit ca. 80 teilnehmenden Gewerbetreibenden inklusive mehrerer Fahrgeschäfte.

Wegen der Corona-Pandemie hat die Veranstaltung in den Jahren 2020 und 2021 nicht stattgefunden.

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 begrenzt wird. Dem entsprechend kann dem Antrag der Interessengemeinschaft nicht vollumfänglich entsprochen werden.

Für das Stadtfest liegt zwar aufgrund des frühen Zeitpunkts noch kein Ausstellerverzeichnis vor, dennoch ist davon auszugehen, dass das Fest mindestens wie in den vorangegangenen Jahren organisiert und durchgeführt wird, obwohl inzwischen der Veranstalter gewechselt hat. Der Entwurf eines Sicherheitskonzeptes für diese Großveranstaltung liegt bereits vor.

Der Veranstalter zeigt auf, dass die Besucherzahl der Veranstaltung an dem Sonntag in der Zeit von 13.00 bis 18.00 Uhr zwischen 1.000 und 9.500 Besuchern pro Stunde liegt. Diese Einschätzung ist plausibel und entspricht den eigenen Erfahrungen der Ordnungsbehörde aus den früheren Jahren. Somit zieht die Veranstaltung einen beträchtlichen Besucherstrom an.

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in der Stadt Wuppertal führt seit 1992 Passantenfrequenzzählungen in den Innenstädten von Wuppertal durch (<https://gars.nrw/wuppertal/produkte-wup/passantenfrequenzanalyse>). Aus den Passantenfrequenzzählungen der Jahre 2019 bis 2021 ergibt sich, dass an einem Werktag im September in der Innenstadt von Elberfeld an dem am meisten frequentierten Standort Alte Freiheit Nord im Mittel 4.154 (2019), 3.958 (2020) und 3.958 (2021) Passanten zeitgleich unterwegs waren.

Die Interessengemeinschaft der Elberfelder Geschäftswelt IG<sup>1</sup> weist in Ihrem Antrag durch Verweis auf die Passantenfrequenzen der Firma Hystreet an verschiedenen Sonntagen im Juli 2019 darauf hin, dass die Ladenöffnung am Sonntag nur eine untergeordnete Bedeutung für den Besuchs Anlass der Innenstadt hat. Es handelt sich dabei um einen Vergleich der Besucherzahlen am 28.07.2019, an dem das Stadtfest Elberfelder Cocktails stattgefunden hat, mit den Sonntagen vom 07.07.2019, 14.07.2019 und 21.07.2019. Betrachtet man nur die maximalen Besucherzahlen an diesen Tagen, ergibt sich folgendes Bild: am 07.07.2019 um 16.00: 1.152 Personen, am 14.07.2019 um 16.00 Uhr: 1.048 Personen, am 21.07.2019 um 16.30 Uhr: 1.208 Personen und am 28.07.2019 um 15.30 Uhr: 1.933 Personen (Quelle: hystreet.com). Somit haben sich an dem Sonntag des Stadtfestes rund 1.000 Personen mehr im Bereich der Messstelle aufgehalten.

Auch wenn die Ergebnisse der Passantenfrequenzzählungen keine Schlüsse darüber zulassen, warum sich die Passanten in der Innenstadt aufgehalten haben, und durch die Messstellen auch nicht alle Besucher der Veranstaltung und der Verkaufsstätten erfasst wurden, lassen die erhobenen Zahlen in ihrer Gesamtheit dennoch den Schluss zu, dass das Besucheraufkommen des Stadtfestes weit über dem bei alleiniger werktäglicher Öffnung der Ver-

kaufsstellen liegt. 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.

Die Veranstaltung ist daher 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.

### **Demografie-Check**

entfällt

### **Kosten und Finanzierung**

entfällt

### **Zeitplan**

entfällt

### **Anlagen**

01 Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen am 04.09.2022 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 IHK

04 Stellungnahme der Vereinigung Bergischer Unternehmerverbände e. V.

05 Stellungnahme der katholischen Kirche

06 Stellungnahme des Handelsverbandes

07 Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di