

Beschlussvorlagezur Behandlung in **öffentlicher Sitzung****Betreff****3. Ordnungsbehördliche Verordnung für 2016 über das Offenhalten von Verkaufsstellen im Jahr 2016 an den in der Verordnung aufgeführten Tagen und Zeiten.****Beschlussorgan**

Rat

Gremium	Datum
Wirtschaftsausschuss	25.02.2016
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen / Vergabe / Internationales	07.03.2016
Rat	15.03.2016

Beschluss:

Der Rat beschließt für das zweite Halbjahr 2016 gem. § 41 der Gemeindeordnung NRW in Verbindung mit § 6 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (LÖG NRW) den Erlass der in der Anlage 1 beigefügten 3. Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen im Jahr 2016 an den in der Verordnung 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. Mit Inkrafttreten des neuen LÖG NRW am 18.05.2013 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 Adventssonnstage, wenn die Sonntagsöffnungen wie in Köln seit Jahren Praxis, 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 Adventssonnstage 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. Um bei der Vergabe der verkaufsoffenen Sonntage eine größtmögliche Rechtssicherheit zu schaffen und um den Interessengemeinschaften des Einzelhandels in den Stadtteilen bei der Gestaltung ihrer Aktivitäten eine Richtlinie an die Hand zu geben, hat die Verwaltung unter der Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 01.12.2009 zum Berliner Ladenöffnungsgesetz im Jahre 2013 unter Beteiligung der Kirchen, der Gewerkschaft und des Handels einen Kriterienkatalog erstellt, an dem sich ein Anlass für eine Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen orientieren muss.
4. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 8 CN 2.14 vom 11.11.2015) liegt vor und ist als Anlage 12 beigelegt.
5. Der aktuell hierzu in Umlauf gegebene Erläuterungserlass des Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk NRW vom 20.11.2015 trifft ergänzend folgende Kernaussage: „Einen Anlass zu schaffen, um eine Rechtfertigung für eine Sonntagsöffnung herzustellen, reicht ... nicht aus.“

Das Urteil entfaltet auch Wirkung auf die Anwendung des LÖG NRW.

Als Kernaussage ist – wie bereits der ursprünglichen Pressemitteilung zu entnehmen war – weiterhin maßgeblich, dass der Anlass (= Markt, Fest etc.) für sich genommen – also nicht erst aufgrund der 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.

Dies dürfte beispielsweise bei traditionellen Märkten und Festen oder herausragenden Einzelveranstaltungen der Fall sein. Einen Anlass zu schaffen, um eine Rechtfertigung für eine Sonntagsöffnung herzustellen, reicht dagegen nicht aus.

Darüber hinaus ist zu entscheiden, ob sich die Freigabe auf den gesamten Ort beziehen oder auf bestimmte Bezirke oder Ortsteile beschränkt werden soll. Hierbei ist zu berücksichtigen, in welchen Bereichen des Ortes sich bereits der Anlass auswirkt.

Das Bundesverwaltungsgericht betont wiederholt, dass bei verfassungskonformer Auslegung dieser Vorschrift die Öffnung von Verkaufsstellen mit uneingeschränktem Warenangebot nur dann mit dem Sonntagsschutz vereinbar ist, wenn der Markt und nicht die Ladenöffnung den öffentlichen Charakter des Tages prägt.

Dazu muss der Markt für sich genommen - also nicht erst aufgrund der Ladenöffnung - einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, der die zu erwartende Zahl der Ladenbesucher übersteigt. Außerdem muss die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt bleiben.

Vor diesem Hintergrund stehen insbesondere Termine für die Sonntagsöffnung für Gewerbegebiete und Einkaufszentren und Veranstaltungen, bei denen primär der Handel im Vordergrund steht, auf dem Prüfstand. Denn hier ist fraglich, ob die jeweilige Veranstaltung oder die Öffnung der Einzelhandelsbetriebe die Besucherströme anzieht.

Darüber hinaus sind aber auch sehr kleine Veranstaltungen mit primärem Anwohnercharakter kritisch zu betrachten.

Bei der hier von der Gemeinde anzustellenden Prognose ist fraglich, ob die Veranstaltung für sich genommen eine hinreichende Attraktivität entfaltet und dadurch einen über die prägende Wirkung der Ladenöffnung hinausgehenden Besucherstrom erwarten lässt.

Vor dem dargestellten Hintergrund der Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts ist es aber auch unter Berücksichtigung der Urteilsgründe des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.11.2015 vertretbar, weiterhin Sonntagsöffnungen in den einzelnen Stadtteilen und Veedeln zu genehmigen, wenn die (teilweise schon traditionellen) Veranstaltungen hinreichend große Besucherströme an-

ziehen.

Hier gilt: Je kleiner das Gebiet der Ladenöffnung, desto weniger massives Gewicht muss der Anlass für die Ladenöffnung haben. Es ist aber bei der notwendigen Prognose darauf zu achten, dass die Besucherströme nicht primär durch die Ladenöffnung ausgelöst werden, sondern durch den Markt, das Fest etc.

I. Zu den einzelnen Anträgen der Interessengemeinschaften:

1. Die Interessengemeinschaften des Einzelhandels in den Stadtteilen haben ihre Terminwünsche und Anlassbegründungen für das Jahr 2016 eingereicht. (Anlage 2).
2. Die Verwaltung hat die vorgetragenen Anlassbegründungen der Interessengemeinschaften anhand des Kriterienkataloges und dem Urteil des BVerwG 8 CN 2.14 vom 11.11.2015 geprüft und hält diese nach dem LÖG NRW und dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Mindestschutzniveau sowie unter Berücksichtigung der Maßgaben des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.11.2015 nur teilweise für ausreichend und sachgerecht. Der Terminplan mit den genehmigungsfähigen Sonntagsöffnungen ist als Anlage 3 der Vorlage angefügt.
3. 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.

II. Stellungnahmen der anzuhörenden Institutionen:

1. Gemäß § 6 Abs. 4 Ladenöffnungsgesetz sind vor der Freigabe der verkaufsoffenen Sonntage die zuständige Gewerkschaft, die Kirchen, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (Einzelhandelsverband), die Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer anzuhören.
2. Die von den Interessengemeinschaften gemeldeten Anlassbegründungen für das Jahr 2016 wurden daher, gemäß § 6 Abs. 4 LÖG NRW den anzuhörenden Institutionen am 09.07.2015 zur Stellungnahme übersandt
3. Die Handwerkskammer zu Köln hat mit Schreiben vom 09.07.2015 keine Einwände erhoben (Anlage 4).
4. Der Katholikenausschuss hat mit Schreiben vom 20.07.2015 Stellung genommen (Anlage 5).
5. In ihrer Stellungnahme vom 27.07.2015 kritisiert die Gewerkschaft DGB/ver.di, wie auch schon bei den vorhergehenden Ratsvorlagen zur 1. Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen in den Stadtteilen 2014 und 2015 (Session-Nr. 3659/2013 und 2083/2014) die überwiegenden Veranstaltungen, die von den Antragstellern für die jeweiligen Sonntagsöffnungen benannt wurden (Anlage 6). Die kritische Stellungnahme ist aus Sicht der Arbeitnehmervertretung sicherlich nachvollziehbar. Die Verwaltung vertritt jedoch nach wie vor die Auffassung, dass die Sachgründe für die Sonntagsöffnungen den Anforderungen des LÖG NRW und den Leitlinien des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesverwaltungsgerichtes entsprechen.
6. Mit Schreiben vom 30.07.2015 hat die Industrie- und Handelskammer zu Köln (Anlage 7) den Terminwünschen und Anlassbegründungen der Interessengemeinschaften der Stadtteile zugestimmt.
7. Der Einzelhandels- und Dienstleistungsverband Aachen-Düren-Köln e.V. stimmt mit Schreiben vom 04.09.2015 den Sonntagsöffnungen für das Jahr 2016 vollumfänglich zu (Anlage 8).
8. Der evangelische Kirchenverband Köln & Region hat sich mit Schreiben vom 07.09.2015 geäußert und schließt sich DGB/ver.di und dem Katholikenausschuss an. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Anlage 9 verwiesen.

IV. Prüfung und Wertung der Sachgründe sowie der Stellungnahmen:

Die grundsätzliche Kritik, die der Katholikenausschuss in der Stadt Köln am 20.07.2015 (Anlage 5) und DGB/ver.di am 27.07.2015 (Anlage 6) äußert, dass nicht bei allen beantragten Sonntagsöffnungen ein besonderer Anlass erkennbar sei, kann die Verwaltung in einigen Punkten nachvollziehen.

Rodenkirchen:

04.12.2016 „Nikolausfest“

Ein „Nikolausfest“ würde ggf. Anwohner/innen bzw. Anlieger/innen interessieren, ist aber nicht geeignet, Besucherströme anzuziehen..

Godorf

09.10.2016 „DAS KÜRBIS- & Marktfest“

30.10.2016 „Fest des Heiligen St.Martin“

04.12.2016 „NIKOLAUS- UND ADVENTSFEST“

Die Veranstaltungen in Godorf am 09.10.2016, am 30.10.2016 und am 04.12.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des großen Möbelhauses, die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Braunsfeld:

06.11.2016 „Braunsfelder Martinsmeile“

Die „Braunsfelder Martinsmeile“ würde ggf. Anwohner/innen bzw. Anlieger/innen interessieren, ist aber nicht geeignet, Besucherströme anzuziehen.

Marsdorf

09.10.2016 „Oktoberfest“

06.11.2016 Martinsmarkt

Die Veranstaltungen in Marsdorf am 09.10.2016 und am 06.11.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung der großen Möbelhäuser, des OBI-Baumarktes und sonstiger dort ansässiger Einzelhandelsbetriebe die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Weiden

25.09.2016 „Wahl der Miss & Mister Köln 2016“

30.10.2016 „Köln kocht“

18.12.2016 „Weihnachtsmarkt im Rheincenter“

Die Veranstaltungen in Weiden am 25.09.2016, am 30.10.2016 und am 18.12.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des Einkaufszentrums mit ihren dort ansässigen Einzelhandelsbetrieben die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Sülz/Klettenberg

04.12.2016 „Sülz-Klettenberger Weihnachtslichter“

Bei den Anlassbegründungen zu „Sülz-Klettenberger Weihnachtslichter“ steht klar der Handel im Vordergrund, (...so dass die Eltern in Ruhe einkaufen können und eine entspannte Atmosphäre entsteht) der mangels besonderem Anlass keine Sonntagsöffnung rechtfertigt.

Ossendorf

30.10.2016 „Lichterfest in Köln-Ossendorf“

04.12.2016 „Adventsfest in Köln-Ossendorf“

Die Veranstaltungen in Ossendorf am 30.10.2016 und am 04.12.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des großen Möbelhauses, die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Chorweiler

25.09.2016 „Aktion Mensch und Gesundheit“

30.10.2016 „40 Jahre City-Center in unserem Veedel“

18.12.2016 „Weihnachtsmarkt und Fotowettbewerb“

Die Veranstaltungen in Chorweiler am 25.09.2016, am 30.10.2016 und am 18.12.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des Einkaufszentrums mit ihren dort ansässigen Einzelhandelsbetrieben die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen

Porz-Lind-Wahn-Wahnheide/Urbach

09.10.2016 „Herbstmarkt- großer Jahrmarkt und Bauernmarkt“

06.11.2016 „Martinsfest- großer Martins-Jahrmarkt“

Die Veranstaltungen in Porz-Lind-Wahn-Wahnheide/Urbach am 09.10.2016 und am 06.11.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des großen Möbelhauses, die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Porz-Eil

09.10.2016 „Herbstmarkt“

06.11.2016 „Wintermarkt“

Die Veranstaltungen in Porz-Eil am 09.10.2016 und am 06.11.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des großen Möbelhauses, die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Poll

09.10.2016 „Erntedankfest“
06.11.2016 „Martinsfest“

Die Veranstaltungen in Poll am 09.10.2016 und am 06.11.2016 können aufgrund der veränderten rechtlichen Situation nicht genehmigt werden. Unter Berücksichtigung der Intention des § 6 Abs. 1 LÖG NRW, ist zu erwarten, dass die Öffnung des großen Möbelhauses, die Besucherströme anzieht und nicht die geplanten Veranstaltungen.

Kalk

25.09.2016 „Kalk Kunst“

Die in den Kalker Örtlichkeiten ausgestellte Kunst besichtigen und mit Einkäufen auf der Kalker Hauptstrasse verbinden“ setzt voraus, dass die Geschäftsräume geöffnet werden müssen, um Kunst zu präsentieren. Jedoch ist diese Darstellung keine anererkennungsfähige Anlassbegründung, da die Geschäftsöffnung zur Kunstausstellung genutzt wird und der besondere Anlass nicht von einer Sonntagsöffnung begleitet wird, sondern eine Sonntagsöffnung vielmehr Voraussetzung dafür ist.

Höhenhaus

04.12.2015 „Kleines Sternenfest mit der Eiweiung der neuen Beleuchtung im Weidenbruch“

Die Einweihung einer neuen Beleuchtung würde ggf. Anwohner/innen bzw. Anlieger/innen interessieren, ist aber nicht geeignet, Besucherströme anzuziehen, der mangels besonderen Anlass keine Sonntagsöffnung rechtfertigt.

V. Begründung der Dringlichkeit der Entscheidung

Um den Interessengemeinschaften für das zweite Halbjahr 2016 Planungssicherheit zu gewährleisten, ist eine Entscheidung des Rates der Stadt Köln in seiner Sitzung am 15.03.2016 erforderlich.

Die Verwaltung bittet, der Verwaltungsvorlage und damit der 3. Ordnungsbehördlichen Verordnung für 2016 über das Offenhalten von Verkaufsstellen in den Stadtteilen die Zustimmung zu erteilen.

Anlagen