

beabsichtigte Ladenöffnung in der Bielefelder Innenstadt an Sonntagen im Zusammenhang mit dem Straßenkunstfestival *Hut ab!*

Rechtliche Prüfung

1. Ausgangslage:

Am 27.09.18 hat der Rat der Stadt Bielefeld die Ordnungsbehördliche Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen beschlossen. Seitdem wurden zudem zwei Änderungsverordnungen beschlossen (21.03.19 und 01.10.19). Der Ratsbeschluss vom 27.09.18 beinhaltet auch ein Handlungskonzept, in dem das Verfahren geregelt ist, um nachträglich begründete Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe für die Öffnung von Verkaufsstellen zu ermöglichen.

Am 29.09.19 wurde von der Kaufmannschaft Altstadt e.V. ein Antrag auf Ausnahme von der Sonn- und Feiertagsruhe für die Öffnung von Verkaufsstellen im Zusammenhang mit einer Veranstaltung gestellt. Da der Antrag nicht vollständig und somit nicht prüffähig war, waren mehrere Überarbeitungen erforderlich. Das nun dieser Prüfung zugrundeliegende Veranstaltungskonzept wurde letztlich von der Bielefelder Agentur extrem beweglich erstellt und eingereicht (s. Anlage).

Ziel des Antrags ist es, in der Bielefelder Innenstadt neben den verkaufsoffenen Sonntagen im Zusammenhang mit dem Leineweber- sowie Weihnachtsmarkt eine weitere sonntägliche Ladenöffnungsmöglichkeit zu positionieren. Dabei soll die Ladenöffnung im Zusammenhang mit einer eintägigen Veranstaltung, dem Straßenkunstfestival *Hut ab!* erfolgen. Veranstalter ist die Agentur extrem beweglich, die gemeinsam mit regionalen Kulturschaffenden, sozialen und kulturellen Einrichtungen und Jugendorganisationen ein Veranstaltungsprogramm entwickelt hat. Zudem sind zahlreiche Kooperations- und Sponsorenpartner wie bspw. Sparkasse Bielefeld, BKK Gildemeister, Handelsverband OWL und Bielefeld Marketing an der Umsetzung beteiligt.

Hut ab! wurde 2018 erstmalig ausgerichtet, wobei sich die Veranstaltungsfläche ausschließlich auf den Bereich der Altstadt beschränkte. Die Veranstaltung fand an einem Sonntag statt, parallel dazu erfolgte eine Öffnung der Verkaufsstellen. 2019 wurde die Veranstaltung ebenfalls durchgeführt, wobei Veranstaltungstag ein Samstag war. Für die Zukunft plant der Veranstalter *Hut ab!* an folgenden (Sonn-)Tagen durchzuführen: 05.04.2020, 11.04.2021, 03.04.2022, 02.04.2023.

2. Rechtliche Einordnung

Nach § 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz – LÖG NRW) dürfen an jährlich höchstens acht, nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- und Feiertagen, Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse ab 13 Uhr für die Dauer von 5 Stunden geöffnet sein. Verteilt auf Bezirke sind jährlich maximal 16 verkaufsoffene Sonntage möglich. Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Öffnung u.a. im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW).

Das Vorliegen eines Zusammenhangs im Sinne von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW wird vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt (§ 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW).

Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage sind durch die örtliche Ordnungsbehörde im Wege einer Verordnung freizugeben, wobei über diese Verordnung der Rat entscheidet. Vor Erlass der Rechtsverordnung zur Freigabe von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen sind die zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer anzuhören (§ 6 Abs. 4 S. 6 LÖG NRW).

Aufgabe der Verwaltung ist es, das Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses zu prüfen. Hierzu muss sich in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren und dokumentierten Art und Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschafft werden. Nur auf dieser Grundlage lässt sich im Rahmen der gebotenen Abwägung beurteilen, ob die jeweilige Veranstaltung einen hinreichenden Sachgrund darstellt, der eine Ausnahme von der verfassungsrechtlich geschützten Sonn- und Feiertagsruhe rechtfertigt.¹

Eine Veranstaltung kann dabei nur dann einen hinreichenden Sachgrund darstellen, wenn die öffentliche Wirkung der Veranstaltung gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht. Das kann in der Regel nur dann angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld der Veranstaltung begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum Veranstaltungsgeschehen erkennbar bleibt. Der räumliche Bereich, in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung zum Veranstaltungsgeschehen gebracht wird, wird umso weiter reichen, je größer die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung wegen ihres Umfangs oder ihrer besonderen Attraktivität ist.²

3. Sachgrund Veranstaltung

3.1 Charakter, Größe und Zuschnitt

Wie in dem vorliegenden Konzept dargestellt, handelt es sich bei der Veranstaltung *Hut ab!* um ein Straßenkunstfestival, bei dem die gesamte Bielefelder Kern-Innenstadt in einen Festivalort verwandelt werden soll. Auf insgesamt 16 Spielorten sollen von 11:00 bis 18:00 Uhr im halbstündigen Wechsel u.a. Aufführungen von Comedians, Jongleuren, Straßenmusikern, Bands, einem Orchester, Tänzerinnen und Tänzern, sowie Artisten und Zauberern stattfinden. Zwischen den Stationen sollen Walking Acts die Veranstaltung begleiten. Am Bahnhof, der laut Konzept als Bühneneingangsrolle fungiert, werden die Besucherinnen und Besucher durch einen „*Hut ab!*-Direktor begrüßt und auf das Straßenfestival hingewiesen. Gleichzeitig ist der Weg vom Bahnhof zur Bahnhofstraße mit roten *Hut ab!*-Fahnen (Beachflags) gesäumt, mit denen auf die Veranstaltung hingewiesen werden soll. Zu Beginn und zum Ende der Veranstaltung wird es zudem Paraden geben, die durch die Fußgängerzonen ziehen. So sollen beispielsweise im Rahmen einer Abschlussparade ab 18 Uhr alle Künstlerinnen und Künstler vom Jahnplatz zum Bahnhof wandern.

Insgesamt sollen 200 Künstlerinnen und Künstler auftreten, wobei bewusst keine Bühnen installiert werden. Vielmehr finden sämtliche Auftritte direkt auf der Straße statt, um so die Besucherinnen und Besucher stärker in das Geschehen einbeziehen und auch zum Mitmachen bewegen zu können. Die entsprechenden Plätze werden durch Beachflags markiert. Zudem werden an mehreren Stellen Ess- und Getränkestände platziert (u.a. Food Truck). Veranstaltungsende ist um 18.30 Uhr.

¹ OVG Münster, u.a. Beschlüsse vom 04.05.18, 4 B 560/16 und vom 25.05.18, 4 B 707/18

² OVG NRW, Beschluss vom 02.11.18, 4 B 1580/18

Den Angaben des Veranstalters zufolge wird im Gegensatz zu den Jahren 2018 und 2019, in denen die Veranstaltung ausschließlich in der Altstadt stattfand, die gesamte Kern-Innenstadt (Neustadt, Jahnplatz und Altstadt) bespielt. Die Veranstaltungsorte ziehen sich vom Bahnhofsvorplatz zum Spindelbrunnen, dem Emil-Groß-Platz, der Stresemannstraße zum Jahnplatz und von dort in die Altstadt zum Mirabellenplatz, der Niedernstraße, dem Alten Markt, dem Altstädter Kirchplatz sowie dem Bunnemannplatz (s. Veranstaltungskonzept).

Der Charakter der skizzierten Veranstaltung kann zwar nicht mit einem Volksfest oder einem Markt verglichen werden, da klassische Bühnenaufbauten, Verkaufsbuden, Fahrgeschäfte etc. fehlen. Ungeachtet dessen kann aber aufgrund des dargelegten Konzeptes (es wird mit 200 Künstlerinnen und Künstlern gerechnet, es gibt ein umfangreiches Programm und die gesamten Innenstadt wird einbezogen) davon ausgegangen werden, dass beträchtliche Besucherströme angezogen werden und die Innenstadt derart von der Veranstaltung geprägt ist, dass sie einen sichtbaren Anlass für eine Ladenöffnung bietet.³ Dafür spricht auch, dass diese Veranstaltung bereits in den Vorjahren - als sie nur auf die Altstadt beschränkt und der Umfang der Aktionen geringer war – laut Presseartikeln bereits mehrere Tausend Besucher anzog; 2018 waren es sogar 100.000.⁴ Zwar wurde hier nicht zwischen Veranstaltungs- und reinen Shoppingbesuchern differenziert, dennoch kann unter Gesamtwürdigung des Konzeptes von einer beträchtlichen Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung *Hut ab!* ausgegangen werden.

3.2 Räumlicher Geltungsbereich

Der Verkaufsbereich der für den Veranstaltungssonntag von 13 bis 18 Uhr beabsichtigten Ladenöffnung wird durch folgende Straßenzüge begrenzt (vgl. Kartenausschnitt):

- Herbert-Hinnendahl-Str.
- Am Bahnhof, Bahnhofplatz, Bahnhofstr. bis Kreuzung Feilenstr./Jöllenbecker Str.
- Jöllenbecker Str. ab Kreuzung Bahnhofstr. bis Hs-Nr. 5
- Friedenstraße bis Einmündung Karl-Eilers-Str.
- Karl-Eilers-Str. ab Friedenstr. bis Arndtstr., in der Weiterführung bis Elsa-Brändström-Str.
- Elsa-Brändström-Str.
- Alfred-Bozi-Str. ab Einmündung Elsa-Brändström-Str., in der Fortführung Artur-Ladebeck-Str. bis Adenauer-Platz
- Kreuzstr.
- Niederwall
- Jahnplatz Friedrich-Verleger-Str. ab Jahnplatz bis Einmündung Kesselbrink
- Kesselbrink
- Kavalleriestr.
- Paulusstr. ab Kavalleriestr. bis Willy-Brandt-Platz

Die räumliche Nähe ist gegeben, da die Veranstaltung in den Fußgängerzonen der Altstadt, des Jahnplatzes und der Neustadt (Bahnhofstraße) stattfindet und damit im unmittelbaren Bereich der zentralen innerstädtischen Verkaufsstellen. Die Spielorte am Spindelbrunnen (Musikbühne), der Stresemannstr. (Zaubermanege), Emil-Gross-Platz (Artistik Arena) und dem Jahnplatz (Jugendorchester) sowie die Abschlussparade vom Jahnplatz durch die Bahnhofstraße zum Bahnhof beziehen in besonderer Weise den Bereich der Neustadt in die Veranstaltung ein. Zusammen mit den Spielorten der Altstadt, dem Mirabellenplatz

³ vgl. OVG NRW, Beschluss v. 22.03.19, 4 B 398/19

⁴ s. NW vom 13.03.19 und 07.04.19

(Singer/Songwriter), der Niedernstr. (Musikbühne), dem Alten Markt (große Tanzbühne) und dem Bunnemannplatz (Manege der Jongleure) ist die Gesamtveranstaltung so ausgerichtet, dass die Besucherinnen und Besucher durch die gesamte Kern-Innenstadt geleitet werden und über kurze Verbindungswege unterschiedliche Programmpunkte innerhalb der Veranstaltung besuchen können. Zudem sorgen die Darbietungen der Straßenkünstler und nicht zuletzt das gastronomische Angebot für ein Verweilen und somit für den Aufenthalt des Publikums außerhalb der Verkaufsstellen.

Die Möglichkeit der sonntäglichen Ladenöffnung wird auf den unmittelbar mit der Veranstaltung zusammenhängenden Innenstadtbereich begrenzt, der durch eine typische innerstädtische Nutzung, durch die Ansiedlung von Geschäften und Gastronomie sowie durch Sondernutzung des Straßenbereichs geprägt ist. Es besteht eine räumliche und funktionale Nähe, da der Bereich vom Hauptbahnhof im Norden des Kernbereichs bis zur Kunsthalle im Süden der Altstadt als zusammenhängender zentraler Innenstadt- und Versorgungsbereich gesehen werden muss, der sich zudem nur in einer nicht nachvollziehbaren Art und Weise trennen ließe.

Sämtliche Bereiche in der nördlichen Kern-Innenstadt sind aufgrund der zahlreichen Parkmöglichkeiten (u.a. Tiefgarage Kesselbrink, Parkhaus Willy-Brandt-Platz, Tiefgarage Marktpassage, Parkhaus Am Zwinger, Parkhaus Karstadt) sowie Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs für die fußläufige Zuführung zum Veranstaltungsbereich unabdingbar.

Wie bereits in der Vergangenheit soll die Veranstaltung auch in Zukunft überregional beworben werden (2019 wurden 30.000 Programmhefte verteilt ⁵), u.a. durch Anzeigenkampagnen in den Gesamtausgaben von Tageszeitungen und in Magazinen, durch Onlinewerbung, Flyer, Plakate, Social Media, Großflächenplakate und Radiospots. Aufgrund der zu erwartenden überregionalen Ausstrahlungswirkung ist davon auszugehen, dass bereits unabhängig von einer Öffnung der Geschäfte die begrenzten Parkmöglichkeiten im Kernbereich der Veranstaltung stark beansprucht werden und daher die Besucherinnen und Besucher insoweit auf die äußeren Parkmöglichkeiten angewiesen sind. Darüber hinaus sind die Zugangswege durch ein umfangreiches Einzelhandelsangebot gekennzeichnet und fügen sich insoweit in die innerhalb des Veranstaltungsbereichs liegenden Verkaufsstellen nahtlos ein.

Im Ergebnis kann für den gesamten Kern-Innenstadtbereich ein räumlicher Bezug zur Veranstaltung hergestellt werden, da die Veranstaltung zu einer Belebung der gesamten Innenstadt führen wird.

4. Ergebnis

Auf Grundlage des vorliegenden Konzeptes der Agentur extrem beweglich ist die Veranstaltung *Hut ab!* nach Charakter, Größe und Zuschnitt geeignet, zahlreiche Besucherinnen und Besucher in die Innenstadt zu locken und somit zu einem am Veranstaltungstag und im Veranstaltungsbereich prägenden Ereignis zu werden.

Ein öffentliches Interesse an einer Ladenöffnung im Zusammenhang mit dem Straßenfestival kann vermutet werden, da die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgen wird. Die Veranstaltung rechtfertigt auch den Umfang der Ladenöffnung, da die gesamte Innenstadt mit einem umfangreichen Programm über mehrere Stunden belebt wird.

⁵ s. NW vom 13.03.19

Die Verwaltung empfiehlt daher den Beschluss einer Änderungsverordnung, um so künftig die Öffnung von Verkaufsstellen in der Bielefelder Innenstadt im Zusammenhang mit der Veranstaltung *Hut ab!* zu ermöglichen.

P a l m a

