

Ladenöffnung an Sonn-/Feiertagen im Zusammenhang mit Veranstaltungen (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Ladenöffnungsgesetz NRW)

hier: Adventsmarkt in Brackwede

1. Veranstaltung

- Charakter: Adventsmarkt
- Umfang: jew. das zweite Adventswochenende, von Freitag bis Sonntag
- Programm (u.a.): weihnachtliche Musikdarbietungen, Chöre, Posaunen, Beiträge von Kindergärten und Schulen, Märchenstunden, „Rudelsingen“ mit Männergesangsverein, Shanty Chor, Preisausschreiben (Besucher suchen in den Schaufenstern der Einzelhändler nach Buchstaben und müssen daraus einen Werbeslogan bilden), Aufstellung von 135 Weihnachtsbäumen, Gottesdienste, traditionelle Nikolausandacht mit Geschenkaktionen für die Kinder, Krippenausstellung, Kinder-Karussell, Kasperle Theater, weihnachtliche Hobbykünstler/Innen-Ausstellung, ca. 30 Verkaufsstände/Hütten
- Besucheranzahl: täglich zw. 5000 und 7000
- Werbemaßnahmen: Programmhefte, Plakate, Radio- und Zeitungswerbung, soziale Medien, Flyer
- Veranstaltungsfläche: Kirchplatz Brackwede, Treppenplatz, Taxbaumplatz, Park Schweinedenkmal, Hauptstraße (Beginn: Kirchplatz – Ende: Hausnr. 127 (Hauptpost) bzw. 120 (Sparda-Bank))
- Fläche Ladenöffnung: Hauptstraße (ab Einmündung Westfalenstr. bis Einmündung Berliner Str.),
 - Kirchplatz, Treppenplatz, Treppenstr., Vogelruth, Wikingerstr. (Beginn: Hauptstr. – Ende: Einmündung Gotenstr.), Germanenstr. (Beginn: Einmündung Hauptstr. – Ende: Einmündung Gotenstr.)

2. rechtliche Beurteilung

2.1 Sachgrund

Sonn- und Feiertage sind verfassungsrechtlich als Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung geschützt (s. Art. 140 Grundgesetz i.V.m. Art 139 Weimarer Verfassung). Dieser Schutz gewährleistet auch, dass der allgemeine Charakter eines solchen Tages, als Tag der Arbeitsruhe wahrnehmbar sein muss. Nur ausnahmsweise kann an diesen Tagen eine Ladenöffnung erfolgen (Regel-Ausnahme-Verhältnis). Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu festgestellt, dass es zur Wahrung des Ausnahmecharakters erforderlich ist, dass die öffentliche Wirkung einer am Sonn- oder Feiertag stattfindenden Veranstaltung gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund stehen muss (vgl. BVerwG, 8 CN 2.14 v. 11.11.2015). Stets muss das Regel-Ausnahme-Verhältnis erhalten bleiben.

Gemäß § 6 des Ladenöffnungsgesetzes NRW kann die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen durch Vorliegen eines öffentlichen Interesses legitimiert werden. Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses wird insbesondere dann angenommen, wenn die Ladenöffnung im Zusammenhang mit einem örtlichen Fest, Markt, einer Messe oder eine ähnlichen Veranstaltung erfolgt (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG). Dabei ist jedoch stets darauf zu achten, dass die Ladenöffnung nur als Annex der anlassgebenden Veranstaltung in Erscheinung treten darf (BVerwG ebd.). Der vorgenannte Zusammenhang wird grundsätzlich vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zu einer örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt (§ 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW).

Das OVG NRW hat vor dem Hintergrund des reformierten LÖG NRW deutlich gemacht, dass ein öffentliches Interesse nicht vorliegt, sofern ein bloßes wirtschaftliches Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und

ein alltägliches Erwerbsinteresse (Shopping-Interesse) potenzieller Käufer besteht. Die örtlichen Ordnungsbehörden haben trotz der gesetzlich verankerten Sachgründe (§ 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW) sowie der Vermutungsregelung in Satz 3 der Vorschrift, anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls zu prüfen und in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren – dokumentierten – Weise zu begründen, ob einer der normierten Sachgründe tatsächlich vorliegt und hinreichend gewichtig ist, um die konkrete Ladenöffnung – auch hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereiches – zu rechtfertigen (OVG NRW, 4 B 571/18 v. 27. 04.2018).

Um als Ordnungsbehörde dem Auftrag einer Einzelfallprüfung gerecht werden zu können, werden ausführliche Angaben zum Charakter, zur Größe und zum Zuschnitt der Veranstaltung benötigt (s. S. 13 der Anlage zur Anwendungshilfe des Ministeriums für Wirtschaft NRW). Nur dann kann die erforderliche Abwägung der Interessen erfolgen und abschließend beurteilt werden, ob ein dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag genügender Sachgrund für die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung besteht.

Der Adventsmarkt in Brackwede hat mittlerweile seit über 25 Jahren einen festen Platz im Veranstaltungsprogramm des Stadtbezirks und bietet ein umfangreiches kulturelles Programm mit vielen typisch weihnachtlichen Aktionen (traditionelle Nikolausandacht, Posaunenchor, gemeinsames Singen, Geschenkaktionen für Kinder, Ausstellungen von Hobbykünstlern usw.). Im Vergleich zu den Vorjahren beabsichtigt der Veranstalter den Adventsmarkt zu erweitern. So sollen bis zu vier Veranstaltungsbühnen aufgebaut und entlang der Hauptstraße 135 Weihnachtsbäume sowie ca. 30 Verkaufsstände (Hütten) aufgestellt werden. Die umfangreichen Programmpunkte (s. Anlage I), das Einbinden der Brackweder Bürger/innen, Schulen, Kitas, Vereine etc. in die Gestaltung des Marktes, die Historie der Veranstaltung und nicht zuletzt die Tatsache, dass der Adventsmarkt 2018 auch ohne sonntägliche Ladenöffnung durchgeführt wurde lassen den Schluss zu, dass die Veranstaltung einen hinreichend gewichtigen Sachgrund darstellt, um eine konkrete Ladenöffnung am Veranstaltungssonntag zu rechtfertigen. Aufgrund der Konzeption des Adventsmarktes (u.a. sollen sämtliche Stände mit dem Rücken zur Hauptstraße aufgebaut und zugleich entlang der gesamten Hauptstraße Weihnachtsbäume aufgestellt und eine entsprechende Beleuchtung in den Schaufenstern der Läden installiert werden) ist davon auszugehen, dass die öffentliche Wirkung des mehrtägigen Marktes gegenüber den typischen werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht. Die Ladenöffnung würde eine nur geringe Prägung entwickeln, so dass sie nach den gesamten Umständen als Annex zur anlassgebenden Veranstaltung stünde.

2.2 räumlicher Geltungsbereich

An dem Veranstaltungssonntag sollen sämtliche Geschäfte entlang der Hauptstraße ab Einmündung Westfalenstraße bis Einmündung Berliner Str., sowie rund um den Kirch- und Treppenplatz sowie der Treppenstraße die Gelegenheit erhalten an dem Verkaufstag teilzunehmen. Darüber hinaus auch die Geschäfte entlang der Straßen Vogelruth, Wikingerstraße sowie Germanenstraße. Es wird insofern auf den beigefügten Plan verwiesen. Die in der Anlage II rot schraffierten Flächen stellen die Bereiche dar, die an der Ladenöffnung partizipieren sollen.

Der Schwerpunkt des Adventsmarktes findet in den Bereichen Kirch- und Treppenplatz statt. So ist auf dem Kirchplatz die Hauptveranstaltungsbühne zu finden und auf dem Treppenplatz ein Karussell. Zudem werden auf beiden Plätzen mehrere Verkaufsstände aufgebaut. Sofern sich Geschäfte direkt auf diesen Plätzen befinden oder an der Treppenstraße liegen, ist die von § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW geforderte räumliche Nähe zur Veranstaltung zweifelsfrei zu bejahen. Zudem besteht zwischen der Größe der einzelnen Plätze und der Veranstaltung, bei der nach Angaben des Veranstalters bis zu 7000 Besucher/innen erwartet werden, ein angemessenes Verhältnis, so dass die Ladenöffnung in diesen Bereichen zulässig ist.

Weiter zu prüfen ist, ob die Veranstaltung eine Ladenöffnung in den übrigen Bereichen, insbesondere entlang der Hauptstraße rechtfertigt (vgl. Anlage II). Zwar sind im Wesentlichen Straßenzüge erfasst, die der fußläufigen Zuführung von Besucherinnen und Besuchern zum Veranstaltungsbereich dienen und darüber hinaus verbindet gerade die Hauptstraße den Veranstaltungsbereich mit mehreren Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs. Gleichzeitig handelt es sich bei dem Adventsmarkt mit ca. 5 000 bis 7 000 zu erwartenden Besuchern um eine, beispielsweise im Verhältnis zu den Brackweder Volksfesten

„Schweinemarkt“ und „Glückstalertage“, kleinere Veranstaltung, so dass der zulässige räumliche Bereich der Ladenöffnung sorgfältig zu bestimmen ist.

Bei der Bewertung des räumlichen Geltungsbereiches sind die örtlichen Begebenheiten in Brackwede zu beachten, da dieser Stadtbezirk nicht aus einem klassischen Zentrum besteht, um den ein bestimmter Radius gezogen werden kann. Vielmehr besteht der zentrale Versorgungsbereich aus der gesamten Hauptstraße sowie den Einzelhändlern der Nebenstraßen (Westfalenstr., Germanenstr., Wikingerstr. Vogelruth), die eine gewichtige lokale Bedeutung für die Grundversorgung des Stadtbezirks einnehmen. Folglich sind diese Bereiche als Nebenzentrum anerkannt (vgl. Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes der Stadt Bielefeld aus September 2009, S. 18 und 104 ff.) und lassen somit eine räumliche Teilung zur Bestimmung eines engen Verkaufsbereichs faktisch nicht zu. Vor diesem Hintergrund erscheint es trotz der im Verhältnis zu den Festen „Schweinemarkt“ und „Glückstalertage“ deutlich kleineren Veranstaltung nachvollziehbar, einen genauso weit gefassten Straßenzug des Nebenzentrums in den Bereich der Ladenöffnung einzubeziehen. Hierfür spricht auch, dass das OVG NRW in seinem Beschluss vom 22.03.2019 (Az. 4 B 398/19) zu einer sonntäglichen Ladenöffnung in Gütersloh im Zusammenhang mit einer Veranstaltung eine zu „kleinteilige räumliche Betrachtung“ zur Wahrung des erforderlichen Ausnahmecharakters der sonntäglichen Ladenöffnung für nicht erforderlich hält, sofern es sich um die Einbeziehung eines innenstadtnahen Bereichs handelt und insoweit die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW greift. Zudem hat das OVG NRW in seinem Urteil vom 17.07.2019 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens bestätigt, dass die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW dann einschlägig ist, wenn sich die Ladenöffnungsmöglichkeit im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung bezieht und zeitgleich mit ihr stattfindet (4 D 36/19.NE).

Ungeachtet dessen können zudem die vom Veranstalter beabsichtigten Aktionen entlang der Hauptstraße (aufstellen von Weihnachtsbäumen, Preisausschreiben, vereinzelte Verkaufsstände und Veranstaltungsbühnen ab der Hausnummer 120 bzw. 127) auch noch als Rahmenprogramm des Adventsmarktes angesehen werden. Die Ausstrahlungswirkung des Adventsmarktes wird hierdurch erhöht und sorgt zugleich dafür, dass die Hauptstraße ab Einmündung Westfalenstr. nicht nur als Weg zum Veranstaltungsort Kirchplatz/Treppenplatz genutzt wird, sondern auch als Veranstaltungsfläche gesehen werden kann und insofern die erforderliche veranstaltungsbedingte Prägung der Hauptstr. in jedem Fall bejaht werden kann.

3. Ergebnis der Prüfung

Nach Abwägung des öffentlichen Interesses mit dem verfassungsrechtlich garantierten Sonn- und Feiertagsschutz kann die Ladenöffnung im Zusammenhang mit dem Brackweder Adventsmarkt in dem in Anlage II genannten Umfang gerechtfertigt werden. Die Anlage 1.3 der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen ist dementsprechend zu ändern.

Ladenöffnung an Sonn-/Feiertagen im Zusammenhang mit Veranstaltungen (§ 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Ladenöffnungsgesetz NRW)

hier: Bielefelder Leineweber-Markt – Erweiterung des räumlichen Geltungsbereiches aufgrund der Empfehlung der BV Mitte vom 21.02.19

1. Ausgangslage:

Im Stadtbezirk Mitte finden jeweils am Sonntag des jährlich stattfindenden mehrtägigen Volksfestes „Leineweber-Markt“ sowie am 3. Advent des alljährlichen Weihnachtsmarktes in der Zeit von 13 bis 18 Uhr Ladenöffnungen in der Bielefelder Kern-Innenstadt statt. Die entsprechende Grundlage dafür bildet gem. § 6 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW) die Ordnungsbehördliche Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 29.09.18 in der Fassung vom 21.03.19. Der räumliche Geltungsbereich wurde dabei genau definiert. Außerhalb dieses Bereiches dürfen Verkaufsstellen nicht öffnen (s. Anlage, roter Bereich = äußere Grenze des Verkaufsbereiches).

In der rechtlichen Würdigung zur sonntäglichen Ladenöffnung im Rahmen des Leinwebers vom 14.01.19, wurde festgestellt, dass für den gesamten Kern-Innenstadtbereich ein räumlicher Bezug zur Veranstaltung hergestellt werden kann. Zudem erstreckt sich die Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung auf diese Bereiche, so dass ein öffentliches Interesse i.S.d. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW vorliegt.

Die Bezirksvertretung Mitte hat in ihrer Sitzung am 21.02.19 empfohlen, dass in den Anlagen 4.1.1 bzw. 4.1.2 der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen genannte Gebiet um den von der Paulusstr. – August-Bebel-Str. – Detmolder Str. begrenzten Bereich zu erweitern. Die Empfehlung der BV Mitte, die keine nähere Begründung enthält, hätte zur Folge, dass sich der Verkaufsbereich deutlich erweitern würde (s. Anlage, der grüne Bereich würde dann die östliche Grenze des Verkaufsbereiches darstellen).

2. rechtliche Würdigung

Aufgrund des verfassungsrechtlich vorgegebenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses der werktäglichen Arbeit zur Sonntagsarbeit¹ und den Einschränkungen, die aus der verfassungskonformen Normenauslegung zur Sonntagsöffnung resultieren, ist es erforderlich, den räumlichen Geltungsbereich bzw. Ladenöffnungsbereich sorgsam zu wählen und sich dabei genau mit der jeweiligen Veranstaltungsfläche(n) sowie Zuwegung zur Veranstaltung zu beschäftigen. Die bisherige Rechtsprechung des VG Minden und OVG NRW zeigt, dass stets eine erkennbare Einzelfallabwägung vorzunehmen ist². Dies gilt umso mehr, als dass im Falle einer durch das Gericht festgestellten rechtswidrigen Gestaltung des Geltungsbereiches die gesamte Ordnungsbehördliche Verordnung nichtig wäre und damit die Grundlage für alle verkaufsoffenen Sonntage im Stadtgebiet wegfallen würde. Zudem hat das OVG NRW im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens in einem Urteil vom 17.07.2019 bestätigt, dass die Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW nur dann einschlägig ist, wenn sich die Ladenöffnungsmöglichkeit im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung bezieht (4 D 36/19.NE).

Zunächst ist festzustellen, dass innerhalb des Bereichs Paulusstr. – August-Bebel-Str. – Detmolder Str. weder im Rahmen des Leineweber- noch während des Weihnachtsmarktes Veranstaltungen

¹ BVerfG, 1 BvR 2857/07 v. 01.12.09

² vgl. u.a. OVG NRW, 4 B 571/18 v. 27.04.18; VG Minden 3 L 932/18 v. 26.07.18; OVG NRW, 4 B 1580/18 v. 02.11.18

stattfinden. In keiner der Straßen innerhalb des genannten Bereiches besteht mit den Veranstaltungsflächen der Märkte Deckungsgleichheit. Es ist daher insbesondere zu prüfen, ob die Veranstaltungen auch innerhalb dieses Bereichs eine Anziehungskraft auf Besucher/innen entfalten, beispielsweise weil die Straßen während der Feste als Zugangswege gekennzeichnet sind und/oder von einem Einzelhandelsangebot geprägt sind, das besonders von den Besucherströmen profitiert.

In dem in Frage stehenden Bereich, der sich östlich der Kern-Innenstadt befindet, sind derzeit (Stand: 01.06.19) 14 Einzelhandelsgeschäfte zu finden (inkl. REWE Supermarkt sowie einem Sanitätshaus), die von einer möglichen Ladenöffnung am Sonntag profitieren könnten. U.a. handelt es sich dabei um ein Second-Hand Kleidungsgeschäft für Kinder, einen Künstlerbedarfsladen, einen Shop für E-Zigaretten, ein Deko-Geschäft und einen Möbelladen sowie zwei Asia-Märkte. Insgesamt ist das Einzelhandelsangebot in diesem großen Bereich aber so gering, dass von einer Prägung dieser Straßenzüge durch ein vielseitiges Einzelhandelsangebot nicht gesprochen werden kann³. Wie gering das Angebot ist zeigt sich vor allem dann, wenn man das Gebiet ins Verhältnis zum Kern-Innenstadtbereich und dessen Einzelhandelsangebot setzt. Dementsprechend lässt sich eine Fortsetzung der Verkaufsstellen der Innenstadt zu den Verkaufsstätten des in Frage stehenden Bereichs nicht erkennen. Vielmehr ist der Bereich sowohl optisch als auch funktional von der von der Veranstaltung genutzten Kern-Innenstadt abzugrenzen, so dass die Vermutungsregel des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW hier nicht greift.

In dem vorgenannten Bereich befinden sich zahlreiche Parkmöglichkeiten sowie einige Parkhäuser und Tiefgaragen (Kesselbrink mit 383 Parkplätzen, Rathaus 475, Theater 169, Ankerärten 500). Erfahrungsgemäß sind diese zu den zwei Festen nahezu vollständig belegt. Dennoch rechtfertigen die Parkmöglichkeiten den Umfang des empfohlenen Geltungsbereiches nicht. Zum einen kann hier kein Bezug zu den Veranstaltungen Leineweber- und Weihnachtsmarkt hergestellt werden, da diese ausschließlich im Kern-Innenstadtbereich stattfinden. Des Weiteren grenzen die o.g. Parkmöglichkeiten unmittelbar an den Veranstaltungsbereich, so dass die o.g. 14 Einzelhandelsgeschäfte fast ausschließlich außerhalb der Zuwegungen liegen. Darüber hinaus belegt allein der Umstand, dass die Veranstaltungsbesucher außerhalb des Veranstaltungsbereichs liegende Parkplätze und -häuser nutzen und von dort aus die Veranstaltung aufsuchen, noch nicht die erforderliche veranstaltungsbedingte Prägung der Zugangswege (VG Minden, 3 L 932/18 v. 26.07.18). Das Ergebnis der rechtlichen Bewertung wurde im Vorfeld mit dem Handelsverband OWL abgestimmt.

Die Verwaltung kann aus den oben dargestellten Gründen der Empfehlung der BV Mitte nicht folgen.

³ s.a Stadt Bielefeld Einzelhandels- und Zentrenkonzept aus September 2009, S. 64 ff.

