

Rechtsamt, 12.8.2020

## **Festsetzung verkaufsoffener Sonntage nach § 6 LÖG NRW - unabhängig von Veranstaltungen - im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie befristet auf die zweite Jahreshälfte 2020**

Die Sach- und Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

### **A) Ausgangslage:**

Aufgrund der Corona-Pandemie mussten in diesem Jahr viele Veranstaltungen ausfallen. In der Folge konnte in Bielefeld in diesem Jahr bislang noch kein verkaufsoffener Sonntag stattfinden.

Die Regelungen der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 29.9.2018 in der Fassung vom 19.3.2020 kamen im Jahr 2020 bisher nicht zur Anwendung, da die verkaufsoffenen Sonntage auf der Grundlage dieser Verordnung jeweils nur im Zusammenhang mit Veranstaltungen zulässig sind.

Durch das Verbot von Festveranstaltungen bis mindestens 31. Oktober 2020 (§ 13 Abs. 4 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 - Coronaschutzverordnung - CoronaSchVO) können die bis dahin geplanten Veranstaltungen/Stadtfeste etc. nicht stattfinden. Ob in diesem Jahr die Weihnachtsmärkte bzw. Adventsmärkte stattfinden dürfen, ist noch nicht abschließend entschieden. Es ist aber durchaus wahrscheinlich, dass in diesem Jahr auf Grund der bislang bestehenden Ordnungsbehördlichen Verordnung keine verkaufsoffenen Sonntage mehr durchgeführt werden können.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen hat im Hinblick darauf, dass diese Problematik in vielen Kommunen in NRW gegeben ist, einen Runderlass zur Festsetzung verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage nach § 6 LÖG NRW im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie erlassen (Runderlass vom 09.07.2020 in der 2. Neufassung vom 14.07.2020, siehe Anlage). Der Erlass regelt, unter welchen Voraussetzungen wegen der durch die Corona-Pandemie veränderten Rahmenbedingungen auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 und 4 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz LÖG NRW) durch die Kommunen verkaufsoffene Sonn- und Feiertage zugelassen werden können. Das entbindet aber nicht von einer Prüfung der konkreten Verhältnisse vor Ort.

Für das Stadtgebiet der Stadt Bielefeld liegt nunmehr ein Antrag der Bielefeld Marketing GmbH und des Handelsverbandes OWL vom 24.07.2020 für insgesamt 7 verkaufsoffene Sonntage im Bielefelder Stadtgebiet im Zeitraum vom 13. September bis zum 27. Dezember 2020 vor. Beantragt sind jeweils 2 oder 3 verkaufsoffene Sonntage pro Stadtbezirk. Zu den Einzelheiten verweise ich auf den in der Anlage beigefügten Antrag sowie die ebenfalls angefügte tabellarische Übersicht der beantragten Sonntagsöffnungstermine.

Nach § 6 Abs. 4 LÖG NRW sind die zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer angehört worden. Das Anhörungsschreiben vom 31.7.2020 sowie die Rückmeldungen sind als Anlage beigefügt.

Die Voraussetzungen für den Erlass der ordnungsbehördlichen Verordnung ist seitens der Verwaltung geprüft worden (dazu siehe unten).

### **B) Rechtliche Prüfung:**

#### **1) Sachgrund nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW: Erhalt und Stärkung örtliche Einzelhandelsstrukturen**

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW liegt ein die Ladenöffnung rechtfertigendes öffentliches Interesse vor, wenn die Öffnung dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes dient. Der Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen stellt den

drittgrößten Wirtschaftszweig dar. Mit mehr als 750.000 Beschäftigten und Auszubildenden ist der Einzelhandel in NRW darüber hinaus einer der wichtigsten Arbeitgeber und Nachwuchsförderer. Der Einzelhandel ist in Bielefeld von großer Bedeutung für die Menschen vor Ort. Er ist auch hier ein wesentlicher Arbeitgeber und erfüllt zudem eine entscheidende Versorgungsfunktion.

Als Oberzentrum kommt der Stadt Bielefeld neben der Versorgung der eigenen Bevölkerung zudem die Aufgabe zu, verschiedene Versorgungsfunktion für das Umland mit zu übernehmen. Die Stadt Bielefeld ist daher gehalten, Maßnahmen zur Handelsentwicklung zu entwickeln, die im gesamtstädtischen und regionalen Kontext eine Sicherung und Stärkung des Einzelhandelsstandorts Bielefeld gewährleisten.

Die Attraktivität eines Einkaufsstandorts bestimmt sich in erster Linie durch die Quantität des Einzelhandelsangebots (Anzahl der Betriebe und Verkaufsfläche) und seine qualitative Zusammensetzung (Vielfalt der Branchen, Sortimentstiefe, Betriebsformen, Konzepte etc.). Nur durch ein Miteinander der beiden Komponenten kann es gelingen, den Einzelhandelsstandort Bielefeld attraktiv zu gestalten und zu erhalten. Ziel muss es daher sein, eine Vielfalt des Angebots für die Stadt Bielefeld zu sichern und zu stärken. Dabei können flankierende Maßnahmen (z.B. verkaufsoffene Sonntage) zu einer Attraktivitätssteigerung beitragen bzw. Trading-Down-Effekten entgegenwirken (vgl. Einzelhandels- und Zentrenkonzept, Fortschreibung 2019, Seite 14 f., siehe; <https://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/Einzelhandel0919.pdf>).

Dem Einzelhandel kommt in Bielefeld sowohl im innerstädtischen Bereich als auch in den Bezirken eine überaus wichtige Rolle zu. Die Gesamtkonzeption und die bestehende Multifunktionalität und Angebotsvielfalt sind von überragender Bedeutung für die Versorgung der Bevölkerung, den Erhalt der Arbeitsplätze, städtebauliche Gesichtspunkte und letztlich das Wohl der Gesamtbevölkerung der Stadt Bielefeld und des Umlandes.

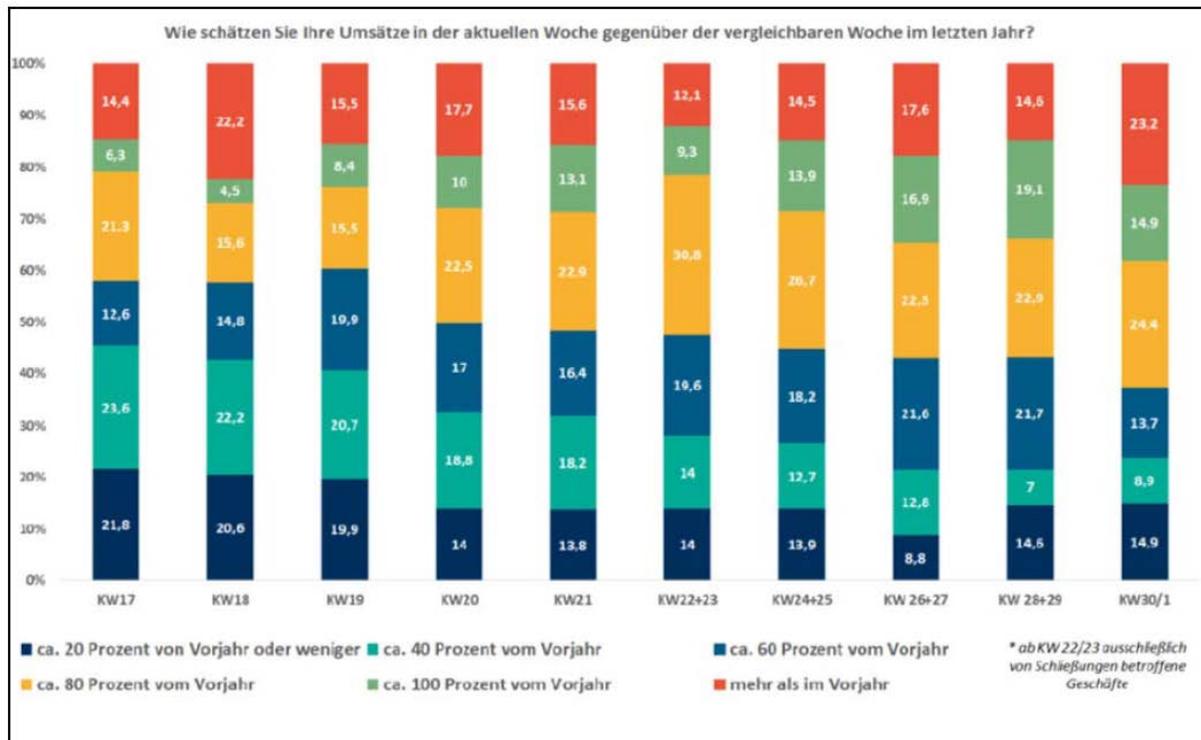
Aufgrund der mit der Corona-Pandemie einhergehenden Einschränkungen ist dieses Gesamtgefüge ins Wanken geraten. Die aus Gründen des Infektionsschutzes erforderlichen Einschränkungen trafen den Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen besonders. Nach dem mehrwöchigen nahezu vollständigen Lockdown ab Mitte März 2020 gelten seit der zum 11. Mai 2020 erfolgten Freigabe der Ladenöffnung für den gesamten Einzelhandel weiterhin erhebliche Einschränkungen. So sind z.B. Hygienekonzepte zu erstellen und die Anzahl der im Geschäftslokal anwesenden Kunden ist zu begrenzen (vgl. § 11 Abs. 1 Coronaschutzverordnung). Nach Erhebungen des Handelsverbandes NRW hätten Einzelhändler in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Vorjahr erhebliche Umsatz- und Kundenfrequenzrückgänge zu verzeichnen (s. Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen in der 2. Neufassung vom 14. Juli 2020 Seite 3 mit Verweis auf Presseinformationen des Handelsverbands NRW vom 19.05.2020 und Newsletter des Handelsverbands NRW vom 23.06.2020).

Nach weiteren Umfragen des Handelsverbandes NRW bestehe im Einzelhandel in beträchtlichem Umfang das Risiko für Geschäftsaufgaben (s. Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen in der 2. Neufassung vom 14. Juli 2020 Seite 4 mit Verweis auf <https://www.handelsverband-nrw.de/2020/05/22/coronakrise-ein-drittel-der-nichtlebensmittelhaendler-in-akuter-existenznot/> und Newsletter des Handelsverbands NRW vom 23.06.2020). Auch nach der Phase des Lockdowns zeigten Schätzungen für die ersten Wochen nach der möglichen Vollöffnung erhebliche Umsatzrückgänge gegenüber der Vorjahreswoche. Im Mai 2020 befände sich ein Drittel der Non-food-Einzelhändler laut einer Umfrage des Handelsverbandes (HDE) bei mehr als 600 Einzelhandelsunternehmen in akuter Existenznot (s. Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen in der 2. Neufassung vom 14. Juli 2020 Seite 4 mit Verweis auf <https://www.handelsverband-nrw.de/2020/05/22/coronakrise-ein-drittel-der-nichtlebensmittelhaendler-in-akuter-existenznot/>).

Die Situation in Bielefeld stelle sich hinsichtlich der Umsatzrückgänge, der Kundenfrequenz und der Gefahr von Insolvenzen ebenfalls dramatisch dar.

Nach Angaben des Handelsverbandes OWL zeigen alle bisherigen im 2-Wochen-Rhythmus stattgefundenen Befragungen des Handelsverbandes NRW sowie des Handelsverbandes OWL deutlich, dass die Einzelhandelsstrukturen in den Städten stark gefährdet seien. Die Abweichungen von diesen Erhebungen lägen für Bielefeld lediglich im Kommastellenbereich. Erfahrungsgemäß könnten demnach diese Umfragewerte 1 zu 1 auf Bielefeld mit seinen 340.000 Einwohnern runtergebrochen werden, weil z.B. Bielefeld Mitte eher ein großstädtischer Handel und in den Stadtbezirken lokale Handelsstrukturen anzutreffen seien.

In der letzten Befragung aus KW. 29 gaben 21,6 % der befragten Einzelhändler laut Handelsverband OWL an, lediglich bis zu 40 % des letztjährigen Umsatzes erzielt zu haben. Weitere 21,7% der Händler würden lediglich bei bis zu 60% Vorjahresumsatz liegen. Damit seien rund 43% der Händler praktisch insolvent. Weitere rund 23 % der Unternehmen erreichten nur bis zu 80% des Umsatzes des Vorjahreszeitraumes, auch sie seien demnach stark in ihrer Existenz gefährdet.



Quelle: Handelsverband NRW; übermittelt durch Handelsverband OWL

In Summe seien demnach allein bis zu 1.000 Einzelhandelsunternehmen in Bielefeld in ihrer Existenz gefährdet. Flächendeckend drohten damit die bekannten Einzelhandelsstrukturen wegzubrechen. Auch die zunächst angekündigte, inzwischen aber zumindest vorübergehend abgewendete Schließung des Kaufhauses der Galeria Karstadt Kaufhof GmbH zeige, in welcher Gefährdungslage sich der stationäre Einzelhandel in Bielefeld derzeit befindet.

Der Bielefelder Einzelhandel erwirtschaftete laut Handelsverband OWL ein Umsatzvolumen von rund 2,3 Milliarden Euro pro Jahr. Der Lockdown vom 18. März bis 20. April 2020 bedeute für große Teile des Handels durch die komplette Schließung einen Totalumsatzausfall. In diesem Zeitraum habe der von der Schließung betroffene Einzelhandel einen Umsatzverlust von rund 80 Mio. Euro hinnehmen müssen. Da erst am 11. Mai 2020 alle Geschäfte ohne Größenbeschränkung wiedereröffnen durften, mussten weitere Umsatzverluste von einer Vielzahl von Unternehmen hingenommen werden. In diesem Jahr betragen die coronabedingten Umsatzverluste in Bielefeld im Non-Food Bereich voraussichtlich ca. 200 Mio. Euro.

Wie dargestellt ist davon auszugehen, dass bis zu 1.000 Bielefelder Einzelhandelsunternehmen in Ihrer Existenz gefährdet sind. Das betrifft ca. 10.000 Arbeitsplätze. Wie viele Unternehmen die nächsten 6 – 12 Monate nicht überstehen werden, kann nicht exakt prognostiziert werden. Hierbei ist auch zu beachten, dass derzeit bis mindestens September eine Befreiung von der Insolvenzantragspflicht besteht. Erst ab Oktober wird dann die Gefahr und die Anzeige von Insolvenzen steigen. Es ist nicht abzusehen, wann die mit der Corona-Pandemie verbundenen Einschränkungen für den Handel aber auch für die Kunden und Kundinnen wieder aufgehoben werden können. Die beschriebene negative Entwicklung im Einzelhandel wird sich bis auf weiteres eher noch verstetigen. Auch ohne exakte Prognose ist dieser Entwicklung entgegen zu wirken, um die Insolvenzgefahr zu reduzieren und die Versorgungsstruktur im Oberzentrum Bielefeld langfristig und dauerhaft zu erhalten.

Neben Kurzarbeit im Einzelhandel käme es bisher zwar nach Einschätzung des Handelsverbandes OWL nur untergeordnet zu Kündigungen im Einzelhandel. Dies sei das Ergebnis vieler Gespräche, aus denen hervorgehe, dass die Unternehmer alles versuchten, selbst wirtschaftlich notwendige

Kündigungen zu vermeiden, weil es im Handel schon einen Fachkräftemangel gebe und einmal gekündigte Fachkräfte nach Corona nicht einfach wiedereingestellt werden könnten.

Coronabedingte Leerstände seien laut Handelsverband OWL aktuell in Bielefeld zwar (noch) nicht bekannt. Es sei aber zu befürchten, dass diese in der 2. Jahreshälfte oder spätestens im kommenden Jahr auftreten werden. Die Gefahr werde für Bielefeld nach den bisher vorliegenden Informationen als sehr hoch eingeschätzt. Deswegen sollte nach Einschätzung des Handelsverbands alles dafür getan werden, um diese Negativspirale nicht in Gang zu setzen.

Der Einzelhandel selbst versuche, die Umsatzeinbußen zu reduzieren. Die Kaufmannschaft Altstadt habe kurzfristig eine Gutscheinkampagne und einen gemeinsamen Lieferservice ins Leben gerufen. Eine Kompensation der Ausfälle durch Corona sei allein hierdurch aber nicht möglich.

Daran wird deutlich, dass der stationäre Einzelhandel in Bielefeld im gesamten Stadtgebiet flächendeckend aufgrund der Corona-Pandemie gefährdet ist. Dieser flächendeckenden Gefährdung kann allein mit Ladenöffnungen von montags bis samstags nicht erfolgreich begegnet werden, da die erlittenen und noch zu erwartenden Einbußen zu hoch ausfallen.

Das Öffnen der Verkaufsstellen an Sonntagen entsprechend der Ordnungsbehördlichen Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen vom 29.09.2018 in der Fassung vom 19.03.2020 war in Bielefeld im Jahr 2020 bisher nicht möglich und wird voraussichtlich auch nicht mehr möglich sein. Die jeweils geltenden Regelungen zum Infektionsschutz aufgrund der Corona Pandemie führten ab Mitte März dazu, dass keine größeren Veranstaltungen, Stadtfeste etc. stattfinden konnten. Ein Verbot von Festveranstaltungen gilt gemäß § 13 Abs. 4 Coronaschutzverordnung bis mindestens 31. Oktober 2020 fort. Ob danach die Weihnachts- und Adventsmärkte stattfinden können, ist fraglich. Dies führt zu zusätzlichen Umsatzeinbußen im Einzelhandel.

Ausgehend von einem im Jahr 2019 im Einzelhandel in NRW erzielten Jahresumsatz von ca. 122 Milliarden € und einem prozentualen Anteil des an verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen erwirtschafteten Anteil am Jahresumsatz von 3 %, würde nach Angaben des Handelsverbandes NRW im Jahr 2020 der Ausfall verkaufsoffener Sonn- und Feiertage allein im Zeitraum März bis August für den Einzelhandel ein Umsatzverlust in Höhe von ca. 1,84 Milliarden zur Folge haben (s. Erlass des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen in der zweiten Neufassung vom 14. Juli 2020 Seite 3 ,Wert NRW für 2019 laut Handelsverband NRW bzw. BBE).

Verkaufsoffene Sonntage und Feiertage haben auch in Bielefeld mit ca. 3 % des Gesamtjahresumsatzes in der Vergangenheit in nicht unerheblichem Maße zum Gesamtumsatz des Einzelhandels beigetragen und sind für den stationären Einzelhandel von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Basierend auf dem Jahresumsatz in Bielefeld sowie Umfrageangaben zu den durchschnittlichen Umsätzen an Wochentagen schätzt der Handelsverband OWL das Umsatzvolumen der Sonntagsöffnungen 2020 in Bielefeld auf rund 70 Mio. €. Es sei davon auszugehen, dass in Bielefeld bereits rund die Hälfte der 70 Mio. € - also damit rund 35 Mio. € - Umsatzeinbuße allein durch den Wegfall von 6 verkaufsoffenen Sonntagen bis zum 31.08.2020 auflaufe. Die Verluste würden sich aufgrund der Untersagung weiterer Festveranstaltungen in der zweiten Jahreshälfte 2020 noch erhöhen.

Als flankierende Maßnahmen, um dem lokalen Einzelhandel Kunden zuzuführen und zusätzliche Einnahmemöglichkeiten zu eröffnen, bieten sich aus Sicht der Verwaltung daher verkaufsoffene Sonntage an.

Letztlich geht es gerade nicht um eine reine Verbesserung der Umsätze im Einzelhandel als Selbstzweck. Vielmehr handelt es sich um eine geeignete und erforderliche Maßnahme, um der durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen erheblichen Gefährdung des Einzelhandels entgegenzuwirken, Arbeitsplätze zu erhalten, Leerstände zu vermeiden und den Erhalt des vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes in Bielefeld zu sichern.

Durch die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonntagen - unabhängig von Veranstaltungen - kann die Gefährdung des Einzelhandels zwar nicht vollständig ausgeräumt werden, letztlich handelt es sich aber um ein geeignetes Mittel, um den Einzelhandel in Bielefeld zu stärken.

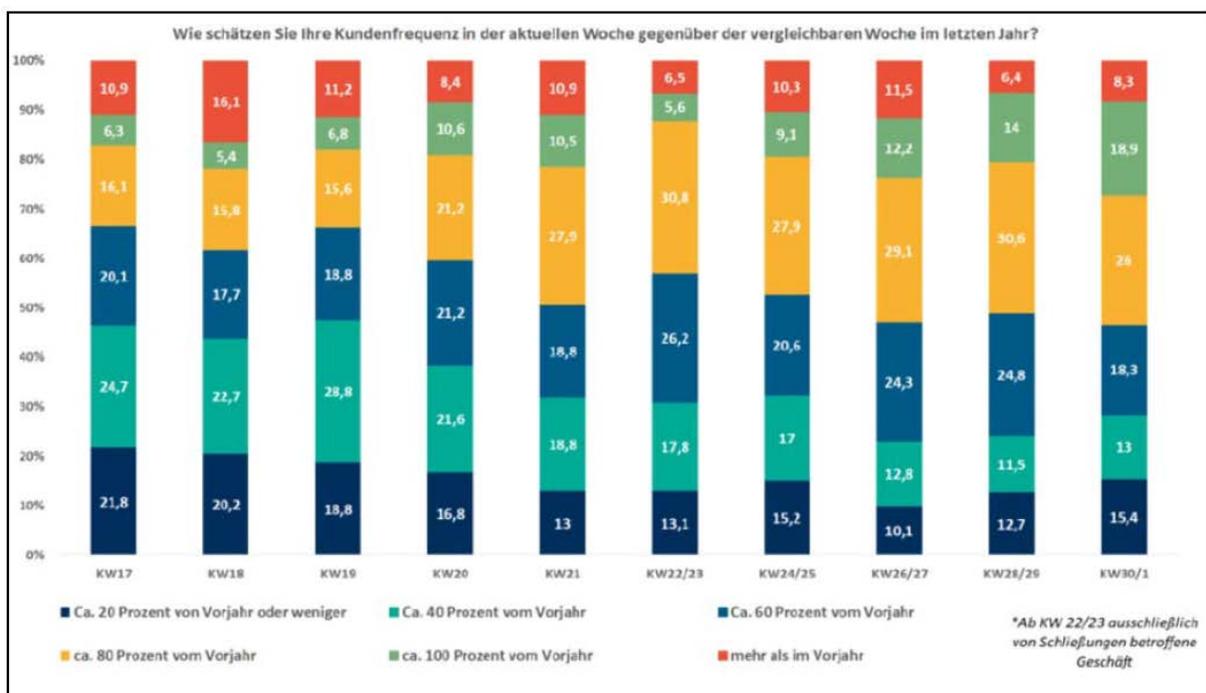
Es besteht mithin ein öffentliches Interesse an der Öffnung der Verkaufsstellen, da dies dem Erhalt und der Stärkung der örtlichen Einzelhandelsstrukturen in Bielefeld dient. Der Sachgrund nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW ist mithin erfüllt.

## 2) Sachgrund gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW: Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt oder Ortsteilzentren

Gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW besteht auch ein öffentliches Interesse an der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonntagen, wenn die Öffnung der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt oder Ortsteilzentren dient.

Wie bereits oben dargestellt, war über Wochen ein Einkaufen in fast allen Branchen des Einzelhandels (außer in Lebensmittelgeschäften, Drogerien, Bau-, Gartenbau- und Tierbedarfsmärkten) nicht möglich. Weiterhin gelten nach der Coronaschutzverordnung (§§ 11 und 2 Abs. 3 Coronaschutzverordnung) Beschränkungen und Auflagen für den Einzelhandel. Dies führt neben der Verlagerung des Kaufgeschehens in den Onlinehandel zu einer Gefährdung der Innenstadt in Bielefeld und der Bezirke. Auf die Darstellung der wirtschaftlichen Situation im Bielefelder Einzelhandel unter 1) wird Bezug genommen.

Die Corona-Pandemie wirkt sich auch deutlich auf das Besucherverhalten in Bielefeld aus. Laut Presse sei das Besucheraufkommen in Bielefeld im Vergleich in den 20 größten deutschen Städten am niedrigsten. Der Handelsverband OWL bestätigt zudem, dass die Kundenfrequenz deutlich unter dem Wert des Vorjahres liege (Neue Westfälische vom 29. Juli 2020 „Bielefelder bundesweit am vorsichtigsten“). Im Loom sei die Frequenz unter dem Vorjahresniveau sagt auch der Centermanager. Auch wenn die Entwicklung sich inzwischen verbessert, so können die bisherigen Umsatzeinbußen nicht aufgefangen werden.



Quelle: Handelsverband NRW; übermittelt durch Handelsverband OWL

Die Kundenfrequenz ist ein wichtiger Indikator für die Belebung der Innenstädte und das Halten der Kaufkraft im stationären Einzelhandel. Wenn die Menschen nicht in die Städte und die Stadtteilbezirke kommen, führt dies zu Leerständen und weiterer Abwanderung in den Onlinehandel.

Eine Insolvenzswelle hätte weitreichende Folgen für die Attraktivität und die Funktion der Innenstädte und der Stadtbezirke. Es besteht die Gefahr einer drohenden Verödung mit negativen Auswirkungen auf die Lebens- und Wohnverhältnisse der Bevölkerung in Bielefeld. Dem Einzelhandel kommt in der Bielefelder Innenstadt und auch in den Bezirken eine besondere Bedeutung als wichtiger Frequenzbringer für die Belebung der Zentren zu.

Die Situation im Einzelhandel hat auch Auswirkungen auf andere Branchen. Von verkaufsoffenen Sonntagen profitiert insbesondere das Gaststättengewerbe. In der Gesamtschau führt dieses zu mehr Belebung in der Innenstadt und den Stadtbezirken.

Laut Handelsverband OWL werden 90 Prozent der Einzelhandelsumsätze im stationären Handel erzielt. Der Handel sei und bleibe die Leitfunktion der Innenstädte und trage maßgeblich zum Leitbild der europäischen Stadt bei. Dies gehe Hand in Hand mit weiteren städtischen Nutzungen. Dazu gehöre neben Kunst und Kultur natürlich auch die Gastronomie. Ganz allgemein werde die Lage für viele mittelständische Handelsunternehmen und zahlreiche Innenstädte in Deutschland immer schwieriger. Die laufenden Befragungen der Mitglieder des Handelsverbandes OWL sowie Ergebnisse externer Studien belegen, dass viele Innenstädte unter deutlichem Kundenschwund leiden. So berichtete über die Hälfte der Händler von sinkenden und nicht zufriedenstellenden Kundenfrequenzen. Umso ländlicher die Handelsstandorte liegen, desto bedrohlicher seien die Auswirkungen. Die Probleme der Händler würden dabei auch ganze Innenstädte ins Wanken bringen. Der Handel sei ein Stück Heimat. Wo der Handel sterbe, würden Stadtzentren und Dorfgemeinschaften sterben. Auch deshalb seien diese wenigen Sonntagsöffnungen so eminent wichtig – sowohl für die Innenstadt, als auch für die Stadtteile sowie für einzelne periphere Lagen.

Für die Belebung der Innenstadt in Bielefeld und der Stadtbezirke ist die Öffnung der Verkaufsstellen an Sonntagen daher eine wichtige flankierende Maßnahme. Hierdurch werden die Menschen vermehrt auf den stationären Einzelhandel aufmerksam. Dies führt zur Stärkung des Einzelhandels, zum Erhalt der Arbeitsplätze sowie der Vielfalt der Einzelhandelsbranchen und der Gaststätten, der Kunst und Kultur, welche letztendlich die Lebensqualität in Bielefeld ausmacht.

Folglich besteht in Bielefeld ein öffentliches Interesse i.S.d. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW an der Öffnung von Verkaufsstellen an Sonntagen, da die Öffnung der Belebung der Innenstädte und der Stadtbezirke dient.

### **3) Weiterer Sachgrund: Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie**

Die in § 6 Abs. 1 Satz 2 LÖG NRW aufgeführten Sachgründe sind nicht abschließend. Die Bekämpfung der Corona-Pandemie-Auswirkungen stellt ebenfalls einen geeigneten Sachgrund dar, auch wenn dies durch die vorgenannte Regelung des LÖG NRW nicht ausdrücklich normiert wird. Gesellschaftlich besteht ein erhebliches Interesse daran, dass die gesamte Wirtschaft und insoweit insbesondere auch der lokale Einzelhandel in Folge der durch die Corona-Pandemie erlittenen Schwächung gestärkt wird und eine Welle von Betriebsaufgaben mit Folgen für einzelne Betroffene (Ladeninhaber und Angestellte) aber auch für den Staat, die Stadt, die Gesamtheit der Einwohnerinnen und Einwohner sowie aller Steuerzahlerinnen und Steuerzahler so weit wie möglich vermieden wird.

Wie bereits oben unter 1) dargestellt sind die Umsatzeinbußen im Einzelhandel in Bielefeld dramatisch. Das hat gleichzeitig nachteilige Auswirkungen auf die Produzenten der zu vermarkteten Güter. Letztendlich hängt die Existenz ganzer Lieferketten vom Verkauf an die Endverbraucher ab. Von daher gilt es, den gefährdeten Einzelhandel zu stärken.

Bund und Länder haben zwar zahlreiche Programme aufgelegt, um die von der Coronakrise betroffenen Unternehmen zu unterstützen. Dabei handelt es sich vornehmlich um Kreditgewährungen, wobei der Empfänger in der Lage sein muss, die Kredite auch zurückzuzahlen. In Bielefeld gibt es auch Hilfsangebote, z.B. Abschlagszahlungen für die Gewerbesteuer 2020 auf die Corona-Auswirkungen anzupassen oder Zwangsvollstreckungen in Folge der Krise auszusetzen. Das sind jedoch kurzfristige Maßnahmen. Auch um u.a. Rückzahlung von Darlehen zu gewährleisten sind weitergehende Impulse zur Schaffung zusätzlicher Umsatzmöglichkeiten wie z.B. verkaufsoffene Sonntage im Einzelhandel erforderlich. Der Handelsverband OWL und die Kaufmannschaft haben ebenfalls Maßnahmen ergriffen, um die Umsatzeinbußen abzufangen und Insolvenzen abzuwenden (Gutscheinaktionen / Lieferservice etc.). Diese Maßnahmen sind jedoch nicht geeignet, die erlittenen Einbußen annähernd aufzufangen. Im Jahr 2020 war in Bielefeld bisher kein einziger verkaufsoffener Sonntag möglich. Allein der Wegfall der bisher geplanten verkaufsoffenen Sonntage im Jahr 2020 führte - wie oben ebenfalls dargestellt - zu erheblichen Umsatzeinbußen.

Verkaufsoffene Sonntage haben auch in Bielefeld für den Einzelhandel eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung und können neben weiteren Instrumenten dazu dienen, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzuschwächen. Einzelhändlern wird durch verkaufsoffene Sonntage die Möglichkeit

geboten, Umsatz zu generieren, nachdem dieser in der gesamten Branche über Monate weggebrochen war und in vielen Betrieben eine Rückkehr auf das Niveau vor der Coronakrise nicht absehbar, sondern in weite Ferne gerückt ist. Dies trifft insbesondere auch für Bielefeld zu. Wie oben unter 2) dargestellt sind auch die Kundenfrequenzen bisher noch nicht wieder auf dem alten Niveau. Im Gegenteil: Bielefeld ist im Verhältnis zu anderen Städten besonders benachteiligt, da die Besucherinnen und Besucher besonders vorsichtig sind.

Mit Hilfe der verkaufsoffenen Sonntage sollen wichtige Umsatzimpulse gesetzt werden mit dem Ziel Arbeitsplätze und Standorte zu erhalten. Insoweit handelt es sich bei der Festsetzung verkaufsoffener Sonntage eine unmittelbare Maßnahme zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen geht in dem oben genannten Erlass in der 2. Neufassung vom 14. Juli 2020 davon aus, dass zusätzliche Einkaufstage in der zweiten Jahreshälfte zu einer Entzerrung der Einkaufsströme und der Vermeidung von Wartezeiten und damit auch von Ansammlung von Kunden und Kundinnen vor den Geschäften führen werden. Im Ergebnis diene die Sonntagsöffnung damit auch dem Infektionsschutz.

Dieser Aspekt des Infektions- und Gesundheitsschutzes trifft auch auf Bielefeld zu. Es ist zu erwarten, dass sich der Kundenzulauf in den entsprechenden Wochen mit Sonntagsöffnungen auf mehrere Tage verteilt.

Wie oben unter 2) dargestellt liegt nach Einschätzung des Handelsverbands OWL die Kundenfrequenz in Bielefeld zurzeit deutlich unter der des Vorjahres. Selbst wenn Sonntags- und Feiertagsöffnungen nach allgemeiner Erfahrung eine besondere Attraktivität gegenüber Werktagen haben und durch die Sonntagsöffnung gerade an diesen Tagen bewusst mehr Menschen den Geschäften zugeführt werden sollen, ist davon auszugehen, dass an anderen Tagen dafür weniger kommen und sich in der aktuellen Situation bei Einhaltung der Hygienevorschriften und Abstandregelungen insgesamt ein positiver Effekt von der Entzerrung der Einkaufszeiten auch im Hinblick auf den Infektionsschutz einstellen wird.

Die Entzerrung der Einkaufszeiten ist mithin zusätzlich zu der existenziellen Bedrohung vieler Einzelhändler ein weiterer öffentlicher Belang, der das Öffnen der Verkaufsstellen an Sonntagen in dem beantragten Umfang rechtfertigt.

#### **4) Kumulation der Sachgründe**

Das öffentliche Interesse an verkaufsoffenen Sonntagen ergibt sich in Bielefeld aus den vorgenannten drei Sachgründen. Die Kumulation der Sachgründe stärkt das öffentliche Interesse an der beantragten sonntäglichen Ladenöffnung.

Aus der Zusammenschau der Sachgründe ergibt sich der dringende Bedarf und damit das öffentliche Interesse an verkaufsoffenen Sonntagen für einen begrenzten Zeitraum von vier Monaten (September bis Dezember 2020), um die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, die dramatische Auswirkungen nicht nur für die Geschäftsinhaber und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Einzelhandel sondern auch auf das Stadtbild, die Struktur der Innenstadt und der Bezirke sowie die Gesamtbevölkerung der Stadt Bielefeld haben können, zumindest abzumildern. Zudem besteht auch ein öffentliches Interesse an der Entzerrung der Einkaufszeiten. Damit dient die Regelung auch dem Infektions- und Gesundheitsschutz.

#### **5) Sachlicher und räumlicher Geltungsbereich der Sonntagsöffnung**

Eine räumliche Begrenzung in den Stadtbezirken selbst ist nicht sachdienlich. Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind umfassend, weil unabhängig vom Standort Innenstadt, Stadtteil oder Peripherie die Händlerschaft gleichermaßen von den coronabedingten Umsatzeinbußen betroffen ist. Eine räumliche Begrenzung würde insoweit zu einer Ungleichbehandlung führen. Die dramatischen Umsatzeinbußen lassen sich nicht an räumlichen Grenzen festmachen. Auch der Aspekt des Gesundheits- bzw. Infektionsschutzes durch Entzerrung der Einkaufszeiten trifft auf alle Geschäfte zu.

Eine Beschränkung auf bestimmte Branchen wäre zwar denkbar, da die Umsatzeinbußen nicht in allen Bereichen gleich stark waren. Über Wochen war ein Einkauf in fast allen Branchen des Einzelhandels - außer in Lebensmittelgeschäften, Drogerien, Bau-, Gartenbau- und Tierbedarfsmärkten - nicht möglich.

Gegen einen Ausschluss bestimmter Branchen von der Regelung zu verkaufsoffenen Sonntagen spricht allerdings, dass die Attraktivität des Einzelhandels gerade in der Vielfalt und der Multifunktionalität der Versorgung besteht. Es ist zu erwarten, dass die Öffnung aller Branchen an Sonntagen die Innenstadt und die Stadtteile mehr belebt als ein „Flickenteppich“ von geöffneten Geschäften. Verkaufsoffene Sonntage werden von Personen mit unterschiedlichen Interessen genutzt. Allein in einer Familie können unterschiedliche Interessenlagen vorliegen. Um die Kundenfrequenz insgesamt und damit die Umsatzmöglichkeit zu steigern, ist dem gesamten Einzelhandel die Möglichkeit hierzu zu geben.

Die Ordnungsbehördliche Verordnung ist zudem befristet bis zum 31.12.2020.

## **5) Keine sonstigen Ausschlussgründe**

Die weiteren Voraussetzungen in § 6 LÖG NRW zur Freigabe von Sonn- und Feiertagen sind erfüllt.

Bis Ende 2020 sind 8 Sonntagsöffnungen bei Öffnung verteilt auf Bezirke, Ortsteile und oder Handelszweige, davon aber nur 4 Verkaufsoffnungen je Verkaufsstelle, erlaubt. Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Insgesamt gibt es 7 Sonntagsöffnungen, davon maximal 3 je Verkaufsstelle.

Die Sonntagsöffnungen finden in den Bezirken auch nicht an unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen statt. Die Dauer der Öffnung von 13 bis 18 Uhr ist zulässig. Es werden nicht mehr als 2 Adventssonntage insgesamt, und davon nur ein Adventssonntag pro Bezirk, freigegeben. Die Freigabe der Sonntage kollidiert auch nicht mit entsprechend geschützten Feiertagen nach dem Feiertagsgesetz.

Sollten Weihnachts- oder Adventsmärkte stattfinden, führt dies nicht zu einer Erhöhung der Anzahl der Verkaufsoffnungstage, da die Termine in dem jeweiligen Bezirk identisch sind mit den Terminen, für die ursprünglich die Sonntagsöffnung bereits vorgesehen war. Im Übrigen haben im Jahr 2020 bislang keine verkaufsoffenen Sonntage in Bielefeld stattgefunden, so dass die Höchstzahl der jährlich zulässigen Sonntagsöffnungen nicht überschritten ist.

## **5) Gesamtabwägung**

Dem verfassungsrechtlich verankerten Sonntagschutz wird nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung ein hoher Stellenwert eingeräumt (vergl. u.a. BVerfG, Urteil vom 01.12.2009, Az. 1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07). Die bisher zu den Sachgründen in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW ergangene Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen verlangt eine verfassungskonforme Auslegung (vergl. u.a. OVG NRW, Beschluss vom 8.11.2019, Az. 4 B 1479/ 19. NE; OVG NRW, Beschluss vom 26.08.2019, Az. 4 B 1019/19.NE). Das OVG NRW hat wiederholt ausgeführt, dass die Wahrung des verfassungsrechtlich erforderlichen Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei Anwendung von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2-5 LÖG NRW nur dann erreicht werden könne, wenn und soweit die vom Gesetzgeber als schützenswert erachteten Belange – ein vielfältiger Einzelhandel, der Erhalt von Arbeitsplätzen und zentralen Versorgungsbereichen oder der Bestand kleiner Gemeinden - konkret gefährdet oder wenigstens nachweisbaren besonderen standortbedingten Wettbewerbsnachteil unterliegen.

Der Schutz der Sonntagsruhe ist hier abzuwägen mit anderen betroffenen Grundrechten. Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (betrifft insbesondere die Gefahr von Insolvenzen), der Schutz des Eigentums, die Existenzsicherung und das Recht auf körperliche Unversehrtheit (hier insbesondere der Infektionsschutz) sind als ebenso gewichtige verfassungsmäßig geschützte Güter wie die Sonntagsruhe zu beachten.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Corona-Pandemie eine absolute Ausnahmesituation darstellt, die in sämtlichen Lebens- und Arbeitsbereichen Auswirkungen hatte und nach wie vor noch hat. Das gesamte gesellschaftliche Leben ist dadurch geprägt. Besondere finanzielle Auswirkungen hatte der Lockdown auf den Einzelhandel - wie oben dargestellt - gerade auch in Bielefeld. Dies führt zur Gefährdung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen sowie zu der Gefahr von Insolvenzen und Leerständen mit weiteren Folgen für die Versorgung der Bevölkerung.

Das alltägliche Leben - u.a. in den Familien -, das gesellschaftliche Miteinander - wie z.B. das Feiern und Ausgehen - und die Regelungen im Arbeitsleben - z.B. durch Homeoffice - haben sich vielfach verändert. Da über Wochen viele Tätigkeiten aus Gründen des Infektionsschutzes in

grundrechtsrelevanter Weise eingeschränkt waren, hat sich auch der Unterschied zwischen Werktagen und Sonntagen in dieser Zeit nivelliert. Die Familien waren z.B. oftmals auch an Werktagen mehr zusammen, welches sonst oft eher an Sonntagen der Fall ist.

Hinzu kommt, dass es – insbesondere mit Blick auf vielfach beantragte Kurzarbeit – bei den Beschäftigten im Einzelhandel zu schmerzhaften Einkommensverlusten gekommen ist. Dies könne nach Einschätzung des Handelsverbands OWL durch die verkaufsoffenen Sonntage zum Teil kompensiert werden, „die Beschäftigten seien froh über ein zusätzliches Einkommen“.

Das Öffnen der Verkaufsstellen an wenigen Sonntagen in dem restlichen Jahr 2020 ist eine flankierende Maßnahme zur Verbesserung der coronabedingten wirtschaftlichen Situation im Einzelhandel. Sie ist im Gesamtkonzept mit anderen Maßnahmen des Bundes, des Landes und der Stadt (Mehrwertsteuersenkung, Darlehensgewährung, Aussetzung der Gewerbesteuer etc.) und den von den Einzelhändlern selbst ergriffenen Aktionen (z.B. Gutscheinaktionen) zu sehen. Besondere Krisen bedürfen kurzfristig besonderer Maßnahmen.

Die Öffnung der Verkaufsstellen an Sonntagen ist zudem zeitlich eng begrenzt auf einen Zeitraum von 4 Monaten (September bis Dezember 2020). Die Ordnungsbehördliche Verordnung ist befristet bis zum 31.12.2020.

Die Wahrung des nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV einzuhaltenden Mindestniveaus des Sonn- und Feiertagsschutzes in Gestalt eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses ist im Lichte der epidemischen Lage und deren wirtschaftlichen Folgen sowie der anderen betroffenen Grundrechte zu betrachten. Dies führt in der Gesamtabwägung dazu, dass die wenigen verkaufsoffenen Sonntage in dem zeitlich begrenzten Umfang aufgrund der Besonderheiten der Corona-Pandemie und der Bekämpfung der damit zusammenhängenden dramatischen Folgen für den Einzelhandel in Bielefeld aber auch für die gesamte Stadt und die Bevölkerung einen so hohen Stellenwert haben, dass ausnahmsweise von der Sonntagsruhe abgewichen werden kann. Die Neuregelung der verkaufsoffenen Sonntage ist mithin verfassungsgemäß.

Die Gewerkschaft ver.di vertritt im Rahmen der Anhörung hierzu die gegenteilige Auffassung. Im Schreiben vom 10.08.2020 führt sie aus, dass Problemlagen, die wie die Corona-Pandemie den stationären Handel insgesamt treffen, eine örtliche Ladenöffnung ebenso wenig rechtfertigen können wie die allgemeine Konkurrenzsituation im Onlinehandel. Keiner der Sachgründe im Sinne des § 6 Abs. 1 LÖG NRW sei gegeben. Die geplanten Sonntagsöffnungen dienen nicht dem Erhalt, der Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes. Es sei nicht erkennbar, in welcher Weise die geplanten verkaufsoffenen Sonntage in der Lage sein sollen, das erstrebte Ziel auch nur zu fördern. Die allgemeine, für den stationären Einzelhandel einer jeden Kommune ganzjährig bestehende Konkurrenzsituation (auch gegenüber dem Onlinehandel) sei für sich genommen nicht geeignet, eine Ausnahme von der Regel der Sonn- und Feiertagsruhe zu begründen. Insoweit gehe es um das bloße Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber. Es seien auch keine konkreten Anhaltspunkte dafür genannt, wie sich die Situation des Einzelhandels in dem betroffenen Gebiet überhaupt darstelle, es sei nicht konkret dargetan, welche Effekte durch die Sonntagsöffnung auf die ansässigen Händler erwartet werden. Auch der Sachgrund der Belebung der Innenstädte sei nicht gegeben. Voraussetzung sei, dass spezifisch dargelegt werde, warum die Sonntagsöffnung gerade für diesen Bereich im Besonderen eine belebende Wirkung haben könnte. Eine Ladenöffnung sei - u.a. unter Hinweis auf die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 22.6.2020 – Az. 8 CN 1.19 und 8 CN 3.19 - ausschließlich dann zulässig, wenn die Ladenöffnung den Sonntag nicht zum Werktag mache, also die Veranstaltung und nicht die Ladenöffnung im Vordergrund des Besucherinteresses stehe.

Die neu festzusetzenden verkaufsoffenen Sonntage stehen hier gerade nicht im Zusammenhang mit Veranstaltungen im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW, so dass diese Rechtsprechung hier nicht anwendbar ist. Insoweit geht die Argumentation der Gewerkschaft schon ins Leere. Auch im Übrigen kann der Auffassung nicht gefolgt werden.

Das Bundesverwaltungsgericht führt in der von ver.di zitierten Entscheidung laut Pressemitteilung vom 22.06.2020 (<https://www.bverwg.de/de/pm/2020/36>) i.Ü. allgemein aus, dass das verfassungsrechtlich geforderte Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes verlange, dass der Gesetzgeber die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe zur Regel erheben müsse. Ausnahmen dürfe es nur mit auszureichendem Sachgrund zur Wahrung gleich- oder höherrangiger Rechtsgüter zulassen. Außerdem müssten die Ausnahmen als solche für die Öffentlichkeit erkennbar bleiben. Das ist hier der Fall.

Der Landesgesetzgeber in NRW hat mit den Regelbeispielen in § 6 Abs. 1 LÖG NRW Sachgründe normiert, bei denen das öffentliche Interesse anzunehmen ist. Unseres Erachtens ist – bei einer verfassungskonformen Auslegung dieser Regelung – hier ausreichend konkret dargelegt, dass die Situation im Einzelhandel in Bielefeld eine Vielzahl unterschiedlich betroffener Menschen und Unternehmen gravierend beeinträchtigt und Insolvenzen sowie der Verlust von Arbeitsplätzen konkret drohen.

Es geht hier gerade nicht um eine reine Verbesserung der Umsätze im Einzelhandel als Selbstzweck. Vielmehr handelt es sich bei der Regelung zur Sonntagsöffnung der Verkaufsstellen um eine geeignete und erforderliche Maßnahme, um der durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen erheblichen Gefährdung des Einzelhandels entgegenzuwirken, den Erhalt des vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes in Bielefeld und damit auch die Versorgung der Bevölkerung in Bielefeld und zum Teil des Umlandes zu sichern. In Abwägung dieser gewichtigen (und im Verhältnis zur Sonntagsruhe mindestens gleichwertigen) Rechtsgüter ist eine Ausnahme von der Sonntagsruhe an 7 Sonntagen befristet bis zum 31.12.2020 – entgegen der Auffassung von ver.di – u.E. gerechtfertigt und verfassungskonform.

Rechtsprechung zur Neuregelung von verkaufsoffenen Sonntagen, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen, gibt es bislang allerdings noch nicht. Insoweit besteht ein gewisses rechtliches Risiko.

## **6) Ergebnis:**

Im Ergebnis wird erwartet, dass die beantragten Sonntagsöffnungen der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie, dem Erhalt und der Stärkung des Bielefelder Einzelhandelsangebots, der Belebung der Innenstadt und der Bezirke, der Abwendung von Insolvenzen, dem Erhalt von Arbeitsplätzen sowie dem Infektions- und Gesundheitsschutz in Bielefeld dienen. Insofern wird davon ausgegangen, dass ein öffentliches Interesse an der Sonntagsöffnung im Sinne des § 6 Abs. 1 LÖG NRW gegeben und die Festsetzung der verkaufsoffenen Sonntage verfassungskonform ist.

Deshalb schlägt die Verwaltung vor, die als Anlage beigefügte Ordnungsbehördliche Verordnung über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen im Jahr 2020 im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie zu beschließen.