

Sitzung	Gemeinderat - öffentlich - 26.03.2019		
Beratungspunkt	Neufassung der städtischen Satzung zur Durchführung von verkaufsoffenen Sonntagen der Stadt Donaueschingen		
Anlagen	3		
Kontierung			
vorangegangene Beratungen	Vorlage Nr. 32-009/07 3-001/15	Sitzung GR-Ö GR-Ö	Datum 09.10.2007 24.03.2015

Erläuterungen:**1 Vorgaben**

Das Gesetz über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg (LadÖG) gestattet den Gemeinden, **aus Anlass** von örtlichen Festen, Märkten, Messen o. ä. Veranstaltungen, an jährlich höchstens drei Sonn- und Feiertagen verkaufsoffene Sonntage festzusetzen (§ 8 LadÖG). Die Offenhaltung von Verkaufsstellen kann auf bestimmte Bezirke und Handelszweige beschränkt werden (§ 8 Abs. 2 LadÖG).

Mit der Satzung zur Durchführung von verkaufsoffenen Sonntagen der Stadt Donaueschingen (Kernstadt) vom 25.03.2015 hatte der Gemeinderat der Stadt Donaueschingen beschlossen, dass die Verkaufsstellen in der Kernstadt abweichend von § 3 Abs. 2 Nr. 1 LadÖG anlässlich des Frühlingsfestes mit Autoausstellung (am letzten Aprilsonntag oder ersten beziehungsweise zweiten Sonntag im Mai) und der Donaueschinger Musiktage jeweils von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet werden dürfen. Die Satzung ist unbefristet, eine Bewertung der beiden Veranstaltungen ist nicht erfolgt.

Mit Schreiben vom 11.10.2016 hatte sich die „Allianz für den freien Sonntag und sozialverträgliche Arbeitszeiten in Baden-Württemberg“ (Allianz) an alle Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg gewandt und die Gemeinden zu einer rechtskonformen Auslegung des § 8 LadÖG aufgefordert. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass der verfassungsrechtlich vorgegebene Schutz der Sonn- und Feiertage im Bedarfsfall auch gerichtlich durchgesetzt werde.

Die Allianz bezog sich auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.11.2015 - 8 CN 2/14 - und die darin genannten Kriterien für die Auslegung des § 14 Abs. 1 des Gesetzes über den Ladenschluss (LadSchlG), die auch für die Auslegung des § 8 LadÖG anzuwenden seien.

Mit E-Mail vom 07.11.2016 hat das Regierungspräsidium Freiburg als Rechtsaufsichtsbehörde u.a. alle Großen Kreisstädte im Regierungsbezirk darauf hingewiesen, dass das für das LadÖG zuständige Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg die von der Allianz vertretene Ansicht, wonach die im erwähnten Urteil aufgeführten Kriterien auch für die Auslegung des § 8 LadÖG anzuwenden

sind, bestätigt. Entsprechend wurden die Städte aufgefordert, bei der Anwendung des § 8 LadÖG die vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätze zu beachten und bereits erlassene und noch nicht erledigte Regelungen zur Durchführung verkaufsoffener Sonn- und Feiertage auf die Vereinbarkeit mit diesen Grundsätzen zu überprüfen.

Auf die Anzeigepflicht nach § 4 Abs. 3 S. 2 Gemeindeordnung wurde hingewiesen.

Das Regierungspräsidium Freiburg hat die Stadtverwaltung zwischenzeitlich nochmals am 22.01.2018 und 19.09.2018 direkt aufgefordert, die Satzung zu überprüfen, da sich der Gemeinderat bei der Beschlussfassung in seiner Sitzung vom 23.05.2015 noch nicht mit den einzelnen Leitlinien des o.a. Urteils umfassend auseinandersetzen konnte. Eine Neubehandlung im Gemeinderat mit ausführlichen Hinweisen auf die bestehende Rechtsprechung wurde dem Regierungspräsidium Freiburg für das Jahr 2019 zugesagt und erfolgt nun mit dieser Vorlage.

Neben dem bereits erwähnten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.11.2015 sind zwischenzeitlich u.a. ein weiteres Urteil vom Bundesverwaltungsgericht vom 17.05.2017 - 8 CN 1.16 - sowie ein Urteil des Verwaltungsgeschichtshofs Baden-Württemberg vom 26.10.2017 – 6 S 2322/16 – ergangen.

Nach Auffassung der Verwaltung entspricht die städtische Satzung vom 25.03.2015 nach der erforderlichen Überprüfung nicht im vollen Umfang den Festlegungen des Bundesverwaltungsgerichts und des VGH BW und somit in materiell-rechtlicher Hinsicht nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Aus den Rechtsprechungen ist im Wesentlichen folgendes zu entnehmen:

1. Die Veranstaltung, welche die Sonntagsöffnung rechtfertigen soll, muss eine erheblich prägende Wirkung haben. Die Richter führen aus, dass die sonn- und feiertägliche Öffnung nur als Annex zu der prägenden Veranstaltung erscheinen darf. Hierbei sind nicht nur die Besucherzahlen ausschlaggebend, sondern auch der Grund des Besuches. Die prägende Veranstaltung muss diese Besucherströme auch auslösen, der Besucherstrom darf nicht umgekehrt erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst werden.
2. Die Ladenöffnung darf nur auf das Umfeld des Marktes (Veranstaltung) begrenzt sein, weil nur insoweit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibt. Bei Märkten, die auf bestimmten Handelszweigen beschränkt sind, kann der erforderliche Bezug auch thematisch dadurch hergestellt werden, dass die Ladenöffnung nur für dieselben Handelszweige zugelassen wird.
3. Die Ladenöffnung an einem Sonntag ist verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn ein hinreichender Sachgrund dafür besteht. Das Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das "Shopping-Interesse" der Kunden genügen hierfür nicht.

2 Vereinbarkeit der bestehenden städtischen Satzung vom 25.03.2015 mit den vom Bundesverwaltungsgericht geforderten Kriterien

Umgesetzt auf die bestehende städtische Satzung bedeutet dies:

- zu 1. Die Verwaltung hat erhebliche Bedenken, dass das bisherige Frühlingsfest mit Autoausstellung ein ausreichender Sachgrund darstellt. Zwar kann auf Grund der bislang fehlenden Erhebung der Besucherströme nicht abschließend festgestellt werden, ob das Frühlingsfest mit Autoausstellung als prägende Veranstaltung bislang die Besucherströme ausgelöst hat. In Hinblick auf die bisherige Kommunikation und Werbung des Gewerbevereins ist aber eher davon auszugehen, dass der größere Anteil des Besucherstroms durch die Ladenöffnungen erfolgt ist.

Die Donaueschinger Musiktage sind das älteste und traditionsreichste Festival für Neue Musik weltweit. Im Jahr 1921 unter fürstlicher Protektion gegründet, steht es auch heute noch für alle neuen experimentellen Formen auf dem Gebiet aktueller Musik und Klangkunst. Hier in Donaueschingen wurde und wird Musikgeschichte geschrieben. Die Bedeutung lässt sich auch daraus erkennen, dass der SWR in Zusammenarbeit mit der Donaueschinger Gesellschaft der Musikfreunde die künstlerische Leitung der Donaueschinger Musiktage übernommen hat. Die meisten Konzerte des Oktoberwochenendes, an dem die Donaueschinger Musiktage stattfinden, sind mittlerweile regelmäßig ausverkauft. Eine Besucherzählung im vergangenen Jahr der Veranstaltungen, die am Sonntag stattgefunden haben, ergab über 5.000 Besucher. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass die Donaueschinger Musiktage als prägende Veranstaltung die Besucherströme ausgelöst haben.

- zu 2. Nicht hinreichend bestimmt ist der räumliche Geltungsbereich in der Satzung vom 25.03.2015 hinsichtlich der in der gesamten Kernstadt gestatteten Ladenöffnung. Die auch stattfindenden Ladenöffnungen an der Peripherie der Kernstadt einschließlich des Gewerbegebiets haben weder beim Frühlingsfest mit Autoausstellung noch bei den Donaueschinger Musiktage einen räumlichen Bezug zu den Veranstaltungsorten.
- zu 3. Im Hinblick auf den fehlenden Bezug zu den Veranstaltungen ist davon auszugehen, dass die Öffnung der Läden an der Peripherie der Stadt nur wegen dem Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und des "Shopping-Interesse" der Kunden erfolgt ist. Die bisherige Fassung lässt diese Ladenöffnungen aber zu.

3 Neufassung der Satzung

Bezüglich der beabsichtigten Neufassung der Satzung ist im Hinblick auf § 8 LadÖG zu beachten, ob die beabsichtigte Ladenöffnung auf einem Sachgrund beruht, der gemessen an der öffentlichen Wirkung der Ladenöffnung eine Aus-

nahme vom Sonntagsschutz rechtfertigt (die typische "werktägliche Geschäftigkeit" hat an Sonn- und Feiertagen zu ruhen). Es ist deshalb zu prüfen, ob ein dem Schutzauftrag (Art. 140 Grundgesetz i.V.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung) genügender Sachgrund für die beabsichtigte sonntägliche Ladenöffnung besteht und auch zu den jeweiligen Veranstaltungen ein räumlicher Bezug besteht.

Unter Bezugnahme auf die folgenden Ausführungen wird auf den beigefügten Satzungsvorschlag verwiesen (Anlage 3).

3.1 Sonntage

Auf Wunsch des Gewerbevereins Donaueschingen sollen die mit Satzung vom 25.03.2015 nach § 8 LadÖG festgelegten Öffnungen anlässlich des Frühlingsfestes mit Autoausstellung und der Donaueschinger Musiktage grundsätzlich weiterhin bestehen bleiben.

Um dies allerdings für die Zukunft sicher zu stellen wird das vorhandene Frühlingsfest mit Autoausstellung ab 2019 durch weitere Attraktionen aufgewertet. In diesem Zusammenhang wird auf die beigefügte Anlage 1 verwiesen.

Auch die Autoausstellung soll derart aufgewertet werden, dass zukünftig eine Erlaubnis nach § 65 Gewerbeordnung erforderlich ist. In der Prognoseentscheidung des Veranstalters des Frühlingsfestes mit Autoausstellung geht dieser zukünftig von bis zu 5.000 Besucher, maximal 2.000 Besucher gleichzeitig, anlässlich der Veranstaltung aus.

Bei den Donaueschinger Musiktagen ist wie in den Vorjahren von über 5.000 Besuchern auszugehen. Hier sieht die Verwaltung einen ausreichenden Sachgrund als gegeben an.

3.2 Räumliche Begrenzung

Das Frühlingsfest mit Autoausstellung findet in der Karlstraße statt.

Als Einzugsbereich dieser Veranstaltung wird eine Entfernung von höchstens 450 Meter angesehen, zumal die wesentlichen Parkmöglichkeiten innerhalb dieser 450 Meter liegen (Parkplätze Donauhallen, Lidl-Parkplatz, Realschule, Fürstenbergstraße und An der Stadtkirche).

Als räumliche Begrenzung der möglichen Ladenöffnungen wird somit neben der Karlstraße die an die Karlstraße mündenden Straßen, einschließlich der entsprechenden Parallelstraßen, vorgeschlagen (Mühlenstraße, Kalliwodastraße, Herdstraße, Käferstraße, Rosenstraße, Wasserstraße, Poststraße, Irmastraße, Zeppelinstraße, Max-Egon-Straße, Haldenstraße, An der Stadtkirche, Josefstraße, Fürstenbergstraße bis Parkweg, Parkweg, Moltkestraße bis Spitalstraße, Werderstraße, Bismarckstraße, Schulstraße, Kronenstraße, Lehenstraße, Eli-

senstraße, Villinger Straße bis Linsenöschstraße). Zur besseren Übersicht wird auf die beigegefügte Anlage 2 verwiesen.

Die Veranstaltungsorte der Donaueschinger Musiktage sind ebenfalls in der Umgebung der Karlstraße angesiedelt (Donauhallen, Museum ART.PLUS, Alte Molkerei, Alte Hofbibliothek, Heinrich-Feurstein-Schule, Schlosspark).

Somit wird die gleiche räumliche Begrenzung wie beim Frühlingsfest mit Autoausstellung vorgeschlagen.

3.3 Zeitliche Begrenzung der Satzung

Bei der Besucherzahl des Frühlingsfestes mit Autoausstellung handelt es sich um eine Prognose des Veranstalters.

Um festzustellen, dass die Veranstaltung selbst und nicht die Ladenöffnungen einen beträchtlichen Besucherstrom auslöst, ist es notwendig, die tatsächlichen Besucherzahlen zu ermitteln.

Der Veranstalter des Frühlingsfestes mit Autoausstellung sollte deshalb aufgefordert werden, die Besucherzahl der kommenden Veranstaltung zu ermitteln. Außerdem sollte der Gewerbeverein die Besucherzahl, die allein in den geöffneten Verkaufsstellen festgestellt wurden (Umfrageergebnisse? Anzahl der Kassenbons? Tagesumsatz, der geteilt wird durch den durchschnittlichen Kaufbetrag je Kunde?), ermitteln. Zum Vergleich ist zusätzlich die Besucherzahlen der öffnenden Verkaufsstellen an durchschnittlichen Werktagen notwendig.

Um eine aussagefähige Beurteilung anstellen zu können sollte dies für die kommenden zwei Jahre gelten, die Satzung somit auf die Jahre 2019 und 2020 begrenzt werden. Auf Grundlage der dann vorliegenden Besucherzahlen kann der Gemeinderat ggf. dann nach den Donaueschinger Musiktagen im Oktober 2020 beschließen, ob die Satzung auch für das Jahr 2021 und folgende gelten soll.

3.4 Kirchen

Aus § 8 Abs. 1 Satz 3 LadÖG ergibt sich ein grundsätzliches Anhörungserfordernis der Kirchen

Angesichts seiner systematischen Stellung nach § 8 Abs. 1 Satz 2 LadÖG, nach dem die zuständige Behörde die verkaufsoffenen Tage bestimmt und die Öffnungszeiten festsetzt, ist davon auszugehen, dass sich das Anhörungserfordernis auf die Grundentscheidung für bestimmte Tage und Zeiten bezieht und nicht durch eine spätere Entscheidung über die räumliche Begrenzung der Ladenöffnung.

Die Anhörung ist im Jahr 2015 bei der damaligen Festlegung der Tage und Zeiten erfolgt, eine erneute Anhörung ist somit nicht erforderlich.

Beschlussvorschlag:

1. Die Satzung zur Durchführung von verkaufsoffenen Sonntagen der Stadt Donaueschingen (Kernstadt) vom 25.03.2015 wird aufgehoben und unter den folgenden Beschlussvorschlägen neu gefasst.
2. Das neue Frühlingsfest mit Autoausstellung wird als ausreichende Veranstaltung im Sinne des § 8 LadÖG angesehen. Somit dürfen Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 2 Nr. 1 LadÖG anlässlich des Frühlingsfestes mit Autoausstellung von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet werden.
3. Die Donaueschinger Musiktage (am dritten Sonntag im Oktober) werden als ausreichende Veranstaltung im Sinne des § 8 LadÖG angesehen. Somit dürfen Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 2 Nr. 1 LadÖG anlässlich der Donaueschinger Musiktage von 13.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet werden.
4. Der neue Geltungsbereich der Satzung erstreckt sich auf alle Verkaufsstellen in folgenden Straßen der Innenstadt Donaueschingens:

Karlstraße, Mühlenstraße, Kalliwodastraße, Herdstraße, Käferstraße, Rosenstraße, Wasserstraße, Poststraße, Irmastraße, Zeppelinstraße, Max-Egon-Straße, Haldenstraße, An der Stadtkirche, Josefstraße, Fürstenbergstraße bis Parkweg, Parkweg, Moltkestraße bis Spitalstraße, Werderstraße, Bismarckstraße, Schulstraße, Kronenstraße, Lehenstraße, Elisenstraße, Villingen Straße bis Linsenöschstraße.
5. Diese Festlegungen gelten für die Jahre 2019 und 2020. Die Verwaltung wird aufgefordert, den Veranstalter des Frühlingsfestes mit Autoausstellung und den Gewerbeverein darauf hinzuweisen, die jeweiligen Besucherzahlen für die Jahre 2019 und 2020 zu ermitteln. Danach erfolgt insbesondere hinsichtlich der Besucherzahlen eine Überprüfung. Sofern die Satzung über das Jahr 2020 gelten soll, ist sie vom Gemeinderat neu zu beschließen.

Beratung: