



Vorlage Nr.: V1443/16
Datum: 7. Dezember 2016

Vorlage

Beratungsfolge

Dienstberatung des Oberbürgermeisters		nicht öffentlich	beratend
Ältestenrat		nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Sicherheit (Eigenbetrieb IT-Dienstleistungen)		nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Ausschuss für Wirtschaftsförderung		nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Sicherheit (Eigenbetrieb IT-Dienstleistungen)		nicht öffentlich	beratend (federführend)
Stadtrat		öffentlich	beschließend

Zuständig: GB Ordnung und Sicherheit

Gegenstand:

Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2017 und im Jahr 2018

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat beschließt die als Anlagen 1 und 1a beigefügten Verordnungen der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2017 und im Jahr 2018.

bereits gefasste Beschlüsse:

Beschluss-Nr. V0680/15

aufzuhebende Beschlüsse:

keine

Finanzielle Auswirkungen/Deckungsnachweis:

Investiv: keine

Teilfinanzhaushalt/-rechnung:

Projekt/PSP-Element:

Kostenart:

Investitionszeitraum/-jahr:

Einmalige Einzahlungen/Jahr:

Einmalige Auszahlungen/Jahr:

Laufende Einzahlungen/jährlich:

Laufende Auszahlungen/jährlich:

Folgekosten gem. § 12 SächsKomHVO Doppik
(einschließlich Abschreibungen):

Konsumtiv: keine

Teilergebnishaushalt/-rechnung:

Produkt:

Kostenart:

Einmaliger Ertrag/Jahr:

Einmaliger Aufwand/Jahr:

Laufender Ertrag/jährlich:

Laufender Aufwand/jährlich:

Außerordentlicher Ertrag/Jahr:

Außerordentlicher Aufwand/Jahr:

Deckungsnachweis:

PSP-Element:

Kostenart:

Werte der Anlagenbuchhaltung:

Buchwert:

Verkehrswert:

Bemerkungen:

Begründung:

a) Rechtsgrundlage

Das Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen (SächsLadÖffG vom 1. Dezember 2010, SächsGVBl., S. 338, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Januar 2012, SächsGVBl S. 130) ermöglicht den Gemeinden gemäß § 8 Abs. 1, an jährlich bis zu vier Sonntagen zwischen 12 und 18 Uhr die Öffnung von Verkaufsstellen aus besonderem Anlass durch Rechtsverordnung zu gestatten.

Folgende Sonntage dürfen gemäß § 8 Abs. 3 SächsLadÖffG nicht freigegeben werden: der Ostersonntag, der Pfingstsonntag, der Volkstrauertag, der Totensonntag und der 24. Dezember, soweit er auf einen Sonntag fällt. Gleiches gilt für gesetzliche Feiertage nach dem Gesetz über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen, soweit sie auf einen Sonntag fallen.

Der Gesetzgeber hat außerdem eine Regelung zur Aufeinanderfolge von verkaufsoffenen Sonntagen getroffen. Demnach dürfen höchstens zwei verkaufsoffene Sonntage aufeinander folgen. An den zwei Sonntagen davor und danach ist eine Öffnung von Verkaufsstellen unzulässig.

Der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen (SächsVerfGH) hat in seinem Normenkontrollurteil vom 21. Juni 2012 die in Streit stehende Vorschrift des § 8 Abs. 1 S. 1 SächsLadÖffG als mit der Sächsischen Verfassung vereinbar angesehen.

b) Entscheidungsvorbereitung

Der Erlass der Verordnung steht im Ermessen der Stadt Dresden. Leitender Ermessenszweck der Entscheidung zur Freigabe verkaufsoffener Sonntage ist der Gedanke der Förderung regionaler Wirtschaft und des Tourismus und nicht in erster Linie das bloße wirtschaftliche Interesse des Handels bzw. alltägliche Erwerbsinteressen der Kundinnen und Kunden. Dies geht aus den Vorgaben des Sächsischen Obergerichtspräsidenten (Beschlüsse vom 1. November 2010, Az.: 3 B 291/10 und vom 9. November 2009, Az.: 3 B 455/09) sowie des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 1. Dezember 2009, Az.: 1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07, so auch bestätigt durch den SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012, Az. Vf.-77-II-11) hervor.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt Dresden hat mit Beschluss V0680/15 vom 14. April 2016 seine Absicht erklärt, ab dem Jahr 2016 einmal jährlich im Monat Dezember an dem auf den zweiten Advent fallenden Sonntag jeweils aus dem besonderen Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ in der Landeshauptstadt Dresden die Öffnung aller Verkaufsstellen in der Zeit von 12 Uhr bis 18 Uhr zuzulassen, darüber hinausgehende Ausnahmen jedoch nicht. Zudem beauftragte der Stadtrat den Oberbürgermeister, ein externes Rechtsgutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit des unter Ziffer 1 genannten Vorhabens unter Beachtung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Dezember 2009 – (1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07) sowie des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. November 2015 (BVerwG 8 CN 2.14) – einzuholen. Dieses Gutachten wurde von Herrn Professor Dr. Jochen Rozek mit Datum vom 3. August 2016 erstellt. Die sich hieraus ergebenden Anforderungen wurden in der Entscheidungsvorlage umgesetzt.

Entsprechend der erklärten Absicht des Stadtrates werden folgende Termine aufgenommen:

Sonntag, der 10. Dezember 2017 aus Anlass des 583. Dresdner Striezelmarktes – Weihnachtsstadt Dresden (Anlage 1)

Sonntag, der 9. Dezember 2018 aus Anlass des 584. Dresdner Striezelmarktes – Weihnachtsstadt Dresden (Anlage 1a)

Dieser Anlass wurde vonseiten der Stadtverwaltung im Hinblick auf die Erfüllung der rechtlichen Anforderungen geprüft (s. unter Punkt c). Insbesondere wurden die neue Entwicklung in der Rechtsprechung sowie die Feststellungen des o. g. Gutachtens berücksichtigt.

In einer gemeinsamen Stellungnahme haben sich der Handelsverband Sachsen e.V., die IHK Dresden, der Tourismusverband Dresden e.V. und der Citymanagement Dresden e.V. für zwei verkaufsoffene Sonntage, den 1. und 3. Advent ausgesprochen. Vertreter der Evangelisch-lutherischen Kirche äußerten sich wie bereits in der Vergangenheit dahingehend, dass eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten auf den Sonntag grundsätzlich nicht befürwortet wird. Allerdings werde akzeptiert, dass ein Konsens aus unterschiedlichen Interessen gefunden werden muss. Die Gewerkschaft ver.di gab im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens keine Stellungnahme ab.

c) Besonderer Anlass

Für die Freigabe verkaufsoffener Sonntage bedarf es eines besonderen Anlasses. Gemäß den erläuternden Hinweisen des Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) ist unter einem besonderen Anlass ein Grund oder ein Ereignis zu verstehen, als dessen Folge und in dessen Zusammenhang die Sonntagsöffnung ausnahmsweise zulässig ist. Der besondere Anlass muss im Hinblick auf die Besucherströme eine besondere Bedeutung haben. Wie im Urteil des SächsVerfGH vom 21. Juni 2012 bestätigt, hat jede Gemeinde im Hinblick auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zu prüfen und abzuwägen, welche Anlässe eine so herausgehobene Bedeutung erfüllen, dass sie eine flächendeckende und den gesamten Einzelhandel betreffende Ladenöffnung am Sonntag rechtfertigen.

Die im Rahmen der weltweiten Vermarktung Dresdens als „die Weihnachtsstadt“ bezeichneten weihnachtlichen Veranstaltungen im gesamten Stadtgebiet ziehen mit dem Dresdner Striezelmarkt als Leitmarkt enorme Besucherströme an und stellen damit einen besonderen Anlass im Sinne des Gesetzes und einen hinreichenden Grund dar, dem Einzelhandel im gesamten Stadtgebiet die Sonntagsöffnung zum vorgenannten Termin zu gestatten. Dies liegt vor allem darin begründet, dass sich die Besucherströme über das gesamte Stadtgebiet verteilen.

Besonders im Dezember sind viele – auch ausländische Gäste – wegen der einzigartigen weihnachtlichen Atmosphäre in Dresden. Genau dies wird seit Jahren auch durch die offizielle Kampagne als „die Weihnachtsstadt“ offensiv beworben. Hier stehen Rundgänge durch die weihnachtlich geschmückte Stadt mit Besuch des Striezelmarktes und der vielen weiteren Weihnachtsmärkte ganz oben auf dem Programm zahlreicher Reiseveranstalter.

Aber nicht nur die zahlreichen Weihnachtsmärkte in der Dresdner Altstadt und Neustadt, sondern auch weitere regionale Märkte und kulturelle Veranstaltungen, die außerhalb des eigentlichen Innenstadtkerns stattfinden, stehen in ihrer Gesamtheit für die Bezeichnung „Weihnachts-

stadt“. So ist im offiziellen Werbeflyer „Dresden gibt dem Winter Glanz“ beispielsweise auch der Weihnachtsmarkt am Körnerplatz außerhalb des Innenstadtgebietes mit enthalten. Ebenso wird für die Eisbahnen im Taschenbergpalais, aber auch auf dem Konzertplatz Weißer Hirsch geworben, wie auch für Schifffahrten auf der Elbe sowie spezielle weihnachtliche Führungen. Als weitere Höhepunkte werden zahlreiche Konzerte und Adventsvespern in Kirchen des gesamten Dresdner Stadtgebietes angepriesen.

In seiner Eigenschaft als ältester beurkundeter und meistbesuchter Weihnachtsmarkt Deutschlands trägt der Striezelmarkt mit seiner internationalen Bekanntheit und seinem positiven Image entscheidend zur Förderung der Weihnachtstradition der Stadt Dresden bei. Der Markt strahlt durch sein Flair, sein abwechslungsreiches Programm und sein – auch internationales – Publikum auf alle anderen Märkte im Stadtgebiet aus und verbreitet weihnachtliche Stimmung in ganz Dresden. Er stellt mit seiner Tradition einen Besuchermagneten besonderer Güte dar. Das enorme Besucheraufkommen in der Vorweihnachtszeit beweist diese herausragende Stellung: schätzungsweise 2,5 Millionen Besucherinnen/Besucher werden auf dem Striezelmarkt erwartet. Dabei kommen mehr als die Hälfte der auswärtigen Gäste extra wegen des Striezelmarktes nach Dresden und bleiben nach Erhebungen der Dresden Marketing GmbH durchschnittlich zwei Tage, wobei das Wochenende bevorzugt wird. Gerade an den Wochenenden ziehen die Sonderveranstaltungen auf dem Striezelmarkt noch einmal besonders viele Gäste an. Bei einer Befragung im Jahr 2010 wurde die Frage nach den vorrangigen Besuchsanlässen von 61 Prozent der Befragten angegeben mit „bummeln/gucken“, 27 Prozent antworteten mit „essen/trinken“ und 20 Prozent mit „Atmosphäre genießen“.

Weitere 20 Prozent beantworteten die Frage mit „Geschenke kaufen“. Mehrfachantworten waren hier möglich. Von den 616 Befragten waren etwa die Hälfte Dresdner. 28 Prozent der Befragten kamen aus anderen Bundesländern, 15 Prozent aus dem Umland und 7 Prozent aus dem restlichen Sachsen.

Durch den Veranstalter des Weihnachtsmarktes im Stallhof wurde an einem Adventssonntag im Jahr 2013 eine Befragung von 700 der insgesamt ca. 7 000 Besucherinnen/Besucher durchgeführt. Dabei stammten nur 30 Prozent der Besucherinnen/Besucher aus Dresden, die Mehrzahl stammte aus dem Umland sowie aus Brandenburg, Bayern, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Tschechien. Knapp 12 Prozent waren aus dem Ausland. Im Jahr 2015 wurde erneut eine Umfrage durchgeführt, allerdings nur an den Kassen ohne Erfassungsbögen. Danach stammten 40 Prozent aus Sachsen und nur knapp die Hälfte davon aus Dresden und naher Umgebung. Diese Erhebungen belegen, dass ein hoher Anteil der Gäste der Dresdner Weihnachtsmärkte Touristinnen und Touristen sind. Gerade bei den auswärtigen Besucherinnen und Besuchern ist somit eine eindeutige Tendenz erkennbar, dass sie Dresden in der Weihnachtszeit vorrangig oder sogar ausschließlich wegen der bekannten Weihnachtsmärkte und -veranstaltungen besuchen und dies mit den bekannten touristischen Sehenswürdigkeiten verbinden.

Die insgesamt positive Entwicklung der Übernachtungszahlen im Dezember (Tabelle s. Anlage 2) in den letzten Jahren steht mit der gezielten Vermarktung des Striezelmarktes und der Weihnachtsstadt in Verbindung. Damit kann sich der Monat Dezember – im Städtetourismus ein an sich buchungsschwacher Monat – mit den Topreisemonaten Mai/Juni vergleichen. Nachdem diese in den Vorjahren stetig angestiegen waren, haben sie in 2014 ihren Höhepunkt erreicht. So wurden 426 635 Übernachtungsgäste im Dezember 2015 ermittelt, in 2014 sogar 448 185.

d) Umsetzung der neuen Vorgaben der Rechtsprechung

Aufgrund der neuesten Entwicklung in der Rechtsprechung muss nunmehr zusätzlich geprüft werden, ob der Sonntag, an dem die Ladenöffnung erlaubt wird, auch bei Gestattung der Ladenöffnung weiterhin durch das Ereignis und nicht durch die Ladenöffnung geprägt wird. Der Ordnungsgeber muss sich prognostisch Gewissheit darüber verschaffen, dass die öffentliche Wirkung des Anlasses (Weihnachtsstadt) gegenüber der typisch werktäglichen Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht (siehe dazu insbesondere Urteil des BVerwG vom 11. November 2015, Az.: 8 CN 2/14, GewArch 2016, 154 ff, Bayrischer VG vom 18. Mai 2016, Az.: 22 N 15.1526, OVG NRW vom 10. Juni 2016 Az. 4 B 504/16, OVG NRW vom 15. August 2016, Az. 4 B 887/16 zit. nach Juris).

Durch die Ladenöffnung kann der Charakter des Tages in besonderer Weise werktätlich geprägt werden, da eine für jedermann wahrnehmbare Geschäftigkeit in der Stadt entsteht. Je weitreichender die Freigabe der Verkaufsstellenöffnung in räumlicher und inhaltlicher Hinsicht ist, umso schwerer müssen angesichts der stärkeren werktäglichen Prägung des Tages die Sachgründe für die Ladenöffnung wiegen. Die Ladenöffnung entfaltet dann eine geringe prägende Wirkung, wenn sie nach den gesamten Umständen als bloßer Zusatz zur anlassgebenden Veranstaltung erscheint. In der Regel kann dies nur dann angenommen werden, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld der anlassgebenden Veranstaltung begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum dortigen Geschehen erkennbar bleibt. Je größer die Ausstrahlungswirkung des Anlasses wegen seines Umfangs oder seiner besonderen Attraktivität ist, desto weiter reicht der räumliche Bereich, in dem die Verkaufsstellenöffnung noch in Verbindung zum dortigen Geschehen gebracht wird. Darüber hinaus bleibt die werktägliche Prägung der Ladenöffnung nur dann im Hintergrund, wenn die Ladenöffnung für sich genommen einen geringeren Besucherstrom auslöst, als die anlassbezogene Veranstaltung. (s. Urteile BVerwG, vom 11. November 2015, OVG NRW vom 15. August 2016, Az.: 4 B 887/16, Rn. 35 zit. nach Juris).

Nach alledem ist eine schlüssige und vertretbare Prognose darüber anzustellen, ob der Besucherstrom, den der Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ für sich genommen auslöst, die Zahl der Besucherinnen und Besucher übersteigt, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen kämen. Die Prognose kann durch eine Abschätzung der Besucherzahlen nach ihrer ungefähren Größenordnung untersetzt werden (OVG NRW vom 15. August 2016, Az. 4 B 887/16, Rz. 38). Hierzu kann auf Befragungen und Erfahrungswerte zurückgegriffen werden.

Diese weitergehenden Anforderungen sind auch im Rahmen des Rechtsgutachtens von Herrn Professor Dr. Rozek (s. Ausführungen unter Punkt b) dargelegt worden. Bezogen auf den Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ wurde festgestellt, dass es als evident angesehen werden kann, dass der Striezelmarkt samt der weiteren Weihnachtsmärkte im gesamten Stadtgebiet am 2. Adventssonntag aus sich heraus – ganz unabhängig von einer sonntäglichen Ladenöffnung – einen sehr beträchtlichen anlassbezogenen Besucherstrom auslöst. Zudem könne davon ausgegangen werden, dass die damit verbundene Ausstrahlungswirkung grundsätzlich geeignet ist, Auswirkungen auf das gesamte Dresdner Stadtgebiet zu entfalten. Bemängelt wurde, dass bislang kein zahlenmäßiger Vergleich darüber angestellt wurde, dass die Zahl der Besucherinnen und Besucher der Weihnachtsmärkte die Zahl der alleinigen Kaufinteressenten überstiege. Verwaltungsintern wurde davon ausgegangen und begründet, dass aufgrund allein der enormen Besucherzahlen des Striezelmarktes und der dargelegten Besuchermotivation die Hauptursache für die Besucherströme und deren stadtweite Auswirkung auf der

Hand liegt. Dies ist auch im Rechtsgutachten des Rechtsamtes der Stadt Dresden vom 14. März 2016 so dargestellt. In der Rechtsprechung wurde entschieden, dass es der Gültigkeit einer Verordnung nicht notwendig entgegensteht, wenn eine Erhebung belastbarer Zahlen über das voraussichtliche Käuferaufkommen unterbleibt, sofern das Überwiegen der öffentlichen Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung auch auf mittlere und lange Sicht offensichtlich feststeht (VGH München, a. a. O., Rz. 37 f.)

Das Gutachten von Herrn Professor Dr. Rozek kommt allerdings zu der Einschätzung, dass aufgrund der im Bereich des Striezelmarktes als auch im weiteren Stadtgebiet befindlichen hochfrequentierten Einkaufsstraßen, -galerien und -center *nicht offensichtlich* feststeht, dass sich die Ladenöffnung auch auf mittlere und lange Sicht als bloßer Annex dieses Anlasses darstellt. Im Interesse einer größtmöglichen Rechtssicherheit wurden nun in der vorliegenden Entscheidungsvorlage Zahlen aufbereitet, zum einen über die Anzahl der Besucherinnen und Besucher auf den Weihnachtsmärkten (siehe dazu Punkt [1]) und zum anderen über vorhandene Kundenfrequenzen an einzelhandelsrelevanten Standorten (s. dazu Punkt [2]). Diese Zahlen wurden miteinander verglichen, siehe Punkt (3).

Verwaltungsintern wurde die Möglichkeit einer Besucherbefragung im Advent vor Ort nach den vorrangigen Gründen des Stadtbesuches in Erwägung gezogen. Vordergründig wegen der damit verbundenen Kosten in Höhe von schätzungsweise mindestens 10.000 EUR wurde von dieser Variante vorerst Abstand genommen. Eventuell besteht die Möglichkeit, dies mit einer ohnehin geplanten Befragung zum Wirtschaftsfaktor Weihnachtsmärkte im kommenden Jahr zu verbinden. Die geforderte Prognose kann ohnehin bereits mit der im Folgenden dargestellten Methode vollumfänglich vorgenommen werden.

(1) Prognose zu den Besucherzahlen der anlassgebenden Veranstaltungen

aa) Vorgehensweise

Die Prognose beruht auf einer rechnerischen Ermittlung der Besucherzahlen der anlassgebenden Veranstaltung „Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ auf der Grundlage der vorhandenen Daten über die Marktflächen. Auf diese Art der Ermittlung wird deshalb zurückgegriffen, weil unseren Recherchen zufolge keine Daten über vorhandene Zählungen hierfür existieren. Ausnahme bildet der Stallhof. Dort wurden Besucherzahlen an den Adventswochenenden durch Zählungen an den Eingangsportalen ermittelt und vom Veranstalter zur Verfügung gestellt.

Im Folgenden wurden die Besucherzahlen der größten thematischen Weihnachtsmärkte ermittelt (Anlage 3 a). Diese wurden auf Plausibilität geprüft. Die für den Stallhof angesetzte Zahl von 6 218 Besucherinnen/Besucher wurde aus den vom Veranstalter gemeldeten Durchschnitts-Besucherzahlen am jeweiligen 2. Advent der letzten vier Jahre ermittelt, um verzerrte Ergebnisse, z. B. aus Witterungsgründen zu vermeiden.

Auf die Betrachtung kleinerer Märkte wurde verzichtet, um den Aufwand im Rahmen zu halten. Bei der Betrachtung außer Acht gelassen wurden ebenfalls die Besucherzahlen der zahlreichen sonstigen Weihnachtsveranstaltungen, die in ihrer Gesamtheit für den Slogan „Weihnachtsstadt Dresden“ stehen, z. B. Eisbahnen, Weihnachtskonzerte, -aufführungen, -ausstellungen, zu denen zahlreiche Gäste in der Adventszeit erscheinen. Schon allein die Dresdner Weihnachtsausstellung im Landhaus lockt zwischen 200 und 800 Besucherinnen/Besucher pro Adventssonntag an. Es ist daher davon auszugehen, dass die ermittelte Besucheranzahl der Weihnachtsmärkte am

verkaufsoffenen Sonntag, dem 2. Advent, in der Zeit von 12 bis 18 Uhr noch übertroffen wird.

bb) Ergebnis

Wie aus Anlage 3 a hervorgeht, ergeben sich unter Beachtung der hohen Auslastung an den Wochenenden rechnerisch ermittelte Besucherzahlen in Höhe von 193 080 Gästen in der Zeit der geöffneten Geschäfte von 12 bis 18 Uhr. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Märkte zu dieser Zeit nur zu 75 Prozent ausgelastet wären, ist unter dieser Annahme ein Wert von 167 372 Besucherinnen/Besuchern ermittelt worden (s. Anlage 3 b). Auch auf mittlere und lange Sicht dürften sich die Besucherzahlen in dieser Größenordnung bewegen.

(2) Betrachtung der Kundenfrequenzen in den Läden:

aa) Vorgehensweise

Zur Ermittlung des voraussichtlichen Käuferaufkommens am verkaufsoffenen Sonntag wurde in Anlehnung an die Vorgehensweise des VGH München (Urteil vom 18. Mai 2016, Az. 2 N 15.1526) wie folgt verfahren:

Das Gericht hat auf Passantenzählungen zurückgegriffen, die auf vier bedeutenden Einkaufsstraßen in der Münchener City innerhalb des Verordnungsbereiches durchgeführt wurden. Es hat dazu ausgeführt, dass es grundsätzlich zulässig sei, auf die an Werktagen üblichen Besucherzahlen zurückzugreifen, um Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, mit welchem Käuferaufkommen für den Fall der Ladenöffnung ungefähr zu rechnen ist. Diese Erhebungsergebnisse spiegelten zwar unmittelbar nicht die Zahl der Kundinnen und Kunden wider, die sich während der Erhebungszeiträume in den vier Straßen aufgehalten haben, da im Rahmen dieser Zählung undifferenziert Passanten erfasst worden seien. Aber es lasse Schlüsse auf die Menge der Personen zu, die die dort befindlichen Ladengeschäfte als Käuferinnen und Käufer bzw. Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten aufgesucht hätten. Insbesondere könne auf das erhobene Passantenaufkommen an Samstagen zurückgegriffen werden, da der Kreis der Personen, die von ihrer Motivationslage her an einem verkaufsoffenen Sonntag am ehesten als Kundinnen und Kunden in Betracht kämen, dem Bevölkerungsteil ähneln könnten, die typischerweise an einem Samstag das Zentrum einer Großstadt zu Einkaufszwecken aufsucht (VGH München, Rz. 41, 42).

Derartige Passantenzählungen werden von Beratungsunternehmen seit einigen Jahren auch in Dresden auf der Prager Straße sowie auf der Schloßstraße durchgeführt.

Ziel der Untersuchungen ist die Erhebung des Passantenaufkommens in 170 der wichtigsten Einzelhandelsstandorte Deutschlands. Die Zählung erfolgt dabei jeweils am passantenreichsten Punkt der Innenstadtlagen (Quelle: On Point Retail City Profile Dresden, 2011, im Auftrag von Jones Lang LaSalle durch IBH Retail Consultants, Köln).

Die Zählungen durch das o. g. Unternehmen finden einmal jährlich jeweils an Samstagen im März in der Zeit von 13 bis 14 Uhr statt. Zählpunkte sind die Prager Straße 12 in Höhe Karstadt sowie die Schloßstraße.

Eine weitere Zählung wird durch das Unternehmen BNP Paribas durchgeführt. Zählpunkt ist dort ausschließlich die Prager Straße in Höhe Trompeterstraße. Die Zählungen werden an Samstagen im Juni durchgeführt (ohne Angabe der Uhrzeit).

Die Ergebnisse der Zählungen durch die beiden unterschiedlichen Firmen sind in etwa vergleichbar.

bb) Ergebnis

Es wurde ein Durchschnittswert von 6 466 Passantinnen/Passanten pro Stunde im Durchschnitt der letzten drei Jahre für den Zählpunkt Prager Straße – unter Berücksichtigung der Zählungen beider Unternehmen – ermittelt (Anlage 3 c). Bei der Zählung am 4. Juni 2016 ist zu beachten, dass zum Zeitpunkt der Zählung der Zweite Deutsche Evangelische Posaumentag stattfand, der zu einem erhöhten Besucheraufkommen geführt hat, sodass diese Zahl als Ausreißer zu betrachten ist. Unabhängig davon soll jedoch das steigende Passantenaufkommen unter anderem auch auf die Neupositionierung der Centrum-Galerie zurückzuführen sein (Quelle: Frequenzreport Dresden At a Glance Q 2 2016, BNP Paribas real estate). Des Weiteren wurde ein Durchschnittswert von 3 434 Passantinnen/Passanten pro Stunde für den Zählpunkt Schloßstraße ermittelt. Addiert man beide Werte analog der Vorgehensweise des VGH München, ist von einem Aufkommen von 9 900 Passantinnen/Passanten pro Stunde für den Bereich der Innenstadt auszugehen.

Hochgerechnet auf sechs verkaufsoffene Stunden ergibt sich in Summe ein Passantenaufkommen in Höhe von 59 400 Passantinnen/Passanten.

Aus der undifferenzierten Erfassung der Passantinnen/Passanten lassen sich nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Zahl der Kaufinteressenten ziehen. Schließlich wird ein Teil der Passantinnen und Passanten zumindest teilweise andere Ziele als nur die Geschäfte haben. So befinden sich zwei Kinos, zahlreiche Hotels und Cafés im Bereich der Prager Straße. Von Erhebungen in anderen Innenstädten ist bekannt, dass die Innenstadt vorrangig bei jungen Leuten als sozialer Treffpunkt dient. Zudem ist ein Teil der Passantinnen und Passanten dort wohnhaft oder arbeitstätig. Daher wurden Abschläge vorgenommen, um Passantinnen/Passanten mit Zielen außerhalb des „nur Shoppens“ herauszurechnen. Gerade im Bereich der Schloßstraße lassen sich touristische Interessen und Einkaufen miteinander gut verbinden. Es ist daher davon auszugehen, dass ein sehr hoher Prozentsatz gerade dort nicht als „ausschließliche Einkäufer“ zu betrachten ist. So wird auch im „Frequenzreport Dresden At a Glance Q 2 2013“ festgestellt, dass die Lagen rund um die Frauenkirche in hohem Maße vom Touristenaufkommen profitieren. Der Abschlag wurde daher in diesem Bereich mit 60 Prozent hoch angesetzt. Unter Berücksichtigung der Abschläge ist eine Zahl von 39 276 Nur-Kaufinteressentinnen/-interessenten ermittelt worden. Diese Zahlen erscheinen auch plausibel. So hat der Citymanagement e. V. über eine Schätzung bzw. Befragung der einzelnen Geschäftsinhaber das Kundenaufkommen an einem verkaufsoffenen Sonntag in der Innenstadt ermittelt.

Im Ergebnis wurde eine Zahl von etwa 122 000 Kundinnen/Kunden in der Innenstadt ermittelt. Untersuchungen zum Einkaufsverhalten von Innenstadtbesucherinnen und -besuchern haben gezeigt, dass nur eine Minderheit der Einkäufer ein bis zwei Geschäfte aufsucht. Viele wollen fünf und mehr Geschäfte aufsuchen. So lag der Mittelwert bei den in der Leipziger Innenstadt Befragten im Jahr 2013 bei 4,5 Geschäften (Quelle: Rolf Monheim, Jochen Heller „Die Innenstadt von Leipzig und die Höfe am Brühl“, S. 26, im Internet als Entwurfsfassung verfügbar). Unter Berücksichtigung dieses Kopplungseffektes wird sogar nur eine Zahl von 27 000 Kaufinteressentinnen/Kaufinteressenten für die Innenstadt an einem verkaufsoffenen Sonntag in der Zeit von 12 bis 18 Uhr ermittelt.

Passantenzählungen außerhalb dieses Innenstadtbereichs liegen der Behörde nicht vor. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Zahl der Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten dort bis auf die Ausnahmen Elbepark und Kaufpark Nickern nicht wesentlich ins Gewicht fällt. So nutzen zahlreiche kleinere Geschäfte auf Dresdner Einkaufsstraßen nicht den verkaufsoffenen Sonntag. Unter Berücksichtigung der vorliegenden Daten von Einkaufszentren in den Außenbezirken ist von einer Größenordnung von ca. 70 000 bis max. 80 000 Kaufinteressentinnen/Kaufinteressenten im Stadtgebiet außerhalb des Innenstadtkerns am verkaufsoffenen Sonntag in der Zeit von 12 bis 18 Uhr auszugehen. Daten hierzu liegen uns vom Elbepark und dem Kaufpark Nickern vor. Andere Einkaufsstraßen bzw. Center verursachen ein weitaus geringeres Passantenaufkommen. Dafür spricht auch, dass nur die Prager Straße und die Schloßstraße offenbar im Ranking der erfassten 170 bedeutendsten deutschen Einkaufsstraßen enthalten sind, in deren unteren Rankingbereich Passantenfrequenzen von 750 Personen pro Stunde gemessen wurden. Nach Auskünften des Citymanagements seien die Kundenzahlen an verkaufsoffenen Sonntagen erfahrungsgemäß geringer als im vergleichbaren Zeitraum an Samstagen. Ohnehin befindet sich ein Drittel aller Läden in der Innenstadt und vor allem dort konzentriert sich am verkaufsoffenen Sonntag das Käuferaufkommen.

Für das gesamte Stadtgebiet werden somit etwa 110 000 bis max. 120 000 Kaufinteressentinnen/Kaufinteressenten ermittelt (s. Anlage 3 c).

(3) Vergleich der ermittelten Besucherzahlen aus Punkt (1) und der Kundenzahlen aus Punkt (2)

Der Vergleich der ermittelten zu erwartenden Besucherströme zu den größten Weihnachtsmärkten am verkaufsoffenen Sonntag, dem 2. Advent in der Zeit von 12 bis 18 Uhr mit den ermittelten zu erwartenden Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten zeigt, dass die Zahl der Besucherinnen und Besucher der Weihnachtsmärkte die Zahl der Besucherinnen und Besucher, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen in die Innenstadt kämen, um etwa 154 000 übersteigt. Auch unter Berücksichtigung des gesamten Stadtgebiets übertrifft die Zahl der Weihnachtsmarktbesucher bei der angestellten Betrachtung die Zahl der Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten noch um ca. 83 000 (Anlage 3 d).

Bei der analogen Vorgehensweise durch den VGH München (Urteil s. o.) kam folgendes Größenverhältnis heraus: Ca. 40 000 Kundinnen/Kunden pro Stunde wurden im Rahmen der Passantenfrequenzzählung auf den vier großen Einkaufsstraßen in der Münchener Innenstadt im Verordnungsbereich gezählt.

Das dortige Stadtgründungsfest wurde dagegen nur von geschätzt zwischen 10 000 bis maximal 20 000 Besucherinnen/Besuchern gleichzeitig frequentiert. Verglichen mit den 40 000 potenziellen Kundinnen/Kunden sah das Gericht die Relation nicht mehr gewahrt. Es führte zum Erfordernis des quantitativen Überwiegens des Besucheraufkommens der anlassgebenden Veranstaltung aus, dass die Zahl der Personen, die das vom Bereich der Ladenöffnung erfasste Gebiet pro Stunde im Durchschnitt ausschließlich zu dem Zweck aufsuchen, dort Einkäufe zu tätigen, auf Dauer unter dem Wert des Besucherstroms zur anlassgebenden Veranstaltung liegen muss.

Die Situation in Dresden lässt sich im Hinblick auf die Zahl der Kaufinteressenten nicht mit Münchener Verhältnissen vergleichen. Schon allein vier Einkaufsstraßen in der Münchner Innenstadt rangieren mit Passantenzahlen zwischen 7 334 und 12 860 im Rang vor der passantenstärksten Einkaufsmeile in Dresden, der Prager Straße mit 7 120 Passantinnen/Passanten (bzw. 6 102 im

Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2016). Die Prager Straße belegt dabei Rang 21 (Quelle: Retail News 4/2016 JLL-News Passantenfrequenzzählung 2016: Die 25 meistbesuchten Einkaufsmeilen Deutschlands, Durchschnitt 2007 bis 2016). Dresden liegt damit im Mittelfeld im Vergleich mit anderen Städten. So ist auch die Kaufkraftsumme in München etwa viermal so hoch wie in Dresden (Quelle: Kommunale Statistikstelle, GfK GeoMarketing GmbH).

Bei Betrachtung der Dresdner Verhältnisse zeigt sich, dass zahlenmäßig gesehen, auch unter Einbeziehung der Stadtteile außerhalb der Innenstadt, die Besucherströme der Weihnachtsveranstaltungen die Kundenströme überwiegen (Anlage 3 d). Auch wenn aktuell die Touristenzahlen in der Landeshauptstadt Dresden leicht rückläufig sind, ist derzeit nicht davon auszugehen, dass der Rückgang der Touristenzahlen wesentliche Auswirkungen auf die Besucherzahlen der Weihnachtsmärkte entfaltet.

Die Entwicklung der Gewerbemeldungen bei den Handelseinrichtungen ist in den letzten Jahren relativ gleichbleibend (Schwankungen im Handelsbestand zwischen 11 943 und 12 112 in den Jahren 2010 bis 2015; Vgl.größe jeweils IV. Quartal). Für die kommenden Jahre kann damit prognostiziert werden, dass der enorme Besucheransturm, der durch die traditionell stattfindenden Weihnachtsmärkte und -veranstaltungen ausgelöst wird, auch weiterhin die Zahl der alleinigen Kaufinteressenten übersteigen wird. Dies liegt schon in der ermittelten Differenz von 83 000 Besucherinnen /Besuchern begründet.

(4) Weitere Indikatoren zur prognostischen Würdigung der Auswirkung des jeweiligen Besucheraufkommens auf den öffentlichen Charakter des verkaufsoffenen Sonntags:

Zur Untersetzung der Zahlen über die Besucherströme wurden weitere Auswertungen durchgeführt.

Dass die Werbekampagne „Dresden gibt dem Winter Glanz“ auch im Ausland Wirkung entfaltet, zeigt beispielsweise die Auswertung einer Besucherstatistik der meistgenutzten tschechischen Online-Seite für den Raum Dresden durch die Dresden Marketing GmbH. Daraus geht hervor, dass es bei den tschechischen Gästen in jedem Jahr einen großen Hype in der Weihnachtszeit gibt, und zwar über mehrere Wochen, also nicht nur anlässlich des einen oder der beiden verkaufsoffenen Sonntage. Die Dresden Marketing GmbH bewirbt auf der Seite regelmäßig Dresdner Besuchsansätze, insbesondere auch zur Weihnachtszeit. Der absolute Spitzenreiter ist in jedem Jahr das samstägliche Stollenfest. Danach gab es immer einen verkaufsoffenen Sonntag. Beides lässt sich also schwer trennen. Aber auch die anderen Wochenenden weisen hohe Besucherzahlen auf.

Der außergewöhnliche Besucheransturm in der Adventszeit kann auch anhand der Reisebusankünfte gemessen werden.

Grundlage dieser Auswertung ist die von der Firma Spiekermann consulting engineers durchgeführte Evaluierung des Reisebuspark-/leitsystems der Landeshauptstadt Dresden während der Zeit des Striezelmarktes 2013 vom 13. Juni 2014. Die Landeshauptstadt Dresden verfügt seit Mitte der 90er-Jahre über ein Reisebuspark-/leitsystem, welches nach 2005 im Jahr 2013 im Auftrag der Landeshauptstadt Dresden erneut evaluiert wurde. Auch wenn die Zielstellung dieser Evaluation schwerpunktmäßig bei der Analyse von Kapazitätsproblemen lag, so können aufgrund der erhobenen Daten ebenso belastbare Zahlen für die hier vorzunehmende Prognose entnommen werden.

Die der Evaluierung zugrunde liegenden Daten wurden an folgenden für den Striezelmarkt relevanten Standorten (Reisebuspark-/halteplätzen) an verschiedenen Erhebungstagen, insbesondere am Wochenende, innerhalb und auch kurz vor und nach der Adventszeit durchgeführt.

Das Ergebnis zeigt vor allem aufgrund der stichprobenhaften Erhebung von Reisebusaufkommen vor und nach dem Striezelmarkt 2013, dass der Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ ein **deutlich** höheres Besucheraufkommen mit sich bringt, als es direkt vor und nach dieser Zeit der Fall ist.

Die Zahl der ankommenden Reisebusse ist selbst am letzten dokumentierten Sonntag kurz vor Weihnachten beinahe doppelt so hoch, wie an einem „normalen“ touristischen Samstag im Januar (s. Anlage 4).

Weiterhin zeigt dieses Ergebnis, dass die Zahl der Reisebusse an den beiden verkaufsoffenen Sonntagen deutlich geringer ist, als die Zahl der Reisebusse an den vorhergehenden Samstagen mit den jeweils stattfindenden Veranstaltungen. Im Vergleich zu den dokumentierten Wochentagen 11. Dezember 2013 (Mittwoch) und 12. Dezember 2013 (Donnerstag) liegt die Anzahl der Reisebusse am 1. verkaufsoffenen Sonntag (8. Dezember 2013) nur unwesentlich darüber. Der deutliche Rückgang der Reisebusse am 2. verkaufsoffenen Sonntag (22. Dezember 2013) kann aufgrund der vorliegenden Evaluierung nicht geklärt werden. Eventuell sorgt die Nähe zu den Weihnachtsfeiertagen für einen Rückgang an Reisebuchungen. Die erhobenen Sonntage waren beide verkaufsoffene Sonntage, sodass ein direkter Vergleich des Reisebusaufkommens an verkaufsoffenen zu nicht verkaufsoffenen Sonntagen nicht möglich ist.

Anhand der Daten zum Reisebusaufkommen anlässlich „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ im Jahr 2013 kann auch ohne Erhebung an nicht verkaufsoffenen Sonntagen festgestellt werden, dass verkaufsoffene Sonntage deutlich weniger Reisebusse anziehen, als die Samstage davor. Es wird unterstellt, dass sich verkaufsoffene und nicht verkaufsoffene Sonntage hinsichtlich des Reisebusaufkommens gleichen. Zumindest belegen die Zahlen, dass verkaufsoffene Sonntage nahezu identische Zahlen an Reisebussen hervorrufen, wie die dokumentierten Wochentage Mittwoch und Donnerstag. Insofern wird die am Mittwoch (11. Dezember 2013) und Donnerstag (12. Dezember 2013) dokumentierte werktägliche Prägung an den beiden Sonntagen ebenfalls erreicht. Die Gründe hierfür dürften allerdings am Anlass „Dresdner Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ mit samt seinen Veranstaltungen und nicht an der (zusätzlichen) Ladenöffnung liegen.

Zudem wurde untersucht, ob das Verkehrsaufkommen an verkaufsoffenen Sonntagen im Advent höher ist als an nicht verkaufsoffenen Sonntagen im Advent.

Innerhalb des Stadtgebietes befinden sich an großen Hauptverkehrsstellen Pegelzählstellen zur automatischen Straßenverkehrszählung. Es wurde eine Auswertung der Zählungen einzelner Pegelzählstellen an Samstagen und Sonntagen im Advent in den letzten drei Jahren vorgenommen. Die stichprobenhafte Auswahl erfolgte einerseits in der Innenstadtlage wegen der dort vorhandenen Einkaufsmöglichkeiten und Weihnachtsmärkte und andererseits wegen der Randlage und der dadurch unterstellten Möglichkeit, die Besucherinnen und Besucher in Richtung Stadtzentrum „messen“ zu können.

Durch die vorliegenden Verkehrsdaten wird nicht belegt, dass sich verkaufsoffene Sonntage durch erhöhtes Verkehrsaufkommen von sonstigen Sonntagen wesentlich unterscheiden. Nur an der ausgewählten Pegelzählstelle Radeburger Straße sorgte der verkaufsoffene Sonntag am 6. Dezember 2015 in beide Richtungen für Spitzenwerte. Im Vergleich zu anderen Sonntagen waren hier 743 Fahrzeuge in den sechs verkaufsoffenen Stunden mehr unterwegs, pro Stunde also ca. 124 Pkw. Heruntergerechnet auf die Minute wären dies nur zwei Pkw, was öffentlich kaum wahrnehmbar sein dürfte. Betrachtet man die Werte der ausgewählten Pegelzählstellen, wird auch die Tendenz erkennbar, dass an Samstagen (durchweg) ein höheres Verkehrsaufkommen als an Sonntagen nachweisbar war.

Deshalb kann nicht darauf geschlossen werden, dass verkaufsoffene Sonntage ein höheres und damit den Samstagen bzw. Werktagen vergleichbares Verkehrsaufkommen verursachen, weder in der Innenstadt noch in den Außenbezirken.

Im Ergebnis der erfolgten Auswertungen wurde eine enorme öffentliche Wirkung der Wochenendtage in der Adventszeit allgemein festgestellt. Dass verkaufsoffene Sonntage demgegenüber nochmals den ohnehin bestehenden öffentlich wahrnehmbaren Charakter erhöhen bzw. die durch die Adventsveranstaltungen verursachte öffentliche Wirkung überwiegen, konnte durch die vorgenommenen Auswertungen nicht belegt werden.

(5) Stadtweite Ausstrahlungswirkung

Als weitere Voraussetzung ist erforderlich, dass der Bezug der Ladenöffnung zum anlassgebenden Ereignis erkennbar bleiben muss (BVerwG, Urteil vom 11. November 2015, Az. 8 CN 2/14).

In räumlicher Hinsicht hat sich der Umfang der Ladenöffnung an der Ausstrahlungswirkung des besonderen Anlasses zu orientieren.

Hier besteht die Besonderheit, dass eben gerade nicht nur ein Markt – und eben auch nicht nur der Striezelmarkt – den besonderen Anlass für die Ladenöffnung bildet, sondern die zahlreichen Weihnachtsveranstaltungen innerhalb des gesamten Stadtgebietes (s. Punkt c). Auch diese Veranstaltungen in anderen Stadtteilen werden von zahlreichen Besucherinnen und Besuchern frequentiert. Der Striezelmarkt als bekanntester Weihnachtsmarkt bietet Urlaubsreisenden einen Anlass für einen Besuch Dresdens, aber schränkt deren Besuch – insbesondere bei einem mehrtägigen Aufenthalt – nicht auf die Innenstadt ein.

Lt. Wertschöpfungsanalyse Tourismus, Dresdner Reisemarkt 2012 (Dr. Schmücker, NIT Kiel) übernachtet knapp die Hälfte der Übernachtungsgäste (46 Prozent) in den Stadtbezirken außerhalb der Alt- bzw. Neustadt. Bezogen auf die Übernachtungszahlen im Dezember (426 635) würden also ca. 200 000 Besucherinnen/Besucher im Advent außerhalb der Innenstadt nächtigen.

Der verkaufsoffene Sonntag ist gemäß § 8 Abs. 1 S. 4 SächsLadÖffG weder auf bestimmte Ortsteile noch auf bestimmte Handelszweige zu beschränken. Eine solche Beschränkung ist in das Ermessen des Entscheidungsträgers gestellt. Es ist demnach zu prüfen, ob eine räumliche und/oder inhaltliche Beschränkung auf einzelne Handelszweige geboten erscheint. Als „Normalfall“ im Sinne der Vorschrift wird jedoch die nicht eingeschränkte Sonntagsöffnung angesehen. Dies erschließt sich aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift, die ohnehin nur eine flächendeckende Sonntagsöffnung gestattet, wenn ein Anlass von angemessener Bedeutung für eine Stadt

entsprechender Größe insgesamt gegeben ist – eben gerade im Gegensatz zu Veranstaltungen mit nur regionaler Auswirkung gemäß § 8 Abs. 2 SächsLadÖffG (siehe dazu Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem *regionalen* Anlass im Jahr 2016). Insofern unterscheidet sich die sächsische Vorschrift auch von den Regelungen des Ladenschlussgesetzes.

Eine Begrenzung auf bestimmte Straßenzüge oder den Ortsamtsbereich Dresden-Altstadt erscheint aufgrund der stadtweiten Adventsveranstaltungen nicht sinnvoll. Um die Wirtschaft nicht allein in der Innenstadt, sondern auch in anderen Stadtteilen zu fördern und weil zahlreiche Gäste ohnehin in anderen Stadtteilen als Dresden-Altstadt übernachten, wird die Erstreckung der Verordnung auf das gesamte Stadtgebiet – auch unter Berücksichtigung der neuen Rechtsprechungsvorgaben – als geboten angesehen.

Hierzu führt das Gutachten von Herrn Professor Dr. Rozek aus, dass es als evident angesehen werden kann, dass der Striezelmarkt, jedenfalls bei Einbeziehung der weiteren Weihnachtsmärkte im Stadtgebiet, nach Umfang und Attraktivität über eine Ausstrahlungswirkung verfügt, die grundsätzlich geeignet ist, Auswirkungen auf das gesamte Dresdner Stadtgebiet zu entfalten.

Eine Eingrenzung der Freigabeentscheidung auf bestimmte Handelszweige erscheint aus Gründen der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden, einerseits der örtlichen Verkaufsstellen mit den Veranstaltungsbeschickern, zugleich aber auch der örtlichen Händlerinnen und Händler untereinander, deren Angebot nicht bereits zum Inhalt der vorgenannten Veranstaltungen gehört, nicht als zweckmäßig (siehe im Ergebnis auch Hessischer VGH, Beschluss vom 29. Januar 2015, Az.: 8 B 140/15). Insbesondere ist auch nicht abwegig, dass sich der Bedarf der Besucherinnen und Besucher Dresdens auch auf andere als auf die auf den Weihnachtsmärkten angebotenen Produktgruppen bezieht. Eine angemessene und begründbare Grenzziehung auf bestimmte Handelszweige ist daher nicht erkennbar.

Ausgehend davon erscheint weder eine räumliche noch eine inhaltliche Eingrenzung hier mit dem Sinn und Zweck der Sonntagsöffnung vereinbar.

Nicht zuletzt aufgrund der Intention des Stadtrates, jährlich nur noch einen verkaufsoffenen Sonntag stadtweit freizugeben, wird damit trotz flächendeckender Freigabe der Ladenöffnung ohne räumliche und warengruppenspezifische Beschränkung dem Regel-Ausnahme-Gebot und damit der verfassungsrechtlich geforderten Sicherung des Mindestniveaus des Sonn- und Feiertagsschutzes ausreichend Rechnung getragen.

Im Ergebnis erscheint daher eine Einbeziehung aller Handelseinrichtungen im gesamten Stadtgebiet weiterhin gerechtfertigt.

e) Interessenabwägung

Die Entscheidung zur Aufnahme des vorliegenden Termins in den Verordnungsentwurf wurde erst nach Abwägung aller Interessen, die für und gegen die Freigabe sprechen, getroffen.

Die stadtweite Ladenöffnung an Sonntagen prägt wegen ihrer öffentlichen Wirkung den Charakter des Tages in besonderer Weise. Davon werden auch diejenigen betroffen, die weder arbeiten müssen noch einkaufen wollen, sondern vielmehr Ruhe und seelische Erhebung suchen. Der Sonn- und Feiertagsschutz hat Verfassungsrang. Auch die Evangelisch-Lutherische Landeskirche

wie auch das Bistum Dresden Meißen setzen sich für den weitestgehenden Erhalt des Sonntages als Feiertag und als Tag der Arbeitsruhe ein. Bereits in der Vergangenheit erklärten sie daher ihre grundsätzlich ablehnende Position gegenüber verkaufsoffenen Sonntagen. Gegenüber dem Sächsischen Städte- und Gemeindetag wurde zudem deutlich gemacht, dass eine Sonntagsöffnung in der Weihnachtszeit nur an maximal zwei nicht aufeinanderfolgenden Sonntagen im Advent durch die Evangelisch-Lutherische Landeskirche geduldet wird. Dem wird mit der Entscheidung für nur einen stadtweiten verkaufsoffenen Sonntag am 2. Advent Rechnung getragen. Dieser Termin wurde trotz des Votums von Handel und Tourismus für zwei verkaufsoffene Sonntage am 1. und den 3. Advent eingebracht. Die gewünschten Daten resultieren daraus, dass der 4. Advent im Jahr 2017 auf den 24. Dezember fällt und daher kein verkaufsoffener Sonntag zulässig wäre.

In Abwägung der unterschiedlichen Interessen (Förderung der regionalen Wirtschaft und des Tourismus einerseits sowie Sonntagsruhe und Arbeitnehmerschutz andererseits) erscheinen diese mit dem im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Termin als in Einklang gebracht.

Insbesondere profitiert die Landeshauptstadt Dresden nachhaltig von der Bedeutung derartiger Ereignisse mit überregionaler bis hin zu internationaler Ausstrahlung. In Anbetracht der zahlreichen ausländischen Gäste, welche oftmals Sonntagsöffnungen aus ihren Heimatländern in weit größerem Umfang kennen, bietet sich für diese die Gelegenheit, den Besuch einer Kunst- und Kulturstadt mit von ihnen erwarteten Einkaufserlebnissen zu verbinden. Nach Erhebungen einer Studie im Auftrag der Dresden Marketing GmbH (Wertschöpfungsanalyse Tourismus/Dresdner Reisemarkt 2012, durchgeführt von NIT - Institut für Tourismus- und Bäderforschung in Nordeuropa GmbH) lässt jeder Gast im Durchschnitt 32 Prozent der Tagesausgaben für Einkäufe in der Stadt (Daten aus dem Jahr 2011). Damit profitiert der Einzelhandel am stärksten vom Tourismus (noch vor Hotellerie mit 25 Prozent sowie Gastronomie mit 18 Prozent der Tagesausgaben). Dies zeigt die Erwartungshaltung und das geänderte Freizeitverhalten der Gäste auf.

Der Handel kann mit entsprechenden Angebotsstrategien auf differenzierte Kundenerwartungen reagieren. Derartige Ereignisse, gepaart mit der Möglichkeit zum Einkaufen, können damit zur Attraktivität des Standortes wirksam beitragen. Dadurch können optimale Rahmenbedingungen geschaffen werden, um den Tourismus als einen der bedeutendsten Wirtschaftsfaktoren zu stärken. Die Stadt Dresden fungiert als Tor zur Erzgebirgsregion, sodass die Möglichkeit zur Öffnung der Geschäfte aus Anlass der Weihnachtsstadt Dresden an einem verkaufsoffenen Adventssonntag zu einer nutzbringenden Verbindung mit den hier typischen Weihnachtsbräuchen und -traditionen führt. Weihnachten gilt heute nicht nur bei den Christinnen und Christen als das bedeutendste Fest im Jahr. Das Einkaufen von Geschenken im Vorfeld des Weihnachtsfestes, welches hierzulande neben dem religiösen Hintergrund vor allem als Fest des Schenkens und Beschenktwerdens begangen wird, dient der Verwirklichung von Freizeitwünschen und geht insofern über das reine Erwerbsinteresse hinaus. In der Bevölkerung besteht ein vielschichtiges Spektrum an Erwartungen und Bedürfnissen. Alte als auch gegenwärtige Bräuche gehen ineinander über. Die Weihnachtszeit wird heute von der Pflege christlicher Traditionen, z. B. durch den Besuch von Kirchen, aber auch vom Freizeit- und Unterhaltungserlebnis beim Einkaufsbummel durch die Kaufhäuser geprägt.

Im Handelsangebot der Läden, wie auch der Märkte, spiegelt sich – anders als im Angebot anderer deutscher Städte – die Nähe zum Erzgebirge mit der dort verankerten Tradition erzgebirgischer Volkskunst wider. Daneben können die Gäste auch die traditionelle Dresdner Stollenbäckerei, Lausitzer Blaudruck oder sonstige Produkte aus der Region erleben und erwerben. Von

einem entsprechenden Handelsangebot an einem verkaufsoffenen Sonntag würden durch die erhöhte Anziehungskraft für Besucherinnen und Besucher somit nicht nur die Weihnachtsmärkte, sondern auch die Tourismuswirtschaft, Museen und andere Kultureinrichtungen insgesamt profitieren. Für die regionale Wirtschaft bedeutet die Steigerung der Besucherzahlen eine Umsatzerhöhung und nicht nur -verlagerung.

Letztlich trägt dies auf der einen Seite zu einem Vorweihnachtserlebnis für die gesamte Familie, andererseits zu einer Zentralisierung und Urbanisierung der Städte und damit zu einer Förderung der regionalen Wirtschaft und des Tourismus, die allesamt von erhöhten Besucherzahlen profitieren – und somit zur Förderung des Gemeinwohls – bei.

Der Ausnahmecharakter von Sonntagsöffnungen bleibt gewahrt, sodass für den Großteil des Jahres neben der Ausübung der Religionsfreiheit auch die Arbeitsruhe gewährleistet ist. Damit wird eine wesentliche Grundlage für das soziale Zusammenleben der Menschen und damit die Möglichkeit der Wahrnehmung anderer Grundrechte – wie etwa der Schutz von Ehe und Familie sowie die Erholung und Erhaltung der Gesundheit – für den überwiegenden Teil des Jahres erhalten. Die gesetzlichen Möglichkeiten von vier verkaufsoffenen Sonntagen wurden zudem bei Weitem nicht ausgeschöpft. Außerdem ist die Öffnungsmöglichkeit der Geschäfte auf 12 bis 18 Uhr begrenzt und liegt demnach außerhalb der Zeiten der Hauptgottesdienste. Damit werden Störungen derselben vermieden. Zudem wird den Beschäftigten des Einzelhandels die Möglichkeit eingeräumt, an den Hauptgottesdiensten in den Kirchen teilzunehmen. Zur Gewährleistung des Arbeitnehmerschutzes bei Beschäftigung an Sonn- und Feiertagen sind die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes einzuhalten.

Anlagenverzeichnis:

Anlage 1	Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2017 – öffentlich
Anlage 1 a	Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2018 – öffentlich
Anlage 2	Tabelle: Übernachtungszahlen in Dresden im Dezember in den Jahren 2001 bis 2015 – öffentlich
Anlage 3 a – d	Besucherprognosen – öffentlich
Anlage 4	Reisebusaufkommen – nicht öffentlich
Anlage 5	gemeinsame Stellungnahme des Handelsverbandes Sachsen e.V., der Industrie- und Handelskammer Dresden, des Tourismusverbandes Dresden e.V. und des Citymanagement Dresden e.V. - nicht öffentlich

Hinweis: Das Datenmaterial für die vorgenannten Auswertungen wurde aufgrund seines Umfangs nicht beigelegt. Bei Bedarf kann eine Einsichtnahme durch die Stadträtinnen und Stadträte im Bürgermeisteramt, Sachgebiet Stadtratsangelegenheiten erfolgen.