

Vorlage Nr.: V2760/18
Datum: 4. Dezember 2018

Vorlage

Beratungsfolge	<i>Plandatum</i>		
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	27.11.2018	nicht öffentlich	zur Information
Ältestenrat	03.12.2018	nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Sicherheit (Eigenbetrieb IT- Dienstleistungen)	07.01.2019	nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Ausschuss für Wirtschaftsförderung	16.01.2019	nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Sicherheit (Eigenbetrieb IT- Dienstleistungen)	28.01.2019	nicht öffentlich	beratend (federführend)
Stadtrat	14.02.2019	öffentlich	beschließend

Zuständig: GB Ordnung und Sicherheit

Gegenstand:

Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2019

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat beschließt die Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2019.

bereits gefasste Beschlüsse:

keine

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 Artikel 3 des Gesetzes vom 5. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 658) 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 Landeshauptstadt 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 Obergerichtes (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 bis 18 Uhr zuzulassen, darüber hinausgehende Ausnahmen jedoch nicht. Zudem beauftragte der Stadtrat den Oberbürgermeister, ein externes Rechtsgutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit dieses 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 wird folgender Termin in den Verordnungs-entwurf aufgenommen:

Sonntag, der 8. Dezember 2019 aus Anlass des 585. Dresdner Striezelmarktes – Weihnachtsstadt Dresden.

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.

Folgende Stellungnahmen zu diesem Termin gingen nach einer entsprechenden Abfrage ein: Die Vertreter des Handelsverbandes, des Citymanagement Dresden e. V., des Tourismusverbandes sowie der IHK Dresden sprechen sich für zwei verkaufsoffene Sonntage am 2. und 4. Advent aus.

Die Vertreterin der Gewerkschaft ver.di begrüßt die Entscheidung nur eines stadtweiten verkaufsoffenen Sonntages im Jahr 2019, wendet sich jedoch gegen die Öffnungsmöglichkeit von Verkaufsstellen im gesamten Stadtgebiet. Dies ginge zu Lasten der Innenstadt. Zudem solle die Veranstaltungsfläche deutlich über der Verkaufsfläche liegen.

Die Vertreter der Katholischen Kirche teilten wie in den Vorjahren mit, dass sie grundsätzlich gegen die Missachtung des Sonntagsgebotes sind. Welcher Sonntag dafür in Betracht gezogen werde, sei grundsätzlich ohne Belang.

Auch die Evangelische Kirche setzt sich für den weitestgehenden Erhalt des Sonntages als Feiertag und als Tag der Arbeitsruhe ein. Es werde jedoch akzeptiert, dass es sich in der konkreten Ausgestaltung um einen politischen Prozess handelt, in dem ein Konsens aus unterschiedlichen Interessen gefunden werden muss.

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 Touristinnen und Touristen – 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 „Weihnachtsstadt“. So ist in der offiziellen Broschüre zur Weihnachts- und Winterzeit in Dresden und der Region beispielsweise auch der Weihnachtsmarkt am Körnerplatz außerhalb des Innenstadtbereiches 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 Landeshauptstadt 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 und 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 und Besucher durchgeführt. Dabei stammten nur 30 Prozent der Besucherinnen und 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 Besucherinnen und Besucher 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 und in den Jahren 2015 und 2016 leicht rückläufig waren, haben sie in 2017 ihren Höhepunkt erreicht. So wurden 425 826 Übernachtungsgäste im Dezember 2016 ermittelt, in 2017 sogar 453 808.

d) Umsetzung der neuen Vorgaben der Rechtsprechung

Aufgrund der neueren 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 VGH 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, SächsOVG vom 31. August 2017, Az.: 3C 9/17 und vom 15. März 2018, Az.: 3B 82/18 zit. nach Juris).

Durch die Ladenöffnung kann der Charakter des Tages in besonderer Weise werktäglich 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 so 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 AZ:8 CN 2/14, OVG NRW vom 15. August 2016, Az.: 4 B 887/16, Rn. 35 zit. nach Juris).

Entsprechend der bislang ergangenen Gerichtsurteile bleibt es grundsätzlich dem Ordnungsgeber überlassen, worauf die Prognose darüber, wie sich die zugelassene Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen auf den Charakter der betroffenen Sonntage auswirkt, gestützt wird. Die Prognose kann durch eine Abschätzung der Besucherzahlen nach ihrer ungefähren Größenordnung untersetzt werden.

Das SächsOVG hat sich in seinem oben genannten Beschluss vom 31. August 2017 dahin gehend geäußert, dass die Gemeinde sich im Vorfeld des Normerlasses vergewissern muss, wie sich die von ihr zugelassene Öffnung von Verkaufsstellen auf den Charakter der hiervon betroffenen Sonntage auswirken wird. Es muss dabei sichergestellt sein, dass die öffentliche Wirkung einer an einem Sonntag stattfindenden Anlassveranstaltung gegenüber der werktäglichen Geschäftigkeit der Öffnung von Verkaufsstellen im Vordergrund steht. Dabei bleibt es grundsätzlich der Gemeinde überlassen, worauf sie die von ihr anzustellende Prognose stützt. Hierbei sind die zu erwartenden Besucherströme von Bedeutung, die durch die Anlassveranstaltung ausgelöst werden, als auch diejenigen, die mit der Öffnung von Verkaufsstellen verbunden wären. An solche Erhebungen sind jedoch keine strengen Anforderungen zu stellen. Ausreichend ist, wenn sie zu einer groben Abschätzung der Besucherströme tauglich sind und damit nachvollziehbare Anhaltspunkte in Bezug auf die prägende Wirkung liefern können (SächsOVG, a. a. O., Rz. 43, 45).

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.

Eine Erhebung belastbarer Zahlen über das voraussichtliche Käuferaufkommen kann nur dann unterbleiben, sofern das Überwiegen der öffentlichen Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung auch auf mittlere und lange Sicht offensichtlich feststeht (Bayrischer VG, a. a. O., Rz. 37 f.).

Das Gutachten von Herrn Professor Dr. Rozek kommt jedoch 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.

Dementsprechend wurden in der vorliegenden Entscheidungsvorlage Zahlen aufbereitet, zum einen über die Anzahl der Besucher auf den Weihnachtsmärkten (siehe dazu Punkt [1]) und zum anderen über vorhandene Kundenfrequenzen an einzelhandelsrelevanten Standorten (siehe dazu Punkt [2]). Diese Zahlen wurden miteinander verglichen (siehe Punkt [3]).

(1) Prognose zu den Besucherzahlen der anlassgebenden Veranstaltungen

aa) Vorgehensweise

Im Folgenden wurden die Besucherzahlen der größten thematischen Weihnachtsmärkte ermittelt (Anlage 3 a). Die Prognose beruht auf einer Berechnung der Besucherzahlen der anlassgebenden Veranstaltung „Striezelmarkt – Weihnachtsstadt Dresden“ auf der Grundlage der vorhandenen Daten über die Marktflächen. Um die Zahlen auf Plausibilität zu prüfen, wurde ein Abgleich mit Angaben der Veranstalter vorgenommen. Im Stallhof wurden Besucherzahlen an den Adventswochenenden durch Zählungen an den Eingangsportalen ermittelt und vom Veranstalter zur Verfügung gestellt. Die für den Stallhof angesetzte Zahl von 6 218 Besucherinnen und Besuchern wurde aus den vom Veranstalter gemeldeten Durchschnitts-Besucherzahlen am jeweiligen 2. Advent der Jahre 2012 bis 2015 ermittelt, um verzerrte Ergebnisse, z. B. aus Witterungsgründen zu vermeiden. Aktuellere Daten liegen nicht vor.

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 und 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 152 552 Besucherinnen und Besuchern in der Zeit der geöffneten Geschäfte von 12 bis 18 Uhr. 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 Verordnungsbereichs 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 Käuferinnen und Käufer wieder, 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, der typischerweise an einem Samstag das Zentrum einer Großstadt zu Einkaufszwecken aufsucht (VGH München, Rz. 41, 42). Auch in verschiedenen anderen obergerichtlichen Entscheidungen wurde diese Vorgehensweise zur Ermittlung des potenziellen Käuferaufkommens bestätigt (z. B. OVG NRW vom 5. Mai 2017, Az. 4 B 520/2017).

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 den 170 wichtigsten Einzelhandelsstandorten 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/April in der Zeit von 13 bis 16 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 7 170 Passantinnen und Passanten pro Stunde im Durchschnitt der letzten drei Jahre für den Zählpunkt Prager Straße – unter Berücksichtigung der Zählungen beider Unternehmen – ermittelt (Anlage 3 b). Des Weiteren wurde ein Durchschnittswert von 3 438 Passantinnen und Passanten pro Stunde für den Zählpunkt Schloßstraße ermittelt. Addiert man beide Werte analog der Vorgehensweise des VGH München, ist von einem Aufkommen von 10 607 Passantinnen und Passanten pro Stunde für den Bereich der Innenstadt auszugehen.

Hochgerechnet auf sechs verkaufsoffene Stunden ergibt sich in Summe ein Passantenaufkommen in Höhe von 63 643 Passantinnen und Passanten.

Aus der undifferenzierten Erfassung von Passantinnen und Passanten lassen sich nur eingeschränkt Rückschlüsse auf die Zahl der Kaufinteressentinnen und 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 und Passanten mit Zielen außerhalb des „nur Shoppens“ herauszurechnen. Entsprechende Abschläge hat auch das OVG NRW in seiner Entscheidung vom 5. Mai 2017, Az. 4 B 520/2017 anerkannt.

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 Abschlüsse ist eine Zahl von 42 664 Nur-Kaufinteressentinnen und Nur-Kaufinteressenten ermittelt worden.

cc) Erwartete Kundenzahlen

Andererseits kann zur Abschätzung der Kundenzahlen auch auf Befragungen und Erfahrungswerte der Ladeninhaberinnen und Ladeninhaber zu den an Werktagen üblichen Besucherzahlen zurückgegriffen werden, so z. B. SächsOVG, Beschluss vom 15. März 2018, Az.: 3 B 82/18, Rn 17 unter Verweis auf SächsOVG, Urteil vom 31. August 2017, Az.: 3 C 9/17.

Dementsprechend hat der City-Management Dresden e. V. über eine Befragung der großen Einkaufszentren und -galerien sowie der größten Läden bzw. teilweise durch Schätzung das Kundenaufkommen an einem verkaufsoffenen Sonntag in der Innenstadt ermittelt. Addiert man die erwarteten Kundenzahlen der befragten 18 größten Center und Geschäfte in der Innenstadt, sind danach ca. 123 500 Kunden zu erwarten. Untersuchungen zum Einkaufsverhalten von Innenstadtbesuchern haben gezeigt, dass die meisten Einkäuferinnen und Einkäufer fünf und mehr Geschäfte aufsuchen. Nur eine Minderheit der Einkäuferinnen und Einkäufer sucht lediglich ein bis zwei Geschäfte auf. 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 27 400 Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten für die Innenstadt an einem verkaufsoffenen Sonntag in der Zeit von 12 bis 18 Uhr ermittelt. Die nach der unter Punkt aa) dargestellten Methode der nach Passantenzahlen ermittelten Kundenströme erscheinen damit auch plausibel.

Für den einzelhandelsrelevantesten Standort in der Dresdner Neustadt mit Hauptstraße und Barockviertel ist nach der Aufstellung des City-Management Dresden e. V. mit ca. 7 500 Kundinnen und Kunden zu rechnen. Passantenzählungen im Auftrag des Stadtplanungsamtes aus dem Jahr 2016 im Bereich der Hauptstraße und der Königstraße bestätigen diese Größenordnung. Diese Zahl erscheint damit plausibel.

Außerhalb des eigentlichen Innenstadtkerns ist die Zahl der Passantinnen und Passanten in den Einzelhandelszentren weitaus geringer als in den Innenstadtlagen. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten in den Dresdner Außenbezirken bis auf die Ausnahmen Elbepark und Kaufpark Nickern nicht wesentlich ins Gewicht fällt. 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 City-Management Dresden e. V. seien die Kundenzahlen an verkaufsoffenen Sonntagen sogar erfahrungsgemäß geringer als im vergleichbaren Zeitraum an Samstagen. Zudem nutzen zahlreiche kleinere Geschäfte auf Dresdner Einkaufsstraßen nicht den verkaufsoffenen Sonntag. Ohnehin befindet sich ein Drittel aller Läden in der Innenstadt und vor allem dort konzentriert sich am verkaufsoffenen Sonntag das Käuferaufkommen. Unter Berücksichtigung der vorliegenden Daten zum Kundenaufkommen der beiden vorgenannten großen Einkaufscenter in den Außenbezirken (ca. 55 000), den 7 500 Kundinnen und Kunden in der Dresdner Neustadt und einer geschätzten Zahl von weiteren maximal 5 000 Kundinnen und Kunden in sonstigen Geschäften ist von einer Größenordnung von maximal ca. 67 500 Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten

ten im Stadtgebiet außerhalb des Innenstadtkerns am verkaufsoffenen Sonntag in der Zeit von 12 bis 18 Uhr auszugehen, siehe Anlage 3 b. Für das gesamte Stadtgebiet werden somit maximal etwa 110 000 Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten ermittelt.

(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 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 110 000 übersteigt. Auch unter Berücksichtigung des gesamten Stadtgebiets übertrifft die Zahl der Weihnachtsmarktbesucherinnen und Weihnachtsmarktbesuchern bei der angestellten Betrachtung die Zahl der Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten noch um ca. 42 500 (Anlage 3 c).

Selbst, wenn keine Abschläge bei den Passantenzahlen gemacht würden, d. h. alle gezählten Passantinnen und Passanten als „Nur-Einkäufer“ gewertet würden, würde die Zahl der Weihnachtsmarktbesucherinnen und Weihnachtsmarktbesuchern diese immer noch um 21 500 übertreffen.

Bei der analogen Vorgehensweise durch den VGH München (Urteil s. o.) kam folgendes Größenverhältnis heraus: Ca. 40 000 Kundinnen und 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 und Besuchern gleichzeitig besucht. Verglichen mit den 40 000 potenziellen Kundinnen und Kunden sah das Gericht die Relation nicht mehr gewahrt. Demnach muss die Zahl der Personen, die das vom Bereich der Ladenöffnung erfasste Gebiet pro Stunde im Durchschnitt ausschließlich zum Einkaufen aufsuchen auf Dauer geringer sein, als der Besucherstrom zur anlassgebenden Veranstaltung.

Die Situation in Dresden lässt sich im Hinblick auf die Zahl der Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten nicht mit Münchener Verhältnissen vergleichen. Schon allein drei Einkaufsstraßen in der Münchener Innenstadt rangieren mit Passantenzahlen zwischen 7 865 und 14 390 im Rang vor der passantenstärksten Einkaufsmeile in Dresden, der Prager Straße mit 7 760 Passantinnen und Passanten (bzw. 6 435 im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2018). Die Prager Straße belegt dabei Rang 17 (Quelle: JLL-News, Passantenfrequenzzählung 2018: Die 25 meistbesuchten Einkaufsmeilen Deutschlands, Durchschnitt 2009 bis 2018). 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 c). Angesichts steigender Touristenzahlen im Dezember ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend auch in Zukunft weiter abzeichnet.

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 2017; Vgl.größe jeweils IV. Quartal, zum 31. Dezember 2017 Bestand 12 050). 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 Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten übersteigen wird. Dies liegt schon in der ermittelten Differenz von 42 500 Besucherinnen und 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.

aa) Reisebusankünfte

Der außergewöhnliche Besucheransturm in der Adventszeit kann beispielsweise 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. Eine aktuellere Erhebung liegt nicht vor. 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.

bb) Verkehrszählungen

Zudem wurde untersucht, ob das Verkehrsaufkommen an verkaufsoffenen Sonntagen im Advent höher ist als an nicht verkaufsoffenen Sonntagen im Advent. Auch dies kann ein Indikator dafür sein, wie sich die zugelassene Öffnung von Verkaufsstellen auf den Charakter der hiervon betroffenen Sonntage auswirkt.

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 zwei Jahren vorgenommen. Die stichprobenhafte Auswahl erfolgte einerseits in der Innenstadtlage wegen der dort vorhandenen Einkaufsmöglichkeiten und Weihnachtsmärkte und andererseits in der Randlage aufgrund 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 ein verkaufsoffener Sonntag (4. Dezember 2016) sorgte an der Pegelzählstelle Carolabrücke in stadtauswärtiger Richtung für Spitzenwerte selbst im Vergleich zu Samstagen. Im Vergleich zu anderen Sonntagen im Advent 2016 waren hier rund 900 Fahrzeuge in den sechs verkaufsoffenen Stunden mehr unterwegs, pro Stunde also ca. 150 PKWs. Heruntergerechnet auf die Minute wären dies nur zwei bis drei PKWs, was öffentlich kaum wahrnehmbar sein dürfte. Betrachtet man die Werte der ausgewählten Pegelzählstellen, wird auch die Tendenz erkennbar, dass an Samstagen ein höheres Verkehrsaufkommen als an Sonntagen nachweisbar war. Es 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 Wochentage 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.

Mit vorgenannten Untersuchungen kann daher prognostiziert werden, dass der prägende Charakter der Anlassveranstaltungen der Weihnachtsstadt Dresden auch im Fall der Öffnung von Verkaufsstellen erhalten bleibt und der Öffnung der Verkaufsstellen lediglich Annexcharakter zukommt.

Auch die Dresdner Verkehrsbetriebe verzeichnen stark erhöhte Fahrgastzahlen im Advent. Entsprechenden Pressemitteilungen zufolge transportieren die DVB mit 700 000 Fahrgästen im Advent rund 150 000 Fahrgäste mehr als an normalen Werktagen. In dieser Zeit werden daher Zusatzbahnen eingesetzt, um den hohen Fahrgastzahlen gerecht zu werden. Zudem wird eine zusätzliche Straßenbahnlinie von einem eigens eingerichteten Park+Ride-Parkplatz an der Flutrinne zum Postplatz eingesetzt, um die Innenstadt vom Verkehr zu entlasten.

cc) Wirkung des Vermarktungskonzepts „Weihnachtsstadt Dresden“

Die Besucherrelation ist jedoch nur ein Kriterium, das zwar in der Regel, nicht aber stets ausschlaggebend dafür ist, ob die öffentliche Wirkung der Veranstaltung oder die typisch werktägliche Geschäftigkeit der Ladenöffnung im Vordergrund steht (OVG NRW, 4. Senat, Beschluss vom 7. Dezember 2017, Az. 4 B 1538/17). Aufgrund besonderer Umstände kann eine Veranstaltung den Sonntag ggf. selbst dann in spezifischer Weise prägen, wenn sie für sich genommen keinen größeren Besucherstrom auslöste, als er allein wegen der Ladenöffnung zu erwarten wäre. Es kommt daher immer auf eine Gesamtbetrachtung an.

Auch der reine Vergleich von Verkaufsflächen mit Veranstaltungsflächen, wie hier von der Vertreterin der Gewerkschaft ver.di vorgetragen, kann nur ein Indiz von vielen sein, die letztlich in eine Gesamtschau der Umstände für die zu erstellende Prognose einfließen. Der reine Flächenvergleich würde nahezu immer dazu führen, dass in Innenstädten von Großstädten mehr Verkaufsfläche als Veranstaltungsfläche vorhanden ist. Grund dafür ist, dass in den Zentren der Großstädte oftmals eine enorme Anhäufung von Einzelhandelsbetrieben vorliegt, die ganzjährig erhebliche Kundenströme anziehen. Das bedeutet jedoch in der Folge, dass dann verkaufsoffene Sonntage überhaupt nicht mehr zugelassen werden könnten. Dies widerspräche wiederum den Vorstellungen des Gesetzgebers. (vgl. auch OVG NRW vom 7. Dezember 2017, Az.: 4 B 1538/17).

Folgende Umstände sprechen ebenfalls dafür, dass in der Adventszeit die Weihnachtsmärkte und -veranstaltungen den Charakter dieser Zeit und damit auch des verkaufsoffenen Sonntags prägen, auch wenn unbestritten eine Vielzahl von Käuferinnen und Käufern unterwegs ist:

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 Besucherinnen und Besuchern in jedem Jahr einen großen Hype in der Weihnachtszeit gibt, und zwar über mehrere Wochen und nicht nur anlässlich verkaufsoffener 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.

Für den 2. Adventssonntag ist nach den dargestellten Umständen im Rahmen der gebotenen Gesamtbetrachtung nicht zweifelhaft, dass der Besuch der Weihnachtsmärkte sowie der weiteren Adventsveranstaltungen gegenüber der typisch werktäglichen Ladenöffnung im Vordergrund steht und letztere dem Grunde nach nur eine geringe prägende Wirkung entfaltet. Dies ist der Weihnachtskampagne „Dresden – Die Weihnachtsstadt“ und den Besonderheiten im Advent geschuldet, wonach die Weihnachtsmärkte nicht zuletzt wegen der ihnen wesenseigenen Bindung an die Adventszeit sowie der hervorgerufenen Sinneseindrücke – Lichter, Gerüche, weihnachtliche Musik – in spezifischer Weise geeignet sind, die innerstädtische Atmosphäre und damit auch den Charakter des Sonntags in besonderer Weise zu prägen (so im Ergebnis OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Juni 2018, Az.: OVG 1 A 1.17 unter Verweis auf OVG NRW, Beschluss vom 7. Dezember 2017, Az.: 4 B 1538/17). Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Zahl der Weihnachtsmarktbesucherinnen und Weihnachtsmarktbesucher am verkaufsoffenen Adventssonntag im Verhältnis zur Einwohnerzahl Dresdens rund ein Drittel beträgt.

(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.

Laut der 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 (453 808) würden also mehr als 200 000 Besucherinnen und 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 2019 – V2761/18). Insofern unterscheidet sich die sächsische Vorschrift auch von den Regelungen des Ladenschlussgesetzes.

Eine Begrenzung auf bestimmte Straßenzüge oder den Stadtbezirksamtsbereich 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 außerhalb der Dresdner Altstadt übernachten, wird die Erstreckung der Verordnung auf das gesamte Stadtgebiet – auch unter Berücksichtigung der neuen Rechtsprechungsvorgaben – als geboten angesehen.

Auch das Gutachten von Herrn Professor Dr. Rozek führt dazu 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. 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. Zudem sind viele Geschäfte nicht „branchenrein“. Diese dürften dann nur einige ihrer Produkte verkaufen und andere (weil z. B. nicht Weihnachts- oder Winterware) wiederum nicht. Dies würde in der Praxis zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten führen.

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. Das VG Düsseldorf hat hierzu in seiner Entscheidung vom 8. März 2018, Az.: 3 L 588/18 ausgeführt, dass die dortige einzige Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags im ersten Halbjahr schon dafür spräche, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis beachtet worden sei.

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

e) Interessenabwägung

Die Entscheidung zur Aufnahme der vorliegenden Termine 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 weitest gehenden 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.

Andererseits hat der sächsische Gesetzgeber bei der Regelung besonders die an den Adventssonntagen stattfindenden traditionellen Weihnachtsmärkte als besonders bedeutende Ereignisse für Sonntagsöffnungen im Blick gehabt. Das besonders auf die Weihnachtszeit ausgerichtete Kunstgewerbe und -handwerk rund um die Erzgebirgsregion sollte demnach auch wirtschaftlich Berücksichtigung finden können. So spiegelt sich im Handelsangebot der hiesigen Läden wie auch der Märkte – 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.

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 Hin-

tergrund 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.

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 2019 – öffentlich
Anlage 2	Tabelle: Übernachtungszahlen in Dresden im Dezember in den Jahren 2001 bis 2017 – öffentlich
Anlage 3 a	Ermittlung Besucheraufkommen – nicht öffentlich
Anlage 3 b	Passantenzählungen Innenstadt – nicht öffentlich
Anlage 3 c	Vergleich von Besucherzahlen der Weihnachtsmärkte mit den Kundenzahlen der offenen Läden – nicht öffentlich
Anlage 4	Gesamtaufkommen an Reisebussen (aus 2013) – nicht öffentlich

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

Dirk Hilbert