

Vorlage Nr.: V0474/20  
Datum: 13. August 2020

## Vorlage

<b>Beratungsfolge</b>	<i>Plandatum</i>		
Dienstberatung des Oberbürgermeisters	11.08.2020	nicht öffentlich	zur Information
Ältestenrat	17.08.2020	nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Sicherheit (Eigenbetrieb IT- Dienstleistungen)	07.09.2020	nicht öffentlich	1. Lesung (federführend)
Ausschuss für Wirtschaftsförderung	16.09.2020	nicht öffentlich	beratend
Ausschuss für Allgemeine Verwaltung, Ordnung und Sicherheit (Eigenbetrieb IT- Dienstleistungen)	28.09.2020	nicht öffentlich	beratend (federführend)
Stadtrat	15.10.2020	öffentlich	beschließend

**Zuständig: GB Ordnung und Sicherheit**

### **Gegenstand:**

Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten von Verkaufsstellen an  
Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2021

### **Beschlussvorschlag:**

Der Stadtrat beschließt die Verordnung der Landeshauptstadt Dresden über das Offenhalten  
von Verkaufsstellen an Sonntagen aus besonderem Anlass im Jahr 2021.

**bereits gefasste Beschlüsse:**

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 (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: keine

**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 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 bis 18 Uhr zuzulassen, darüber hinaus gehende Ausnahmen jedoch nicht. Mit Datum vom 12. Dezember 2019 beschloss der Stadtrat zwei verkaufsoffene Sonntage für das Jahr 2020, und zwar den zweiten und vierten Adventssonntag und wich insofern von seiner erklärten Absicht ab. Aufgrund der aktuellen besonderen Situation im Zusammenhang mit der Corona-Krise wird deshalb der vierte Adventssonntag als zusätzliche Öffnungsmöglichkeit im Rahmen der Maßnahmen zur Wirtschafts- und Strukturförderung vorgeschlagen.

Im Jahr 2016 beauftragte der Stadtrat den Oberbürgermeister, ein externes Rechtsgutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit dieses Vorhabens unter Beachtung des Urteils des Bundesverfas-

sungsgerichts 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.

Folgende Termine wurden in den Verordnungsentwurf aufgenommen:

Sonntag, der 5. Dezember 2021 aus Anlass des 587. Dresdner Striezelmarktes – Weihnachtsstadt Dresden

und

Sonntag, der 19. Dezember 2021 aus Anlass des 587. Dresdner Striezelmarktes – Weihnachtsstadt Dresden

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

Folgende Stellungnahmen zu diesem Termin gingen nach einer entsprechenden Abfrage ein: Die Vertreterinnen und Vertreter des Handelsverbandes, des City-Management Dresden e. V., des Tourismusverbandes Dresden e. V. sowie der IHK Dresden sprechen sich für zwei verkaufsoffene Sonntage am zweiten und vierten Advent aus. Zudem besteht grundsätzlich der Wunsch für zwei weitere stadtweite verkaufsoffene Sonntage. Geeignete Anlässe wurden hierfür jedoch nicht benannt.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Gewerkschaft ver.di sprechen sich entschieden gegen den zweiten verkaufsoffenen Sonntag am vierten Advent aus. Dieser bedeute für die Kolleginnen und Kollegen im Handel eine besondere Belastung. Die bisherige Verfahrensweise, nur einen stadtweiten verkaufsoffenen Sonntag zuzulassen, wurde bislang von ver.di geduldet.

Die Katholische Kirche kritisiert wie in den Vorjahren, die Missachtung des Ruhegebotes am Sonntag. Welcher Sonntag dafür in Betracht gezogen werde, sei grundsätzlich ohne Belang. Der Sonntag sei auch jenseits religiöser Pflichten als Ruhetag bestimmt.

Auch die Evangelische Kirche setzt sich für den weitestgehenden Erhalt des Sonntages als Feiertag und als Tag der Arbeitsruhe ein. Eine Ausweitung der Ladenöffnungszeiten auf den Sonntag wird grundsätzlich nicht befürwortet. 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 Sächsischen 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 Sächsischen Verfassungsgerichtshof (SächsVerfGH) vom 21. Juni 2012 bestätigt, hat jede Gemeinde im Hinblick auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zu prüfen und abzu-

wägen, 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 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 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 des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen durchschnittlich zwei Tage, wobei das Wochenende bevorzugt wird.

Die insgesamt positive Entwicklung der Übernachtungszahlen im Dezember (Tabelle siehe Anlage 2) in den letzten Jahren steht mit der gezielten Vermarktung des Striezelmarktes und der Weihnachtsstadt in Verbindung. Damit kann sich der Monat Dezember mit den Topreisemonaten vergleichen, die im Mai/Juni im Regelfall die höchsten Besucherzahlen vermerken. Nachdem diese in den Vorjahren stetig angestiegen und in den Jahren 2015 und 2016 leicht rückläufig waren, haben sie im Dezember 2019 ihren Höhepunkt erreicht. So wurden 460 583 Übernachtungsgäste im Dezember 2018 ermittelt, in 2019 sogar 491 467.

#### 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 sowie vom 13.11.2019, Az.: 6 C 7/19 Juris, BVerwG vom 12. Dezember 2018, Az.: 8 CN 1/17, Juris, Rz. 26). Auch in den aktuellsten Urteilen hat das Bundesverwaltungsgericht am 20. Juni 2020 seine bisherige Auffassung dazu bekräftigt (siehe dazu Az.: BVerwG 8 CN 1.19 und BVerwG 8 CN 3.19).

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 (siehe dazu Urteile BVerwG vom 11. November 2015, Az.: 8 CN 2/14, OVG NRW vom 15. August 2016, Az.: 4 B 887/16, Rn. 35 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 dahingehend 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 sowohl die zu erwartenden Besucherströme von Bedeutung, die durch die Anlassveranstaltung ausge-

löst 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). Das BVerwG hat dies im Revisionsverfahren mit Urteil vom 12. Dezember 2018, Az.: 8 CN 1/17, Rz. 21, 22 Juris bestätigt.

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 VGH, 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*“ bzw. nicht automatisch 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 Besucherinnen und 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 Veranstalterinnen und 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 ange setzte Zahl von 5 413 Besucherinnen und Besuchern wurde aus den vom Veranstalter gemeldeten Besucherzahlen ermittelt.

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 und -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 Advents-

sonntag an. Es ist daher davon auszugehen, dass die ermittelte Besucheranzahl der Weihnachtsmärkte an den verkaufsoffenen Sonntagen im 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 151 040 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 wider, die sich während der Erhebungszeiträume in den vier Straßen aufgehalten haben, da im Rahmen dieser Zählung undifferenziert Passantinnen und 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 könnte, 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 7 176 Passantinnen und Passanten pro Stunde 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 3 013 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 10 189 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 61 135 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 ausschließlich als potentielle Käuferin und als potentieller Käufer 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 41 676 Nur-Kaufinteressentinnen und Nur-Kaufinteressenten ermittelt worden.

Diese Größenordnungen bestätigen auch tagaktuelle Daten zu Passantenfrequenzen für den Bereich der Prager Straße, die seit dem Jahr 2019 auf der Internetseite hystreet.com veröffentlicht werden. Durch das Unternehmen werden rund um die Uhr Passantenfrequenzen in innerstädtischen Einzelhandelslagen gemessen. In Dresden betrifft dies aktuell einen Zählpunkt an der Prager Straße (Nord). Hier wurden am verkaufsoffenen Sonntag 2019 (8. Dezember) 59 751 Passantinnen und Passanten gezählt. Im Zeitraum der Ladenöffnung von 12 Uhr bis 18 Uhr haben insgesamt 38 904 Passantinnen und Passanten den Zählpunkt passiert. Bei dieser Zahl ist zu berücksichtigen, dass zeitgleich der Weihnachtsmarkt an der Prager Straße stattfand sowie auch weitere Weihnachtsmärkte, die ebenfalls zum Ziel der Passantinnen und Passanten gehören dürften.

Gleichwohl konnte festgestellt werden, dass der verkaufsoffene Sonntag im Jahr 2019 zwar der passantenstärkste Adventssonntag war, jedoch der vierte Advent mit 56 338 ebenfalls sehr hohe Passantenfrequenzen aufwies, obwohl dies kein verkaufsoffener Sonntag war.

Die beiden anderen Adventssonntage wiesen zwar mit 40 499 (erster Advent) und 41 343 Passantinnen und Passanten (dritter Advent) ein deutlich geringeres Passantenaufkommen auf. Im Vergleich zu einem Sonntag im November außerhalb der Adventszeit (dritter November 2019 mit 13 865 Passanten ganztägig) waren jedoch ca. dreimal so viele Passantinnen und Passanten unterwegs.

Dies zeigt, dass ein Großteil der Passantinnen und Passanten an den Adventssonntagen ganz offenbar die Weihnachtsmärkte im Stadtgebiet als Anlaufpunkt wählt, da Einkaufsmöglichkeiten an diesen Tagen nicht zur Verfügung stehen. Ausgehend von diesen Daten kann angenommen werden, dass aufgrund der zahlreichen Besucherinnen und Besucher des Weihnachtsmarktes Prager Straße offenbar nur wenige Passantinnen und Passanten als Nur-Einkäuferinnen und Nur-Einkäufer anzusehen sind.

Um hier auf belastbare Daten zurückgreifen zu können, wird diese Methode in den Folgejahren verstärkt in die Ermittlung der Kundenzahlen einbezogen. Um aktuell jedoch mögliche Sondereffekte auszuschließen, fanden die Zahlen zwar Berücksichtigung, sind jedoch nicht alleinige Grundlage der Ermittlung. Im Ergebnis bestätigen diese Zählungen die hier festgestellten Größenordnungen der Passantenzahl.

#### 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 größten Center und Geschäfte in der Innenstadt, sind danach etwa 127 000 Kunden zu erwarten. Untersuchungen zum Einkaufsverhalten von Innenstadtbesuchern haben gezeigt, dass die meisten Einkäufer fünf und mehr Geschäfte aufsuchen. Nur eine Minderheit der 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 28 200 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 etwa 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 Größenord-

nung. 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-Managements 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, in deren Bereich sich vor allem am verkaufsoffenen Sonntag das Käuferaufkommen konzentriert.

Unter Berücksichtigung der vorliegenden Daten zum Kundenaufkommen der beiden vorgenannten großen Einkaufscenter in den Außenbezirken (ca. 42 000), 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 etwa 54 500 Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten 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 96 000 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 mit den ermittelten zu erwartenden Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten zeigt, dass die Zahl der Besucherinnen und Besucher der Weihnachtsmärkte (151 040) die Zahl der Besucherinnen und Besucher, die allein wegen einer Öffnung der Verkaufsstellen in die Innenstadt kämen (41 676), um etwa 110 000 übersteigt. Auch unter Berücksichtigung des gesamten Stadtgebiets übertrifft die Zahl der Weihnachtsmarktbesucherinnen und Weihnachtsmarktbesucher bei der angestellten Betrachtung die Zahl der Kaufinteressentinnen und Kaufinteressenten noch um etwa 55 000, siehe Anlage 3 c.

Selbst, wenn keine Abschläge bei den Passantenzahlen gemacht würden, d. h. alle gezählten Passantinnen und Passanten als „Nur-Einkäuferinnen und Nur-Einkäufer“ gewertet würden, würde die Zahl der Weihnachtsmarktbesucherinnen und Weihnachtsmarktbesucher diese immer noch um rund 35 000 übertreffen.

Bei der analogen Vorgehensweise durch den VGH München (Urteil s. o.) kam folgendes Größenverhältnis heraus: Rund 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 Münchner 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 viertes Quartal. Zum 31. Dezember 2019 lag der Bestand nur bei 11 927).

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 55 000 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 ermittelt.

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 (siehe 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 ersten verkaufsoffenen Sonntag (8. Dezember 2013) nur unwesentlich darüber.

Der deutliche Rückgang der Reisebusse am zweiten 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. 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 drei Jahren vorgenom-

men. 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 generell durch erhöhtes Verkehrsaufkommen von sonstigen Sonntagen wesentlich unterscheiden. Soweit im Vergleich zu anderen Sonntagen an einzelnen Pegelzählstellen in den sechs verkaufsoffenen Stunden mehr Fahrzeuge unterwegs waren, wären dies heruntergerechnet auf die Minute nur maximal sechs 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.

Es konnte dagegen durch die vorgenommenen Auswertungen der letzten Jahre nicht belegt werden, dass verkaufsoffene Sonntage nochmals den ohnehin bestehenden öffentlich wahrnehmbaren Charakter erhöhen bzw. die durch die Adventsveranstaltungen verursachte öffentliche Wirkung überwiegt.

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 kann nur ein Indiz von vielen sein, die letztlich in eine Gesamtschau der Umstände für die zu erstellende Prognose ein-

fließen. 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 widerspricht 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:

Laut der Brandmeyer Markenstudie 2015 sind die drei wichtigsten Markenkernere Dresdens für Touristinnen und Touristen:

- seine Eigenschaft als „schöne Stadt mit großer Geschichte“,
- seine Sehenswürdigkeiten sowie
- sein vielfältiges Kultur- und Freizeitangebot (Brandmeyer 23 - 24, 28 - 29)<sup>1</sup>

Während diese Markenkernere mit Angeboten über das gesamte Jahr in Dresden erlebbar sind, bietet die Vorweihnachtszeit in Dresden Erlebnisse, die nur in dieser Zeit exklusiv verfügbar sind. Dresden wird daher überregional auch als Weihnachtsstadt wahrgenommen.

Der Striezelmarkt ist national und international bekannt und steht Pars pro Toto für die beliebtesten (vor-)weihnachtlichen Angebote der Stadt, darunter mehrere Weihnachtsmärkte im gesamten Stadtgebiet, vielfältige Kultur- und Freizeitangebote mit weihnachtlichem Thema, darunter Weihnachtsausstellungen, -theater und -konzerte. Das Zusammenspiel der Angebote aus dem Freizeit- und Kulturbereich, die geschmückte Stadt und die Atmosphäre, die vor allem durch die vielen Weihnachtsmärkte geprägt ist, sind ausschlaggebend für das hohe touristische Aufkommen im Dezember in Dresden.

Dagegen nimmt Einkaufen/Shopping laut der Tourismus Marketing Gesellschaft Sachsen als Reiseanlass für Übernachtungstouristinnen und -touristen in Dresden generell eine untergeordnetere Stellung ein. Nur für ein Prozent der Touristinnen und Touristen ist Shopping der wichtigste Reiseanlass. 15 Prozent der Touristinnen und Touristen ergänzen ihr Städteurlaubsprogramm in Dresden durch Shopping; ein Hinweis darauf, dass Shopping zwar als zusätzlicher Anreiz, jedoch nicht als überwiegender Anreiz für eine Städtereise nach Dresden gelten kann. Nach Einschätzung der Dresden Marketing GmbH hat Shopping als Reiseanlass für Tagesgäste einen höheren Stellenwert als für Übernachtungsgäste.

Wenn auch die amtliche Statistik keine Auskünfte zu den Reisemotiven der Gäste gibt, legen doch auch die statistischen Daten die Annahme nahe, dass Dresdens Angebote als Striezelmarkt- und Weihnachtsstadt einen hohen Stellenwert als Reiseanlass für Übernachtungsgäste an den Adventswochenenden einnehmen, wo hingegen Shopping ein untergeordneter Stellenwert zukommt.

Als ein Indikator dient der Vergleich der Dresdner Zimmerauslastung im Dezember mit der Zimmerauslastung anderer deutscher Städte: Im Dezember 2019 hatte Dresden im Deutschlandvergleich die höchste Belegungsrate (81,5 Prozent) - an zweiter Stelle Nürnberg mit 78,3 Prozent.

Damit lag die Zimmerauslastung im Dezember in Dresden 2,5 Prozent über dem Vorjahres-Dezember und 16 Prozent über dem Jahresmittel 2019. Während Shopping in vielen deutschen, insbesondere in den größeren Städten möglich ist, zeichnen sich die beiden Städte auf Platz eins und zwei durch ihre national und international bekannten Weihnachtsmärkte aus.

Ein weiterer Indikator ist der Vergleich der Übernachtungen in Dresden im Dezember mit den Übernachtungen in Dresden im Jahresdurchschnitt.

Im Dezember 2019 lag die Bettenauslastung in Dresden mit 66 Prozent 22 Prozent über dem Jahresmittel (Quelle Bettenauslastung: Statistisches Landesamt Sachsen). Die Zimmerbelegung lag mit 80 Prozent ebenfalls zehn Prozent über dem Jahresmittel (Quelle Zimmerbelegung: Basis STR Global). Taggenaue Auskünfte lassen sich der Tagesdatenanalyse mit Hilfe von Mobilfunkdaten entnehmen. Danach ist die Belegung üblicherweise von Sonntag bis Donnerstag niedriger als an den Wochenenden (Freitag und Samstag). Insofern ist laut der Dresden Marketing GmbH davon auszugehen, dass die Zimmerauslastung an den Adventswochenenden (Freitag und Samstag) 2019 in Dresden nahezu 100 Prozent betrug.

---

<sup>1</sup> Brandmeyer Markenstudie Dresden 2015, liegt der Dresden Marketing GmbH vor

Für Übernachtungstouristinnen und -touristen bedeutet dieser Umstand, dass sie für einen Aufenthalt an einem der Adventswochenenden in Dresden im Vergleich zu anderen Wochenenden einen bedeutend höheren Aufwand in Kauf nehmen (müssen). Dieser bemisst sich in höheren Preisen (ca. 1,5-fach für Übernachtungen im gesamten Stadtgebiet), in längeren Buchungs- und strengeren Stornierungsfristen. Da Shopping in Dresden das ganze Jahr über möglich ist und in der Adventszeit alle größeren Städte weihnachtliche Einkaufserlebnisse bieten, ist anzunehmen, dass nicht das Einkaufserlebnis allein Anlass für Übernachtungstouristen ist, diesen höheren Aufwand zu akzeptieren.

Nach Einschätzung der Dresden Marketing GmbH rechtfertigt vielmehr die Gesamtheit an Möglichkeiten (Dresden als Weihnachtsstadt, die Weihnachtsmärkte in Kombination mit Kulturangeboten und gegebenenfalls die Kombination mit der Erledigung von Weihnachtseinkäufen) den höheren Aufwand für einen Aufenthalt an einem der Adventswochenenden.

Nach alledem liegen starke Indizien vor, dass ein verkaufsoffener Sonntag nicht den Hauptausgangspunkt für den Reiseanlass für Übernachtungsgäste bietet, dass laut Mobilfunkdatenanalyse 2019 der Dresden Marketing GmbH am verkaufsoffenen Sonntag (8. Dezember 2019) zwar knapp sieben Prozent mehr Touristinnen und Touristen in der Stadt waren als im täglichen Jahresmittel 2019, dabei jedoch der Anteil an Übernachtungsgästen nur zwei Prozent über dem Schnitt lag.

Eine stärkere Motivation bietet ein verkaufsoffener Sonntag offenbar den Tagestouristinnen und -touristen. Sie lagen am verkaufsoffenen Sonntag 2019 elf Prozent über dem Jahresdurchschnitt. Auch hier gilt aber weiterhin die Annahme, dass nicht nur zum Zweck des Shoppings eine Tagesreise vor Weihnachten nach Dresden unternommen wird, sondern dass die besondere Weihnachtsatmosphäre der Stadt, verbunden mit dem Ziel eines (ggf. gemeinsamen) Weihnachtsbummels, den Hauptanlass für den Ausflug bietet.

Dagegen fehlen Gründe für die Annahme, dass ein verkaufsoffener Sonntag für Übernachtungstouristinnen und -touristen als (Haupt-)Reiseanlass dient. So unterscheiden sich die Preise für Übernachtungen an den Adventswochenenden untereinander nicht, auch wenn bereits im Vor-



feld bekannt ist, an welchem der Wochenenden ein verkaufsoffener Sonntag stattfindet (zum Beispiel gleicher Preis für Übernachtung im IBIS-Hotel an den Wochenenden 6. Dezember bis 8. Dezember 2019 und 13. Dezember bis 15. Dezember 2019 in Dresden).

Die ausgeführten Zusammenhänge können für Tagestouristinnen und -touristen anders gelagert sein. Es ist anzunehmen, dass eine Sonntagsladenöffnung einen gewissen Einfluss auf die Planungen von Tagesgästen hat. So erhält die Dresden Information GmbH gelegentlich Anfragen zu verkaufsoffenen Sonntagen von Gästen aus der Region (Umkreis von 100 km). Es ist allerdings ebenso anzunehmen, dass die Motivation von diesen Gästen, ihre Weihnachtseinkäufe an einem der Adventssonntage in Dresden erledigen zu wollen, mit dem Vorhaben, ein oder mehrere Kultur- und Freizeitangebote des vorweihnachtlichen Dresdens in Anspruch zu nehmen, verknüpft wird.

Für die Adventssonntage 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.

Weihnachtsmärkte sind wegen der ihnen wesenseigenen Bindung an die Adventszeit sowie der hervorgerufenen Sinneseindrücke durch Lichter, Gerüche oder weihnachtliche Musik in spezifischer Weise geeignet, 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).

#### (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 (siehe 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 Aufenthalt – insbesondere bei einem mehrtägigen Aufenthalt – nicht auf die Innenstadt ein.

Laut der Wertschöpfungsanalyse Tourismus, Dresdner Reisemarkt 2012 (Dr. Schmücker, NIT Kiel), übernachteten knapp die Hälfte der Gäste (46 Prozent) in den Stadtbezirken außerhalb der Alt- bzw. Neustadt. Bezogen auf die Übernachtungszahlen im Dezember (491 467) würden also mehr als 200 000 Besucherinnen und Besucher im Advent außerhalb der Innenstadt nächtigen.

Die beiden verkaufsoffenen Sonntage sind 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). 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 Beachtung der neuen Rechtsprechungsvorgaben – als geboten angesehen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Zahl der Weihnachtsmarktbesucherinnen und Weihnachtsmarktbesucher an den verkaufsoffenen Adventssonntagen im Verhältnis zur Einwohnerzahl Dresdens rund ein Drittel beträgt. 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 der örtlichen Verkaufsstellen mit den Veranstaltungsbesuchern, zugleich aber auch der örtlichen Händlerinnen und Händler untereinander, deren Angebot nicht bereits zum Inhalt der vorgenannten Veranstaltungen gehört, als nicht 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 zum Beispiel nicht Weihnachts- oder Winterware) wiederum nicht. Dies würde in der Praxis zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten führen.

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

Da nur zwei der möglichen vier stadtweiten verkaufsoffenen Sonntage ausgeschöpft werden, 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 Verwaltungsgericht 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. 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 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 auch die traditionelle Dresdner Stollenbäckerei oder die Drechselkunst erlebt und der Lausitzer Blaudruck oder sonstige Produkte aus der Region erworben werden.

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 zwei Terminen 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 unserer Stadt, 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 Dresdner 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 den beiden Adventssonntagen 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, zum Beispiel 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 nur zur Hälfte 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 2021 – öffentlich
- Anlage 2      Tabelle: Übernachtungszahlen in Dresden im Dezember in den Jahren 2001 bis 2019 – 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, Abteilung Politische Steuerung /Strategie, II. Etage, Raum 020 erfolgen.

Dirk Hilbert