

BESCHLUSSVORLAGE V0174/15 öffentlich	Referat	Referat III
	Amt	Ordnungs- und Gewerbeamt
	Kostenstelle (UA)	1101
	Amtsleiter/in	Gaspar, Jürgen
	Telefon	3 05-15 10
	Telefax	3 05-15 09
E-Mail	ordnungsamt@ingolstadt.de	
Datum	02.03.2015	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungs- ergebnis
Ausschuss für Stadtentwicklung, Ökologie und Wirtschaftsförderung	17.03.2015	Vorberatung	
Stadtrat	16.04.2015	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Vollzug des Ladenschlussgesetzes;
Freigabe von je einem verkaufsoffenen Feiertag in den Jahren 2015 und 2016
(Referent: Helmut Chase)

Antrag:

Der Stadtrat möge beschließen:
Die Verordnung über verkaufsoffene Feiertage in der anliegenden Fassung (Anlage 1) für den Innenstadtbereich im Jahr 2015 und im Jahr 2016 wird erlassen.

gez.

Helmut Chase
Berufsmäßiger Stadtrat

Der Zweck des § 14 LadSchlG besteht darin, den Bedürfnissen eines beträchtlichen Besucherstroms Rechnung zu tragen, der durch die Veranstaltung ausgelöst wird. Im Übrigen soll den Verkaufsstellen die Möglichkeit gegeben werden, den Zustrom der Besucher geschäftlich zu nutzen.

Aus Anlass von Märkten, Messen und ähnlichen Veranstaltungen:

Zur Historie des Herbst-Volksfestes ist zu erwähnen, dass dieses bereits seit dem Jahr 1974 besteht und seitdem traditionell regelmäßig jährlich stattfindet. Die Besucherzahlen haben sich bis heute ständig nach oben entwickelt. Der Einzugsbereich der Besucher/innen des Ingolstädter Herbstvolksfestes kann als überregional bezeichnet werden. Eine Festsetzung gemäß § 60 b Abs. 2 i. V. m. § 69 GewO ist bei sogenannten „Ähnlichen Veranstaltungen“ wie Volksfesten nicht zwingend erforderlich (OVG Lüneburg, Urteil vom 18.07.2002 – 7 KN 88/02).

Um der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Sonn- und Feiertage gerecht zu werden, ist die Offenhaltung der Verkaufsstellen abweichend von § 3 Abs. 1 Nr. 1 LadSchlG nur bei solchen Veranstaltungen anzuerkennen, die selbst einen beträchtlichen Besucherstrom auslösen.

Die Bruttofläche des Festplatzes beträgt ca. 38.000 m². Abzüglich der durch Fahrgeschäfte, Fahrzeuge, Buden und Wohnwägen verbauten Fläche (ca. 18.000 m²) bleibt eine zu begehende Fläche von ca. 20.000 m². Am Mittwoch, 03.10.2014, waren die begehbaren Flächen über einen Zeitraum von sieben Stunden so voll, dass teilweise überlegt wurde, den Platz für weitere Besucher/innen zu schließen. Nach einem anerkannten Schema zur Berechnung der Besucherzahlen bei Großveranstaltungen („Maurer-Schema“) können vier Personen je Quadratmeter angesetzt werden. Damit würden sich zu einem bestimmten Zeitpunkt 80.000 Besucher/innen ergeben.

Unter Berücksichtigung der typischen Besucherströme auf einem Volksfest erscheint jedoch ein Ansatz von zwei Personen pro Quadratmeter als angebracht. Somit errechnet sich für den 03.10.2014 ein Besucheraufkommen von mindestens 40.000 Besucher/innen. Durch das ständige Kommen und Gehen von Besucher/innen über den gesamten Tag kann jedoch tatsächlich von einer noch höheren Besucherzahl ausgegangen werden.

Die Gesamtzahl der Besucher/innen des Herbstvolksfestes wurde vom Kulturamt aufgrund der begehbaren Fläche und den Begebenheiten an den einzelnen Veranstaltungstagen vorsichtig mit insgesamt rd. 150.000 Besucher/innen angegeben.

Im Vergleich zur Gesamteinwohnerzahl von derzeit 131.740 Einwohner/innen (Aktueller Einwohnerstand lt. Melderegister vom 31.12.2014) löst das Ingolstädter Herbstvolksfest alleine durch seine Bekanntheit und Attraktivität jedenfalls einen beträchtlichen überregionalen Besucherstrom aus.

Untermauert wird die ständig steigende Anzahl der Besucher/innen auch durch den Getränkeverbrauch. Danach ist zwar keine exakte Berechnung der tatsächlichen Anzahl der Besucher/innen möglich, jedoch ist eine deutliche Steigerung des Getränkekonsums ein Indiz für die Besucherströme. Fest steht, dass der 3. Oktober in der Regel einer der drei umsatzstärksten und damit besucherstärksten Tage des Herbstvolksfestes darstellt (Anlage 2).

Des Weiteren plant der Innenstadtverein IN-City e. V. zum Tag der Deutschen Einheit verschiedene kulturelle Aktionen in der Innenstadt, die diesen historischen Tag lebendig und sehenswert erlebbar machen sollen.

Räumlicher Geltungsbereich:

Der Geltungsbereich der Verordnung umfasst nur das Gebiet der Altstadt von Ingolstadt. Hierdurch wurde sichergestellt, dass sich die Offenhaltung der Geschäfte gemäß der rechtlichen Vorgaben nur auf die angrenzenden Verkaufsstellen bzw. angrenzende Gemeindegebiete erstreckt.

Da die Besucher des Herbstfestes – egal ob sie mit dem öffentlichen Nahverkehr oder mit dem PKW anreisen – entweder vom Zentralen Omnibusbahnhof oder einer der Innenstadttiefgaragen ausgehend das Volksfest besuchen, bewegt sich der Besucherstrom vor allem zwischen der Innenstadt und dem Herbstfest und somit innerhalb des „Grüngürtels“ um die Altstadt.

Ergebnis der Anhörung:

Vor Erlass der Rechtsverordnung nach § 14 Ladenschlussgesetz zur Freigabe verkaufsoffener Tage sind die zuständigen Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und kirchliche Stellen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer sowie gegebenenfalls die betroffene Ortsgemeinde anzuhören.

Der bereits gefasste Beschluss vom 22.10.2014 selbst entfaltet keine Rechtswirkung nach außen, sondern stellt einen Arbeitsauftrag an die Verwaltung dar, die notwendigen Vorbereitungen zum Erlass der Rechtsverordnung zu treffen. Die rechtsverbindliche Verordnung muss dagegen erst noch durch einen weiteren Stadtratsbeschluss erlassen werden. In der hierzu vorausgehenden Erörterung und Diskussion im Stadtratsplenum sind die beiliegenden Stellungnahmen der Kirchen und Gewerkschaften ausreichend zu berücksichtigen.

Im Rahmen der schriftlich durchgeführten Anhörung wurden gegen den Erlass der Rechtsverordnung von der Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (IHK), der Handwerkskammer für München und Oberbayern (HWK), der Christlichen Arbeiterjugend (CAJ), dem Handelsverband Bayern (HABE) und IN-City e. V. keine Einwände erhoben. Von der Regierung von Oberbayern als zuständige Rechtaufsichtsbehörde werden ebenfalls keine Einwände erhoben (Anlage 3).

Zu den vorgebrachten Argumenten gegen den Erlass der Rechtsverordnung wird ausgeführt:

Es wurde bewusst kein kirchlicher Sonn- oder Feiertag ausgewählt. Mit der Auswahl des 03. Oktober wurde bereits im Vorfeld berücksichtigt, dass Feierlichkeiten zum Gedenken an den Tag der Deutschen Einheit bereits am Vortag stattfinden. Unabhängig davon sollen die Verkaufsstellen am Samstag, 03.10.2015 und Montag 03.10.2016, lediglich in der Zeit von 13:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet werden. Zum Schutz der Beschäftigten im Einzelhandel wurden in die Verordnung Hinweise nach dem Mutterschutzgesetz, des Arbeitsschutzgesetzes und der Zahlung nach Tarif mit aufgenommen.

Dass ein durch das Herbstvolksfest bedingter beträchtlicher Besucherstrom zu erwarten ist, wird unter anderem von der Katholischen Arbeitnehmerbewegung bezweifelt. So wird ausgeführt, dass beim Herbstvolksfest 2014 aufgrund des Bierkonsums von 568 hl Bier verteilt auf 10 Festtage von lediglich 5.100 Besuchern pro Tag auszugehen sei. Dieser Einwand ist schon deshalb nicht zutreffend, weil es ja nicht auf den Durchschnittsverbrauch ankommt, sondern auf den Verbrauch am 03.10.2014, der deutlich höher liegt.

Eine nur nach dem Bierverbrauch hochzurechnende Besucheranzahl alleine ist ebenfalls nicht aussagekräftig. Eine hohe Anzahl von Familien besuchen das Herbstvolksfest zur Nutzung der Fahrgeschäfte und Imbissstände und konsumieren kein Bier. Grundsätzlich sind die Tage Montag und Dienstag besuchsschwächere Tage. Ab Mittwoch und Donnerstag steigen aber die Besucheranzahlen aufgrund des Familiennachmittages und des Seniorentages wieder an.

Der tatsächliche Bierverbrauch auf dem Herbstfest im Jahr 2014 lag zudem bei 810 hl (81.000 l) im Bierzelt. Unberücksichtigt blieb hier der Getränkeumsatz im Weinzelt, Fischzelt und der Imbissgeschäfte. Unter Zugrundelegung einer Aufnahmekapazität von 6.000 Sitzplätzen im Bierzelt und einer normalen Umlaufhäufigkeit zwischen 6 und 8-mal errechnen sich zwischen 36.000 und 48.000 Festzeltbesucher am 03.10.2014.

Schon im Jahre 2012 berichtete der DONAUKURIER, dass es am 3. Oktober so voll war wie nie. Im Jahr darauf war der Presse zu entnehmen, dass am Tag der Deutschen Einheit „sehr viele Besucher da waren, vor allem viel Familienpublikum“.

Weiterhin wird gegen die Rechtmäßigkeit der Verordnung angeführt, dass eine Prognose hinsichtlich des zu erwartenden Besucherstromes nicht weit in die Zukunft gerichtet werden könne und deshalb nur für das kommende Herbstvolksfest zu treffen sei. Eine sichere Prognose über die relevanten Bedingungen für das Jahr 2016 sei dagegen nicht möglich.

Dies ist gerade nicht notwendig. Der Stadt Ingolstadt steht für die Frage, ob ein beträchtlicher Besucherstrom zu erwarten ist, ein gewisser Beurteilungsspielraum offen (BayVGH BeckRS 2011, 32714). Ein entscheidender Gesichtspunkt für die Prognose ist hierbei die Entwicklung der Besucherzahlen. So hat sich gezeigt, dass sich die Besucherzahlen zunehmend und kontinuierlich nach oben entwickelt haben. Dass sich dieser Trend innerhalb von zwei Jahren dergestalt umkehrt, dass ein beträchtlicher Besucherstrom nicht mehr vorläge, ist nicht wahrscheinlich. Dies ergibt sich daraus, dass es sich um eine über Jahrzehnte konstante Entwicklung handelt, die nicht von großen Schwankungen geprägt ist.

So wäre selbst bei der Umkehrung des Trends nicht zu erwarten, dass innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren die überregionale Veranstaltung zu einer lokalen Veranstaltung zusammenschrumpft. Insoweit ist ein Zeitraum von zwei Jahren ein hinreichend überschaubarer Zeitraum.

Öffnungszeit:

Es wurde bewusst kein kirchlicher Sonn- oder Feiertag ausgewählt. Mit der Auswahl des 3. Oktober wurde berücksichtigt, dass der seit 1997 von der Stadt Ingolstadt abgehaltene Festakt unter dem Motto „Reden zur Einheit Deutschlands“ bereits am Vorabend des 3. Oktober stattfindet. Am Feiertag selbst finden keine öffentlichen Gedenkveranstaltungen statt.

Unabhängig davon sollen die Verkaufsstellen am Samstag, 03.10.2015 und Montag 03.10.2016, lediglich in der Zeit von 13:00 Uhr bis 18:00 Uhr geöffnet werden.

Rechtliche Würdigung:

Ihrem Zweck nach sind verkaufsoffene Sonn- und Feiertage aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen festzusetzen. Die Umsatzförderung der Verkaufsstellen in der Innenstadt ist als Nebenzweck zulässig solange ein sonstiger zulässiger Zweck vorliegt. Anerkannte Gründe für die Verkaufsöffnung sind die Gleichbehandlung von Verkaufsstellen und Veranstaltungsbesuchern sowie die Versorgung der Veranstaltungsbesucher (VGH Baden-Württemberg, GewArch 1995, 349). Im Rahmen dieser Gründe ist es zulässig, durch die Einbeziehung der Verkaufsstellen in die Veranstaltung dem Einzelhandel die Möglichkeit zu geben, den Besucherandrang geschäftlich zu nutzen (OVG Lüneburg, Urteil vom 18.07.2002 – 7 KN 88/02).

Die Versorgung der Besucher erfolgte hier bisher nur durch ein nicht vollständiges Warenangebot des Volksfestes. Derzeit gibt es zudem Überlegungen, dieses Warenangebot auf den kommenden Volksfesten dahingehend umzugestalten, dass nur noch überwiegend solche Waren erhältlich sind, die in der Innenstadt nicht erworben werden können. Umso erforderlicher wird es dann sein, dass die Versorgung der Volksfestbesucher durch Verkaufsstellen auch außerhalb des Festes erfolgt.

Auch für den Fall, dass das quantitativ überschaubare bisherige Warenangebot beibehalten wird, liegt ein sachlicher Grund für die Zulassung der Ladenöffnung unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der lokalen Verkaufsstellen mit den Verkaufsstellen der Volksfestbesucher vor. Wie die kda-Regionalstelle Ingolstadt in ihrem Schreiben selbst anführt, enthielt das Warensortiment des letzten Herbstvolksfestes Stahl- und Haushaltswaren, Lederwaren, Gürtel, Geldbörsen, Sonnenbrillen, Tee, Kräuter, Gewürze, Feinkost, Hosenträger, Strumpfhosen, Strickwaren, Süßwaren, Bilder, Schmuck, Spielwaren, Messer, Kinder-, Damen- und Herrenmode, Edelstahlprodukte, Bürsten, Besen, Socken, Mützen und vieles mehr. Dieses Warensortiment korrespondiert aber mit dem Warensortiment von der Öffnungsregelung betroffenen Innenstadtgeschäften. Mit dieser Gleichbehandlung liegt ein legitimer Zweck i. S. d. § 14 LadSchIG vor.

Zu beachten ist, dass sich der Zweck des § 14 LadSchIG nicht alleine in dem Versorgungsbedürfnis der auswärtigen Besucher als Veranstaltungsort erschöpft. Denn neben dieser Intention soll dem Einzelhandel durch die Einbeziehung der Verkaufsstellen in die Veranstaltung die Möglichkeit gegeben werden, den Besucherstrom geschäftlich zu nutzen (OVG Lüneburg, Urteil vom 18.07.2002 – 7 KN 88/02). Zudem ist eine scharfe Abgrenzung des Angebots im Einzelhandel und damit ein „Teilausschluss“ bestimmter Warengruppen aufgrund des sehr gemischten Warenangebots nicht möglich.

Die Belange zum Schutz des Verkaufspersonals werden durch die zeitliche und gegenständliche Beschränkung und der Höchstzahl der freigabefähigen Tage berücksichtigt. Darüber hinaus wird die zusätzliche Verkaufsöffnung auf einen Tag im Jahr beschränkt. Dem Schutz- und Ruhebedürfnis der an diesen Feiertagen Beschäftigten wird jeweils durch den unmittelbar nachfolgenden Sonntag, den 04.10.2015, bzw. dem vorausgehenden Sonntag, den 02.10.2016, Rechnung getragen.

Durch die Wahl des 3. Oktober als verkaufsoffener Tag werden zudem die Interessen der Religionsgemeinschaften berücksichtigt. Dieser Tag stellt keinen kirchlichen Sonn- bzw. Feiertag dar, so dass auch keine Gottesdienste oder ähnliche Feierlichkeiten beeinträchtigt werden.

Nach Würdigung der gegen die Verordnung vorgebrachten Einwände sowie unter Abwägung zwischen dem Versorgungsbedürfnis der Besucher/innen und dem Interesse des Einzelhandels gegenüber den Belangen des Sonn- und Feiertagsschutzes sowie des Arbeitsschutzes der in den Einzelhandelsbetrieben beschäftigter Arbeitnehmer/innen wird der Erlass der Rechtsverordnung empfohlen.