



Industrie- und Handelskammer
zu Düsseldorf

IHK Düsseldorf | Postfach 10 10 17 | 40001 Düsseldorf

Herrn
Christian Holz
Landeshauptstadt Düsseldorf
Ordnungsamt
- Sachgebietsleiter -
Allgemeine Gewerberechtliche Angelegenheiten
Worringerstr. 111
40211 Düsseldorf

Hausadresse:
Ernst-Schneider-Platz 1
40212 Düsseldorf

Tel. 02 11 35 57-0

ihkdus@duesseldorf.ihk.de
www.duesseldorf.ihk.de

30. April 2018

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom
23.04.2018

Unser Zeichen
III Bied

Durchwahl
35 57-230

Fax
35 57-379

E-Mail
biedendorf
@duesseldorf.ihk.de

Freigabe verkaufsoffener Sonntagnachmittage im 2. Halbjahr 2018

Sehr geehrter Herr Holz,

mit E-Mail vom 23. April dieses Jahres bitten Sie um eine Stellungnahme der IHK zum „Sammelantrag für Sonntagsöffnungen im Düsseldorfer Einzelhandel im zweiten Halbjahr 2018“ des Handelsverbandes Nordrhein-Westfalen, Rheinland, vom 20. April. Mit Blick auf die in Bilk/Unterbilk für den 1. Juli beantragte Sonntagsöffnung bitten Sie um Stellungnahme bis zum 2. Mai; zu den anderen beantragten verkaufsoffenen Sonntagen soll sich die IHK bis zum 7. Mai äußern. Dieser Bitte kommen wir gerne nach. Die bis zum 2. Mai abzugebende Stellungnahme wird grundsätzliche Aussagen zur neuen Rechtslage beinhalten, auf denen auch die zweite Stellungnahme fußen wird.

I. Die IHK unterstützt den Antrag des Handelsverbandes.

II. 1. Der Verband beantragt für das zweite Halbjahr 2018 eine kommunale Verordnung zur Öffnung von Verkaufsstellen in verschiedenen Stadtteilen an neun Sonntagen. Der Antrag wird auf § 6 LÖG in der Fassung vom 22. März 2018 gestützt. Das Gesetz wurde mit der Verabschiedung des „Gesetzes zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I“ mit dem Ziel novelliert, die Wirtschaft von unnötigen und komplizierten Regelungen zu befreien. Mit der Novelle fiel deshalb der so genannte Anlassbezug weg, der hohe Anforderungen an die Genehmigung verkaufsoffener Sonntage stellte. Danach durften Verkaufsstellen an Sonntagen nur aus Anlass von Messen, Märkten oder ähnlichen Veranstaltungen geöffnet werden, wenn die öffentliche Wirkung eines konkreten Anlasses nachweislich im Vordergrund stand und der Bereich der gewünschten Verkaufsöffnung mit der Strahlkraft des Anlasses korrelierte. Nun dürfen Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse geöffnet sein (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LÖG). Wann ein solches Interesse vorliegt, definiert der Gesetzgeber in § 6 Abs. 1 Satz 2 LÖG.

2. a. Das hat Konsequenzen für den „Kriterienkatalog zur Reduzierung und Synchronisierung der verkaufsoffenen Sonntage in Düsseldorf“. Seine wesentlichen Aussagen fußen erkennbar auf § 14 Abs. 1 Satz 1 LSchIG (vergleiche nur die Kapitel-Überschrift: Beschränkungen angelehnt an den RdErl. des Ministeriums vom 09.08.1999 zum alten Ladenschlussgesetz), der die Verkaufsöffnung ebenso wie § 6 LÖG in der Fassung vom 30. April 2013 nur aus Anlass von Messen, Märkten oder ähnlichen Veranstaltungen zulässt. Der Kriterienkatalog konkretisiert damit auf kommunaler Ebene eine Rechtslage, die mit der jüngsten LÖG-Novelle überwunden wurde.

b. aa. Man könnte trotzdem geneigt sein, ihn zumindest sinngemäß weiter anzuwenden. Etwa indem man ihn – freilich im Rahmen der rechtlich gebotenen, auf die neue Rechtslage ausgerichteten Interpretation – nur bei Anträgen nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG anwendet. Dann verlöre er allerdings weitgehend die von der Stadt gewünschte Funktion. Der Kriterienkatalog dient nämlich ausweislich seiner Präambel als Leitfaden – unter anderem für den Handelsverband –, der grundsätzlich genehmigungsfähige Anträge für alle Sonntagsfreigaben ermöglichen soll.

bb. Vorstellbar wäre aber auch, den Katalog als Rechtfertigungsgrundlage zu nutzen, um weiterhin verkaufsoffene Sonntage nur im Zusammenhang mit Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen zuzulassen, die anderen in § 6 Abs. 1 Satz 2 LÖG genannten Gründe mithin von vornherein auszuschließen. Argumentativ stützen könnte sich eine solche Auslegung des Kriterienkataloges auf die Rechtslage des Jahres 2011, in dem er erarbeitet wurde. Der damalige § 6 LÖG (in der Fassung von November 2006) band die Genehmigung verkaufsoffener Sonntage an keinerlei Voraussetzung. Die Kommunen konnten frei entscheiden, aus welchem Grund sie eine Genehmigung erteilen wollten. Mit dem Kriterienkatalog gab sich die Landeshauptstadt damals insofern eine Orientierungshilfe im Rahmen des rechtlich Möglichen.

cc. Aktuell ist die Rechtslage aber anders. Das jetzige LÖG bestimmt, dass verkaufsoffene Sonntage – nur – im öffentlichen Interesse zulässig sind. Er definiert zusätzlich, aber nicht abschließend, wann es vorliegt. Diesen Katalog möglicher Anspruchsgrundlagen kann die Landeshauptstadt aus Sicht der IHK nicht nur auf § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG in dem Sinne verengen, dass auf § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG fußende Anträge nicht akzeptiert werden. Das wäre eine unzulässige Verkürzung der Rechtsgrundlagen, die der Gesetzgeber der Wirtschaft bewusst zur Verfügung gestellt hat. Die Landeshauptstadt würde dann insofern den Platz des Gesetzgebers einnehmen und damit eine Rolle übernehmen, die ihr nicht zusteht.

c. Als Konsequenz aus diesem Befund ist der „Kriterienkatalog“ nach Auffassung der IHK bei der Prüfung des in Rede stehenden Antrags nicht anwendbar.

3. a. Der Handelsverband stützt seinen Antrag für alle gewünschten Verkaufsöffnungen zunächst auf § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG. Die dazu gemachten Ausführungen sind jedoch kaum geeignet, den Antrag hinreichend zu begründen. So bleibt bereits im einleitenden Satz der Ausführungen offen, ob jede gewünschte Verkaufsöffnung auf alle genannten Anspruchsgrundlagen oder ob einzelne verkaufsoffene Sonntage nur auf einzelne, beziehungsweise einige wenige Gründe gestützt werden soll(en). Dem Empfänger des Antrags wird insofern eine gewisse Gestaltungs- beziehungsweise Interpretationsbereitschaft abverlangt. Im Weiteren fokussiert sich der Verband dann mit Blick auf § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LÖG nur auf die Innenstadt und damit lediglich auf fünf der neun beantragten Termine. Offen bleibt dabei im Übrigen, ob mit den beantragten verkaufsoffenen Sonntagen die innerstädtische Vielfalt des dortigen stationären Einzelhandels erhalten, gestärkt oder entwickelt werden soll. Nummer 3 der Norm wird argumentativ nur gestreift, umfasst aber alle gewünschten Verkaufsöffnungen. Ausführungen zu § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 LÖG fehlen völlig, obwohl die Norm einleitend als Anspruchsgrundlage benannt wird. Der Verband sollte deshalb diesen Teil des Antrags argumentativ schärfen.

b. aa. Der Antrag wird für fast alle Termine auch auf § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG gestützt. Die Ausnahme hiervon ist die beantragte innerstädtische Verkaufsöffnung am 4. November 2018. Im Fall der Nummer 1 des Satzes 2 der Norm liegt ein öffentliches Interesse vor, wenn die Öffnung der Verkaufsstellen im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt. Konkretisiert wird die Anspruchsgrundlage durch § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 LÖG. Satz 3 lehnt sich an die bisherige, aus dem Anlass-Bezug abgeleitete Vorgabe an, dass der Bereich einer Verkaufsöffnung mit der Strahlkraft eines Anlasses korrelieren müsse, wenn er formuliert, dass die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag zu erfolgen habe. Deshalb liegt die Versuchung nahe, Satz 4 ebenfalls im Lichte des Anlass-Bezuges zu interpretieren. Der Satz setzt zwar bei Werbemaßnahmen an sich an. Aber beim Nachweis, dass der Norm genüge getan wird, könnte man auf die Wirkung einer konkreten Werbemaßnahme abstellen. Von dieser Überlegung ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Forderung, weiterhin zu belegen, dass Veranstaltungen mehr Gäste anlocken als die zeitgleich geöffneten Ladenlokale.

bb. Eine solche Interpretation des § 6 Abs. 1 Satz 4 LÖG ist aber mit dem Willen des Gesetzgebers unvereinbar. Dieser wollte, wie eingangs dargelegt, Unternehmen von unnötigen und komplizierten Regelungen befreien. Oft genug stellte es Unternehmen oder deren Vertreter bei der Beantragung verkaufsoffener Sonntage aus Anlass von Veranstaltungen vor große Schwierigkeiten nachzuweisen, dass die Veranstaltungen und nicht die geöffneten Geschäfte die öffentlich größere Wirkung hatten. Eine große Zahl der von Kommunen zunächst genehmigten verkaufsoffenen Sonntage, die dann gerichtlich untersagt wurden, sind deutlicher Beleg dafür. Hauptsächlich deshalb wurde § 6 LÖG in diesem Jahr novelliert. Der Einzelhandel sollte damit im wahrsten Sinne des Wortes von diesem Nachweis „entfesselt“ werden. Das Regelwerk sollte einfacher, also leichter handhabbar, und damit rechtssicherer werden. Das

kommt etwa in der Begründung der Landesregierung zum Entwurf des Entfesselungspakets I (Drucksache 17/1046 des Landtages) auf Seite 9 zum Ausdruck, in der sie ausführt, die Änderungen des LÖG hätten positive Auswirkungen auf die Kommunen, da durch rechtssicherere Öffnungsmöglichkeiten an zusätzlichen Sonntagen positive Effekte für den Einzelhandel (...) zu verzeichnen sein würden.

Rechtssicherer wurden die Regelungen des LÖG vor allem dadurch, dass sich der Gesetzgeber von den komplizierten Anforderungen trennte, die aus dem Anlass-Bezug abgeleitet wurden. Andernfalls hätte der Gesetzgeber auch auf die Rechtsänderung verzichten oder sie so vornehmen können, dass neben den Anlass-Bezug das öffentliche Interesse, konzentriert auf die Anspruchsgrundlagen des jetzigen § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 bis 5 LÖG, hinzutritt.

cc. Mit Blick auf § 6 Abs. 1 Satz 4 LÖG heißt das, dass tatsächlich nur die Werbemaßnahmen als solche adressiert werden. Sie müssen Veranstaltungen in den Vordergrund stellen. Auf deren Wirkung auf Passantenströme kommt es hingegen nicht an.

dd. Die hier diskutierte Interpretation des Satzes 4 steht im Übrigen im Widerspruch zum Wortlaut des Satzes 2, Nr. 1. Das aus der Formulierung „aus Anlass von“ mit Blick auf die öffentliche Wirkung abgeleitete Hierarchieverhältnis von Veranstaltung zu Ladenöffnung kann der Formulierung „im Zusammenhang mit“ nicht entnommen werden. Damit entfällt die Pflicht, dieses Hierarchieverhältnis nachzuweisen.

III. 1. Für die auf der Basis des § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG beantragten verkaufsoffenen Sonntage heißt dies, dass sie auf der Basis der vom Handelsverband vorgebrachten Argumente genehmigungsfähig sind. Besonderes Augenmerk sollte jedoch auf die räumliche Ausdehnung der Sonntagsöffnungen gelegt werden.

2. Das gilt auch für den in den Stadtteilen Bilk/Unterbilk für den 1. Juli beantragten verkaufsoffenen Sonntag.

An dem Tag finden auf dem Platz vor den Düsseldorf Arcaden das Fest „Bilk ist auf der Rolle“ und im benachbarten Florapark das „Flora-Park-Fest“ statt. Die Feste werden durch Sperrung eines Teils der Bachstraße miteinander verbunden. Dieses Scharnier (gesperrte Bachstraße) steht Vereinen zur Verfügung, die fast alle einen lokalen, das heißt Bilker Bezug haben. Die beiden Feste, die zweifellos viele Tausend Besucher anziehen werden, rechtfertigen nach Auffassung der IHK mit Blick auf § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG Sonntagsöffnungen in zwei zentralen Versorgungsbereichen, die die Stadt im Rahmenplan Einzelhandel definiert hat: Einerseits im Stadtbereichszentrum Bilker Bahnhof / Friedrichstraße Süd, das unter anderem den Vorplatz der Düsseldorf Arcaden, die Arcaden selbst und den für die Verbindung der beiden Feste relevanten Bereich der Bachstraße umfasst. Und andererseits aufgrund der räumlichen Nähe zum Florapark das große Stadtteilzentrum Lorettostraße / Bilker Allee. Allen anderen zentralen Versorgungsbereichen in Bilk/Unterbilk fehlt die gesetzlich geforderte räumliche Nähe zu den beiden Festen.

In diesem Sinne tritt die IHK dem Antrag des Handelsverbandes bei.

IV. Zu den anderen beantragten Sonntagsöffnungen nimmt die IHK, wie eingangs erwähnt, bis zum 7. Mai Stellung.

Freundliche Grüßen

Geschäftsführung

A handwritten signature in black ink, reading "Ulrich Biedendorf". The signature is written in a cursive style with a large, prominent initial "U".

Dr. Ulrich Biedendorf