

IHK Düsseldorf | Postfach 10 10 17 | 40001 Düsseldorf

Landeshauptstadt Düsseldorf  
Ordnungsamt  
Allgemeine Gewerberechtliche Angelegenheiten  
Christian Holz  
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. September 2019

Ihr Zeichen  
32/33/1-LÖG 20

Ihr Schreiben vom  
17.09.2019

Unser Zeichen  
III Schu

Durchwahl  
35 57-230

Fax  
35 57-379

E-Mail  
schulte@duesseldorf.ihk.de

## Freigabe verkaufsoffener Sonntagnachmittage im Jahr 2020

Sehr geehrter Herr Holz,

in der Landeshauptstadt sind im Jahr 2020 insgesamt 13 Ladenöffnungen an Sonntagnachmittagen geplant. Dies unterstützt die IHK. Die geplanten Ladenöffnungen fußen auf Anlässen im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Ladenöffnungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LÖG NRW), die ein öffentliches Interesse begründen und nach unserer Auffassung somit sonntägliche Ladenöffnungen rechtfertigen.

Dennoch ist bei der Würdigung der Anlässe die Rechtsprechung verschiedener Verwaltungsgerichte zu berücksichtigen, die sich mit der Zulässigkeit verkaufsoffener Sonntage beschäftigt haben. Bei den gerichtlichen Auseinandersetzungen ging es bisher vor allem um die Fragen der räumlichen Abgrenzung von Verkaufsoffnungen sowie die Strahlkraft der Feste, Märkte, Messen oder Veranstaltungen – die auch nach der Novellierung des LÖG NRW im Jahr 2018 – weiterhin relevant für die Freigabe von Sonntagsöffnungen ist. So ist laut Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) nach wie vor nachzuweisen, dass Anlässe gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 LÖG gegenüber einer Ladenöffnung im Vordergrund stünden, insbesondere durch Angaben zu deren „Charakter, Größe und Zuschnitt“ (Beschluss vom 2. November 2018; 4 B 1580/18). Darüber hinaus stellte das Gericht fest, dass das durch das Grundgesetz gewährleistete Mindestniveau des Sonn- und Feiertagsschutzes nur gewahrt werde, wenn die im LÖG NRW weit gefassten gesetzlichen Voraussetzungen für Ladenöffnungsfreigaben an Sonn- und Feiertagen einschränkend ausgelegt würden. In der Konsequenz ist das LÖG NRW somit grundsätzlich restriktiv auszulegen, was eine detaillierte Begründungspflicht der Kommunen nach sich zieht.

Die Auseinandersetzung mit aktueller Rechtsprechung – die einerseits Restriktionen, andererseits zugleich Hinweise für die Argumentation von Sonntagsöffnungen liefert – muss in der kommunalen Verordnung erfolgen. In dem Zuge sind auch konkrete und nachvollziehbare Veranstaltungsdaten sowie angemessene Abgrenzungen der Verkaufsoffnungen wichtig. So versagte das Verwaltungsgericht Düsseldorf am 28. Juni 2018 per Beschluss (AZ 3 L 1924/18) eine geplante Sonntagsöffnung am 1. Juli 2018 in Teilen von Bilk, Unterbilk und Friedrichstadt unter anderem, weil aus seiner Sicht der räumliche Geltungsbe- reich zu weit gedehnt worden sei. Weiterhin bemängelte es, dass „keine belastbaren Zahlen vorgelegt

*worden [seien,] aufgrund derer eine verlässliche Beurteilung möglich war, die eine Ausnahme von der grundgesetzlich geschützten Sonntagsruhe rechtfertigen könnte“.*

Angaben zur jeweiligen räumlichen Begrenzung der geplanten Geschäftsöffnungen in den Stadtteilen fehlen bisher. Die IHK empfiehlt der Verwaltung, entsprechende Ausführungen in ihrer Verordnung zu ergänzen. Räumliche Abgrenzungen sind dabei unter Bezugnahme auf das Format und die Größe der einzelnen Veranstaltungen zu definieren. Die Bedeutung einer nachvollziehbaren Abgrenzung einer Geschäftsöffnung, ergibt sich aus dem oben genannten Verwaltungsgerichtsbeschluss (AZ: 3 L 1924/18).

Neben den Vorgaben des LÖG NRW und der Rechtsprechung gibt es in Düsseldorf die Besonderheit des „Kriterienkatalogs zur Reduzierung und Synchronisierung der verkaufsoffenen Sonntage in Düsseldorf“. Dieser begrenzt unter anderem die Zahl der zulässigen Sonntagsöffnungen pro Jahr auf insgesamt maximal zwölf und höchstens vier pro Stadtteil. Die IHK hält diese Selbstbeschränkung für unangebracht, da sie den lokalen Handel unnötig hemmt; auch im Standortwettbewerb. Die vom Landesgesetzgeber vorgenommene Liberalisierung sollte auch in der Landeshauptstadt anerkannt und der Kriterienkatalog gestrichen werden, so dass in 2020 auch 13 Sonntagsöffnungen in Düsseldorf möglich sind.

Folgende verkaufsoffene Sonntage in der Innenstadt (Stadtmitte, Altstadt, Carlstadt) sind aus Sicht der IHK freizugeben:

- Im Zusammenhang mit Messen am 8. März (ohne Carlstadt) zur „Beauty“, am 10. Mai zur „Interpack“ und am 21. Juni zur „Drupa“:

Laut § 6 LÖG NRW ist eine Sonntagsöffnung zulässig, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Das ist laut Gesetz beispielsweise dann gegeben, wenn die Öffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt (s. § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG.). Dies ist an den drei genannten Terminen der Fall, da der Antrag vor dem Hintergrund besucherstarker, etablierter Messen gestellt wird.

Das öffentliche Interesse im Zusammenhang mit einer Messe alleine reicht aber nicht aus. Es muss zudem ein räumlicher Kontext zwischen der Messe und den Geschäftsbereichen bestehen, in denen Verkaufsöffnungen stattfinden sollen. Auch diese Voraussetzung ist gegeben. So wurde der räumliche Zusammenhang zwischen der Düsseldorfer Messe und der Innenstadt mehrfach gerichtlich bestätigt: Das Verwaltungsgericht Düsseldorf entschied am 2. Mai 2017 anlässlich der „Interpack“ (Az. 3 L 1823/17), dass Messehallen und Düsseldorf City aufgrund der spezifischen örtlichen Verhältnisse als Einheit zu betrachten sind. Drei Tage später sprach das OVG NRW mit Blick auf dieselbe Messe von einer besonderen Messeatmosphäre in der Innenstadt, die den verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmecharakter der Ladenöffnung am Messesonntag verdeutlichte (Az. 4 B 520/17).

Somit steht außer Frage, dass die „Interpack“ auch im Jahr 2020 geeignet ist, eine Ladenöffnung zu legitimieren, zumal 2017 laut Veranstalter sogar über 170.000 Besucher (statt der angenommenen 150.000, s. dazu <https://www.interpack.de/de/Pressemeldungen>) kamen. Dasselbe gilt für die Messe „Drupa“ mit üblicherweise deutlich höheren Besucherzahlen von ca. 260.000 Menschen. Viele dieser Besucher und Aussteller werden in der Innenstadt übernachten, das gastronomische Angebot nutzen und im Einzelhandel einkaufen. Auch die „Drupa“ ist nach unserer Ansicht somit zweifellos geeignet, am 21. Juni eine Verkaufsöffnung in der Innenstadt zu begründen.

Die IHK begrüßt es, dass sich die Landeshauptstadt auch am 8. März als weltoffene Metropole präsentieren möchte, in der Geschäftsöffnungen das Bild einer attraktiven Messestadt abrunden. Die

etablierte Messe „Beauty“, die als internationale Leitmesse für Kosmetik gilt, hält sie dabei für einen geeigneten Anlass. Ihren Stellenwert belegt die Besucherresonanz: Zuletzt kamen rund 60.000 Gäste sowie über 1.500 nationale und internationale Aussteller, deren Mitarbeiter sowie weitere auf der Messe tätige Personen (z.B. Messebau, Catering-Unternehmen, etc.) in die Stadt. Sie beleben insbesondere die Düsseldorfer Innenstadt und versorgen sich dort auch am Messesonntag. Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen hält die IHK auch die beantragte Sonntagsöffnung am 8. März für zulässig. Das gilt auch vor dem Hintergrund eines Beschlusses des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf vom 8. März 2018 (AZ 3 L 588/18), in dem das Gericht die Messe „Pro Wein“, als geeigneten Anlass für eine Ladenöffnung ansah. Die „Pro Wein“ verzeichnet ebenfalls rund 60.000 Besucher.

- Am 29. November zu den innerstädtischen Weihnachtsmärkten:  
Mit einer Entscheidung vom 7. Dezember 2017 (AZ 4 B 1538/17) hat das OVG NRW festgestellt, dass der Weihnachtsmarkt in der Düsseldorfer Innenstadt eine beträchtliche Größe und Attraktivität habe, die während der Adventszeit eine große Zahl an deutschen und ausländischen Besuchern anziehe. Diese eindeutigen Aussagen gelten nach wie vor, so dass die Rechtmäßigkeit der Ladenöffnung aufgrund des Charakters, der Größe und des Zuschnitts der Veranstaltung außer Frage steht. Zudem bestätigte das OVG NRW einen engen räumlichen Zusammenhang zwischen dem Weihnachtsmarkt und der Ladenöffnung in den Stadtteilen Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt. Der Genehmigung steht aus Sicht der IHK – auch im Lichte des 2018 überarbeiteten LÖG NRW sowie der jüngsten Rechtsprechung – nichts entgegen.

Folgende verkaufsoffene Sonntage in den Stadtteilen sind aus Sicht der IHK freizugeben:

Im Zusammenhang mit verschiedenen Veranstaltungen werden Verkaufsoffnungen in mehreren Düsseldorfer Stadtteilen beantragt. Bei den Veranstaltungen handelt es sich durchgängig um etablierte Feste und Märkte, die seit Jahren regelmäßig zahlreiche Besucher anziehen. Sie sind deshalb grundsätzlich geeignet, Verkaufsoffnungen zu rechtfertigen. Voraussetzung ist, dass in der Verordnung der Verwaltung die Bereiche definiert werden, in denen Geschäftsöffnungen zulässig sein sollen. Diese sind unter Bezugnahme auf das Format und die Größe der einzelnen Veranstaltungen abzugrenzen.

- Am 29. März in Eller zum Ostermarkt:  
Der Ostermarkt findet zum elften Mal statt und ist aus Sicht der IHK ein geeignetes Fest, um ein öffentliches Interesse und somit eine Geschäftsöffnung zu begründen. Es handelt sich um eine etablierte, individuelle Veranstaltung mit dem Schwerpunkt Kunsthandwerk, die jährlich rund 8.000 Besucher anzieht. Zahlreiche online recherchierbare Presseberichte bestätigen die Besonderheit und Attraktivität dieses Marktes im Zentrum des Stadtteils Eller.

Auch wenn die Gegenüberstellung prognostizierter Besucher des Marktes sowie der reinen Sonntagsöffnung nicht länger notwendig ist, verdeutlicht der Blick auf entsprechende Zahlen den Stellenwert des Marktes: Während zum Ostermarkt rund 8.000 Besucher erwartet werden, zeigt eine Passantenzählung der IHK aus April 2018, dass zu einer der frequenzstärksten Zeiten (Samstag 11 bis 12 Uhr) 942 Menschen pro Stunde in der Gumbertstraße gezählt wurden (s. dazu: <https://www.duesseldorf.ihk.de>, Dokumentennummer 86530). Auf die fünf Stunden einer Sonntagsöffnung hochgerechnet wären das knapp 5.000 Personen. Da laut der Studie „Vitale Innenstädte“ des Instituts für Handelsforschung nur rund zwei Drittel der Besucher eines Geschäftsbereichs auch dort einkaufen, wird deutlich, dass der Markt den Großteil der Menschen anlockt und nicht die Ladenöffnung.

- Am 10. Mai in Benrath zum Maimarkt:  
Die IHK hält den Maimarkt für einen geeigneten Anlass für eine Sonntagsöffnung und begrüßt, dass der lokale Handel den Stadtteil mit seinen Qualitäten – inklusive der Geschäfte – präsentieren möchte. Der Maimarkt ist ein etabliertes Fest mit Tradition, das in Düsseldorf bekannt ist. Den Stellenwert belegt die hohe Besucherresonanz der letzten Jahre. Aus den Antragsunterlagen geht hervor, dass mehr als 10.000 Menschen erwartet werden. Das hält die IHK für realistisch. So handelt es sich beim Maimarkt um eine Veranstaltung, die hinsichtlich ihrer Ausstrahlungskraft und ihrer Besucherzahlen mit dem Benrather Weihnachtsmarkt vergleichbar ist. Beim Weihnachtsmarkt wurden im Dezember 2016 an einem Sonntag ohne Verkaufsöffnung 8.000 Besucher gezählt. Die grundsätzliche Eignung des Maimarktes als Legitimation für eine Sonntagsöffnung ist – vorbehaltlich einer räumlichen Abgrenzung des Bereiches der Geschäftsöffnungen – somit gegeben.
- Am 7. Juni zum KulTourFest „Bilk ist auf der Rolle“ in Bilk/Unterbilk:  
Im Stadtteil Bilk findet bereits seit mehreren Jahren auf dem Platz vor den Düsseldorf Arcaden das Fest „Bilk ist auf der Rolle“ statt. Wie in den Vorjahren werden auch in 2020 viele Besucher zu der Veranstaltung erwartet, die ein vielfältiges kulturelles Programm bietet. In diesem Fall sollte allerdings der oben genannte Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (AZ 3 L 1924/18) besondere Beachtung finden, der eine in Bilk geplante Sonntagsöffnung am 1. Juli 2018 untersagte, weil aus seiner Sicht der räumliche Geltungsbereich zu weit gedehnt worden sei. Weiterhin bemängelte das Gericht, dass keine belastbaren Zahlen vorgelegt worden seien. Die IHK empfiehlt daher, sowohl eine angemessene räumliche Abgrenzung vorzunehmen sowie Angaben zu Besucherzahlen vorzulegen.
- Am 9. August in Oberkassel zum Luegallee-Fest:  
Die IHK hält das seit 1998 stattfindende Fest für geeignet, um eine Sonntagsöffnung zu begründen. Das Fest findet im Umfeld des Barbarossaplatzes und der südlich angrenzenden Dominikanerstraße, also im großen Stadtteilzentrum Luegallee, statt und bietet regelmäßig ein breites und ansprechendes Rahmenprogramm, das für die Qualität des Festes an sich spricht. Dazu werden – wie in den Vorjahren – mehrere tausend Besucher erwartet, was eine Ladenöffnung, zumindest innerhalb des zentralen Versorgungsbereiches, legitimiert.
- Am 30. August in Kaiserswerth zum Kartoffelfest/Handwerkermarkt/Büchermarkt:  
Im Zusammenhang mit dem traditionellen Kartoffelfest – zu dem auch der Büchermarkt stattfindet – wird ein verkaufsoffener Sonntag in Kaiserswerth beantragt. Dabei wird von mehreren zehntausend Besuchern ausgegangen. Das wären weitaus mehr Menschen als Passanten zur hochfrequentierten Einkaufszeit in Kaiserswerth unterwegs sind (laut IHK-Hochrechnung auf Grundlage der bereits genannten Passantenzählung ca. 3.000).
- Am 13. September in Eller zum Gumbertstraßenfest:  
Das Gumbertstraßenfest findet im Jahr 2020 zum 28. Mal statt und ist fester Bestandteil des Veranstaltungskalenders in Eller. Zudem zieht das Fest aufgrund des umfangreichen Rahmenprogramms etliche Menschen aus dem Stadtteilumfeld und darüber hinaus an; der Antragsteller spricht von über 70.000 Besuchern, die das Fest in den letzten Jahren hatte. Es war stets verknüpft mit Geschäftsöffnungen und ist aufgrund seiner Größenordnung regelmäßig ein Thema in den lokalen Medien, wie eine Internetrecherche zeigt. Aufgrund der großen Besucherzahl ist eine solche Öffnung aus Sicht der IHK auch 2020 zu rechtfertigen, sofern eine angemessene Abgrenzung des für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereiches nachgereicht wird.

- Am 20. September in der Carlstadt zum Hohe Straße-Fest:  
Das seit 2003 jährlich stattfindende Hohe Straße-Fest ist eine etablierte Veranstaltung, mit vielen unterschiedlichen Darbietungen, insbesondere musikalischer Art und einem breiten Rahmenprogramm. Nicht zuletzt deshalb kommen seit vielen Jahren zahlreiche Düsseldorfer und Auswärtige. Im Antrag ist die Rede von mittleren fünfstelligen Besucherzahlen; die Rheinische Post nannte für 2019 rund 20.000 Besucher, die Westdeutsche Zeitung in den vergangenen Jahren 30.000. Selbst wenn man diese Zahlen halbierte, wären das weit mehr Passanten, als an üblichen Einkaufstagen dort unterwegs sind. Denn die Hohe Straße ist keine klassische hochfrequentierte Einkaufsstraße, sondern vielmehr ein spezialisierter Einkaufsstandort, der gezielt von der Kundschaft aufgesucht wird.
- Am 27. September in Pempelfort zum Nordstraßenfest:  
Das Nordstraßenfest mit seinem breiten Rahmenprogramm war in den vergangenen Jahren immer wieder Besuchermagnet. Das wird nach Auffassung der Organisatoren auch 2020 so sein. So sind laut Antragsunterlagen rund 30.000 Personen zu erwarten. Diese Zahl rechtfertigt aus Sicht der IHK eine Geschäftsöffnung, zumal in einer der höchstfrequentierten Zeiten (Samstag 11 bis 12 Uhr) 1.764 Menschen in der Stunde gezählt wurden; auf fünf Stunden hochgerechnet wären das knapp 9.000 (s. dazu IHK-Passantenzählung).
- Am 11. Oktober in Eller im Zusammenhang mit dem Künstlermarkt:  
Zum 14. Mal findet 2020 der Künstlermarkt in Eller statt. Dabei gelang es, die Besucher- und Ausstellerzahlen von Jahr zu Jahr stetig zu steigern, was für die Attraktivität des Marktes – in den vergangenen Jahren auch ohne Sonntagsöffnung – spricht. Maler, Bildhauer sowie andere Künstler und Kunsthandwerker aus der Region präsentieren ihre Werke. Abgerundet wird das familienfreundliche Programm durch Aktionen und gastronomische Angebote. Die IHK hält den Künstlermarkt somit für einen geeigneten Anlass für eine sonntägliche Öffnung.
- Am 6. Dezember in den Stadtteilen Benrath, Bilk/Unterbilk, Eller, Kaiserswerth, Oberkassel und Pempelfort zu den dortigen Weihnachtsmärkten:  
Die IHK vertritt die Auffassung, dass alle genannten Weihnachtsmärkte zweifellos jeweils viele Besucher aus den einzelnen Stadtteilen sowie aus anderen Quartieren anziehen werden und sie grundsätzlich Sonntagsöffnungen legitimieren. Dafür spricht auch, dass in den meisten der genannten Stadtteile bereits für das Jahr 2019 Sonntagsöffnungen zu den jeweiligen Weihnachtsmärkten – allerdings nur für bestimmte Bereiche – genehmigt wurden. Der hier in Rede stehende Antrag liefert keine Informationen zur räumlichen Abgrenzung der Bereiche, in dem die Geschäfte öffnen sollen. Die IHK empfiehlt, alle Geschäftsöffnungen entsprechend der Marktgrößen und -zuschnitte auf bestimmte Areale zu begrenzen, beispielsweise auf die jeweiligen zentralen Versorgungsbereiche.

Freundliche Grüße  
Abt. Handel, Dienstleistungen,  
Regionalwirtschaft u. Verkehr



Sven Schulte



Industrie- und Handelskammer  
zu Düsseldorf

IHK Düsseldorf | Postfach 10 10 17 | 40001 Düsseldorf

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

Hausadresse:  
Ernst-Schneider-Platz 1  
40212 Düsseldorf

Tel. 02 11 35 57-0

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

10. Oktober 2019

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom  
7.10.2019

Unser Zeichen  
III Schu

Durchwahl  
35 57-234

Fax  
35 57-379

E-Mail  
schulte@duesseldorf.ihk.de

## Entwurf der ordnungsbehördlichen Verordnung für verkaufsoffene Sonntagnachmittage im Jahre 2020

Sehr geehrter Herr Holz,

am 7. Oktober 2019 haben Sie uns, mit der Bitte um Stellungnahme, einen Entwurf der ordnungsbehördlichen Verordnung zur Freigabe verkaufsoffener Sonntagnachmittage im Jahr 2020 geschickt.

Dazu haben wir keine Ergänzungen. Wir verweisen in dem Zusammenhang auf unsere Stellungnahme vom 30. September 2019 zum Antrag für die Sonntagsöffnungen und begrüßen, dass Sie unsere darin formulierten Anregungen zur räumlichen Abgrenzung der Bereiche, in denen Ladenöffnungen zulässig sein sollen, in den Verordnungsentwurf aufgenommen haben.

Die vorgenommenen Abgrenzungen hält die IHK für angemessen. Sie definieren jeweils Bereiche, die sich – wie vom Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW; Beschluss vom 2. November 2018; 4 B 1580/18) gefordert –, an „Charakter, Größe und Zuschnitt“ der jeweils zugrundeliegenden Anlässe im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LÖG NRW) orientieren. Dass die angeführten Anlässe grundsätzlich geeignet sind, um die in Rede stehenden Sonntagsöffnungen zu legitimieren, hat die IHK bereits in ihrer Stellungnahme vom 30. September geäußert.

Die in der Verordnung dargelegte Terminverlegung des Kartoffelfestes/Handwerkermarktes/Büchermarktes in Kaiserswerth vom 30. August auf den 13. September 2020 ändert nichts an der bisherigen Einschätzung der IHK, dass die in dem Zusammenhang beantragte Sonntagsöffnung – auch in dem mittlerweile abgegrenzten Bereich – zulässig ist.

Diese Terminverschiebung führt dazu, dass die Zahl der insgesamt beantragten Sonntagsöffnungen für 2020 nun auch in der Summe den Vorgaben des „Kriterienkatalogs zur Reduzierung und Synchronisierung der verkaufsoffenen Sonntage in Düsseldorf“ entsprechen (verkaufsoffene Sonntage an nicht mehr als 12 Kalendertagen pro Jahr). Dennoch hält die IHK – wie in ihrer Stellungnahme vom 30. September 2019 geäußert – daran fest, dass der Kriterienkatalog gestrichen werden sollte. Die vom Landesgesetzgeber vorgenommene Liberalisierung bei der Freigabe von Sonntagsöffnungen sollte auch in der Landeshauptstadt anerkannt werden, so dass künftig an mehr als 12 Kalendertagen pro Jahr Sonntagsöffnungen in Düsseldorf möglich sein sollten.

Freundliche Grüße  
Abteilung Branchenbetreuung

Sven Schulte