



**Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten  
(Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)**  
**Anwendungshilfe für die Kommunen und den Handel  
im Umgang mit dem neugefassten § 6 LÖG NRW**  
**(Stand: 8. Mai 2018)**

Herausgegeben durch das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

in Kooperation mit dem Städtetag Nordrhein-Westfalen und dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Der nordrhein-westfälische Landtag hat am 21. März 2018 das Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I – beschlossen<sup>1</sup> und damit auch das Ladenöffnungsgesetz NRW geändert. Das Gesetz ist am 29. März 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden (GV. NRW S. 172) und ist am 30. März 2018 in Kraft getreten. Dabei sind folgende wesentliche Änderungen vorgenommen worden:

- Ladenöffnung an bis zu 8 Sonn- und Feiertagen jährlich (Festsetzung für das gesamte Gemeindegebiet oder bestimmte Bezirke bzw. Ortsteile möglich; innerhalb der Gemeinde nicht mehr als 16 Sonn- und Feiertage pro Jahr)
- Freigabe zwischen 13.00 und 18.00 Uhr zulässig
- Bei Freigabe für das gesamte Gemeindegebiet höchstens ein Adventssonntag
- Bei beschränkter Freigabe (z.B. auf Bezirke) nicht mehr als 2 Adventssonntage je Gemeinde
- Der 1. und 2. Weihnachtstag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, die stillen Feiertage im Sinne des Feiertagsgesetzes NRW, der 1. Mai, der 3. Oktober und der 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Sonntag fällt, sind ausgenommen.
- Neufassung der Sachgründe, die eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können: Öffentliches Interesse statt Anlassbezug
- Sachgründe, die ein öffentliches Interesse darstellen, sind in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG nicht abschließend aufgeführt

---

<sup>1</sup> Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I v. 22. März 2018, GV. NRW. Nr. 8 vom 29.03.2018.

Beim Erlass einer Verordnung zur Zulassung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen ist aus Sicht der Gemeinde Folgendes zu berücksichtigen<sup>2</sup>:

- Das Bestehen eines öffentlichen Interesses muss die Gemeinde prüfen, darlegen und begründen.
- Die Nachvollziehbarkeit der gemeindlichen Entscheidung ist zu gewährleisten (Erwägungen müssen bereits in der Ratsvorlage in für Dritte verständlicher Form enthalten sein; Verwaltung muss dem Rat alle vorliegenden und für die Entscheidung relevanten Informationen zur Verfügung stellen).
- Nachvollziehbar dargestellt werden muss insbesondere der räumliche Bezug der Ladenöffnung zum Sachgrund.
- Gemeinden haben sich bei § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren und dokumentierten Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschaffen. Nur auf dieser Grundlage lässt sich im Rahmen der gebotenen Abwägung beurteilen, ob die jeweilige Veranstaltung einen hinreichenden Sachgrund darstellt, der eine Ausnahme von der Feiertagsruhe rechtfertigen kann.<sup>3</sup>
- Der Verordnungsgeber muss sich vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem jeweiligen Zweck jedenfalls förderlich ist, also den verfolgten Zielen bei den Nrn. 2 bis 4 dient bzw. die Verwirklichung „steigert“ (Nr. 5).<sup>4</sup>
- Informationen Dritter (etwa von antragstellenden Werbegemeinschaften oder ähnlichen Institutionen) darf die Gemeinde nicht unkritisch übernehmen; sie muss vielmehr deren Plausibilität überprüfen.
- Durch die Ladenöffnung beeinträchtigte Interessen Dritter müssen bei der Entscheidung über die Ladenöffnung berücksichtigt werden.
- Eine Erreichung der durch die verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage verfolgten Ziele muss die Gemeinde nicht prüfen.
- Die Gemeinde muss sich bei der Zulassung der Sonn- oder Feiertagsöffnung nicht auf einen Sachgrund beschränken, sondern kann die Ladenöffnung auf mehrere Sachgründe stützen und so das öffentliche Interesse an der Ladenöffnung steigern.
- Empfehlenswert ist eine frühzeitige Einbindung der örtlichen Akteure, die vor Erlass der Rechtsverordnung zur Freigabe der Tage anzuhören sind (zuständige Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer).

---

<sup>2</sup> Detaillierte Ausführungen und eine FAQ-Liste finden sich in der Anlage zu dieser Anwendungshilfe.

<sup>3</sup> OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16.

<sup>4</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

- Wo möglich, sollten konsensuale Lösungen verfolgt werden, um die Akzeptanz für Sonn- und Feiertagsöffnungen zu steigern (denkbar sind Einrichtungen wie ein kommunaler Runder Tisch).

### **Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1)**

- Wegfall des Anlassbezugs: Prognose und Vergleich der Besucherströme von Veranstaltung und Ladenöffnung sind nicht erforderlich.
- Regelvermutung für das Bestehen des Zusammenhangs in § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW bei räumlicher Nähe zwischen Veranstaltung und Ladenöffnung und zeitlicher Übereinstimmung; insbesondere die räumliche Nähe muss die Gemeinde prüfen und nachvollziehbar belegen.

### **Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots (Nr. 2)**

- Ziel: Sicherstellung ortsnaher Einkaufsmöglichkeiten; Stärkung vorhandener und funktionierende Einzelhandelsstrukturen
- Erfasst auch außerhalb der Innenstadt oder des Ortskerns gelegene Gewerbegebiete
- Gemeinde muss mit der Ladenöffnung ein Konzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots verfolgen (Bestandsaufnahme, Formulierung von Zielsetzungen und Versuch der Förderung mittels Verkaufsstellenöffnung an Sonn- oder Feiertagen).
- Nicht belegen muss die Gemeinde die positive Wirkung einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen für den Erhalt, die Stärkung oder Entwicklung eines stationären Einzelhandelsangebots. Diese Prognoseentscheidung hat der Gesetzgeber bereits getroffen.
- Räumlich kann die Verkaufsstellenöffnung die vorhandenen Einzelhandelsstrukturen erfassen.
- Begrenzung des Warenangebots ist nicht erforderlich, da die Einzelhandelsstrukturen Ziel der Regelung sind.

### **Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)**

- Ziel: Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung
- Gemeinden müssen darlegen, dass es sich um einen zentralen Versorgungsbereich handelt und dass es Ziel ist, einen zentralen Versorgungsbereich zu erhalten, zu stärken oder zu entwickeln.
- Möglichkeit des Rückgriffs auf vorliegende Einzelhandelskonzepte, gemeindliche Entwicklungsvorstellungen oder Festlegungen in der Bauleitplanung
- Räumliche Beschränkung der Ladenöffnung auf den zentralen Versorgungsbereich

#### **Ladenöffnung dient Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren (Nr. 4)**

- Ziel: umfangreichen Leerständen bei Gewerbe- und Wohnimmobilien sowie der Abwanderung von Einzelhändlern und Einzelhändlerinnen oder deren Geschäftsaufgabe entgegenwirken.
- Hintergrund: Einzelhandel als Frequenzbringer (Magnetfunktion)
- Gemeinde muss belegen, dass eine Gefahr der Verödung besteht.
- Nachweismöglichkeit durch Erhebung und/oder Auswertung von Daten über Zunahme von Leerständen und ihrer Dauer, Reduzierung des Einzelhandelsangebotes, Trading-Down durch Wegfall oder Reduzierung von Einzelhandelsgeschäften mit hochwertigem Angebot.
- Ausreichend ist Gefährdung in den Lagen, in denen die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden soll.

#### **Ladenöffnung steigert überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort (Nr. 5)**

- Ziel: Kommunen sollen durch die Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen als attraktiver und lebenswerter Standort wahrgenommen werden können.
- Zielsetzung ist auch die Erhaltung kommunaler Vielfalt und die Möglichkeit zur Selbstdarstellung und Sichtbarmachung der Kommunen, insbesondere auch, um neue Einwohner und Einwohnerinnen zu gewinnen oder Unternehmen anzusiedeln.
- Sachgrund Nr. 5 wird häufig mit dem Sachgrund Nr. 1 zusammentreffen, etwa wenn eine Veranstaltung in der Gemeinde Ausstrahlungswirkung über die Gemeinde hinaus hat.
- Gemeinde muss über ein Konzept verfügen, um ihre Attraktivität nach außen sichtbar zu machen, in das die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen als Baustein für eine Außenwirkung über die Gemeinde hinaus eingearbeitet ist.
- Nicht vorausgesetzt wird eine drohende Verödung.



**Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten  
(Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)**

**Anlage zur Anwendungshilfe für die Kommunen und den Handel  
im Umgang mit dem neugefassten § 6 LÖG NRW**

**(Stand: 8. Mai 2018)**

Herausgegeben durch das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

in Kooperation mit dem Städtetag Nordrhein-Westfalen und dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

## Inhalt

A.	Einleitung.....	3
B.	Wortlaut von § 6 Abs. 1 LÖG NRW n.F.....	4
C.	Anlass und wesentlicher Inhalt der Neuregelung .....	5
D.	Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1).....	8
E.	Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots (Nr. 2).....	16
F.	Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3) .....	23
G.	Ladenöffnung dient Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren (Nr. 4).....	28
H.	Ladenöffnung steigert überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort, insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen (Nr. 5).....	32
I.	Kumulation von Sachgründen .....	36
J.	Werbemaßnahmen.....	37

## **A. Einleitung**

Der nordrhein-westfälische Landtag hat am 21. März 2018 das Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I – beschlossen<sup>1</sup> und damit auch das Ladenöffnungsgesetz NRW geändert. Das Gesetz ist am 29. März 2018 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden (GV. NRW S. 172) und ist am 30. März 2018 in Kraft getreten.

Das neugefasste LÖG NRW regelt die Zulässigkeit von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen neu. Ziel der Neuregelung ist es, bestehende Rechtsunsicherheiten bei der Festsetzung verkaufsoffener Sonn- und Feiertage zu beseitigen und für die Kommunen eine rechtssichere Möglichkeit zu schaffen, eine ausnahmsweise Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zu genehmigen.

Durch die vorliegende Anwendungshilfe möchte die Landesregierung die Kommunen, den Handel und die weiteren Beteiligten bei der Anwendung des neuen Rechts unterstützen. Die Anwendungshilfe beschreibt zunächst die generellen Ziele der Neufassung des § 6 LÖG NRW. Sodann wird erläutert, unter welchen Voraussetzungen nach § 6 LÖG NRW n. F. eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden kann. Dabei werden insbesondere die einzelnen Sachgründe des § 6 Abs. 1 LÖG NRW n.F. und ihre Anwendungsvoraussetzungen erläutert.

Grundlage für die Anwendungshilfe sind der Entwurf des LÖG NRW einschl. der ausführlichen Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache 17/1046) und der Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP zum Gesetzentwurf, der zu einer Änderung des ursprünglichen Gesetzgebungsvorschlages geführt und den der Landtag in seinem Gesetzgebungsbeschluss vom 21. März 2018 angenommen hat (Landtagsdrucksache 17/2100).

---

<sup>1</sup> Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I v. 22. März 2018, GV. NRW. Nr. 8 vom 29.03.2018.



## **B. Wortlaut von § 6 Abs. 1 LÖG NRW n.F.**

§ 6 Abs. 1 LÖG NRW hat durch das Gesetz vom 22. März 2018 folgenden Wortlaut erhalten:

### **§ 6**

#### **Weitere Verkaufssonntage und -feiertage**

*(1) An jährlich höchstens acht, nicht unmittelbar aufeinander folgenden Sonn- oder Feiertagen dürfen Verkaufsstellen im öffentlichen Interesse ab 13 Uhr bis zur Dauer von fünf Stunden geöffnet sein.*

*Ein öffentliches Interesse liegt insbesondere vor, wenn die Öffnung*

- 1. im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt,*
- 2. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dient,*
- 3. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient,*
- 4. der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient,*
- 5. die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen steigert.*

*Das Vorliegen eines Zusammenhangs im Sinne des Satzes 2 Nummer 1 wird vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt. Bei Werbemaßnahmen des Veranstalters müssen die jeweiligen Veranstaltungen gemäß Satz 2 Nr. 1 für die Öffnung der Verkaufsstellen im Vordergrund stehen.*

Eine weitere Änderung ist in § 6 Abs. 4 S. 3 LÖG NRW vorgenommen worden. Danach dürfen innerhalb einer Gemeinde jetzt insgesamt 16 statt bisher 11 Sonn- und Feiertage je Kalenderjahr freigegeben werden.

### **C. Anlass und wesentlicher Inhalt der Neuregelung**

Durch die Neuregelung wollte der Gesetzgeber Rechtsunsicherheiten beseitigen und für die Gemeinden eine rechtsichere Lösung schaffen, eine ausnahmsweise Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen zu genehmigen, sowie zugleich das LÖG NRW insgesamt vereinfachen.

Zu diesem Zweck hat der Gesetzgeber die Anzahl der zulässigen Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen zukünftig auf acht beschränkt. Hierzu ist folgende Regelung getroffen worden:

- Die Gemeinden können durch Verordnung eine Ladenöffnung an jährlich bis zu 8 Sonn- und Feiertagen gestatten. Die Festsetzung kann dabei für das gesamte Gemeindegebiet oder bestimmte Bezirke bzw. Ortsteile erfolgen. Dabei dürfen innerhalb der Gemeinde nicht mehr als 16 Sonn- und Feiertage je Kalenderjahr freigegeben werden.
- Die Freigabe darf erst ab 13.00 Uhr und auch dann nur für einen Zeitraum von bis zu 5 Stunden erfolgen.
- Die Freigabe ist bei Freigabe für das gesamte Gemeindegebiet höchstens an einem Adventssonntag zulässig. Erfolgt eine beschränkte Freigabe z.B. auf Bezirke dürfen nicht mehr als 2 Adventssonntage je Gemeinde freigegeben werden. Der 1. und 2. Weihnachtstag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, die stillen Feiertage im Sinne des Feiertagsgesetzes NRW, der 1. Mai, der 3. Oktober und der 24. Dezember, wenn dieser Tag auf einen Sonntag fällt, sind ausgenommen.

Neben diesen Änderungen hat der Landesgesetzgeber auch die Sachgründe neugefasst, die vorliegen müssen, damit eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden kann. Dabei hat er sich von folgenden Erwägungen leiten lassen:

Das BVerfG hat in seiner Rechtsprechung (Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 152, 156, juris) betont, dass der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich zum Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe verpflichtet ist. Dabei muss er beachten, dass die Erwerbsarbeit in der Regel an Sonn- und Feiertagen ruhen muss; es gilt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis. Ausnahmen vom Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe sind jedoch zum Schutz höherer, gleichwertiger oder sonstiger gewichtiger Rechtsgüter möglich, solange der Gesetzgeber die Mindestanforderungen an den Sonn- und Feiertagsschutz gewährleistet. Die Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz ist dabei nur zulässig, wenn es hierfür einen rechtfertigenden Sachgrund gibt und die Ausnahmen für die Öffentlichkeit weiterhin klar erkennbar bleiben. Je weitreichender die Freigabe der Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen ist, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die die Ausnahme rechtfertigen. Nicht jedes noch so geringe öffentliche Interesse ist deshalb ausreichend. So hat das BVerfG z.B. für eine flächendeckende, das gesamte Gemeindegebiet erfassende allgemeine 24 Stunden-Öffnung an Sonn- und Feiertagen ein herausragend gewichtiges öffentliches Interesse verlangt

(BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 181 ff., juris). Anerkannt hat das BVerfG im Übrigen, dass dem Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung und Erstellung eines Schutzkonzepts für die Gewährleistung des Sonn- und Feiertagsschutzes ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt (BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 135 ff., juris).

Von dieser Ausgestaltungsbefugnis hat der Landesgesetzgeber durch die Neufassung des § 6 Abs. 1 LÖG NRW Gebrauch gemacht.

Nach der bisherigen Regelung war eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zulässig, wenn sie aus Anlass von örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgte. Die Anwendung dieser Regelung bereitete den Gemeinden erhebliche Probleme; hierbei sind erhebliche Rechtsunsicherheiten entstanden, die häufig eine verlässliche und rechtssichere Zulassung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen verhindert haben. Grund hierfür war insbesondere die Rechtsprechung des BVerwG zum Anlassbezug (BVerwG, Urt. v. 11.11.2015 – 8 CN 2.14, Rn. 23 f., juris; Beschl. v. 18.12.1989 – 1 B 153/89, juris) und daraus resultierende Schwierigkeiten für die Kommunen in der Anwendungspraxis.

Die grundlegende Neuerung des § 6 Abs. 1 LÖG NRW besteht darin, dass eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zukünftig nicht mehr von einem Anlassbezug abhängig ist. Der Gesetzgeber lässt eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zukünftig vielmehr zu, wenn hierfür ein öffentliches Interesse besteht. Die Sachgründe, die ein öffentliches Interesse darstellen können, hat der Gesetzgeber dabei in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW beispielhaft näher definiert. Eine solche Regelung entspricht der Rechtsprechung des BVerfG. Hiernach wird für eine Ausnahme von der grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsruhe lediglich ein gewichtiger Sachgrund, nicht hingegen ein Anlass, wie nach der bisherigen Fassung des § 6 Abs. 1 LÖG NRW a.F. verlangt (BVerfG, Urt. v. 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 152 f., 157 f., 181, juris).

Die Liste der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW aufgeführten Sachgründe ist nicht abschließend. Nach der Wertung des Gesetzgebers reicht jeder Sachgrund für sich aus, um das öffentliche Interesse zu begründen. Die Nummerierung der Sachgründe im Gesetz enthält kein Rangverhältnis. Die Sachgründe werden allerdings in der Praxis häufig gleichzeitig vorliegen. Zur Rechtfertigung der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen können sich die Städte und Gemeinden deshalb auch auf mehrere Sachgründen stützen. Das Gewicht des öffentlichen Interesses wird nach der in der amtlichen Begründung zum Ausdruck gekommenen Wertung des Gesetzgebers beim Vorliegen mehrerer Sachgründe gestärkt.

Mit der Neuregelung hat sich der Gesetzgeber für eine zweistufige Lösung entschieden. Im Gesetz hat er die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen geregelt und dabei – nicht abschließend – Sachgründe benannt, die als öffentliche Interessen eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen rechtfertigen können.

Aufgabe der Gemeinden ist es, im Rahmen des Erlasses einer Verordnung zur Zulassung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zu prüfen. In diesem Zusammenhang müssen sie insbesondere darlegen und begründen, warum im Einzelfall ein öffentliches Interesse aufgrund eines oder mehrerer der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW benannten Sachgründe vorliegt.<sup>2</sup>

Erwägungen dazu müssen bereits in der Ratsvorlage in für Dritte verständlicher Form enthalten sein. Insbesondere muss die Verwaltung dem Rat alle vorliegenden und für die Entscheidung relevanten Informationen zur Verfügung stellen. Die Nachvollziehbarkeit der gemeindlichen Erwägungen ist in jedem Fall zu gewährleisten. Nachvollziehbar dargestellt werden muss von der Gemeinde dabei insbesondere auch der räumliche Bezug der Ladenöffnung zum Sachgrund. Informationen Dritter, wie von antragstellenden Werbegemeinschaften oder ähnlichen Institutionen darf die Gemeinde dabei nicht unkritisch übernehmen; sie muss vielmehr deren Plausibilität überprüfen.

Bei ihrer Entscheidung muss die Gemeinde auch die durch die Ladenöffnung beeinträchtigten Interessen Dritter berücksichtigen.<sup>3</sup> Zu empfehlen ist eine frühzeitige Einbindung der örtlichen Akteure, die vor Erlass der Rechtsverordnung zur Freigabe der Tage anzuhören sind (zuständige Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände und Kirchen, die jeweilige Industrie- und Handelskammer und die Handwerkskammer). Soweit dies möglich ist, sollten konsensuale Lösungen verfolgt werden, um die Akzeptanz für Sonn- und Feiertagsöffnungen zu steigern. Hierzu können sich im Einzelfall Einrichtungen wie ein kommunaler runder Tisch anbieten.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen generell geeignet sein kann, insbesondere die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW genannten Ziele zu erreichen. Nach der Rechtsprechung muss sich der Verordnungsgeber vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem jeweiligen Zweck jedenfalls förderlich ist, also den verfolgten Zielen bei den Nrn. 2 bis 4 dient bzw. die Verwirklichung „steigert“ (Nr. 5).<sup>4</sup> Die Gemeinden müssen insbesondere darlegen, dass und wie die hinter den in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW genannten öffentlichen Interessen durch die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen gefördert werden können. Dabei ist vor allem herauszuarbeiten, warum das Umsatz- oder Shoppinginteresse hierbei nicht im Vordergrund steht.

---

<sup>2</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

<sup>3</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

<sup>4</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

#### **D. Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (Nr. 1)**

Eine ausnahmsweise Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen liegt nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW im öffentlichen Interesse, wenn sie im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen und sonstigen Veranstaltungen erfolgt.

Nach der Vermutungsregelung des § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW wird ein Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung vermutet, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zur örtlichen Veranstaltung sowie am selben Tag erfolgt.

Vorgegeben ist in § 6 Abs. 1 S. 4 LÖG NRW außerdem, dass bei Werbemaßnahmen des Veranstalters / der Veranstalterin die jeweiligen Veranstaltungen für die Öffnung der Verkaufsstellen im Vordergrund stehen müssen.

In der amtlichen Begründung wird zu dieser Neuregelung Folgendes ausgeführt:

„Nach § 6 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 ist eine ausnahmsweise Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertagen im öffentlichen Interesse, wenn sie im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen und sonstigen Veranstaltungen erfolgt. Örtliche Feste, Märkte, Messen und sonstige Veranstaltungen können grundsätzlich als Sachgrund für eine Ausnahme zum Sonn- und Feiertagsschutzes herangezogen werden. Hier handelt es sich um besondere Ereignisse im Interesse der Bürger, der Besucher und der Kommune.

Mit der Neufassung der gesetzlichen Regelung reagiert der Gesetzgeber auf die aus der Anlassrechtsprechung resultierenden Umsetzungsschwierigkeiten für die Kommunen. Die Anlassrechtsprechung ist auf die neue Regelung nicht übertragbar, so dass der Ordnungsgeber insbesondere von der Prognoseentscheidung zu den Besucherzahlen befreit wird. Die örtlichen Ordnungsbehörden ihrerseits müssen aber prüfen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, unter denen der Landesgesetzgeber ein öffentliches Interesse annimmt.

Die Ladenöffnung ist nur unter der Voraussetzung zulässig, dass auch eine örtliche Veranstaltung stattfindet, die nicht zusammenhanglos neben der Ladenöffnung steht. Obsolet werden soll durch die Neuregelung die Prüfung, ob die Veranstaltung oder die Ladenöffnung einen größeren Kundenkreis anzieht. Dies ist schon deshalb gerechtfertigt, weil eine solche Prognose regelmäßig nur schwer zu treffen ist, was auch der Beschluss des OVG NRW vom 05.05.2017 zur Ladenöffnung in Düsseldorf wegen der weltgrößten Verpackungsmesse Interpack bestätigt (OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17).

Das Merkmal „im Zusammenhang“ mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen setzt die Notwendigkeit einer (räumlichen und zeitlichen) Beziehung zwischen den zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen und der Veranstaltung voraus. Die Verkaufsöffnung muss am selben Tag wie die Veranstaltung stattfinden. Je größer die Veranstaltung, umso geringer können die Anforderungen an die räumliche Nähe sein (vgl. Rechtsprechung zur Interpack). Eine solche mehrtägige internationale Leitmesse kann die Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen in der Innenstadt einer Großstadt rechtfertigen.

Die Vermutungsregel in § 6 Absatz 1 Satz 3 erleichtert zukünftig den Nachweis über das Vorliegen des Sachgrundes.

Nach der Konzeption des Gesetzgebers werden regelmäßig mehrere Sachgründe des öffentlichen Wohls im Sinne von § 6 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 in Betracht kommen. Eine solche Kumulation von Sachgründen kann dazu führen, dass auch wenn ein Sachgrund im Einzelfall möglicherweise nicht für sich genommen ausreichend erscheint, um die Ladenöffnung zu rechtfertigen, die Summe des Gewichts dieser Sachgründe aber hierzu geeignet sein kann. Je schwerer also die weiteren, im Einzelfall einschlägigen Sachgründe wiegen, desto geringer muss das darzulegende Gewicht des Zusammenhangs mit einer örtlichen Veranstaltung sein. Durch eine Kumulation der Sachgründe des öffentlichen Wohls lässt sich demnach das Erfordernis der räumlichen Nähe zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung zwar nicht gänzlich aufheben, jedoch in seiner Bedeutung abschwächen. Dies gilt im Übrigen auch für die Frage, welche Geschäfte mit welchen Warengruppen in die Ladenöffnung einbezogen werden dürfen (vgl. Redeker Sellner Dahs, Kurzgutachten zur Novellierung des Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, Oktober 2017, S. 58). [...]

Die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 enthaltene Vermutungsregel soll typische Konstellationen abdecken, in denen regelmäßig davon auszugehen ist, dass ein hinreichender Zusammenhang zur örtlichen Veranstaltung besteht, der eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen rechtfertigen kann.

Von einer räumlichen Nähe ist regelmäßig insbesondere dann auszugehen, wenn die örtliche Veranstaltung in den Straßenzügen, die zur Ladenöffnung vorgesehen sind, stattfindet. Gleiches gilt beispielsweise für einen Gesamtveranstaltungsbereich, einschließlich Verbindungs- und Nebenstraßen, wenn die einzelnen Veranstaltungsorte (bspw. Stände, Bühnen oder ähnliches) über einen Bereich verteilt sind, die einzelnen Standorte jedoch über Straßen mit anliegenden Verkaufsstellen miteinander verbunden sind und die Gesamtveranstaltung darauf angelegt ist, dass verschiedene Veranstaltungsorte aufgesucht werden. Auch dürften Straßenzüge erfasst sein, die der fußläufigen Zuführung von Besuchern zum Veranstaltungsbereich dienen, etwa weil sie diesen mit den Haltestellen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs oder für die Veranstaltung wesentlichen Parkplätzen bzw. -gebieten verbinden.

Eine zeitliche Nähe besteht jedenfalls dann, wenn die örtliche Veranstaltung am selben Tag, nicht notwendig zeitgleich, jedoch zeitlich überlappend stattfindet.

[..]

Sind die Voraussetzungen der widerlegbaren Vermutungsregelung nicht erfüllt, steht dies dem Vorliegen eines Zusammenhangs zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung nicht entgegen. Die Gemeinde kann den Zusammenhang im Einzelfall somit trotzdem nachweisen. So kann beispielsweise ein Großereignis trotz einer größeren Entfernung des Veranstaltungsortes zum Bereich der Ladenöffnung den notwendigen Zusammenhang für eine Ladenöffnung in einem Innenstadtbereich begründen. Dies galt schon nach der bisherigen sog. Anlassrechtsprechung (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 05.05.2017, 4 B 520/17), die auf die Neufassung des Gesetzes nicht übertragbar sein soll. Erst recht muss dies dann jedoch für die herabgesetzten Anforderungen nach der neuen Gesetzeslage gelten.“

Die Gemeinden müssen im Einzelnen prüfen und belegen, ob die Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 i. V. m. S. 3 LÖG NRW vorliegen. Das OVG NRW verlangt, dass sich die Gemeinden in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren

und dokumentierten Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung verschaffen. Nur auf dieser Grundlage lasse sich im Rahmen der gebotenen Abwägung beurteilen, ob die jeweilige Veranstaltung einen hinreichenden Sachgrund darstellt, der eine Ausnahme von der Feiertagsruhe rechtfertigt.<sup>5</sup>

Regelmäßig ist erforderlich, dass es einen räumlichen Zusammenhang zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung gibt. Für die Frage, ob eine räumliche Nähe der Ladenöffnung zur örtlichen Veranstaltung gegeben ist, kann auf die bisherige Rechtsprechung zum räumlichen Zusammenhang zwischen einer Veranstaltung und der Ladenöffnung zurückgegriffen werden. Nach der Rechtsprechung können vom Erfordernis der räumlichen Nähe jedoch Ausnahmen gerechtfertigt sein, wenn die örtliche Veranstaltung Ausstrahlungswirkung über den engeren Bereich der Veranstaltung hinaus hat. Das OVG NRW hat dies für eine bedeutende Messe entschieden, deren Aussteller und Ausstellerinnen, sowie Besucher und Besucherinnen sich auch am Wochenende im Stadtgebiet aufhalten und in Hotels im Stadtgebiet untergebracht sind. In einem solchen Fall ist nach der Entscheidung des OVG NRW ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen der Veranstaltung und der Ladenöffnung nicht notwendig. Das OVG Berlin-Brandenburg hat dies ebenfalls für bedeutende Messen angenommen.

Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass aus § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW nicht gefolgert werden kann, dass die bloße räumliche Nähe schon ausreicht, um eine Ladenöffnung rechtfertigen zu können. Vielmehr muss zwischen Veranstaltung und der Ladenöffnung ein angemessenes Verhältnis bestehen. Nach wie vor rechtfertigt wegen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen dem Sonn- und Feiertagsschutz einerseits und der Ladenöffnung andererseits nicht jede kleine, möglicherweise gerade mit dem Ziel der Ermöglichung einer Ladenöffnung durchgeführte Veranstaltung (z. B. Aufstellen einer Hüpfburg, von drei Verkaufsbuden etc.) eine Ausnahme von der Sonn- und Feiertagsruhe. Ob eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen überhaupt und mit welchen Sortimenten und in welchem räumlichen Zuschnitt zulässig ist, richtet sich vielmehr nach Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung.<sup>6</sup> Die Gemeinde muss hierzu Erhebungen durchführen und diese nachvollziehbar dokumentieren. Auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse hat sie ihre Entscheidung zu treffen; dabei hat sie zu berücksichtigen, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen die Ausnahme von dem Grundsatz des Sonn- und Feiertagsschutzes darstellt. Einer Besucherprognose, wie sie nach der sog. Anlassrechtsprechung gefordert wurde, bedarf es nicht mehr. Sollten einer Kommune jedoch Besucherzahlen der gleichen Veranstaltung aus den Vorjahren oder aus anderen Zusammenhängen vorliegen, kann es hilfreich sein, diese als weitere Hintergrundinformation in die Ratsvorlage aufzunehmen. Zu beachten ist weiter, dass das Vorliegen mehrerer Sachgründe auch Auswirkungen

---

<sup>5</sup> OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16.

<sup>6</sup> OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16.

auf den räumlichen Bereich haben kann, in dem eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zulässig sein kann. Soll die Ladenöffnung auch dem Erhalt, der Stärkung und der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW oder der Belebung der Innenstädte nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW dienen, kann die Ladenöffnung über den unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung hinaus auch im gesamten zentralen Versorgungsbereich bzw. der Innenstadt zulässig sein. Die Abgrenzung des räumlichen Bereichs der Ladenöffnung muss die Gemeinde in diesen Fällen sorgfältig prüfen und belegen. Selbstverständlich muss sie auch das Vorliegen der Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 - 5 LÖG NRW im Einzelnen nachvollziehbar darlegen und insbesondere deutlich machen, dass die hinter diesen Regelungen stehenden öffentlichen Interessen durch die Ladenöffnung gefördert werden können.

Bei der Anwendung des Sachgrundes des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

### **Prüfschritt 1:**

Widerlegbare Vermutungsregel in § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG NRW:

*„Das Vorliegen eines Zusammenhangs im Sinne des Satzes 2 Nummer 1 wird vermutet, wenn die Ladenöffnung in **räumlicher Nähe** zur örtlichen Veranstaltung **sowie am selben Tag** erfolgt.“*

Typische Konstellationen, in denen regelmäßig davon auszugehen ist, dass ein hinreichender Zusammenhang zur örtlichen Veranstaltung besteht:

**Räumliche Nähe** ist regelmäßig gegeben:

- örtliche Veranstaltung in den Straßenzügen, die zur Ladenöffnung vorgesehen sind
- Gesamtveranstaltungsbereich, einschließlich Verbindungs- und Nebenstraßen, wenn die einzelnen Veranstaltungsorte (bspw. Stände, Bühnen oder ähnliches) über einen Bereich verteilt sind, die einzelnen Standorte jedoch über Straßen mit anliegenden Verkaufsstellen miteinander verbunden sind und die Gesamtveranstaltung darauf angelegt ist, dass verschiedene Veranstaltungsorte aufgesucht werden
- Straßenzüge erfasst, die der fußläufigen Zuführung von Besuchern und Besucherinnen zum Veranstaltungsbereich dienen, etwa weil sie diesen mit den Haltestellen des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs oder für die Veranstaltung wesentlichen Parkplätzen bzw. -gebieten verbinden

**Zeitliche Nähe** besteht jedenfalls dann, wenn die örtliche Veranstaltung am selben Tag, nicht notwendig zeitgleich, jedoch **zeitlich überlappend** stattfindet.



## **Prüfschritt 2:**

Greift die Vermutungsregelung nicht, gilt Folgendes:

Ein Zusammenhang zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung bleibt möglich, muss aber im Einzelfall geprüft und nachgewiesen werden:

Auch hier besteht die Notwendigkeit einer **(räumlichen und zeitlichen) Beziehung** zwischen den zur Öffnung vorgesehenen Verkaufsstellen und der Veranstaltung.

### **Zeitlich:**

Verkaufsöffnung muss am selben Tag wie die Veranstaltung stattfinden

### **Räumlich:**

„Evidenzfälle“: Keine Ladenöffnung zulässig, wenn eine Veranstaltung gerade mit dem Ziel durchgeführt wird, eine Ladenöffnung zu ermöglichen (Aufstellen einer Hüpfburg oder anderer Spielgeräte auf dem Parkplatz eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes/Möbelmarktes, „kleines Straßenfest“ in einem Stadtviertel kann nicht Ladenöffnung für die ganze Stadt/Innenstadt rechtfertigen).

Je größer die Veranstaltung, umso geringer können die Anforderungen an die räumliche Nähe sein (mehrtägige internationale Leitmesse kann die Sonntagsöffnung von Verkaufsstellen in der Innenstadt einer Großstadt rechtfertigen).

Letztlich: Einzelfallentscheidung bei Erstreckung der zu öffnenden Straßenzüge

## **FAQ:**

### 1. Welche Konsequenzen hat das Vorliegen der Vermutungsregelung für die Entscheidung der Gemeinde über den Antrag?

Nach der Gesetzesbegründung ist bei Eingreifen der Vermutungsregelung regelmäßig davon auszugehen, dass ein hinreichender Zusammenhang zur örtlichen Veranstaltung besteht, der eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen rechtfertigen kann.

Die Vermutungsregelung ist widerlegbar, das heißt, im Einzelfall kann es trotz Vorliegens der räumlichen und zeitlichen Nähe an dem erforderlichen Zusammenhang fehlen.

Die Vermutungsregelung regelt letztlich die Beweislastverteilung. Danach wird bei Vorliegen der räumlichen und zeitlichen Nähe vermutet, dass ein hinreichender Zusammenhang zwischen Ladenöffnung und örtlicher Veranstaltung besteht. Wird eine Ladenöffnung angegriffen, so obliegt dem Kläger / der Klägerin im Rahmen seiner/ihrer materiellen Beweislast der Beweis, dass die Vermutung unzutreffend ist. Dies dürfte jedoch letztlich bei Vorliegen der Vermutungsvoraussetzungen kaum gelingen.

Die Vermutungsregelung enthebt die Gemeinde allerdings nicht davon, sich in einer für die gerichtliche Überprüfung nachvollziehbaren und dokumentierten Weise Klarheit über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltung zu verschaffen und ihre Entscheidung im Hinblick auf das Ob, den räumlichen Umfang und das Sortiment im Einzelnen darzulegen und zu begründen.<sup>7</sup>

2. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen, wenn die Vermutungsregelung nicht greift?

Seitens der Gemeinden ist eine Gesamtbetrachtung anzustellen. Der von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW geforderte Zusammenhang zu einer örtlichen Veranstaltung lässt sich im Wesentlichen anhand der Ausstrahlungswirkung der Veranstaltung insbesondere unter Berücksichtigung von räumlicher und zeitlicher Nähe nachweisen. Die Anforderungen an die Ausprägung des Zusammenhangs und die entsprechenden Nachweise werden umso geringer sein, je gewichtiger eventuelle weitere Gründe des öffentlichen Interesses sind, die für eine Ladenöffnung streiten.

Von zentraler Bedeutung sind insbesondere die räumlichen Verhältnisse der Veranstaltung und der zur Verkaufsstellenöffnung vorgesehenen Bereiche. Je größer die Nähe ist, desto eher wird sich der Zusammenhang belegen lassen. Ein räumliches Nähe-Verhältnis zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung wird somit auch zukünftig regelmäßig als Mindestvoraussetzung für den erforderlichen Zusammenhang zu belegen sein, soweit nicht die Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung in besonderen Einzelfällen das gesamte Gemeindegebiet oder sogar angrenzende Gemeindegebiete bzw. Teile hiervon erfasst (bspw. im Falle einer großen Leitmesse oder ähnlich gelagerter Veranstaltungen).

3. Muss die Gemeinde dann nachweisen, dass und warum die Veranstaltung im Vordergrund steht? Gelten die bisherigen Anforderungen aus der Rechtsprechung für diesen Fall?

Die Rechtsprechung hat das Tatbestandsmerkmal „aus Anlass“ in der Vergangenheit teilweise so interpretiert, dass eine enge räumliche Beziehung zwischen der Veranstaltung und den für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereichen bestehen müsse. Das BVerwG hat entschieden, dass sich eine Ladenöffnung nur als Annex zu einer prägenden Veranstaltung einordnen lasse, wenn die Ladenöffnung auf das Umfeld des Marktes begrenzt wird, weil nur insoweit ihr Bezug zum Marktgeschehen erkennbar bleibe.

Die sog. Anlassrechtsprechung lässt sich – wegen des Wegfalls des Anlassbezugs – nicht auf die vorgesehene Neuregelung übertragen. Das gilt insbesondere, sofern eine prägende Wirkung der anlassgebenden Veranstaltung vorausgesetzt

---

<sup>7</sup> OVG Münster, Beschl. v. 04.05.2018, 4 B 509/16.

wird. Die Ladenöffnung soll bislang bloßer Annex zur Veranstaltung sein dürfen, was regelmäßig mittels einer Prognose der Besucherströme festzustellen ist. Eine solche Nachweisführung ist nach dem Willen des Gesetzgebers wegen des Wegfalls des Anlassbezuges und des Abstellens auf den bloßen „Zusammenhang“ mit einer örtlichen Veranstaltung zukünftig nicht mehr gefordert.

Einzelne Anforderungen aus der Rechtsprechung sind allerdings auch auf die neue Rechtslage übertragbar. So wird ein räumliches Nähe-Verhältnis zwischen örtlicher Veranstaltung und Ladenöffnung auch zukünftig regelmäßig als Mindestvoraussetzung für den erforderlichen Zusammenhang zu belegen sein, soweit nicht die Ausstrahlungswirkung der örtlichen Veranstaltung in besonderen Einzelfällen das gesamte Gemeindegebiet oder sogar angrenzende Gemeindegebiete bzw. Teile hiervon erfasst (s. auch Antwort zu 4.). Auch die Art und die Größe der Veranstaltung sind von der Gemeinde zu ermitteln und bei ihrer Entscheidung über das Ob der Ladenöffnung, ihren räumlichen Zuschnitt und die Sortimente in nachvollziehbarer und gerichtlich überprüfbarer Weise zu berücksichtigen.

4. Wie ist zu verfahren, wenn die Gemeinde die Ladenöffnung zum Teil auf von der Vermutungsregelung erfasste Bereiche und Geschäfte stützen will und zum Teil darüber hinausgehen möchte?

In einem solchen Fall gilt für die Gemeinde für die nicht von der Vermutungswirkung erfassten Bereiche das unter den Ziffern 2 und 6 Gesagte.

5. Hat die Art der Veranstaltung Auswirkungen auf die zulässigen Sortimente, die von der Ladenöffnung erfasst sind?

Die Rechtsprechung hat dies bisher so gesehen. Daran ändert die Neuregelung nichts. Allerdings ist zu beachten, dass die zulässigen Sortimente bei Vorliegen mehrerer Sachgründe erweitert sein können. Wird die Ladenöffnung aus den Sachgründen nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, 3 und/oder 4 LÖG NRW zugelassen, kann dies bedeuten, dass z. B. auch der Lebensmitteleinzelhandel öffnen darf. Die Gemeinde hat dies sorgfältig zu prüfen und zu belegen.

6. Welche Anforderungen sind an die Begründung durch die Gemeinde zu stellen, wenn sie sich auf die Vermutungsregelung stützt und/oder darüberhinausgehend eine Ladenöffnung zulassen will?

Die Begründung muss schlüssig und nachvollziehbar sein. Die Gemeinde muss in der Ratsvorlage insbesondere nachvollziehbare Gründe für die räumliche Begrenzung der Ladenöffnung sowie die zugelassenen Sortimente nennen. Die Abgrenzung muss sie im Einzelnen belegen. Begründet die Gemeinde die Ladenöffnung mit mehreren Sachgründen, muss sie das Vorliegen jedes einzelnen Sachgrundes belegen. Dabei ist zu beachten, dass der Gemeinde hierbei kein Einschätzungsspielraum zukommt. Die Begründung ist vielmehr in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Auf die Nachvollziehbarkeit der Begründung ist deshalb besonderer Wert zu legen.

7. Gibt es Veranstaltungen, die keine Ladenöffnung rechtfertigen können? Welche Bedeutung muss die Veranstaltung haben (reichen z. B. 4 Buden eines (dezentralen) Weihnachtsmarktes)?

Die Gemeinde muss jeweils sorgfältig prüfen, welche Bedeutung die Veranstaltung hat, die eine Ladenöffnung rechtfertigen soll. Mit Veranstaltungen völlig untergeordneter Bedeutung kann regelmäßig keine Ladenöffnung gerechtfertigt werden. Gemeint sind hiermit Evidenzfälle, wie sog. „Hüpfburgenveranstaltungen“. Bei kleineren Veranstaltungen ist sorgfältig der zulässige räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen. Das gilt auch für die zulässigen Sortimente.

## **E. Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots (Nr. 2)**

Ein Sachgrund für die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen liegt gemäß § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW auch vor, wenn die Ladenöffnung dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes dient.

In der amtlichen Begründung wird dazu folgendes ausgeführt:

„Dem Sachgrund des Erhalts, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandels kommt besonderes Gewicht zu, da der stationäre Einzelhandel insbesondere für die Belebung und den Erhalt von Innenstädten und Ortskernen unverzichtbar ist. Darüber hinaus tragen auch große Einzelhandelsbetriebe in dezentralen Bereichen (z.B. Möbelhäuser, Baumärkte etc.) zur Vielfalt des in einer Gemeinde angesiedelten Einzelhandels bei, so dass beispielsweise auch außerhalb der Innenstadt oder des Ortskerns gelegene Gewerbegebiete vom Anwendungsbereich erfasst sein können (vgl. Redeker Sellner Dahs, Kurzgutachten zur Novellierung des Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalen, Oktober 2017, S. 63).

Mit dieser Regelung wird zum einen der Notwendigkeit einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung Rechnung getragen. Insbesondere soll eine Vielfalt von Einkaufsmöglichkeiten auch wohnortnah erhalten bleiben. Die Regelung dient zudem dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des stationären Einzelhandels. Der Gesetzgeber trägt dem strukturpolitischen Ziel Rechnung, dass der stationäre Einzelhandel in Städten und Gemeinden dauerhaft erhalten bleiben soll. Hierbei ist nicht das alleinige Ziel einen vielfältigen stationären Einzelhandel zu erhalten, sondern auch vorhandene und funktionierende Einzelhandelsstrukturen zu stärken und zu entwickeln.

Der Gesetzgeber verfolgt darüber hinaus auch gesellschaftspolitische Gründe. Es sei in dem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber nicht die Förderung von „bloßen wirtschaftlichen Umsatzinteressen der Verkaufsstelleninhaber“ (vgl. noch BVerfG, Urteil vom 01.12.2009 - 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 157, juris) bezweckt, sondern die Existenz und das Bestehen von vielfältigen stationären Verkaufsstellen in Städten und Gemeinden fördern will. Mit der Möglichkeit einer ausnahmsweisen Verkaufsstellenöffnung an Sonntag- und Feiertagen soll der stationäre Einzelhandel zudem gestärkt und entwickelt werden können, um das strukturpolitische Ziel eines vielfältigen und somit attraktiven stationären Einzelhandels langfristig zu unterstützen.

Der Erhalt, die Stärkung oder die Entwicklung eines attraktiven Angebots an stationären Verkaufsstellen sind insbesondere auch im Hinblick auf den Erhalt bestehender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze elementar. So hat bereits das BVerfG anerkannt, dass auch die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere im internationalen Vergleich) und damit beschäftigungspolitische Erwägungen eine Ausnahme vom Sonn- und Feiertagsschutz rechtfertigen können, wie dies im Bereich der Industrie bereits der Fall ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 01.12.2009 - 1 BvR 2857/07, BvR 2858/07, Rn. 156, juris).

Dabei ist natürlich auch der Einzelhandel selbst ausdrücklich gefordert. Im Einzelhandel besteht bereits vielfach ein Bewusstsein dafür, dass ein gewisses Maß an Kooperation der Akteure am jeweiligen Standort für Frequenz und Umsatz

förderlich ist. Daher gibt es in vielen Städten Kooperationen und Werbegemeinschaften des Einzelhandels. Auf den verstärkten und veränderten Wettbewerb (u.a. durch den Online-Handel) wird mit intensiverer Kooperation und inhaltlich veränderten Maßnahmen reagiert. Zu diesen gehören beispielsweise virtuelle Regalverlängerungen, bei denen die Vorauswahl auf der Verkaufsfläche durch weitere Produktvarianten im Lager ergänzt wird, gemeinsame Lager- und Lieferservices, großzügige Umtauschregelungen, Online-Stadtportale usw. Dies können Beispiele sein, wie das Angebot an stationären Verkaufsstellen attraktiv, zukunftsfähig und ausgewogen gestaltet werden kann (Studie „Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und des Handelsverbandes Deutschland (HDE) – BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017; Untersuchung „Vitale Innenstädte“ 2016, Institut für Handelsforschung IFH Köln). Die mit diesem Gesetz geänderten Rahmenbedingungen unterstützen zumindest mittelbar aufgrund der ausdrücklich genannten Sachgründe die Aktivitäten des Einzelhandels.“

Nach der amtlichen Begründung geht der Gesetzgeber weiter davon aus, dass der stationäre Einzelhandel vielerorts einer Gefährdung durch den Online-Handel unterliegt. Dem soll durch die Möglichkeit begegnet werden, an einer begrenzten Zahl von Sonn- und Feiertagen eine Ladenöffnung zuzulassen. Aufgabe der Gemeinde ist es, nachvollziehbar darzulegen, dass die Ladenöffnung dem Erhalt, der Stärkung und/oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots dienen soll. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen in ein Einzelhandels- oder Stadtentwicklungskonzept eingebunden ist. Liegen Belege für eine Gefährdung des stationären Einzelhandels vor Ort vor, kann – und soll – die Gemeinde diese selbstverständlich anführen und in der Ratsvorlage im Einzelnen darstellen.

Zu beachten ist, dass die in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW genannten Sachgründe weit gefasst sind. Die Gemeinde muss deshalb im Einzelnen darlegen, dass die Ladenöffnung den in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 4 genannten Zielen dient bzw. ihre Verwirklichung i.S.d. § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW steigern kann. Die Rechtsprechung verlangt eine nachvollziehbare Darlegung, dass die Ladenöffnung die mit den Sachgründen nach § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 5 LÖG NRW verfolgten Ziele konkret in der Gemeinde jeweils förderlich sein können.<sup>8</sup>

Bei Anwendung des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW sollte zweckmäßiger Weise wie folgt verfahren werden:

#### Hintergrund der Regelung:

- Öffentliches Interesse an einer verbrauchernahen Versorgung
- Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des stationären Einzelhandels, der in Städten und

---

<sup>8</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

Gemeinden dauerhaft erhalten bleiben soll

- Erhalt bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze
- Einzelhandel in Innenstädten und Ortskernen aber auch Einzelhandelsbetriebe in dezentralen Bereichen (z.B. Möbelhäuser, Baumärkte etc.) tragen zur Vielfalt des in einer Gemeinde angesiedelten Einzelhandels bei.
- Auch außerhalb der Innenstadt oder des Ortskerns gelegene Gewerbegebiete können vom Anwendungsbereich erfasst sein.
- Einzelhandel ist aber auch selbst gefordert (Kooperationen und Werbegemeinschaften des Einzelhandels, virtuelle Regalverlängerungen, bei denen die Vorauswahl auf der Verkaufsfläche durch weitere Produktvarianten im Lager ergänzt wird, gemeinsame Lager- und Lieferservices, großzügige Umtauschregelungen, Online-Stadtportale usw.)

### **FAQ:**

1. Sind von der Gemeinde bestimmte Voraussetzungen nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes zu belegen?

Nach der Rechtsprechung muss das in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LÖG NRW genannte Ziel (Erhalt, Stärkung oder Entwicklung des stationären Einzelhandels) nach den konkreten Verhältnissen in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich in besonderer Weise betroffen sein. Die Gemeinde muss daher mit der Ladenöffnung gezielt ein Konzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots verfolgen. Dies setzt voraus, dass sich die Gemeinde ein Bild über die Situation des ortsansässigen Einzelhandels macht, Zielsetzungen vorgibt, und diese mittels der Sonn- und Feiertagsöffnung zu fördern versucht. Nicht ausreichend ist es hingegen, wenn die Gemeinde lediglich auf die Konkurrenzsituation zum Online-Handel verweist.<sup>9</sup>

Der Verordnungsgeber muss sich vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem Zweck jedenfalls förderlich ist.<sup>10</sup> Hiervon dürfte insbesondere auszugehen sein, wenn in einem Einzelhandelskonzept verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage als mögliche Maßnahmen zur Förderung des örtlichen Einzelhandels in dem für die Ladenöffnung bestimmten Bereich vorgesehen sind.

2. Muss ein Leerstand oder eine Verarmung des Angebots (Trend zu Bäckereien, Handy-Läden und Brillengeschäften) nachgewiesen werden? Welche Erkenntnisse liegen dazu bei den Gemeinden vor?

Der Nachweis ist nicht erforderlich. Ein Beleg für Leerstände oder eine Abnahme

---

<sup>9</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

<sup>10</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

der Angebotsvielfalt vor Ort ist allerdings sicherlich hilfreich, um das Gewicht des Sachgrundes zu intensivieren. Die Gemeinden können insbesondere bei den örtlichen Werbegemeinschaften/Einzelhandelsverbänden oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften dazu Daten erheben. Häufig werden Aussagen zur Veränderung der Einzelhandelsstruktur auch in Einzelhandelskonzepten oder Gutachten zur Zulassung großflächiger Einzelhandelsbetriebe vorliegen. Diese sind insbesondere bei der gemeindlichen Bauleitplanung oder den örtlich zuständigen Baugenehmigungsbehörden vorhanden und sollten ausgewertet werden.

3. Welche Unterlagen können verwendet werden, um das Vorliegen des Sachgrundes nachzuweisen?

Siehe Antwort zu 1. Da ein gezieltes Agieren der Gemeinden auf dem Gebiet der Förderung des lokalen Einzelhandels erforderlich ist, bietet sich ein kommunales Einzelhandelskonzept als Grundlage für das gemeindliche Tätigwerden an.

4. Wie wirkt sich eine Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels auf die Anwendbarkeit des Sachgrundes aus?

Die Gesetzesbegründung nimmt ausdrücklich auch den Einzelhandel in die Pflicht (Kooperationen und Werbegemeinschaften des Einzelhandels, virtuelle Regalverlängerungen, bei denen die Vorauswahl auf der Verkaufsfläche durch weitere Produktvarianten im Lager ergänzt wird, gemeinsame Lager- und Lieferservices, großzügige Umtauschregelungen, Online-Stadtportale usw.).

Zeigt sich der Einzelhandel aktiv, kann dies sicherlich positiv im Rahmen der Entscheidung über die Sonn- oder Feiertagsöffnung berücksichtigt werden. Die Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels – die jedoch voraussichtlich kaum vorliegen wird – stellt hingegen kein „K.O.-Kriterium“ dar, da das hinter Nr. 2 stehende öffentliche Interesse unabhängig von eigenen Bemühungen des Einzelhandels besteht.

5. Muss die Gemeinde eine Gefährdung des stationären Einzelhandels belegen? Wann liegt eine Gefährdung vor? Reicht der Verweis auf die Gefährdung durch den Onlinehandel?

Das Vorliegen des Sachgrundes „Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots“ ist nicht von einer direkten „Gefährdung“ des vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots abhängig. Hierfür spricht insbesondere, dass Maßnahmen zur Stärkung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots nach der Gesetzesformulierung auch dann möglich sein sollen, wenn der stationäre Einzelhandel noch nicht gefährdet ist, um die vorhandene Einzelhandelsstruktur zu stärken und auf diese Weise eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dauerhaft zu sichern oder zumindest zu fördern und die Attraktivität und Belebung der Innenstadt zu fördern.

Die Gemeinde muss daher nicht im Einzelnen belegen, welche Verkaufsstellen einer besonderen Gefährdung unterliegen. Wohl aber muss sie nachvollziehbar



darlegen, dass die Ladenöffnung dem Erhalt, der Stärkung und Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandels dienen soll. Zwar ist es nicht ausreichend, wenn die Gemeinde lediglich auf die Konkurrenzsituation zum Online-Handel verweist.<sup>11</sup> Nach der gesetzlichen Wertung kann sie allerdings davon ausgehen, dass der stationäre Einzelhandel vielerorts generell in seiner Vielfalt vor allem durch die Zunahme des Internet-Handels gefährdet ist und insoweit eine abstrakte Gefährdungslage besteht. Dies belegen zahlreiche Studien, auf die die Gemeinden verweisen können.<sup>12</sup> Eine konkrete Gefährdung einzelner Verkaufsstellen muss die Gemeinde auch deshalb nicht nachweisen. Liegt eine Gefährdungssituation in einer Gemeinde vor, kann diese darauf selbstverständlich verweisen und diese auch im Einzelnen belegen. Auch muss sie die Ladenöffnung nicht auf solche Verkaufsstellen beschränken, die in besonderem Maße einer Gefährdung unterliegen. Denn geschützt werden soll zum einen die Vielfalt des stationären Einzelhandels, so dass die Zielsetzung des in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LÖG NRW benannten öffentlichen Interesses dahin geht, die vorhandene Struktur des stationären Einzelhandels zu schützen und zu entwickeln. Zudem hängt die Attraktivität des stationären Einzelhandels vor allem auch von seiner Vielfalt ab. Sinkt diese, hat dies zugleich nachteilige Wirkung auch für denjenigen stationären Einzelhandel, der zunächst weniger gefährdet erscheint.

Hilfreich dürfte es allerdings sein, wenn die Gemeinden – z.B. in Kooperation mit dem regionalen Einzelhandelsverband oder der IHK – belegen, dass und welche Verkaufsstellen in der jüngeren Vergangenheit geschlossen haben, wie hoch der Leerstand in der Gemeinde und von welcher Dauer er bei einzelnen Läden tatsächlich ist. Auf diese Weise lässt sich die abstrakte Gefahr auf die konkreten Verhältnisse in der Gemeinde herunterbrechen.

6. Wie können die örtlichen Handelsverbände, Kirchen- und Gewerkschaftsvertreter in die Prüfung eingebunden werden?

Regelmäßig werden die Handelsverbände oder örtlichen Werbegemeinschaften Anträge bei der Gemeinde zur Zulassung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen stellen. Die Gemeinde sollte dies zum Anlass nehmen, frühzeitig das Gespräch mit den örtlichen Handelsverbänden zu suchen und – ggfs. in Form eines Runden Tisches – konsensuale Lösungen auch mit den Kirchen und Gewerkschaft-

---

<sup>11</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

<sup>12</sup> Beispielsweise ist hier zu nennen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren. BBSR-Online-Publikation 08/2017, Bonn, Mai 2017: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-08-2017-dl.pdf>; insbesondere für Klein- und Mittelstädte auch die Studie von BearingPoint GmbH, Red Paper, Retail & Consumer N° 8 in Zusammenarbeit mit dem Institut für Internationales Handels- und Distributionsmanagement (2015): [Strukturwandel im deutschen Einzelhandel, https://www.bdu.de/media/32083/manke-studie-8.pdf](https://www.bdu.de/media/32083/manke-studie-8.pdf)

ten zu suchen. Die bei den Handelsverbänden und den Werbegemeinschaften oder den Wirtschaftsförderungsgesellschaften über die Struktur und Entwicklung des örtlichen Einzelhandels vorhandenen Daten, sollte die Gemeinde abfragen und auswerten. Es empfiehlt sich, diese auch gegenüber den Kirchen und Gewerkschaften transparent zu machen, um so Akzeptanz für die Sonn- und Feiertagsöffnungen zu schaffen und konsensuale Lösungen zu fördern.

7. Welche Anforderungen bestehen an den Nachweis, dass die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen dem Erhalt oder der Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Einzelhandels dient?

Der Gesetzgeber hat durch den Sachgrund des § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW grundsätzlich anerkannt, dass eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen ein geeignetes Mittel ist, ein vielfältiges stationäres Einzelhandelsangebot zu erhalten, zu stärken und zu entwickeln. Er hat dazu eine gesetzgeberische Prognose angestellt. Es genügt nicht, wenn die Gemeinde zur Rechtfertigung einer Ladenöffnung auf diese gesetzgeberische Prognose verweist. Vielmehr muss sie sich vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem Zweck jedenfalls förderlich ist.<sup>13</sup> Hiervon wird insbesondere auszugehen sein, wenn in einem Einzelhandelskonzept verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage als mögliche Maßnahmen zur Förderung des örtlichen Einzelhandels in dem für die Ladenöffnung bestimmten Bereich vorgesehen sind.

8. Müssen die Voraussetzungen Erhalt, Stärkung oder Entwicklung kumulativ vorliegen?

Auch wenn diese Alternativen häufig kumulativ vorliegen werden, ist dies keine Voraussetzung für das Eingreifen des Sachgrundes.

9. Welche räumlichen Grenzen bestehen? Können Läden in der Innenstadt und in dezentralen Bereichen gleichzeitig geöffnet werden?

Die Ladenöffnung muss in räumlichem Zusammenhang mit dem Einzelhandel stehen. Weist der stationäre Einzelhandel eine dezentrale Struktur auf, kann die Ladenöffnung diese Struktur abbilden. So ist es zulässig, neben den Einzelhandelsgeschäften in der Innenstadt (Fußgängerzone) auch eine Öffnung von Einzelhandelsgeschäften an den Ausfallstraßen zuzulassen. Hat eine Gemeinde mehrere Ortsteile, kann sie eine Ladenöffnung auch für alle Einzelhandelsgeschäfte in den verschiedenen Ortsteilen zulassen. Zu beachten ist allerdings, dass nach der Rechtsprechung das in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LÖG NRW genannte Ziel (Erhalt, Stärkung oder Entwicklung des stationären Einzelhandels) nach den konkreten Verhältnissen in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich in besonderer Weise betroffen sein muss.<sup>14</sup> Dementsprechend muss das gemeindliche Konzept,

---

<sup>13</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

<sup>14</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

das regelmäßig verschiedene Bereiche einer differenzierten Betrachtung unterwirft, auch gerade für die von der Ladenöffnung vorgesehenen Bereiche den Erhalt, die Stärkung oder Entwicklung des Einzelhandels vorsehen und Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen als geeignetes Mittel ausweisen.

10. Ist eine Begrenzung auf bestimmte, besonders gefährdete Sortimente erforderlich (bspw. keine Öffnung von Bäckereien oder Handyläden)?

Die Ladenöffnung muss sich nicht auf besonders gefährdete Einzelhandelsgeschäfte beziehen. Der Gesetzgeber wollte die Vielfalt des örtlichen Einzelhandelsangebotes erhalten, stärken und entwickeln. Dazu tragen alle vorhandenen stationären Einzelhandelsgeschäfte bei.

11. Kann die Gemeinde auch „Themenöffnungen“ vorsehen?

Die Gemeinde kann eine Sonntagsöffnung auch auf Geschäfte mit einem bestimmten Warenangebot beschränken (z.B. Möbelmärkte/Autohändler/Textil- und Bekleidungsgeschäfte). Dann muss sie darlegen und begründen, warum sie diese Beschränkung vornimmt und dass und in welcher Hinsicht hierdurch in ihrer Gemeinde der stationäre Einzelhandel gefördert wird. Dabei kann ein Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung hilfreich sein (z. B. Modenschauen in der Innenstadt und Ladenöffnung von Textil- und Bekleidungsgeschäften).

## **F. Ladenöffnung dient Erhalt, Stärkung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (Nr. 3)**

Die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen kann auch damit gerechtfertigt werden, dass sie dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient.

In der amtlichen Begründung heißt es hierzu:

„In § 6 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 definiert der Gesetzgeber den Erhalt, die Stärkung oder die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als gewichtigen Sachgrund, welcher eine Sonn- und Feiertagsöffnung rechtfertigen kann. So kann eine ausnahmsweise Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen zum Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche beitragen. Hinter diesem Sachgrund steht zum einen das grundrechtlich geschützte Versorgungsinteresse der Bevölkerung, insbesondere der weniger mobilen und älteren Teile der Bevölkerung (vgl. Univ.-Prof. Dr. iur. *J. Dietlein*, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen. Gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Art. 140 GG iVm. Art. 139 WRV, Juli 2017, S. 36 ff.). Bereits § 1 Absatz 6 Nr. 4 BauGB statuiert „die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“ als ein bei der Bauleitplanung zu berücksichtigendes Gemeinwohlinteresse. Zentrale Versorgungsbereiche müssen erhalten bleiben, da ihnen eine herausragende Bedeutung für den Bestand und die Entwicklung der Städte und Gemeinden, insbesondere der Innenbereiche zukommt und sie der Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung dienen (so auch BT-Drucks. 16/2496, S. 10 f). Einer wohnortnahen Versorgung kommt angesichts der demografischen Entwicklung, auch wegen der geringeren Mobilität von älteren Menschen eine hohe Bedeutung zu.

Zentrale Versorgungsbereiche sind danach räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Innenstädte sind in der Regel als Versorgungsbereiche zentral, weil sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung nicht nur der Versorgung ihrer Bewohner dienen, sondern auf einen Kundenkreis aus einem größeren Einzugsbereich ausgerichtet sind. Für Innenstädte ist typisch, dass in ihnen ein breites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird (BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07, Rn. 11, juris). Versorgungsbereiche sind jedoch nicht nur dann „zentral“, wenn sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung der gemeindegeweiten bzw. übergemeindlichen Versorgung dienen, sondern auch Bereiche für die Grund- oder Nahversorgung können zentrale Versorgungsbereiche sein (OVG NRW, Ur. v. 11.12.2006, 7 A 964.05 = BauR 2007, 845; Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – LEP NRW – S. 48).

Für die Einordnung eines Gebiets als zentraler Versorgungsbereich sind allein die tatsächlichen Verhältnisse maßgebend. Planerische Zielvorgaben sind für die Bestimmung nicht relevant (BVerwG, Beschl. v. 12.07.2012, 4 B 13/12, Rn. 4 ff., juris) Sie können jedoch unterstützend zur Abgrenzung der Bereiche herangezogen werden (BVerwG, Ur. v. 17.12.2009, 4 C 2/08, Rn. 13, juris).

Als zentrale Versorgungsbereiche gelten daher nicht nur Stadtteilzentren, die im überörtlichen Funktionszusammenhang eine bedeutende Rolle einnehmen, sondern auch Quartiers- und Nahversorgungs- bzw. Nahbereichszentren, die einen kleinen Einzugsbereich haben, also innerhalb größerer Städte nur bestimmte Quartiere oder kleinere Orte, in ihrer Gesamtheit versorgen. Erfasst sind zudem nicht nur Haupt-, sondern auch Nebenzentren, soweit diese als zentrale Versorgungsbereiche und nicht lediglich als dezentral zu qualifizieren sind (Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 34 Rn. 55)

Vor diesem Hintergrund kann eine begrenzte Zahl von verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen auch bereits weit im Vorfeld einer möglichen Beeinträchtigung positiv zum Erhalt, Stärkung und Entwicklung der Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche beitragen. Durch die ausnahmsweisen Verkaufsstellenöffnungen an Sonn- und Feiertagen können vorhandene Einzelhandelsstrukturen in ihrem Erhalt gesichert, in ihrem Bestand gestärkt sowie entwickelt bzw. weiterentwickelt werden.“

Bei der Anwendung des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW kann wie folgt verfahren werden:

#### Hintergrund der Regelung:

- Grundrechtlich geschütztes Versorgungsinteresse der Bevölkerung, insbesondere der weniger mobilen und älteren Teile der Bevölkerung
- Zentrale Versorgungsbereiche haben herausragende Bedeutung für den Bestand und die Entwicklung der Städte und Gemeinden, insbesondere der Innenbereiche und der Sicherstellung der wohnortnahen Versorgung

#### Begriffsbestimmung:

- Zentrale Versorgungsbereiche sind räumlich abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen aufgrund vorhandener Einzelhandelsnutzungen – häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote – eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt.
- Innenstädte sind in der Regel als Versorgungsbereiche zentral, weil sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung nicht nur der Versorgung ihrer Bewohner und Bewohnerinnen dienen, sondern auf einen Kundenkreis aus einem größeren Einzugsbereich ausgerichtet sind. Für Innenstädte ist typisch, dass in ihnen ein breites Spektrum von Waren für den lang-, mittel- und kurzfristigen Bedarf angeboten wird (BVerwG, Urteil vom 11.10.2007, 4 C 7.07, Rn. 11, juris).
- Versorgungsbereiche sind jedoch nicht nur dann „zentral“, wenn sie nach Lage, Art und Zweckbestimmung der gemeindeweiten bzw. übergemeindlichen Versorgung dienen, sondern auch Bereiche für die Grund- oder Nahversorgung können zentrale Versorgungsbereiche sein (OVG NRW, Urt. v. 11.12.2006, 7 A 964.05 = BauR 2007, 845; Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – LEP NRW – S. 48).
- Nicht nur Stadtteilzentren, die im überörtlichen Funktionszusammenhang eine bedeutende Rolle einnehmen, sondern auch Quartiers- und Nahversorgungs- bzw.

Nahbereichszentren werden erfasst, die einen kleinen Einzugsbereich haben, also innerhalb größerer Städte nur bestimmte Quartiere oder kleinere Orte, in ihrer Gesamtheit versorgen. Erfasst sind zudem nicht nur Haupt-, sondern auch Nebenzentren, soweit diese als zentrale Versorgungsbereiche und nicht lediglich als dezentral zu qualifizieren sind (Spannowsky, in: Spannowsky / Uechtritz, BeckOK BauGB, § 34 Rn. 55).

#### Maßgebliche Kriterien für die Beurteilung:

Tatsächliche Verhältnisse, nicht hingegen planerische Zielvorgaben (BVerwG, Beschl. v. 12.07.2012, 4 B 13/12, Rn. 4 ff., juris). Diese können jedoch unterstützend zur Abgrenzung der Bereiche herangezogen werden (BVerwG, Urt. v. 17.12.2009, 4 C 2/08, Rn. 13, juris).

#### **FAQ:**

1. Sind von der Gemeinde – neben dem Vorliegen eines „zentralen Versorgungsbereichs“ – weitere Voraussetzungen zu prüfen und nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes zu belegen?

Die Bestimmung ist so gefasst, dass es grundsätzlich nicht der Feststellung einer Gefährdung eines zentralen Versorgungsbereichs bedarf. Der Landesgesetzgeber hat anerkannt, dass zentrale Versorgungsbereiche vielerorts einer abstrakten Gefährdung unterliegen, der durch die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen entgegengewirkt werden kann. Gesetzgeberisches Ziel ist im Übrigen der Erhalt, die Stärkung und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Die Gemeinde muss deshalb, wenn sie sich auf den Sachgrund Nr. 3 stützt, nachvollziehbar belegen, dass die Ladenöffnung diesem Ziel dient. Nach der Rechtsprechung muss das in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 LÖG NRW genannte Ziel (Erhalt, Stärkung oder Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs) nach den konkreten Verhältnissen in dem für die Ladenöffnung vorgesehenen Bereich in besonderer Weise betroffen sein.<sup>15</sup> Die Gemeinde muss daher mit der Ladenöffnung gezielt ein Konzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs verfolgen. Zwar müssen die Gemeinden nicht belegen, dass eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen eine positive Wirkung für den Erhalt, die Stärkung oder Entwicklung eines zentralen Versorgungsbereichs haben wird. Allerdings muss sich der Verordnungsgeber vor Erlass der Verordnung vergewissern, dass die Öffnung dem Zweck jedenfalls förderlich ist<sup>16</sup> und einen positiven Effekt haben kann. Hiervon wird insbesondere auszugehen sein, wenn in einem Einzelhandels-

---

<sup>15</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

<sup>16</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, 4 B 571/18.

konzept verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage als mögliche Maßnahmen zum Erhalt, zur Stärkung oder zur Entwicklung eines für die Ladenöffnung bestimmten zentralen Versorgungsbereichs vorgesehen sind.

2. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen? Kann die Gemeinde, wenn sie sich auf Nr. 3 beruft, auch Geschäfte außerhalb zentraler Versorgungsbereiche zur Öffnung vorsehen und bedarf es einer Sortimentsbeschränkung?

Die Gemeinde ist darauf beschränkt, die Läden öffnen zu lassen, die sich innerhalb des oder der zentralen Versorgungsbereiche befinden.<sup>17</sup> Eine räumliche Ausdehnung über diesen Bereich hinaus gestattet § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 LÖG NRW nicht.

Allerdings kann sich aus einer Kombination mit anderen Sachgründen eine räumliche Ausdehnung über den zentralen Versorgungsbereich hinaus rechtfertigen. Das gilt insbesondere, wenn die Gemeinde zugleich das stationäre Einzelhandelsangebot erhalten, stärken oder entwickeln will.

Eine Sortimentsbeschränkung dürfte bei Anwendung des Sachgrundes Nr. 3 regelmäßig nicht in Betracht kommen, da das Ziel der Ladenöffnung ja die Erhaltung, Stärkung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und nicht einzelner Einzelhandelsstrukturen ist. Bei einer Kumulation von Sachgrund Nr. 1 und Nr. 3 kann dies auch Rückwirkungen auf die zulässigen Sortimente haben, wenn die Ladenöffnung gleichzeitig im Zusammenhang mit einer örtlichen Veranstaltung erfolgt. Eine Sortimentsbeschränkung muss dann jedenfalls im räumlichen Bereich des zentralen Versorgungsbereichs nicht vorgenommen werden.

3. Welche Unterlagen können verwendet werden, um das Vorliegen des Sachgrundes nachzuweisen?

Die Gemeinden können insbesondere auf vorhandene Einzelhandelskonzepte sowie die Abgrenzungen zentraler Versorgungsbereiche in den Unterlagen der Bauplanungs- und Baugenehmigungsbehörden zurückgreifen. Hilfreich können auch städtebauliche Entwicklungskonzepte sowie Darstellungen und Festsetzungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sein.

4. Reicht für die Begründung der Ladenöffnung ein Verweis auf gemeindliche Planungen und Konzepte (FNP, BPlan mit Kerngebiets- oder Mischgebietsfestsetzungen oder Urbanes Gebiet, Einzelhandelskonzept, gemeindlicher Entwicklungsplan, Sanierungs- oder Erhaltungssatzung, BID, ISG)?

Ein reiner Verweis ist dann problematisch, wenn es sich bei den Konzepten um Unterlagen zur Vorbereitung einer planerischen Entscheidung handelt. Dann wird

---

<sup>17</sup> Nach der Rechtsprechung des OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, dürfte dieses Erfordernis aus der besonderen Betroffenheit resultieren.

bei der Festsetzung der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage noch eine eigenständige Entscheidung und Begründung vorzunehmen sein, wobei die existierenden Unterlagen selbstverständlich Berücksichtigung finden können.

Kerngebiete, urbane Gebiete oder Mischgebiete, die in Bebauungsplänen festgesetzt sind, geben wichtige Hinweise auf das Vorhandensein zentraler Versorgungsbereiche. Es bedarf angesichts der Breite der hier jeweils möglichen Nutzung allerdings in jedem Einzelfall der Begründung, ob nach der vorhandenen Nutzung ein zentraler Versorgungsbereich vorliegt und wie er räumlich abzugrenzen ist.

5. Wie wirkt sich eine Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels auf die Anwendbarkeit des Sachgrundes aus?

Die Gesetzesbegründung nimmt – wenn auch nur hinsichtlich des Sachgrundes in Nr. 2 – ausdrücklich auch den Einzelhandel in die Pflicht (Kooperationen und Werbegemeinschaften des Einzelhandels, virtuelle Regalverlängerungen, bei denen die Vorauswahl auf der Verkaufsfläche durch weitere Produktvarianten im Lager ergänzt wird, gemeinsame Lager- und Lieferservices, großzügige Umtauschregelungen, Online-Stadtportale usw.). Zeigt sich der Einzelhandel aktiv, kann dies sicherlich positiv im Rahmen der Entscheidung über die Sonn- oder Feiertagsöffnung berücksichtigt werden. Die Untätigkeit des ortsansässigen Einzelhandels – die jedoch voraussichtlich kaum vorliegen wird – stellt hingegen kein „K.O.-Kriterium“ dar, da das hinter Nr. 3 stehende öffentliche Interesse unabhängig von eigenen Bemühungen des Einzelhandels besteht.

6. Welche Unterstützung können die örtlichen Handelsverbände geben?

Die örtlichen Handelsverbände, Werbegemeinschaften oder die örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaften können Aussagen zur örtlichen Bedeutung bestimmter Einzelhandelsstrukturen beisteuern.

Die Aussagen sind von der Gemeinde allerdings zu überprüfen und dürfen nicht unbesehen/unkritisch in die Ratsvorlage übernommen werden. Denn die Gemeinde muss das Vorliegen der Voraussetzungen des Sachgrundes Nr. 3 nachvollziehbar selbst belegen.

7. Welche Rolle spielt die Kundenfrequenz?

Der Kundenfrequenz kommt für die Feststellung, ob ein zentraler Versorgungsbereich vorhanden ist sowie für dessen Ausstrahlungswirkung Bedeutung zu. Vorhandene Daten sollte die Gemeinde deshalb auswerten und bei den zuständigen Dienststellen (Bauleitplanung, Baugenehmigungsbehörde, Wirtschaftsförderung) bzw. den örtlichen Handelsverbänden und Werbegemeinschaften oder Geschäftsinhabern und -inhaberinnen erheben und auswerten.



## **G. Ladenöffnung dient Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren (Nr. 4)**

Nach dem Sachgrund in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW kann eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen auch zugelassen werden, wenn sie der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient.

In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

„Der Gesetzgeber hat die Gefahr einer drohenden Verödung der Innenstädte identifiziert. Diese drohende strukturelle Entwicklung kann sich im erheblichen Umfang negativ auf die örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse der Bevölkerung auswirken. Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren sind für die Bevölkerung nicht nur deshalb von großer Bedeutung, weil sie dort einkaufen können. Lebendige innerstädtische oder innerörtliche Bereiche ermöglichen darüber hinaus auch ein gesellschaftliches Miteinander und tragen dazu bei, dass die Bürgerinnen und Bürger sich mit Ihrer Gemeinde identifizieren können. Zielrichtung der Regelung ist es, umfangreichen Leerständen bei Gewerbe- und Wohnimmobilien und der Abwanderung von Einzelhändlern oder deren Geschäftsaufgabe entgegenzuwirken. Ein Unterangebot von Einkaufsmöglichkeiten, insbesondere im stationären Einzelhandel, führt zu einer schleichenden Verschlechterung der Lebensverhältnisse für die Bevölkerung. Miteinhergehend können negative Entwicklungen, wie beispielsweise eine hohe Fluktuation bei Mietern von Gewerbeflächen und eine stetig abnehmende Qualität und Vielfalt an Verkaufsangeboten auftreten. Die Verschlechterung der örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse kann bis hin zur Abwanderung von größeren Bevölkerungsteilen und weiteren, nicht dem Einzelhandel zuzuordnenden Unternehmen führen.

Gemeinsam mit den Gemeinden und Partnern aus der Wirtschaft unternimmt das Land Nordrhein-Westfalen bereits erhebliche Anstrengungen, um die Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren zu beleben. So würde z.B. eine fortschreitende Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren diese Bemühungen konterkarieren. Gerade für die Innenstädte und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen kommt dem Einzelhandel eine besondere Bedeutung zu. Als wichtiger Frequenzbringer sorgt das Einkaufsangebot für die Belebung der Zentren (Magnetfunktion). Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber will insbesondere bei den zu beobachtenden Fehlentwicklungen entgegenwirken bzw. auf Entwicklungen reagieren und eine konzentrierte, zukunftsfeste und dadurch nachhaltige Siedlungsentwicklung unterstützen sowie zentrale Versorgungsgebiete schützen. Diese Bereiche sollen dazu beitragen, die Daseinsvorsorge zu sichern und Verkehr zu vermeiden.

Dies ist in Nordrhein-Westfalen u. a. besonders wichtig, weil hier im Vergleich zu den anderen Bundesländern (abgesehen von den Stadtstaaten) die Bevölkerungsdichte am größten ist – mit allen sich daraus ergebenden Konkurrenzen zwischen verschiedensten Nutzungs- und Schutzansprüchen (vgl. auch Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, S. 28).

Der Landesgesetzgeber hat mit dem stetig wachsenden Online-Handel eine weitere nicht zu unterschätzende Herausforderung für den stationären Einzelhandel identifiziert. Seit etwa 15 Jahren wird über die Auswirkungen des Online-Handels diskutiert, zuerst als „Ablösung“ des klassischen Versandhandels, dann in Bezug

auf einzelne, besonders online-affine Branchen (z.B. Bücher, Elektrogeräte). Mittlerweile setzt sich die Einschätzung durch, dass der Trend zum Online-Handel eine weit größere Dynamik entfaltet und damit vielfältige Auswirkungen hat. Folgen zeigen sich beispielsweise im zunehmenden Leerstand in klassischen Geschäftsstraßen, aber auch in kürzer werdenden Nutzungszyklen von Handelssimmobilien, in der Verödung öffentlicher Räume oder der teilräumlichen Verschlechterung der Versorgungssituation (Studie „Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und des Handelsverbandes Deutschland (HDE) – BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017).“

Bei der Anwendung des Sachgrundes des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG NRW empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

#### Hintergrund der Regelung:

- Gefahr einer drohenden Verödung der Innenstädte mit negativen Auswirkungen auf die örtlichen Lebens- und Wohnverhältnisse der Bevölkerung.
- Zielrichtung der Regelung ist es, umfangreichen Leerständen bei Gewerbe- und Wohnimmobilien und der Abwanderung von Einzelhändlern und Einzelhändlerinnen oder deren Geschäftsaufgabe entgegenzuwirken.
- In Innenstädten und örtlichen Zentren der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen kommt dem Einzelhandel eine besondere Bedeutung als wichtigem Frequenzbringer für die Belebung der Zentren zu (Magnetfunktion).
- Fortschreitende Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren würde Bemühungen zuwiderlaufen.
- Ziel: Konzentrierte, zukunfts feste und dadurch nachhaltige Siedlungsentwicklung, Schutz zentraler Versorgungsbereiche.

#### **FAQ:**

1. Welche Voraussetzungen sind von der Gemeinde zu prüfen und nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes zu belegen? Muss bspw. eine „drohende Verödung“ nachgewiesen werden?

Der Gesetzgeber will durch den Sachgrund Nr. 4 einer drohenden Verödung der Innenstädte entgegenwirken. Voraussetzung für die Anwendung ist deshalb, dass die Gemeinde konkret belegen kann, dass eine derartige Gefahr besteht. Dies kann z. B. durch den Nachweis der Zunahme von Leerständen und ihrer Dauer, der Reduzierung des Einzelhandelsangebotes, eines Trading-Down durch Wegfall oder Reduzierung von Einzelhandelsgeschäften mit hochwertigem Angebot erfolgen. Die Gemeinden sollten hierüber vorhandene Daten erheben und auswerten. Dabei genügt es, wenn eine Gefährdung in den Lagen vorliegt, in denen die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen zugelassen werden soll.

2. Muss insbesondere ein Nachweis zur Zunahme und zur Dauer von Leerständen erfolgen? Welche Unterlagen gibt es dazu?

Leerstände sind nur ein Indiz für eine drohende Verödung der Innenstädte. Indiz kann auch eine Verarmung der Einzelhandelsstruktur oder ein Trading-Down sein. Die Gemeinden können zurückgreifen auf Einzelhandelskonzepte, städtische Entwicklungskonzepte oder die bei der örtlichen Wirtschaftsförderung und den örtlichen Einzelhandelsverbänden und Werbegemeinschaften vorhandenen Daten.

3. Spielt die sinkende Kundenfrequenz eine Rolle?

Die sinkende Kundenfrequenz kann ein deutliches Indiz für eine drohende Verödung der Innenstädte sein. Wenn sie als Begründung angeführt wird, muss sie von der Gemeinde allerdings belegt werden; reine Vermutungen genügen nicht.

4. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen? Kann die Gemeinde, wenn sie sich auf Nr. 4 beruft, auch Geschäfte außerhalb der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren zur Öffnung vorsehen?

Räumlich ist die Ladenöffnung auf den Bereich zu begrenzen, in dem eine Verödung der Innenstadt droht. Eine Ausdehnung über den Bereich hinaus ist nicht zulässig. Räumlich kann die Öffnung deshalb bei Vorliegen einer Gefährdung in der gesamten Innenstadt erfolgen; sind nur Teilbereiche gefährdet (Bahnhofsviertel, Randbereiche der Innenstadt), ist die Ladenöffnung räumlich auf diesen Bereich zu begrenzen. Aus einer Zusammenschau mit anderen Sachgründen kann sich allerdings ergeben, dass der räumliche Bereich über den Gefährdungsbereich ausgedehnt werden kann.

5. Müssen die Sortimente beschränkt werden?

Nein, es sei denn, nach den Feststellungen der Gemeinde besteht eine Anhäufung solcher Einzelhandelsstrukturen, die Ursache der Gefährdung sind. Diese sollten dann von der Ladenöffnung ausgenommen werden.

6. Wie wirkt es sich aus, wenn die Gemeinde gleichzeitig die Neuansiedlung und Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsangeboten an Standorten außerhalb der Zentren vorantreibt?

Für die Anwendung des Sachgrundes Nr. 4 ist nicht entscheidend, welche Ursachen für eine drohende Verödung der Innenstädte maßgebend sind. Es genügt, dass eine solche Gefährdung besteht und von der Gemeinde belegt wird.

Allerdings kann die Neuansiedlung oder Entwicklung eines Einzelhandelsangebotes außerhalb der Zentren darauf hindeuten, dass die Gemeinde den Zentren selbst keine herausgehobene Bedeutung für die Stadtentwicklung mehr beimisst. Es ist deshalb sinnvoll, in solchen Fällen auf Einzelhandelskonzepte oder Gutachten zur Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelskonzepte sowie die Begründungen von Bauleitplänen zurückzugreifen.

7. Welche Unterstützung können die örtlichen Handelsverbände geben?

Die örtlichen Handelsverbände und Werbegemeinschaften oder die örtliche Wirtschaftsförderung verfügen nicht selten über Daten, aus denen sich auf einen Rückgang der Attraktivität der Innenstädte schließen lässt. Hierbei kann es sich um Erhebungen zu Leerständen, Umsatzzahlen oder die Kundenfrequenz handeln. Solche Daten sollten von den Gemeinden nachgefragt und ausgewertet werden.

## **H. Ladenöffnung steigert überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort, insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen (Nr. 5)**

Nach dem Sachgrund in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW kann eine Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen auch zugelassen werden, wenn sie die überörtliche Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort, insbesondere für den Tourismus und die Freizeitgestaltung, als Wohn- und Gewerbestandort sowie Standort von kulturellen und sportlichen Einrichtungen steigert. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

„Das Interesse von Kommunen, als attraktiver und lebenswerter Standort wahrgenommen zu werden und sich entsprechend selbst darstellen zu können und sichtbar zu machen, stellt aus Sicht des Landesgesetzgebers ebenfalls einen gewichtigen Sachgrund dar. Kommunen müssen als belebte und anziehende Standorte sowohl für bereits örtlich verwurzelte als auch für sich neu ansiedelnde Einwohner und Unternehmen erhalten bleiben. Hier soll den Kommunen beispielsweise hinsichtlich von Aspekten wie der Ansiedelung neuer Einwohner und Unternehmen, der Gewinnung von Fachkräften sowie der Stärkung und Förderung des Tourismus, insbesondere des Tourismus am Wochenende, mehr Handlungsspielraum gegeben werden (vgl. Univ.-Prof. Dr. iur. J. Dietlein, Gesetzgeberische Spielräume bei der Regelung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen. Gutachterliche Stellungnahme unter Berücksichtigung der Verfassungsvorgaben des Art. 140 GG iVm. Art. 139 WRV, Juli 2017, S. 44, 61). Ebenfalls berücksichtigt werden können Faktoren wie die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie das Entgegenwirken gegen den demographischen Wandel. Der in § 6 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5. geregelte Sachgrund zielt auch auf den Erhalt kleinerer Kommunen ab, da diese im Gegensatz zu größeren Städten mehr Schwierigkeiten haben, neue Einwohner und Unternehmen anzuziehen. Auch die Abwanderung von größeren Teilen der Bevölkerung kann den Bestand kleinerer Kommunen gefährden. Die Erhaltung einer kommunalen Vielfalt stellt jedoch ein überragend wichtiges Gut dar, da sich in den Kommunen die demokratische Mitwirkungsfreiheit der Bürger realisiert. Artikel 28 Absatz 2 GG setzt den Bestand von Gemeinden voraus und trifft insofern die Entscheidung „für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung“ (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2002 – 2 BvR 329/97, Rn. 43, juris). Der Gesetzgeber ist daher gefordert, gerade kleineren Kommunen Möglichkeiten an die Hand zu geben, die für ihr wirtschaftliches Überleben förderlich sind. Durch die Möglichkeit vermehrter Sonn- und Feiertagsöffnungen können auch kleinere Kommunen sich präsentieren und für sich werben, um so ihre überörtliche Sichtbarkeit in der Bevölkerung sowie bei Unternehmen zu steigern. Bei der Anwendung des Sachgrundes des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LÖG empfiehlt sich folgende Vorgehensweise: Um die Rahmenbedingungen für attraktive Innenstädte und Stadtteilzentren positiv zu gestalten, wozu auch ein entsprechendes Angebot an Verkaufsstellen zählt, gibt es vielfältige Aktivitäten der Kommunen. Entsprechende Handlungsansätze umfassen regulativ-planerische, investive sowie eher weiche, kooperativ-kommunikativ angelegte Instrumente. Sie reichen von der Erarbeitung von

Einzelhandels- und Zentrenkonzepten über eine Vielzahl von Marketingaktivitäten, die Verbesserung der Erreichbarkeit und das Gestalten des öffentlichen Raums bis hin zur Entwicklung von Online-Stadtportalen. Dabei gelten Maßnahmen als besonders notwendig, die dazu beitragen, Innenstädte, Stadt- und Ortsteilzentren attraktiv zu machen, so dass Menschen sich dort gerne aufhalten (Studie „Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren“ des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung und des Handelsverbandes Deutschland (HDE) – BBSR-Online-Publikation Nr. 08/2017).

Gerade bei der Selbstpräsentation der Kommunen als attraktiver Standort stehen diese in einem Grenzland wie Nordrhein-Westfalen auch im Wettbewerb mit niederländischen und belgischen Kommunen. In den Niederlanden beispielsweise sieht das Winkeltijdenwet zwar auch ein grundsätzliches Verbot der Sonntagsöffnung vor. In seiner Novellierung von 2013 lässt es jedoch zu, dass jede Gemeinde per Verordnung eine Freistellung vom Sonntagsverbot ausspricht. Dies hat ein Großteil aller niederländischen Gemeinden getan, vor allem entlang der Grenze zu Deutschland. Dort sind daher i.d.R. an jedem Sonntag die Geschäfte geöffnet, sodass der nordrhein-westfälische stationäre Einzelhandel insofern unter einem Wettbewerbsnachteil leidet. Der in § 6 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5. genannte Sachgrund zielt auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere kleinerer Kommunen.

Neben den bereits bestehenden Aktivitäten und Ansätzen auf den verschiedenen Ebenen zur Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der jeweiligen Kommune als attraktiver und lebenswerter Standort, leistet die Benennung dieses Sachgrundes zur ausnahmsweisen Sonntagsöffnung einen wichtigen und gewichtigen sowie zusätzlichen Beitrag zur Zielerreichung.“

Bei der Anwendung des Sachgrundes des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW empfiehlt sich folgende Vorgehensweise:

#### Hintergrund der Regelung:

- Interesse von Kommunen, als attraktiver und lebenswerter Standort wahrgenommen zu werden; Erhaltung kommunaler Vielfalt
- Möglichkeit zur Selbstdarstellung und Sichtbarmachung der Kommunen sowohl für bereits örtlich verwurzelte als auch für sich neu ansiedelnde Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmen (mehr Handlungsspielraum für bspw. Ansiedlung neuer Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmen, Gewinnung von Fachkräften sowie Stärkung und Förderung des Tourismus, insbesondere des Tourismus am Wochenende, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen sowie das Entgegenwirken gegen den demographischen Wandel)
- Gerade Erhalt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kleinerer Kommunen bezweckt, da diese im Gegensatz zu größeren Städten mehr Schwierigkeiten haben, neue Einwohner und Einwohnerinnen sowie Unternehmen anzuziehen und unter Einwohnerverlust leiden
- Wettbewerb mit niederländischen und belgischen Kommunen (in den Niederlanden hat ein Großteil aller niederländischen Gemeinden, vor allem entlang der

Grenze zu Deutschland, die Sonntagsöffnung zugelassen)

### **FAQ:**

1. Welche Voraussetzungen sind von der Gemeinde zu prüfen und nachzuweisen, um das Vorliegen des Sachgrundes zu belegen? Muss bspw. eine „drohende Verödung“ nachgewiesen werden?

Eine auf § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW gestützte Ladenöffnung kann nicht allein mit der Anziehungskraft begründet werden, die eine Verkaufsstellenöffnung als solche stets auf Gemeindegewohner und auswärtige Besucher ausübt. Hierin kommt letztlich nichts anderes als das bloße Umsatzinteresse der Verkaufsstelleninhaber und das alltägliche Erwerbsinteresse potenzieller Käufer zum Ausdruck.<sup>18</sup> Der Sachgrund Nr. 5 wird häufig mit dem Sachgrund Nr. 1 zusammenzutreffen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn eine Veranstaltung in der Gemeinde Ausstrahlungswirkung über die Gemeinde hinaus hat. Dann kann die Gemeinde den Sachgrund Nr. 5 dazu nutzen, durch eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen auf ihre Attraktivität als lebenswerter Standort hinzuweisen.<sup>19</sup> Voraussetzung dafür wird in der Regel sein, dass die Gemeinde über ein Konzept verfügt, ihre Attraktivität nach außen sichtbar zu machen, in das die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen als Baustein für eine Außenwirkung über die Gemeinde hinaus eingearbeitet ist. Nicht vorausgesetzt wird eine drohende Verödung. Es genügt vielmehr, wenn eine Gemeinde ihre örtlichen Besonderheiten, ihre weichen Standortfaktoren gerade durch eine Ladenöffnung an Sonn- oder Feiertagen deutlich machen will und dies in ein Gesamtkonzept der „Außendarstellung“ eingebettet ist. Dabei kann es sich um Besonderheiten als Schulstandort, eine Konzentration von Sport- und Erholungsstätten, bei der Krankenhausversorgung oder der Entwicklung von attraktiven Wohn- oder Gewerbeflächen handeln. Insbesondere Gemeinden mit einem starken Einwohnerrückgang können den Sachgrund Nr. 5 für eine Werbung um Einwohner und Einwohnerinnen sowie Gewerbe nutzen. Die Rechtsprechung verlangt im Übrigen, dass nach außen sichtbar wird, dass die Ladenöffnung sich von der werktäglichen Ladenöffnung unterscheidet. Das erfordert, dass die Gemeinde nicht lediglich nachvollziehbar begründet, warum die Ladenöffnung die überörtliche Sichtbarkeit der Gemeinde steigert. Bei Sachgrund § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 LÖG NRW muss dies vielmehr vor Ort auch in Aktivitäten sichtbar werden, die auf dieses Ziel ausgerichtet sind; auch dies ist zu dokumentieren. Den Gemeinden ist deshalb zu empfehlen, selbst oder durch Dritte zeitgleich mit der Ladenöffnung Werbemaßnahmen für ihre Gemeinde durchzuführen, die auf die

---

<sup>18</sup> OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018.

<sup>19</sup> Hierzu auch OVG Münster, Beschl. v. 27.04.2018, wonach darüber hinausgehende, unter dem Gesichtspunkt einer Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit der Kommune grundsätzlich beachtliche Umstände darin begründet liegen können, dass zeitgleich mit der Ladenöffnung eine örtliche Veranstaltung stattfindet.

besonderen Standortbedingungen, Wohnverhältnisse, kulturellen oder sportlichen Einrichtungen oder sonstige Besonderheiten der Gemeinde aufmerksam machen und die sich an die Besucher der Gemeinde richten.

2. Welche Unterlagen können verwendet werden, um das Vorliegen des Sachgrundes nachzuweisen?

Die Gemeinde kann sich zur Begründung insbesondere beziehen auf Entwicklungskonzepte, ihr Stadtmarketing, ihr Schulentwicklungskonzept, Daten aus der Krankenhausplanung sowie einer Sportstättenplanung und -bestandsaufnahme und bauleitplanerische Entwicklungskonzepte.

3. Wie ist der räumliche Bereich der Ladenöffnung zu bestimmen?

Sinnvoll ist es, einen räumlichen Zusammenhang zu den beworbenen Strukturen herzustellen, aus der die Gemeinde ihre besondere Attraktivität ableitet.



## I. Kumulation von Sachgründen

Die Gemeinde muss sich bei der Zulassung der Sonntagsöffnung nicht auf einen Sachgrund beschränken, sondern kann die Ladenöffnung auf mehrere Sachgründe stützen. Tendenziell steigt damit das öffentliche Interesse an der Ladenöffnung. Dies kann es der Gemeinde erleichtern, die Ladenöffnung zu begründen.

### FAQ:

1. Wie sind die einzelnen Sachgründe – insbesondere Nr. 2 bis 4 – voneinander abzugrenzen bzw. ist hier zwingend eine Abgrenzung vorzunehmen?

Die einzelnen Sachgründe müssen nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden, da sie sich teilweise überschneiden. Die Gemeinde muss in ihrer Begründung allerdings deutlich machen, auf welchen Sachgrund sie sich mit welcher Begründung stützt. Das gilt insbesondere für die Ratsvorlage.

2. Sind an die Qualität des Nachweises der einzelnen Sachgründe geringere Anforderungen zu stellen, wenn die Gemeinde mehrere Sachgründe anführt?

Auch wenn die Gemeinde die Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen auf mehrere Sachgründe stützt, bedarf jeder Sachgrund einer sorgfältigen und nachvollziehbaren Prüfung und Begründung. An die Qualität des Nachweises sind in diesem Fall dieselben Anforderungen zu stellen wie sonst auch. Die Mehrzahl der vom Gesetzgeber anerkannten Sachgründe hat nicht zur Folge, dass die Anforderungen an die Qualität der Prüfung und des Nachweises insgesamt sinken.

3. Hat die Kumulation Auswirkungen auf den zulässigen räumlichen Bereich und die zulässigen Sortimente?

Die Kumulation kann Auswirkungen auf den zulässigen räumlichen Bereich der Sonn- und Feiertagsöffnung sowie auf die zugelassenen Sortimente haben. Während bei einer Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen nach Nr. 1 in der Regel ein räumlicher Zusammenhang mit der Veranstaltung vorliegen muss, richtet sich der räumliche Bereich am zentralen Versorgungsbereich aus, wenn Ziel (auch) ist, zentrale Versorgungsbereiche zu erhalten, zu stärken und zu entwickeln. Stützt sich die Gemeinde auf beide Sachgründe, kann sich aus einer Zusammenschau ein gemeinsamer räumlicher Bereich ergeben, der durch die jeweiligen räumlich zulässigen Bereiche gebildet wird. Ähnliches gilt für die zulässigen Sortimente.

## J. Werbemaßnahmen

§ 6 Abs. 1 Satz 4 LÖG NRW sieht vor, dass bei Werbemaßnahmen des Veranstalters/ der Veranstalterin die jeweiligen Veranstaltungen gemäß Satz 2 Nr. 1 für die Öffnung der Verkaufsstellen im Vordergrund stehen müssen.

Die entsprechende **Verpflichtung des Veranstalters / der Veranstalterin** ist selbst nicht Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Ladenöffnung. Vielmehr handelt es sich um eine selbstständige ordnungsrechtliche Verpflichtung der Veranstalter, die die zuständigen Behörden ggf. im Wege von Ordnungsverfügungen durchzusetzen haben.

Bei der Ladenöffnung im Zusammenhang mit örtlichen Veranstaltungen im Sinne des § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LÖG NRW soll nicht das Shopping- oder Erwerbsinteresse im Vordergrund stehen, daher soll bei Werbemaßnahmen auch die örtliche Veranstaltung dominieren. Dies gilt nicht nur für Plakate, sondern auch für andere Werbemaßnahmen (insbesondere den Internetauftritt des Veranstalters / der Veranstalterin).

Schon zur bisherigen Rechtslage hat etwa die IHK NRW gegenüber Veranstaltern von Events und verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen darauf hingewiesen, dass Kommunikationskonzept und Werbung überprüft werden sollten um das Event in den Mittelpunkt der Kommunikation zu stellen und nicht den Sonntagsverkauf.

Letztlich existieren keine festen Vorgaben für die Gestaltung der Werbung. Als Anhaltspunkt können folgende Beispiele dienen:

**Negativbeispiel**



**Positivbeispiel**



**FAQ:**

1. Wie ist damit umzugehen, dass die Inhaber / Inhaberinnen der Geschäfte nicht verpflichtet sind/werden können, die Werbung entsprechend der hiesigen Vorgabe zu gestalten?

Der Gesetzgeber stellt nur auf Werbemaßnahmen des Veranstalters / der Veranstalterin ab. Werben Geschäfte mit der sonntäglichen Ladenöffnung, ist dieser Umstand hinzunehmen, da lediglich der Veranstalter / die Veranstalterin am Verwaltungsverfahren Beteiligter ist und als Adressat der Verpflichtung in Betracht kommt.

2. Müssen beim Zusammentreffen von Sachgrund Nr. 1 und Nr. 5 Werbemaßnahmen aufgrund der bezweckten Steigerung der überörtlichen Sichtbarkeit über die Gemeindegrenzen hinausgehen?

Nein, ein solches Erfordernis besteht nicht. Allerdings wird in der Praxis regelmäßig eine entsprechende überörtliche Werbung erfolgen, bspw. über das Internet, Printmedien oder das Radio.