

IHK Düsseldorf | Postfach 10 10 17 | 40001 Düsseldorf

Landeshauptstadt Düsseldorf
Ordnungsamt
Allgemeine gewerberechtliche Angelegenheiten
Olivia Winkels
Worringerstr. 111
40211 Düsseldorf

Hausadresse:
Ernst-Schneider-Platz 1
40212 Düsseldorf

Tel. 02 11 35 57-0

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

8. Oktober 2025

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben vom
19.09.2025

Unser Zeichen
1111 Schu

Durchwahl
35 57-234

Fax
35 57-379

E-Mail
schulte@duesseldorf.ihk.de

Verkaufsoffene Sonntagnachmittage im Jahr 2026: Stellungnahme zum Antrag des Handelsverbands vom 15.9.2025 und dem Entwurf der entsprechenden ordnungsbehördlichen Verordnung

Sehr geehrte Frau Winkels,

in der Landeshauptstadt sind im Jahr 2026 insgesamt Ladenöffnungen an sieben Sonntagnachmittagen geplant. Diese fußen auf Anlässen im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 1 Ladenöffnungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LÖG NRW), die ein öffentliches Interesse begründen und nach unserer Auffassung somit sonntägliche Ladenöffnungen rechtfertigen. Die IHK stimmt den Anträgen somit zu.

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

Die Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung – die einerseits Restriktionen, andererseits Hinweise für die Argumentation von Sonntagsöffnungen liefert – erfolgt in der vorliegenden kommunalen Verordnung. Neben den Veranstaltungsdaten sind angemessene Abgrenzungen der Verkaufsöffnungen definiert. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund eines Beschlusses des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 28. Juni 2018 (AZ 3 L 1924/18) relevant. Das Gericht untersagte eine geplante Sonntagsöffnung am

1. Juli 2018 in Teilen von Bilk, Unterbilk und Friedrichstadt unter anderem, weil aus seiner Sicht der räumliche Geltungsbereich zu weit gedehnt worden sei.

Vor dem Hintergrund, dass speziell die für die Innenstadt beantragten Sonntagsöffnungen im Zusammenhang mit parallel stattfindenden Messen stehen, weisen wir allerdings auch auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. März 2022 hin (BVerwG 8 C 6.21). Es stellt im Kern fest, dass aufgrund der Bedeutung von mehrtätigen internationalen Großveranstaltungen, vom Regelerfordernis der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltungen abgesehen werden kann, weil sich deren Ausstrahlungswirkung auf das gesamte Stadtgebiet erstreckt. Die Ausstrahlungswirkung internationaler Großmessen in Düsseldorf, auch auf die Innenstadt, haben das Verwaltungsgericht Düsseldorf (Az. 3 L 1823/17) sowie das Oberverwaltungsgericht Münster (Az. 4 B 520/17) bereits im Jahr 2017 bestätigt.

Neben den Vorgaben des LÖG NRW und der Rechtsprechung gibt es in Düsseldorf die Besonderheit des „Kriterienkatalogs zur Reduzierung und Synchronisierung der verkaufsoffenen Sonntage in Düsseldorf“. Dieser begrenzt unter anderem die Zahl der zulässigen Sonntagsöffnungen pro Jahr auf insgesamt maximal zwölf. Zudem sind höchstens zwei Sonntagsfreigaben pro Stadtteil aufgrund von Stadtteilstesten, zusätzlich einer synchronisierten Weihnachtsmarktfreigabe, zulässig. Die IHK hält diese Selbstbeschränkung für unangebracht, da sie den lokalen Handel unnötig hemmt; auch im Standortwettbewerb. Auch wenn die gemäß LÖG NRW (16) bzw. Düsseldorfer Kriterienkatalog (12) maximal mögliche Zahl an Sonntagsöffnungen im Jahr 2026 nicht ausgeschöpft wird, kann dies in Folgejahren durchaus der Fall sein (etwa aufgrund messestarker Jahre o.ä.). Konkret beeinträchtigt durch die Vorgaben des Kataloges wird im Jahr 2026 allerdings eine von der lokalen Interessengemeinschaft gewünschte und beantragte Sonntagsöffnung im Stadtteil Eller. Da bereits zwei Freigaben aufgrund weiterer Stadtteilstesten sowie eine Adventsfreigabe beantragt sind, ist eine weitere Öffnung zum Künstlermarkt nicht möglich. Darunter leiden weniger die Geschäfte, die zu solchen Terminen üblicherweise nicht mit Mehrumsätzen rechnen. Vielmehr wird unterbunden, dass das Stadtteilzentrum sich präsentiert und die lokale Identität gestärkt wird. Die vom Landesgesetzgeber mit der Novellierung des LÖG NRW im Jahr 2018 vorgenommene Liberalisierung sollte daher auch in der Landeshauptstadt anerkannt und der Kriterienkatalog gestrichen werden.

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

- Im Zusammenhang mit der Messe „Interpack“ am 10. Mai ist eine Sonntagsöffnung zulässig, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt. Das ist laut Gesetz beispielsweise dann gegeben, wenn die Öffnung im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgt (s. § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LÖG.). Dies ist zum genannten Termin der Fall, da der Antrag vor dem Hintergrund einer besucherstarken, etablierten Messe gestellt wird.

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

Detaillierte Analysen zur Strahlkraft der Veranstaltung (Auswertung von Passantenfrequenzen, Wegebeziehungen in der Innenstadt, etc.) und zu erwartenden Besucherzahlen auf der Messe sowie in der City sind dem Handelsverband unsererseits im Zuge der Antragsstellung zugegangen. Diese sowie entsprechende Erläuterungen finden sich im vorliegenden Antrag wieder, so dass in dieser Stellungnahme nicht weiter darauf eingegangen wird.

- Am 29. November zu den innerstädtischen Weihnachtsmärkten:
Mit einer Entscheidung vom 7. Dezember 2017 (AZ 4 B 1538/17) hat das OVG NRW festgestellt, dass der Weihnachtsmarkt in der Düsseldorfer Innenstadt eine beträchtliche Größe und Attraktivität habe, die während der Adventszeit eine große Zahl an Besuchern anziehe. Diese eindeutigen Aussagen gelten nach wie vor, so dass die Rechtmäßigkeit der Ladenöffnung aufgrund des Charakters, der Größe und des Zuschnitts der Veranstaltung außer Frage steht; zumal die Bedeutung des Marktes seit 2024 weiter gestärkt wird (siehe dazu u.a. https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/weihnachtsmaerkte/duesseldorf-weihnachtsmaerkte-2024-roncalli-baut-am-rheinufer-auf_aid-106554357). Zudem bestätigte das OVG NRW einen engen räumlichen Zusammenhang zwischen dem Weihnachtsmarkt und der Ladenöffnung in den Stadtteilen Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt. Der Genehmigung steht aus Sicht der IHK somit nichts entgegen.

Auch hier gilt, dass detaillierte Analysen und Erläuterungen dazu im Antrag des Handelsverbandes zu finden sind.

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

Im Zusammenhang mit verschiedenen Veranstaltungen werden Verkaufsöffnungen in mehreren Düsseldorfer Stadtteilen beantragt. Bei den Veranstaltungen handelt es sich durchgängig um etablierte Feste und Märkte, die seit Jahren regelmäßig zahlreiche Besucher anziehen. Sie sind deshalb grundsätzlich geeignet, Verkaufsöffnungen zu rechtfertigen. In der kommunalen Verordnung werden zudem plausible Bereiche definiert, in denen Geschäftsöffnungen zulässig sein sollen. Diese wurden offensichtlich unter Bezugnahme auf das Format und die Größe der einzelnen Veranstaltungen abgegrenzt.

- Am 22. März in Eller zum Ostermarkt:
Der etablierte Ostermarkt ist aus Sicht der IHK ein geeignetes Fest, um ein öffentliches Interesse und somit eine Geschäftsöffnung zu begründen. Es handelt sich um eine individuelle Veranstaltung mit dem Schwerpunkt Kunsthandwerk, die jährlich rund 8.000 Besucher anzieht. Zahlreiche online recherchierbare Presseberichte bestätigen die Besonderheit und Attraktivität dieses Marktes im Zentrum des Stadtteils Eller. Das verdeutlicht auch der Blick auf entsprechende Zahlen, die den Stellenwert des Marktes belegen: Während zum Ostermarkt rund 8.000 Besucher erwartet werden, zeigt eine Passantenzählung der IHK aus 2023, dass an Samstagen im Zeitraum von 13 bis 18 Uhr durchschnittlich 3.287 Menschen in der Gumbertstraße registriert wurden (s. dazu: <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/4132958/c0b03df99ccd6bc261ed34a738a1c5fa/m3-passantenfrequenz-zaehlung-in-den-duesseldorfer-stadtteilzentren-data.pdf>).¹ Dabei ist anzunehmen, dass lediglich rund

¹ Analog zu den samstäglichen Erhebungen wurden auch Passantenzahlen an Donnerstagen erfasst. Diese Donnerstagsdaten stützen die Aussagen zu den hier und im Weiteren zitierten Samstagsdaten und sind ebenfalls unter dem genannten Link abrufbar.

zwei Drittel dieser Einzelhandelskundinnen und -kunden sind (s. dazu Untersuchungen „Vitale Innenstädte“ des Instituts für Handelsforschung). Den Großteil der Menschen wird somit voraussichtlich der Markt anlocken und nicht die Ladenöffnung.

- Am 10. Mai in Benrath zum Maimarkt:
Die IHK hält den Maimarkt für einen geeigneten Anlass für eine Sonntagsöffnung und begrüßt, dass der lokale Handel den Stadtteil mit seinen Qualitäten – inklusive der Geschäfte – präsentieren möchte. Der Maimarkt ist ein etabliertes Fest mit Tradition, das in Düsseldorf bekannt ist. Den Stellenwert belegt die hohe Besucherresonanz der letzten Jahre. Aus den Antragsunterlagen geht hervor, dass mehr als 10.000 Menschen erwartet werden. Das hält die IHK für realistisch. So handelt es sich beim Maimarkt um eine Veranstaltung, die hinsichtlich ihrer Ausstrahlungskraft und ihrer Besucherzahlen mit dem Benrather Weihnachtsmarkt vergleichbar ist. Beim Weihnachtsmarkt wurden im Dezember 2016 an einem Sonntag ohne Verkaufsöffnung 8.000 Besucher gezählt. Hinzu kommt, dass der Maimarkt im Jahr 2017 ohne begleitende Geschäftsöffnung stattgefunden hat und eine beachtliche – und gegenüber dem Vorjahr sogar gesteigerte Besucherzahl – verzeichnen konnte. Bestärkt wird dies dadurch, dass im Zuge der bereits zitierten IHK-Passantenzählung im Stadtteil Benrath an den grundsätzlich frequenzstarken Samstagen durchschnittlich 3.899 Menschen im Zeitraum von 13 bis 18 Uhr im Benrather Zentrum gezählt wurden. Die Eignung des Maimarktes als Legitimation für eine Sonntagsöffnung durch seine prägende Wirkung und Anziehungskraft ist somit gegeben.
- Am 30. August in Oberkassel zum Luegallee-Fest:
Die IHK hält das seit 1998 stattfindende Fest für geeignet, um eine Sonntagsöffnung zu begründen. Das Fest findet im Wesentlichen innerhalb des im Rahmenplan Einzelhandel der Stadt Düsseldorf definierten großen Stadtteilzentrums Luegallee, statt und bietet regelmäßig ein breites und ansprechendes Rahmenprogramm, das für die Qualität des Festes an sich spricht. Dazu werden – wie in den Vorjahren – mehrere tausend Besucher erwartet, was eine Ladenöffnung legitimiert; zumal bei der IHK-Passantenzählung samstäglich von 13 bis 18 Uhr durchschnittlich lediglich 1.030 Personen – und potenzielle Einkaufskunden – in der Luegallee erfasst wurden.
- Am 13. September in Kaiserswerth zu „Kaiserswerth feiert“:
Aus den traditionellen Veranstaltungen Kartoffelfest, Handwerker- und Büchermarkt hat die lokale Werbegemeinschaft das Format „Kaiserswerth feiert“ entwickelt. In diesem Zusammenhang wird ein verkaufsoffener Sonntag in Kaiserswerth beantragt. Dabei wird, wie in den vergangenen Jahren, von mehreren zehntausend Besuchern ausgegangen. Das wären weitaus mehr Menschen als Passanten zur samstäglichem Einkaufszeit in Kaiserswerth unterwegs sind (laut IHK-Passantenzählung ca. 3.400).
- Am 13. September in Eller zum Gumbertstraßenfest:
Das Gumbertstraßenfest findet seit über 20 Jahren statt und ist fester Bestandteil des Veranstaltungskalenders in Eller. Zudem zieht das Fest aufgrund des umfangreichen Rahmenprogramms etliche Menschen aus dem Stadtteilumfeld und darüber hinaus an; der Antragsteller spricht von über 7.000 Besuchern, die das Fest in den letzten Jahren hatte. Es war stets verknüpft mit Geschäftsöffnungen und ist aufgrund seiner Größenordnung regelmäßig ein Thema in den lokalen Medien, wie eine Internetrecherche zeigt. Aufgrund der großen Besucherzahl und den von der IHK registrierten Frequenzen (siehe Link oben) ist eine solche Öffnung aus Sicht der IHK auch 2025 zu rechtfertigen.
- Am 27. September in Pempelfort zum Nordstraßenfest:

Das Nordstraßenfest mit seinem breiten Rahmenprogramm war in den vergangenen Jahren immer wieder Besuchermagnet. Das wird nach Auffassung der Organisatoren auch 2025 so sein. So sind laut Antragsunterlagen rund 30.000 Personen zu erwarten. Diese Zahl rechtfertigt aus Sicht der IHK eine Geschäftsöffnung, zumal samstäglich von 13 bis 18 Uhr durchschnittlich rund 3.150 Menschen erfasst wurden (s. dazu IHK-Passantenzählung).

- Am 6. Dezember in den Stadtteilen Benrath, Eller, Kaiserswerth, Oberkassel und Pempelfort zu den dortigen Weihnachtsmärkten:

Die IHK vertritt die Auffassung, dass alle genannten Weihnachtsmärkte zweifellos jeweils viele Besucher aus den einzelnen Stadtteilen sowie aus anderen Quartieren anziehen werden und sie grundsätzlich Sonntagsöffnungen legitimieren. Dafür spricht auch, dass in den genannten Stadtteilen bereits in den vergangenen Jahren Sonntagsöffnungen zu den jeweiligen Weihnachtsmärkten genehmigt wurden. Übergreifend ist festzuhalten, dass die Märkte nicht dazu dienen, die Umsätze des lokalen Handels zu steigern, sondern als Treffpunkte der Stadtteilbewohner sowie Besucher aus anderen Stadtteilen gelten, die weihnachtliche Atmosphäre suchen.

Freundliche Grüße



Sven Schulte