


 öffentlich  nicht öffentlich

## Beschlussvorlage

### Betrifft:

Freigabe Verkaufsoffener Sonntagnachmittage im Jahre 2025 in den Stadtteilen Benrath, Eller, Kaiserswerth, Oberkassel, Pempelfort

### Fachbereich:

32 - Ordnungsamt

### Dezernentin / Dezernent:

Beigeordneter Christian Zaum

### Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Beratungsqualität
Ordnungs- und Verkehrsausschuss	05.02.2025	Vorberatung
Bezirksvertretung 8	07.02.2025	Anhörung
Haupt- und Finanzausschuss	17.02.2025	Vorberatung
Bezirksvertretung 4	19.02.2025	Anhörung
Bezirksvertretung 1	21.02.2025	Anhörung
Bezirksvertretung 9	21.02.2025	Anhörung
Bezirksvertretung 5	25.02.2025	Anhörung
Rat	26.02.2025	Entscheidung

### Beschlussdarstellung:

Der Rat der Stadt beschließt die Freigabe der nachfolgend aufgeführten verkaufsoffenen sechs Sonntagnachmittage mit einer Öffnungszeit von 13:00 bis 18:00 Uhr:

1. In dem Stadtteil Eller beschränkt auf den aus der Anlage (Lageplan Eller) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereiche am Sonntag, dem 06.04.2025.
2. In dem Stadtteil Benrath beschränkt auf die Verkaufsstellen auf dem Marktplatz, der Hauptstraße, der Görresstraße, der Cäcilienstraße, der Borchemstraße, der Friedhofstraße, der Sistenichstraße und der Heubesstraße am Sonntag, dem 11.05.2025.

3. In dem Stadtteil Oberkassel beschränkt auf den aus der Anlage (Lageplan Oberkassel) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereich am Sonntag, dem 17.08.2025.
4. In den Stadtteilen Eller und Kaiserswerth beschränkt auf den aus der Anlage (Lageplan Eller und Lageplan Kaiserswerth) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereich am Sonntag, dem 14.09.2025.
5. In dem Stadtteil Pempelfort beschränkt auf den aus der Anlage (Lageplan Pempelfort) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereich am Sonntag, dem 28.09.2025.
6. In dem Stadtteil Benrath beschränkt auf die Verkaufsstellen auf dem Benrather Marktplatz, der Hauptstraße, der Görresstraße, der Cäcilienstraße, der Börchemstraße, der Friedhofstraße, der Sistenichstraße und der Heubesstraße und in den Stadtteilen Eller, Kaiserswerth, Oberkassel und Pempelfort, beschränkt auf die aus den Anlagen (Lagepläne Eller, Kaiserswerth, Oberkassel und Pempelfort) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereiche am Sonntag, dem 07.12.2025.

Nachrichtlich werden die gemäß Lageplänen freigegebenen Bereiche wie folgt beschrieben:

Lageplan Eller:

Ab Zeppelinstraße 5 Richtung Gumbertstraße bis Gumbertstraße 178.  
Gertrudisplatz und Robertstraße.

Lageplan Oberkassel:

Luegallee von Höhe Brend'amourstraße und Leostraße bis zum und einschließlich Belsenplatz.

Hansaallee bis zur Höhe Ria-Thiele-Straße.

Lankerstraße bis zur Höhe Mercatorstraße.

Quirinstraße bis zur Höhe Arnulfstraße.

Arnulfstraße bis zur Höhe Quirinstraße.

Oberkasseler Straße bis zur Höhe Sigmaringenstraße und Salierstraße.

Drakestraße bis zur Höhe Cheruskerstraße.

Dominikanerstraße bis zur Höhe Wildenbruchstraße.

Belsenstraße bis zur Höhe Düsseldorfer Straße.

Lageplan Pempelfort:

Im Norden begrenzt durch die Pfalzstraße und die Cordobastraße.

Im Westen begrenzt durch die Fischerstraße zwischen Cordobastraße und Nordstraße.

Im Osten begrenzt durch die Moltkestraße zwischen Münsterstraße und Winkelsfelder Straße.

Im Süden begrenzt durch die Gneisenaustraße und die Nordstraße, Duisburger Straße bis Ecke Sternstraße.

Lageplan Kaiserswerth:

Kaiserswerther Markt vollständig.

Als südliche Grenze jeweils An Sankt Swibert 9, Friedrich-von-Spee-Straße 12 und Sankt-Görres-Straße 6.

Klemensplatz vollständig.

Als nördliche Grenze Arnheimer Straße 20.

Als östliche Grenze Alte Landstraße und Kreuzbergstraße 17.

Am Kreuzberg vollständig.

Die auf den eingrenzenden Straßen befindlichen Verkaufsstellen sind Bestandteil der Sonntagnachmittagsfreigabe.

### **Sachdarstellung:**

Der Handelsverband beantragt in Abstimmung mit den örtlichen Werbegemeinschaften die Freigabe von 10 verkaufsoffenen Sonntagnachmittagen für das Jahr 2025.

Die vom Handelsverband beantragte Freigabe in Zusammenhang mit dem Künstlermarkt in Eller am 12.10.2025 findet in der Beschlussvorlage jedoch keine Berücksichtigung, weil durch sie die Beschränkung des Kriterienkataloges auf höchstens zwei Freigaben pro Stadtteil auf Grund von Stadtteilstesten zuzüglich einer synchronisierten Weihnachtsmarktfreigabe überschritten wäre.

Hinsichtlich der beantragten Freigaben für die Stadtteile Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt am 31.08., 12.10. und 30.11.2025 ist der Antrag aufgrund neuer Erkenntnisse, die sich nach Abschluss der Anhörung ergeben haben, momentan noch nicht entscheidungsreif. In terminlicher Hinsicht bleibt eine positive Bescheidung jener Freigaben jedoch möglich.

§ 6 des Ladenöffnungsgesetzes NRW (LÖG) ermächtigt die örtliche Ordnungsbehörde, an jährlich höchstens acht Sonn- und Feiertagen die Öffnungszeiten für Verkaufsstellen durch Verordnung für die Dauer von fünf Stunden - jedoch nicht vor 13:00 Uhr - freizugeben. Zudem dürfen innerhalb einer Gemeinde 16 Kalendertage pro Jahr betroffen sein. Die Freigabe kann sich auf bestimmte Bezirke, Ortsteile oder auch Handelszweige beschränken. Das Gesetz nennt exemplarisch - aber nicht abschließend - die fünf nachfolgenden Sachgründe, die geeignet sind, das erforderliche öffentliche Interesse zu begründen. Ein öffentliches Interesse liegt danach 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 Einzelhandelsangebotes dient,
3. dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dient,
4. der Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren dient oder
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.

Weitere ortsspezifische Gründe des öffentlichen Interesses sind denkbar und möglich.

Der Gesetzgeber führt in § 6 Abs. 1 Satz 3 LÖG aus, dass bei Freigaben, die im Zusammenhang mit örtlichen Festen, Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen erfolgen, das Vorliegen eines Zusammenhanges nur dann vermutet wird, wenn die Ladenöffnung in räumlicher Nähe zu der örtlichen Veranstaltung und am selben Tag erfolgt. Durch diese Regelung wird dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz des Regel-Ausnahmeprinzips Rechnung getragen.

In der praktischen Anwendung stellt das Oberverwaltungsgericht sehr hohe Anforderungen an die ordnungsbehördlichen Verordnungen und die zugrundeliegenden Ratsvorlagen und bezieht sich dabei auf die vom Bundesverfassungsgericht im Jahre 2009 aufgestellten Grundsätze. Die Anwendung der Sachgründe Nr. 2-5 gestaltet sich in der Praxis landesweit als sehr schwierig. Insbesondere in einer wirtschaftlich gut aufgestellten Metropole wie die Landeshauptstadt Düsseldorf konnten diese Sachgründe bislang nicht zur Anwendung kommen. Aber auch der geforderte enge räumliche Bezug zwischen einer mit den Ladenöffnungen in Zusammenhang stehenden Veranstaltung (Sachgrund Nr. 1) wird nach wie vor sehr eng ausgelegt.

In Düsseldorf wird zudem der von dem Ordnungsdezernat im Jahre 2011 (20.09.2011) unter Teilnahme des Einzelhandelsverbandes, der Gewerkschaft ver.di, der Kirchen, der IHK und Vertretern aller Ratsfraktionen initiierte und dem Rat im Jahre 2012 (Drucksache 66/42/2012) bekannt gegebene restriktive Kriterienkatalog trotz neuer Rechtslage bislang konsequent weiter angewandt. Der Handelsverband beantragt den Vorgaben des Kriterienkataloges entsprechend 9 Freigaben für das Jahr 2025, hat aber den Wunsch ausgesprochen, den Kriterienkatalog an die nach dem neuen Ladenöffnungsgesetz zulässige Höchstzahl von 8 Freigaben pro Stadtteil innerhalb von 16 betroffenen Kalendertagen anzupassen, um regional gleichwertige Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen. In den vergangenen Jahren sprach sich auch die Industrie- und Handelskammer in ihrer Stellungnahme gegen die Selbstbeschränkungen des Kriterienkataloges aus, da sie hierin eine unangebrachte Hemmung des lokalen Handels auch im Standortwettbewerb sah. Bei den zurückliegenden Sitzungen des „Runden Tisches für verkaufsoffene Sonntage“ im September 2018 und im August 2022 konnte weder ein einvernehmlicher Umgang mit zukünftigen Sonn- und Feiertagsfreigaben erreicht werden noch wurde eine Bereitschaft aller Beteiligten zu einer Modifizierung des Kriterienkataloges in Bezug auf eine Anpassung an die erweiterten gesetzlichen Möglichkeiten signalisiert. Bei dem sich anschließenden interfraktionellen „Runden Tisch VOS“ am 26.10.2022 wurde im Ergebnis von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern mehr Verlässlichkeit in Bezug auf die Sonntagsnachmittagsfreigaben gewünscht. Die Verwaltung hat diesbezüglich zugesagt, dass alle folgenden Anträge sorgfältig im Hinblick auf die zurückliegende Rechtsprechung geprüft werden so dass im Ergebnis ausschließlich Freigaben in den Rat eingebracht werden, die einer oberverwaltungsgerichtlichen Überprüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit standhalten werden.

Der diesjährige Antrag des Handelsverbandes enthielt neben den Freigaben, die zurückliegend einer Klage standhalten konnten oder bislang nicht beklagt wurden, auch die oben bereits benannte Freigabe für den 12.10.2025 in Eller im Zusammenhang mit dem Künstlermarkt.

Die Sonntagsnachmittagsfreigaben begründen sich im Einzelnen wie folgt:

**Begründung zu Nr. 1 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in Eller in Zusammenhang mit dem Ostermarkt am 06.04.2025:**

In den ersten Jahren als Kunsthandwerkermarkt und Frühlingsfest begonnen, hat sich der Markt auf dem Gertrudisplatz in dem Stadtteil Eller zwischenzeitlich als Ostermarkt zu einer festen Größe des örtlichen Veranstaltungskalenders entwickelt. Der Markt umfasst ca. 50 Verkaufsstände. Das Warenangebot ist auf das Osterfest abgestimmt. Zudem gibt es ein Unterhaltungsprogramm für Kinder und auch für das leibliche Wohl wird gesorgt. Die Besucher können sich auf persönliche Begegnungen mit Künstlern und Handwerkern freuen. Ob kreative Köpfe, Designer oder Hobbykünstler, allesamt zeigen ihre ausgefallenen Ideen, Nützliches und Überraschendes sowohl für den großen als auch für den kleinen Geldbeutel. Kleine Marktbesucher haben Gelegenheit, ihre kreativen Fähigkeiten zu erproben. Basteln

und vieles mehr wird den Kindern auf dem Markt nähergebracht. Auch örtlich ansässige Vereine und Institutionen präsentieren sich auf dem Markt. Auf Grund der Beliebtheit des Marktes, werden wieder bis zu 8000 Besucher erwartet. Eine Passantenzählung der Industrie- und Handelskammer (IHK) im April 2018 ergab, dass zu einer der frequenzstärksten Zeiten (Samstag 11.00 bis 12.00 Uhr) 942 Menschen pro Stunde in der Gumbertstraße gezählt wurden (vgl. dazu: <https://www.duesseldorf.ihk.de>, Dokumentennummer 86530). Auf die fünf Stunden der Sonntagsfreigabe hochgerechnet wären das knapp 5.000 Personen. Da laut der Studie „Vitale Innenstädte“ des Instituts für Handelsforschung nur rund zwei Drittel der Besucher eines Geschäftsbereiches auch dort einkaufen, wird deutlich, dass der Markt den Großteil der Menschen anlockt und nicht die Ladenöffnung.

Da die Besucher nicht direkt am Gertrudisplatz parken können, stellen diese ihre Fahrzeuge auf den in der Nähe befindlichen Parkplätzen rund um die Veranstaltungsfläche ab, so dass die Besucherströme im Wesentlichen durch die Bernburger Straße, Gumbertstraße, Robertstraße, Anhalterstraße, Alt Eller, Konradstraße, Dietrichstraße, Gertrudisstraße, Ellerbittweg und Jägerstraße fließen. Entsprechend der Größe und des Zuschnittes des Marktes wurde die Verkaufsöffnung - sogar unter Ausschluss der überwiegenden Zugangsstraßen - auf das unmittelbare Umfeld des Ostermarktes begrenzt, so dass - wie es der Gesetzgeber vorschreibt für die Öffentlichkeit klar erkennbar bleibt, dass es sich bei der Ladenöffnung um eine nicht im Vordergrund stehende Ausnahme von dem grundsätzlichen Verkaufsverbot am Sonntag handelt, die auf das unmittelbare Umfeld des Marktes begrenzt ist.

### **Begründung zu Nr. 2 der Beschlussdarstellung - Ladenöffnung in Benrath in Zusammenhang mit dem Maimarkt in Benrath am 11.05.2025:**

Der Maimarkt ist neben dem Weihnachtsmarkt und der Bierbörse die größte Veranstaltung in dem gesamten Stadtteil und erfreut sich großer Beliebtheit auch bei zahlreichen auswärtigen Besuchern. In der Fußgängerzone werden 40 Marktstände aufgebaut, so dass diese komplett ausgelastet ist. Zudem gibt es vielfältige Aktivitäten rund um den Markt in dem Stadtteil Benrath. Der Markt wird wieder von einem umfangreichen Bühnenprogramm (Styling, Einkleiden der Maikönigin, Autogrammstunde, Fotos mit Kindern) begleitet. Wie in den vergangenen Jahren ist davon auszugehen, dass das Fest mehr als 10.000 Besucher zu verzeichnen hat. Die Besucher werden bei dieser Düsseldorfer Traditionsveranstaltung in erster Linie von dem Fest selbst zur Anreise inspiriert und nehmen die Möglichkeit zum Einkauf als eine positive und gern mitgenommene Begleiterscheinung wahr. Diese Beschreibung der Veranstaltung hat sich bei zurückliegenden Kontrollen und Ortsbesichtigungen, die das Ordnungsamt regelmäßig durchführt, wiederholt bestätigt. Der im Jahre 2017 ohne eine begleitende Geschäftsöffnung durchgeführte Maimarkt wies gegenüber dem Vorjahr (mit Geschäftsöffnung) sogar eine Steigerung der Gesamtbesucherzahlen auf und hat damit gezeigt, dass der Markt selbst wesentlicher Anziehungspunkt an diesem Tag ist. Die Industrie- und Handelskammer bestätigte diese Annahme in ihrer Stellungnahme zutreffend, indem sie ausführt, dass der Maimarkt hinsichtlich seiner Ausstrahlungskraft und seiner Besucherzahlen mit dem Benrather Weihnachtsmarkt vergleichbar ist. Bei diesem wurden im Dezember 2016 an einem Sonntag ohne Verkaufsöffnung 8.000 Besucher gezählt. Die Eignung des Maimarktes als Legitimation für eine Sonntagsöffnung ist hinsichtlich seines Charakters, seiner Größe und seines Zuschnittes somit gegeben.

### **Begründung zu Nr. 3 der Beschlussdarstellung - Ladenöffnung in Oberkassel in Zusammenhang mit dem Luegallee-Fest am 17.08.2025:**

Das Luegallee-Fest findet seit dem Jahre 1998 traditionell im dritten Quartal eines jeden Jahres auf Initiative der Werbegemeinschaft „Wir in Oberkassel e. V.“ statt. Neben einem Markt werden vielfältige Aktivitäten in und um den Stadtteil Oberkassel geboten. Das bekannte Luegallee-Fest besitzt eine Strahlkraft auch über den Stadtteil hinaus und zieht zahlreiche auswärtige Besucher an. Auf der Bühne des

Barbarossaplatzes treten Musikbands, Kindertheater und Jugendmusikgruppen auf, hinter dem Platz werden eine Kinderspielstraße und eine Hüpfburg aufgebaut. Zudem präsentieren sich auf und um den Barbarossaplatz ortsansässige Händler und Dienstleister ergänzt um Imbiss- und Getränkestände. Auf der Dominikanerstraße wird ein Musikprogramm zuzüglich kulinarischer Angebote dargeboten.

Erfahrungsgemäß ist mit einer Beteiligung von 10.000 Personen zu rechnen. Das Fest findet auf dem Barbarossaplatz und der südlich angrenzenden Dominikanerstraße, also im großen Stadtteilzentrum Luegallee, statt. Von dem zentral gelegenen Barbarossaplatz aus befinden sich das westliche und östliche Ende des zentralen Versorgungsbereiches maximal 700 Meter entfernt. Diese Entfernung wird häufig als Größe herangezogen, wenn der Bereich der fußläufigen Nahversorgung definiert wird. Wenn Menschen diese Entfernung zum Kauf von Waren des täglichen Bedarfs zu Fuß bewältigen, werden sie solche Wege auch anlässlich des Festes nicht scheuen. Zumal der Einzelhandelsbesatz auf der Luegallee durch viele gastronomische Angebote aufgelockert ist, die den Festcharakter des Tages auf den gesamten Bereich des großen Stadtteilzentrums Luegallee ausweiten. Deshalb ist davon auszugehen, dass es rege Austauschbeziehungen zwischen dem Fest und den weiteren Bereichen des zentralen Versorgungsbereiches gibt. Die Sonntagsfreigabe ist, um dem gesetzlich geforderten räumlichen Bezug zwischen Veranstaltung und Verkaufsoffnung Rechnung zu tragen, auf diesen zentralen Versorgungsbereich, in dem es stattfindet, begrenzt worden.

**Begründung zu Nr. 4 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in Eller in Zusammenhang mit dem Gumbertstraßenfest und in Kaiserswerth in Zusammenhang mit dem Fest „Kaiserswerth feiert“ am 14.09.2025:**

Das Gumbertstraßenfest ist seit Jahrzehnten ein fester Bestandteil im Veranstaltungskalender des Stadtteils Eller. Es wird seit Jahren als Jahrmarkt gemäß § 68 Abs. 2 der Gewerbeordnung festgesetzt und wird von wenigen Ausnahmen abgesehen seit 1997 in Kombination mit einem verkaufsoffenen Sonntagnachmittag durchgeführt. Die Besucherzahl steigt von Jahr zu Jahr stetig an. Der Trödelmarkt als Teilelement des Festes erstreckt sich über die komplette Gumbertstraße und bietet für diesen Tag ein besonders belebendes Element. In den zurückliegenden Jahren waren bei einer Wohnbevölkerung von 33.000 Einwohnern mehr als 7.000 Besucher zu verzeichnen. Eine solch große Besucherzahl rechtfertigt die Öffnung von Ladenlokalen im gesamten Stadtteil.

Im Herbst feiert die Werbegemeinschaft „Wir Kaiserswerther e.V.“ im Klemensviertel die Veranstaltung „Kaiserswerth feiert“. Aus kleinen Anfängen entstanden, erfreute sich das Kartoffelfest mit einem umfangreichen Rahmenprogramm rund um die Kartoffel seit über einem Jahrzehnt steigender Beliebtheit. Begleitet wurde das Kartoffelfest von dem Büchermarkt auf dem Kaiserswerther Markt und dem Kunsthandwerkermarkt auf dem Klemensplatz, die sich als ein fester Bestandteil in dem Düsseldorfer Veranstaltungskalender etabliert hatten. Alle drei traditionellen Veranstaltungen sind jetzt zu der ganzheitlichen Veranstaltung „Kaiserswerth feiert“ verschmolzen. Das Fest mit unterschiedlich geprägten Ständen (Kunsthandwerk, Literatur, Kulinarik) zieht sich durch den gesamten Kaiserswerther Innenstadtbereich. Die ortsansässigen, größtenteils inhabergeführten Einzelhändler und Gastronomen, sowie die Werbegemeinschaft als Träger beteiligen sich an dem Fest. Es wird wie auch in den zurückliegenden Jahren wieder mit ca. 7.000 Besuchern gerechnet, die in erster Linie von dem Fest und der historischen und altehrwürdigen Kulisse angezogen werden. Das sind weitaus mehr Menschen als Passanten zur hochfrequentierten Einkaufszeit in Kaiserswerth unterwegs sind (laut IHK-Hochrechnung auf Grundlage der Passantenzählung ca. 3000 Personen). Der verkaufsoffene Sonntag an diesem Tag ist - wie auch schon in den Vorjahren - ein zusätzlicher gern wahrgenommener Anreiz, um diesen Tag im historischen Kaiserswerth zu verbringen, ohne dabei die anlassgebenden Feste in den Hintergrund zu drängen. Um auch bei dieser Freigabe dem gesetzlichen Erfordernis eines engen

räumlichen Zusammenhanges zwischen Veranstaltung und Ladenöffnung gerecht zu werden, wurde der räumliche Bereich der Sonntagnachmittagsfreigabe auf den unmittelbaren räumlichen Bereich des Stadtteilzentrums Kaiserswerther Markt/Klemensplatz beschränkt.

#### **Begründung zu Nr. 5 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in Pempelfort in Zusammenhang mit dem Nordstraßenfest am 28.09.2025:**

Seit 2006 veranstaltet die Werbegemeinschaft „Nördliche Innenstadt e.V.“, an jedem vierten Sonntag im September ein Straßenfest, zu dem - wie auch jüngst im September dieses Jahres - wieder bis zu 30.000 Besucher erwartet werden. Diese Zahl rechtfertigt eine Geschäftsöffnung, zumal in einer der höchstfrequentierten Zeiten (Samstag 11 bis 12 Uhr) 1.764 Menschen in der Stunde gezählt wurden (lt. IHK-Passantenzählung); auf fünf Stunden hochgerechnet wären das knapp 9.000 Menschen und weniger als durch das Fest selbst angezogen werden.

Traditionell stehen an diesem Tag die Kinder, die vom Kinderschminken bis zum Kletterturm bestens unterhalten werden, im Mittelpunkt. Über 120 Geschäfte, gastronomische Betriebe und öffentliche Einrichtungen nehmen an dem Nordstraßenfest teil. Dieses sehr traditionelle Stadtteilfest ist aus der Idee gewachsen, den Bürgern ein Stadtteilfest mit der Möglichkeit zum Feiern und zur Begegnung zu bieten. Die zusätzliche Möglichkeit zum Sonntagseinkauf steht nicht im Vordergrund, wird aber gerne zur Attraktivitätssteigerung des Festes genutzt. Das zweifellos sehr umfangreiche und beliebte Nordstraßenfest rechtfertigt jedoch keine Sonntagnachmittagsfreigabe für den gesamten Stadtteil Pempelfort und wurde daher auf den räumlichen Bereich unmittelbar um die Veranstaltung sowie bedeutende Zugangsstraßen begrenzt. Dem gesetzlich geforderten engen räumlichen Bezug zwischen Veranstaltung und Verkaufsöffnung wird damit auch bei dieser Freigabe entsprochen.

#### **Begründung zu Nr. 6 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in den Stadtteilen Benrath, Eller, Kaiserswerth, Oberkassel und Pempelfort in Zusammenhang mit den Stadtteilweihnachtsmärkten am 07.12.2025:**

Die Stadtteilweihnachtsmärkte in Benrath, Kaiserswerth, Oberkassel, Eller und Pempelfort finden seit vielen Jahren statt und sind Traditionsveranstaltungen in den jeweiligen Stadtteilen. Sie genießen auf Grund ihrer hohen Attraktivität zudem überörtliche Bedeutung und ziehen zahlreiche Besucher auch aus anderen Stadtteilen und Nachbarstädten an. Gerne möchten die Werbegemeinschaften den Besuchern als willkommenes Beiwerk auch im Jahre 2025 die Möglichkeit zum Einkauf geben. Im Vordergrund stehen bei den Besuchern aber die Weihnachtsmärkte selber. Die Stadtteilweihnachtsmärkte (Benrath-Marktplatz und umliegende Straßen des Stadtteilzentrums; Eller-Gertrudisplatz; Kaiserswerth-Klemensplatz; Oberkassel-Belsenpark; Pempelfort-Nordstraße) befinden sich alle unmittelbar in bzw. an den die Freigaben betreffenden Straßenzügen.

Das „Weihnachtsdörfchen“ findet nunmehr seit über einem viertel Jahrhundert in dem Stadteilkern von Benrath statt, ist weit über die Stadtteilgrenzen von Benrath hinaus bekannt und damit auch Besuchermagnet für zahlreiche auswärtige Besucher. Der Markt hat sich zu einer traditionellen und fest verankerten Größe in dem Benrather Veranstaltungskalender entwickelt. Im Dezember 2016 wurden bei einer Frequenzzählung an einem Sonntag ohne Verkaufsöffnung 8.000 Besucher gezählt. In Verbindung mit einer Verkaufsöffnung wurde zurückliegend kaum eine Steigerung der Besucherzahlen wahrgenommen, weil Hauptanziehungspunkt der Besucher eben das Weihnachtsdörfchen ist, während die Ladenöffnung nur eine begleitende während des Weihnachtsmarktbesuches gern mitgenommene Gelegenheit zum Einkauf ist.

Der Weihnachtsmarkt auf dem Gertrudisplatz in Eller, der verbunden ist mit dem Weihnachtsbasar der katholischen Kirche, genießt eine jahrelange Tradition mit überörtlicher Bedeutung und hat zurückliegend sowohl mit als auch ohne Begleitung eines verkaufsoffenen Sonntages stattgefunden. Der Weihnachtsmarkt befindet sich unmittelbar in bzw. an den die Freigabe betreffenden Straßenzügen. Bei der Verbindung mit einem verkaufsoffenen Sonntag hat es keine merkliche Veränderung der Besucherzahlen gegeben, was zeigt, dass die Ladenöffnung eine zwar gern wahrgenommene Möglichkeit zum Einkauf vor, während oder nach dem Weihnachtsmarktbesuch ist, die aber nicht im Vordergrund steht.

Der Kaiserswerther Weihnachtsmarkt, erstmals in 2004 auf Initiative der Werbegemeinschaft „Wir Kaiserswerther e.V.“ als „Kaiserswerther Winterzauber“ am zentralen Kaiserswerther Markt veranstaltet, erfreut sich seitdem allergrößter Beliebtheit. Insbesondere das jedes Jahr begleitende reichhaltige kulturelle Programm, terminiert an den Adventswochenenden, steht im Vordergrund und findet großen Zuspruch bei Groß und Klein. Seit dem Jahre 2009 auf dem Kaiserswerther Klemensplatz angesiedelt, bietet er hier auf ca. 1.000 qm zehn weihnachtsmarkttypischen Marktbuden sowie zentral auf seiner Mitte einer Veranstaltungsbühne für Aufführungen aus dem reichhaltig geplanten Kulturprogramm Platz. Bis auf Totensonntag und 1. Weihnachtsfeiertag in der Adventszeit täglich bis zum 30. Dezember geöffnet werden erfahrungsgemäß pro Tag 300 bis 500 Besucher - insgesamt ca. 15.000 Besucher - erwartet. Besinnlichkeit sowie kulturelle Abwechslung und Fröhlichkeit sind das Leitmotiv des vorweihnachtlichen Zaubers im historischen Kaiserswerth. Und genau in diesem Sinne beabsichtigt auch der stationäre und überwiegend inhabergeprägte Kaiserswerther Einzelhandel im Zusammenhang mit dem Weihnachtsmarkt am 07.12.2025 seine Geschäfte zu öffnen. Dabei stehen nicht Kommerz und Umsatz im Vordergrund, sondern das Zusammensein und das Miteinander bei weihnachtstypischen kulinarischen Genüssen, Kommunikation und Gesang in kulturell historisch einmaliger Umgebung - ganz im Sinne des Leitmotivs und als Kontrast zu dem meist in den eigenen vier Wänden sich abspielenden und eher kommunikationsfernen „ECommerce“. Bereits in den Jahren ohne verkaufsoffenen Sonntag war der Weihnachtsmarkt für Kaiserswerth äußerst beliebter Treffpunkt mit sehr regem Besucherzuspruch. An dem verkaufsoffenen Sonntag verzeichnet der Markt erfahrungsgemäß ca. 30 % mehr Besucher, der weit größere Anteil der Besucher wird also gerade nicht durch die begleitende Geschäftsöffnung angezogen.

In Oberkassel veranstaltet die Interessengemeinschaft „Wir in Oberkassel e.V.“ den Weihnachtsmarkt am Belsenpark. Neben einem Weihnachtsmarktzelt und 15 Weihnachtshütten mit sowohl gastronomischen als auch typischen Weihnachtsartikeln gibt es ein Karussell, Kinderfilmnachmittage, Stockbrotbacken und der Nikolaus kommt mit einer Kutsche. Das Ganze wird von einem Bühnenprogramm u.a. auch mit Live-Musik-Darbietungen begleitet. Der Zustrom der Besucher erfolgt überwiegend über die Luegallee.

In Pempelfort haben Besucherbefragungen zurückliegend gezeigt, dass etwa ein Drittel der Besucher zu Fuß oder mit dem Fahrrad anreisen. Ferner wird ein kostenloses Parken im Parkhaus Goebenstraße angeboten, so dass auch das Umfeld der Nordstraße belebt wird. Ergänzt wird der Weihnachtsmarkt durch ein buntes Programm mit Kinderkarussell, Kasperletheater und Live-Musik auf der Aktionsbühne.

Alle fünf Stadtteilweihnachtsmärkte werden grundsätzlich auch unabhängig von einer Ladenöffnung durchgeführt. Gerne möchten die Werbegemeinschaften aber den Besuchern als willkommenes Beiwerk auch die Möglichkeit zum Einkauf geben. Im Vordergrund steht bei den Besuchern der Weihnachtsmarkt selbst.

Die räumlichen Bereiche der Sonntagnachmittagsfreigaben aus Anlass der Stadtteilweihnachtsmärkte wurden im Sinne der oben zitierten gesetzlichen Regelung des Ladenöffnungsgesetzes adäquat zu den in Zusammenhang mit den dortigen Stadtteilfesten stehenden Beschränkungen auf das unmittelbare Umfeld der Märkte begrenzt. Dem gesetzlich geforderten hinreichenden Zusammenhang zwischen Ladenöffnung und örtlicher Veranstaltung wird damit Rechnung getragen.

Die Weihnachtsmärkte, die Stadtteilfeste und die Messen werden über Festsetzungen nach der Gewerbeordnung, Sondernutzungserlaubnisse nach dem Straßen- und Wegegesetz NRW und gaststättenrechtliche Erlaubnisse vom Ordnungsamt konzessioniert, so dass der Stadtverwaltung unabhängig von dem Antrag des Handelsverbandes ausreichende Kenntnisse über Charakter, Größe und Zuschnitt der Veranstaltungen - wie beschrieben - vorliegen.

Da trotz erweiterter gesetzlicher Möglichkeiten in der Landeshauptstadt Düsseldorf in keinem Stadtteil mehr als 4 verkaufsoffene Sonntage durchgeführt werden, gesamtstädtisch insgesamt nicht mehr als 9 Kalendertage betroffen sind und zudem alle Freigaben entsprechend der Größe und des Zuschnittes der Veranstaltungen auf deren unmittelbares Umfeld räumlich begrenzt wurden, bleibt für die Bevölkerung klar erkennbar, dass die Freigaben lediglich Ausnahmen von dem am Sonntag grundsätzlich geschlossenen Einzelhandel sind und zudem ein bloßer Annex zu den zugrundeliegenden Veranstaltungen sind.

Die räumlichen Beschränkungen aller genannten Sonntagnachmittagsfreigaben lassen für die Öffentlichkeit klar erkennen, dass es sich lediglich um Ausnahmen von dem sonstigen Verkaufsverbot am Sonntag handelt. Dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz des Regel-Ausnahmeprinzips ist damit entsprochen worden. Durch diese Einschränkungen wird zudem dem Grundsatz, dass die Öffnungen der Verkaufsstellen in einem engen räumlichen Bezug zu der anlassgebenden Veranstaltung stehen müssen, Rechnung getragen. Laut Rechtsprechung sind die Anforderungen an die für die Sonntagnachmittagsfreigaben angeführten Sachgründe umso geringer einzustufen, je weiter der räumliche Bereich der Ladenöffnungen eingeschränkt ist. Eine Prognoseentscheidung zu den Besucherzahlen ist laut Urteil des Oberverwaltungsgerichtes NRW (Az. 4 D 36/19.NE v. 17.07.2019) nicht zwingend erforderlich. Vielmehr gilt die Vermutungsregel, dass das erforderliche öffentliche Interesse gegeben ist, sofern die Ladenöffnungen sich im Wesentlichen auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltungen beziehen, zeitgleich mit ihr stattfinden und einen beträchtlichen Besucherstrom anziehen, der nicht erst durch die Offenhaltung der Verkaufsstellen ausgelöst wird. Je geringer die räumlichen Ausdehnungen der Ladenöffnungen sind, desto niedriger sind die Anforderungen an die Ladenöffnungen. Wegen der stark eingeschränkten räumlichen Geltungsbereiche der ordnungsbehördlichen Verordnung ist das öffentliche Interesse für alle in der Verordnung genannten Sonntagsfreigaben gegeben.

Es wird empfohlen, dem Antrag - beschränkt auf die in der Beschlussdarstellung genannten Freigaben und die beschriebenen räumlichen Bereiche - zu entsprechen. Der Entwurf der entsprechenden ordnungsbehördlichen Verordnung liegt dieser Ratsvorlage als Anlage bei.

Den betroffenen Bezirksvertretungen, dem Ordnungs- und Verkehrsausschuss, der Gewerkschaft Ver.di, den Kirchen, der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer wurde im Wege der Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Den im politischen Prozess nicht beteiligten Verbänden (ver.di, Kirchen, IHK und HWK) wurde der Antrag des Handelsverbandes zuzüglich des Entwurfes der ordnungsbehördlichen Verordnung zur Stellungnahme übersandt.

Die Gewerkschaft ver.di lehnt die Sonntagsfreigaben wie auch in den Vorjahren aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes grundsätzlich ab und sieht auch die gesetzlichen Voraussetzungen als nicht gegeben an. Tatsächlich liegen die für das Jahr 2025 in

dieser Ratsvorlage enthaltenen Freigaben einerseits deutlich unter der von dem Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeit zur Freigabe von 8 verkaufsoffenen Sonntagen pro Stadtteil und 16 betroffenen Kalendertagen pro Jahr und andererseits erfüllen alle Freigaben auf Grund ihres Annexcharakters und ihrer räumlichen Beschränkungen (siehe Begründungen zu Nr. 1 bis 6) auch die qualitativen gesetzlichen Voraussetzungen.

Auch die evangelische Kirche lehnt die Sonntagnachmittagsfreigaben aus Gründen des Sonntagsschutzes und des Arbeitnehmerschutzes ab und spricht sich für eine deutliche Reduzierung der Anzahl der verkaufsoffenen Sonntage aus.

Die katholische Kirche hat bis zum Zeitpunkt der Vorlagenerstellung keine Stellungnahme abgegeben.

Die Handwerkskammer hat mitgeteilt, dass sie keine Bedenken gegen die beantragten Freigaben hat.

Befürwortet werden die Sonntagsfreigaben von der Industrie- und Handelskammer (IHK), sofern die in der Verordnung genannten räumlichen Einschränkungen erfolgen.

Die Anhörungen der betroffenen Bezirksvertretungen und des Ordnungs- und Verkehrsausschusses werden bis zur behandelnden Ratssitzung durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Anhörungen sowie gegebenenfalls die der katholischen Kirche werden in der Ratssitzung mündlich vorgetragen.

### **Anlagen:**

- 1 Antrag Handelsverband für VOS 2025
- 2 Ordnungsbehördliche Verordnung Stadtteile 2025
- 3 Lagepläne Stadtteile 2025
- 4 Kriterienkatalog
- 5 Stellungnahme HWK
- 6 Stellungnahme IHK
- 7 Stellungnahme Verdi
- 8 Stellungnahme Ev. Kirchenkreis