



**Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten  
(Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)**  
**Anwendungshilfe für die Kommunen und den Handel  
im Umgang mit dem neugefassten § 6 LÖG NRW**  
**(Stand: Februar 2020)**

Herausgegeben durch das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes 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 nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden 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. Die Ladenöffnung darf nur Annex zur Veranstaltung sein.<sup>3</sup> Die Vermutungsregelung in § 6 Abs. 1 S. 3 LÖG befreit nur vom Nachweis durch eine Besucherprognose.
- 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 zu 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>4</sup>
- Vor diesem Hintergrund können kleine Veranstaltungen mit wenigen Ständen regelmäßig eine Ladenöffnung in großflächigen Einzelhandelbetrieben (Möbelmärkten) nicht rechtfertigen.<sup>5</sup> Auch ist sorgfältig zu prüfen und zu dokumentieren, wie weit die Ausstrahlungswirkung einer Veranstaltung räumlich reicht. Bei kleinen Veranstaltungen sind Entfernungen der Läden von 800 bis 1.000 m regelmäßig hiervon nicht mehr erfasst.
- Handelt es sich wegen ihrer Eigenart, des Veranstaltungsortes, des Veranstaltungstermins oder der spezifischen Verhältnisse in der jeweiligen Gemeinde um eine herausragende Veranstaltung mit erheblicher Ausstrahlungswirkung, kommt es auf das Besucheraufkommen nicht entscheidend an. Das gilt insbesondere bei einer innerstädtischen Umgebung, die über das ganze Jahr erhebliche Kundenströme anzieht.<sup>6</sup>
- Die Sachgründe der Nrn. 2 – 5 müssen angesichts ihrer weiten Fassung einschränkend ausgelegt und angewendet werden, um dem verfassungsrechtlichen

---

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

<sup>3</sup> OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

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

<sup>5</sup> Dazu für den Fall eines großen Möbelmarktes OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

<sup>6</sup> VG Köln, Beschl. v. 04.12.2018, 1 L 2722/18 zum Kölner Weihnachtsmarkt. ebenso für den Düsseldorfer Weihnachtsmarkt nach altem Recht: OVG Münster, Beschl. v. 07.12.2018, 4 B 1538/17.

gebot des Schutzes der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen gerecht zu werden.<sup>7</sup>

- Die Gemeinde 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>8</sup>
- Für die Sachgründe der Nrn. 2 – 5 müssen besondere örtliche Problemlagen, wie ein hoher Leerstand oder Trading-down-Effekte belegbar vorhanden sein, die eine Sonntagsöffnung auch unter Berücksichtigung der gebotenen Wettbewerbsneutralität rechtfertigen können.<sup>9</sup> Außerdem bedarf es eines schlüssig verfolgten gemeindlichen Gesamtkonzepts, in dessen Rahmen die Sonntagsöffnung als Maßnahme enthalten ist, die geeignet ist, die von der Gemeinde mit der Sonntagsöffnung verfolgten Ziele nach den Sachgründen Nrn. 2 – 5 jenseits des Umsatzinteresses zu verwirklichen.<sup>10</sup> Das kann in einem Einzelhandelskonzept, aber auch auf andere Weise dokumentiert werden.
- Maßnahmen zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes und stationärer Versorgungsbereiche sowie zur Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren sowie zur Sichtbarmachung der Gemeinde, müssen regelmäßig während der normalen Geschäftszeiten (von Montag bis Samstag) erfolgen.<sup>11</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>7</sup> OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

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

<sup>9</sup> OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

<sup>10</sup> OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

<sup>11</sup> OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18.

- Sog. Dauerverordnungen sind möglich (bspw. jährlich am "2. Advent"). Voraussetzung für die auf eine Dauerverordnung gestützte Zulässigkeit einer Verkaufsstellenöffnung ist aber, dass sich die der Ladenöffnung zugrunde liegenden Rahmenbedingungen, wie sie beim Erlass der Verordnung vorzufinden waren und in der Entscheidung berücksichtigt sind, nicht maßgeblich geändert haben.<sup>12</sup> Dauerverordnungen, die bis zum 30.03.2018 nach altem Recht beschlossen wurden, können seit 2019 nicht mehr Grundlage für einen verkaufsoffenen Sonntag sein. Denn seit dem 01.01.2019 müssen auch altem Recht ergangenen Dauerverordnungen den Anforderungen der gesetzlichen Neuregelung Rechnung tragen. Altregelungen sollten daher überprüft und unter Beachtung der nunmehr geltenden rechtlichen Anforderungen neu erlassen werden.
- 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.<sup>13</sup>
- 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 sind auch außerhalb der Innenstadt oder des Ortskerns gelegene Gewerbegebiete.
- Nachweis besonderer örtlicher Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen).
- Die Gemeinde muss ein schlüssiges Gesamtkonzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebots verfolgen

---

<sup>12</sup> OVG Münster, Beschluss vom 08.11.2019, 4 B 1479/19.NE, juris Rn. 13 ff.

<sup>13</sup> OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE.

(Bestandsaufnahme, Formulierung von Zielsetzungen und Versuch der Förderung mittels Verkaufsstellenöffnung an Sonn- oder Feiertagen), in dessen Rahmen die Sonntagsöffnung als Maßnahme enthalten ist.<sup>14</sup>

- Maßnahmen zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes müssen regelmäßig während der normalen Geschäftszeiten (von Montag bis Samstag) erfolgen.<sup>15</sup>
- 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.
- Nachweis besonderer örtliche Problemlagen (z. B. regional begrenzte Fehlentwicklungen oder standortbedingte außergewöhnlich ungünstige Wettbewerbsbedingungen)
- 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. Hierzu bedarf es eines schlüssigen Gesamtkonzept zum Erhalt, zur Stärkung oder Entwicklung des zentralen Versorgungsbereichs (Bestandsaufnahme, Formulierung von Zielsetzungen und Versuch der Förderung mittels Verkaufsstellenöffnung an Sonn- oder Feiertagen), in dessen Rahmen die Sonntagsöffnung als Maßnahme enthalten ist.<sup>16</sup>
- Maßnahmen zur Erhaltung, Stärkung oder Entwicklung müssen regelmäßig während der normalen Geschäftszeiten (von Montag bis Samstag) erfolgen.<sup>17</sup>
- Möglichkeit des Rückgriffs auf vorliegende Einzelhandelskonzepte, gemeindliche Entwicklungsvorstellungen oder Festlegungen in der Bauleitplanung.

---

<sup>14</sup> OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

<sup>15</sup> OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18.

<sup>16</sup> OVG Münster, Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

<sup>17</sup> OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18.

- Räumliche Beschränkung der Ladenöffnung auf den zentralen Versorgungsbe-  
reich.

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

- Ziel: umfangreichen Leerständen bei Gewerbe- und Wohnimmobilien sowie der  
Abwanderung von Einzelhändlern und Einzelhändlerinnen oder deren Geschäfts-  
aufgabe entgegenwirken.
- Hintergrund: Einzelhandel als Frequenzbringer (Magnetfunktion)
- Gemeinde muss belegen, dass eine Gefahr der Verödung besteht.
- Nachweismöglichkeit durch Erhebung und/oder Auswertung von Daten über Zu-  
nahme von Leerständen und ihrer Dauer, Reduzierung des Einzelhandelsange-  
botes, Trading-Down durch Wegfall oder Reduzierung von Einzelhandelsge-  
schäften mit hochwertigem Angebot.
- Ausreichend ist Gefährdung in den Lagen, in denen die Ladenöffnung an Sonn-  
und Feiertagen zugelassen werden soll.
- Gemeinden müssen ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Belebung der Innen-  
städte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren verfolgen, in dessen Rahmen die  
Sonntagsöffnung als Maßnahme enthalten ist.<sup>18</sup>
- Maßnahmen zur Belebung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzen-  
tren müssen regelmäßig während der normalen Geschäftszeiten (von Montag bis  
Samstag) erfolgen.<sup>19</sup>

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

- Ziel: Kommunen sollen durch die Verkaufsstellenöffnung an Sonn- und Feiertag-  
en 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 anzusie-  
deln.
- Sachgrund Nr. 5 wird häufig mit dem Sachgrund Nr. 1 zusammentreffen, etwa

---

<sup>18</sup> OVG Münster, Urt. v. 17.07.2019, 4 D 36/19.NE; Beschl. v. 02.11.2018, 4 B 1580/18.

<sup>19</sup> OVG Münster, Beschl. v. 26.10.2018, 4 B 1546/18.

wenn eine Veranstaltung in der Gemeinde Ausstrahlungswirkung über die Gemeinde hinaus hat.

- Die 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.