



Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Bezirksregierungen
Arnsberg, Detmold, Düsseldorf,
Köln und Münster
Dezernat 21

Neufassung

nachrichtlich:

Städtetag NRW

Städte- und Gemeindebund NRW

Landkreistag NRW

Ladenöffnungsgesetz (LÖG NRW)

Festsetzung verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage nach § 6 LÖG NRW
im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie

Sehr geehrte Damen und Herren,

verkaufsoffene Sonn- und Feiertage sind regelmäßig an größere Veranstaltungen geknüpft. Als Folge der Corona-Pandemie werden aufgrund der bisherigen Untersagung von Veranstaltungen in der Zeit zwischen dem 10. März bis zum 31. August 2020 bereits knapp die Hälfte der durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen vorgesehenen verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage nicht stattfinden können. Durch die jetzt verfügte weitere Untersagung von Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Teilnehmern bis zum 31. Oktober 2020 könnte sich die Zahl der ausfallenden verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage noch erhöhen.

Dieser Erlass regelt, unter welchen Voraussetzungen wegen der durch die Corona-Pandemie veränderten Rahmenbedingungen auf der Grundlage von § 6 Abs. 1 und 4 des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW) durch die Gemeinden verkaufsoffene Sonn- und Feiertage zugelassen werden können.

Nach § 6 Abs. 1 und 4 LÖG NRW können Gemeinden für Verkaufsstellen durch Verordnung eine Ladenöffnung an jährlich bis zu 8 nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen gestatten, wenn

hierfür ein öffentliches Interesse besteht. Die Sachgründe, die ein öffentliches Interesse begründen können, sind in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW in nicht abschließender Weise benannt. Die Gemeinde muss nach der gesetzlichen Regelung das Vorliegen eines hinreichenden öffentlichen Interesses prüfen und anhand konkreter Umstände insbesondere darlegen und begründen, warum im Einzelfall ein hinreichendes öffentliches Interesse aufgrund eines oder mehrerer der in § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 bis 5 LÖG NRW benannten Sachgründe oder eines anderen Sachgrundes vorliegt. Diese gesetzliche Prüfverpflichtung der Gemeinden gilt auch in Zeiten der Corona-Pandemie. Das gilt auch für die in § 6 LÖG NRW geregelten weiteren einschränkenden Voraussetzungen (z. B. Höchstzahl zulässiger Sonn- oder Feiertagsöffnungen, ausgeschlossene Sonn- und Feiertage, Zeitrahmen, Beteiligungsverfahren).

Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der durch die beispielhafte Aufzählung in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW konkretisiert wird. Im Zusammenhang mit den Folgen der Corona-Pandemie gilt für das Vorliegen eines öffentlichen Interesses für Verkaufsstellenöffnungen an Sonn- oder Feiertagen Folgendes:

1. Sachgrund Nr. 2: Erhalt und Stärkung örtlicher Einzelhandelsstrukturen

Nach § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LÖG NRW liegt ein die Ladenöffnung rechtfertigendes Interesse vor, wenn die Öffnung dem Erhalt, der Stärkung oder der Entwicklung eines vielfältigen stationären Einzelhandelsangebotes dient.

Der Einzelhandel bildet in Nordrhein-Westfalen den drittgrößten Wirtschaftszweig. Mehr als 100.000 Einzelhandelsbetriebe erwirtschafteten in NRW im Jahr 2019 einen Umsatz von über 122 Mrd. Euro und damit gut ein Viertel des gesamten deutschen Einzelhandelsumsatzes. Mit mehr als 750.000 Beschäftigten und Auszubildenden ist der Einzelhandel in NRW darüber hinaus einer der wichtigsten Arbeitgeber und Nachwuchsförderer, da jeder zehnte Arbeitsplatz im Einzelhandel liegt. Der lokale Einzelhandel ist insbesondere auch für die Kommunen und Menschen vor Ort von Bedeutung, die dort ihre Beschäftigung finden oder auf dessen Versorgungsfunktion angewiesen sind.

Der stationäre Einzelhandel zählt in NRW aufgrund der verfügbaren Einschränkungen zu den durch die Corona-Pandemie besonders stark betroffenen Branchen. Nach dem mehrwöchigen nahezu vollständigen Lockdown, gelten auch seit der zum 11. Mai 2020 erfolgten Freigabe der Ladenöffnung für den gesamten Einzelhandel weiterhin erhebliche Einschränkungen. So sind Hygienekonzepte erforderlich; weiter ist die Anzahl von gleichzeitig im Geschäftslokal anwesenden Kunden auf eine Person je sieben Quadratmeter der Verkaufsfläche im Sinne des Einzelhandelserlasses NRW beschränkt (§ 11 Abs. 1 Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 [Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO]¹). Nach Erhebungen des Handelsverbands NRW haben Einzelhändler in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Vorjahr erhebliche Umsatz- und Kundenfrequenzrückgänge zu verzeichnen.²

Seit Inkrafttreten der ersten Beschränkungen zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2, zu denen die Untersagung von Veranstaltungen mit mehr 1.000 Besuchern zählte, wurden in NRW zahlreiche bereits festgesetzte verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage abgesagt. Das Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1.000 Personen gilt bis mindestens zum 31. Oktober 2020 fort. Bereits aufgrund der Untersagung von Veranstaltungen im Zeitraum von März bis August 2020 sind ungefähr die Hälfte der für das Jahr 2020 festgesetzten verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage ausgefallen. Ausgehend von einem im Jahre 2019 im Einzelhandel in NRW erzielten Jahresumsatz von ca. 122 Mrd. Euro³ und einem prozentualen Anteil des an verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen erwirtschafteten Anteil am Jahresumsatz von 3 %, würde im Jahr 2020 der Ausfall verkaufsoffener Sonn- und Feiertage im Zeitraum März bis August für den Einzelhandel einen Umsatzverlust i. H. v. ca. 1,84 Mrd. zur Folge haben. Durch die durch Coronaschutzverordnung vom 7. Juli 2020 erfolgte Verlängerung der Untersagung von Veranstaltungen bis mindestens zum 31. Oktober 2020 werden sich diese Zahlen noch erhöhen.

¹ https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2020-07-06_fassung_coronaschvo_ab_07.07.2020_lesefassung.pdf

² Presseinformationen des Handelsverbands NRW vom 19.05.2020 und Newsletter des Handelsverbands NRW vom 23.06.2020

³ Wert NRW für 2019 laut Handelsverband NRW bzw. BBE

Umfragen des Handelsverbands NRW haben ergeben, dass im Einzelhandel in beachtlichem Umfang das Risiko für Geschäftsaufgaben besteht.⁴ Die Umfragen zeigen weiter, dass die Corona-Pandemie erhebliche Umsatzrückgänge gegenüber dem Vorjahr zur Folge hat. Während der Phase des Lockdowns liegt dies auf der Hand. Aber auch für die ersten Wochen nach der möglichen Vollöffnung zeigen Schätzungen befragter Betriebe erhebliche Umsatzrückgänge gegenüber der Vorjahreswoche. Insgesamt ist zu konstatieren, dass der Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen durch die Corona-Pandemie erheblich unter Druck geraten ist. Weniger als ein Drittel der Betriebe hat so viel Umsatz wie im Vorjahr oder mehr erzielt, während mehr als zwei Drittel der Betriebe weiterhin erhebliche Einbußen zu verzeichnen haben.⁵ Im Mai 2020 befanden sich ein Drittel der Non-Food-Einzelhändler laut einer Umfrage des Handelsverbandes (HDE) bei mehr als 600 Einzelhandelsunternehmen aus dem Non-Food-Bereich in akuter Existenznot.⁶ Mitte Juni 2020 schätzte jeder Fünfte Teilnehmer einer Umfrage des Handelsverbands NRW das Risiko einer Geschäftsaufgabe mit „groß bis sehr groß“ ein.⁷

Aufgrund der Corona-Pandemie ist der stationäre Einzelhandel flächendeckend und damit in allen nordrhein-westfälischen Kommunen gefährdet. Dieser flächendeckenden Gefährdung kann allein mit Ladenöffnungen von Montag bis Samstag nicht erfolgreich begegnet werden, da erlittene und noch zu erwartende Einbußen zu hoch ausfallen. Bund und Länder haben zahlreiche Programme aufgelegt, um von der Corona-Krise betroffene Unternehmen zu unterstützen. Sinnvoll und notwendig sind flankierend hierzu aber auch Maßnahmen, die dem lokalen Einzelhandel Kunden zuzuführen und zusätzliche Einnahmemöglichkeiten eröffnen. Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage haben mit ca. 3 % des Gesamtjahresumsatzes in der Vergangenheit in nicht unerheblichem Maße zum Gesamtumsatz des Einzelhandels beigetragen und sind für den stationären Einzelhandel von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung. Es drängt sich daher auf, dass durch verkaufsoffene Sonn- und Feiertage

⁴ <https://www.handelsverband-nrw.de/2020/05/22/coronakrise-ein-drittel-der-nicht-lebensmittelhaendler-in-akuter-existenznot/> und Newsletter des Handelsverbands NRW vom 23.06.2020

⁵ Presseinformation des Handelsverbands NRW vom 19.05.2020 und Newsletter des Handelsverbands NRW vom 23.06.2020

⁶ <https://www.handelsverband-nrw.de/2020/05/22/coronakrise-ein-drittel-der-nicht-lebensmittelhaendler-in-akuter-existenznot/>

⁷ Newsletter des Handelsverbands NRW vom 23.06.2020

der durch die Corona-Pandemie hervorgerufenen erheblichen Gefährdung des Einzelhandels entgegengewirkt werden kann. Eine vollständige Abwehr dieser Gefährdung allein durch verkaufsoffene Sonn- und Feiertage ist nicht zu erwarten, aber für die Eignung eines solchen Mittels auch nicht erforderlich. Ausreichend ist, wenn ein Mittel die Erreichung des verfolgten Zwecks fördert. Vor diesem Hintergrund sind verkaufsoffene Sonn- und Feiertage ein geeignetes Mittel, um einer durch die Corona-Krise eingetretenen und mittelfristig auch weiterhin absehbaren Gefährdung des lokalen Einzelhandels entgegenzuwirken.

2. Sachgrund Nr. 4: Belegung der Innenstädte, Ortskerne, Stadt- oder Ortsteilzentren

Überdies ist zu berücksichtigen, dass der über Wochen dauernde „Lock-down“ einen Einkauf außer in Lebensmittelgeschäften, Drogerien, Bau-, Gartenbau- und Tierbedarfsmärkten unmöglich gemacht hat. Eine solche längerfristige Schließung der Geschäfte kann nicht nur eine noch weitergehende Verlagerung des Kaufgeschehens in den Onlinehandel zur Folge haben, sondern auch die Struktur der Innenstädte gefährden. Dies gilt in reduziertem Maße auch für die weiterhin bestehenden Einschränkungen und Auflagen für den Einzelhandel nach § 11 und § 2 Abs. 3 CoronaSchVO. Der Handelsverband NRW hat auf seiner Internetseite Daten zur Passantenfrequenz in den Innenstädten veröffentlicht.⁸ Festzuhalten ist danach, dass die Innenstädte erheblich an Passantenfrequenz eingebüßt haben. Eine Insolvenzwelle des stationären Einzelhandels hätte unabsehbare Folgen für die Attraktivität und die Funktion der Innenstädte. Solche Folgewirkungen zu vermeiden kann und darf verfassungsrechtlich auch Ziel einer sonn- oder feiertäglichen Ladenöffnung sein. Der Gesetzgeber hat dies in § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 LÖG NRW ebenfalls zum Ausdruck gebracht. Durch Verkaufsstellenöffnungen an Sonn- oder Feiertagen können Bürger wieder vermehrt auf den stationären Einzelhandel in den Innenstädten, Ortskernen, Stadt- oder Ortsteilzentren aufmerksam gemacht und durch Stärkung des Handels zugleich einer zunehmenden Verödung entgegengewirkt werden.

⁸ <https://www.handelsverband-nrw.de/corona/>

3. Bekämpfung der Corona-Pandemie-Auswirkungen als nicht normierter Sachgrund

Die in § 6 Abs. 1 S. 2 LÖG NRW normierten Sachgründe sind nicht abschließend. Die Bekämpfung der Corona-Pandemie-Auswirkungen ist ein nicht ausdrücklich normiertes öffentliches Interesse. Gesellschaftlich besteht ein erhebliches Interesse daran, dass die gesamte Wirtschaft und insoweit insbesondere auch der lokale Einzelhandel in Folge der durch die Corona-Pandemie erlittenen Schwächungen gestärkt wird und durch die Vermeidung einer Welle von Betriebsaufgaben die Folgen für einzelne Betroffene (etwa Ladeninhaber und Angestellte), aber auch den Staat und die Gesamtheit der Steuerzahler so gering wie möglich gehalten werden.

Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass mit dem lokalen Einzelhandel ein Absatzmarkt über viele Wochen ausgefallen war und weiterhin mit Einschränkungen belegt ist, was zugleich nachteilige Auswirkungen auf die Produzenten der verkauften Güter mit sich bringt. Bund und Länder haben zahlreiche Programme aufgelegt, um von der Corona-Krise betroffene Unternehmen zu unterstützen, zum Teil über Zuschussregelungen, insbesondere aber über Kreditgewährung. Kredite sind aus Sicht von Staat und Wirtschaft ein sinnvolles Instrument, wenn die Kreditempfänger in die Lage versetzt werden, diese auch zurückzahlen zu können. Sinnvoll sind daher weitergehende Impulse zur Schaffung zusätzlicher Umsatzmöglichkeiten, wie dies verkaufsoffene Sonn- und Feiertage im Einzelhandel darstellen.

Verkaufsoffene Sonn- und Feiertage haben vielerorts für den Einzelhandel eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung und können daher neben anderen Instrumenten dazu dienen, die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie abzuschwächen. Ladeninhabern wird durch verkaufsoffene Sonn- und Feiertage die Möglichkeit geboten, Umsatz zu generieren, nachdem dieser in der gesamten Branche über Monate weggebrochen war und in vielen Betrieben eine Rückkehr auf das Niveau vor der Corona-Krise nicht absehbar, sondern in weite Ferne gerückt ist. Eine Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie ist umso mehr geboten, wenn aufgrund der Pandemie bereits festgesetzte verkaufsoffene Sonn- und Feiertage ausfallen, weil die damit im Zusammenhang stehenden Veranstaltungen nicht durchführbar sind. Die Neufestsetzung verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage ist insoweit als unmittelbare Maßnahme zur Bekämpfung der Pandemiefolgen einzuordnen.

Zu berücksichtigen ist im Übrigen, dass über sonn- oder feiertägliche Ladenöffnungen eine gewisse Entzerrung des Verkaufsverhaltens erreicht werden kann. Sonn- oder feiertägliche Ladenöffnungen können dazu führen, dass sich die Kunden auf mehr Tage verteilen: Sonn- und Feiertagsöffnungen haben nach aller Erfahrung eine besondere Attraktivität. Es ist deshalb zu erwarten, dass viele Kunden Sonn- oder Feiertage als Einkaufstag nutzen werden. Das kann bei Einhaltung der Hygienevorschriften zu einer Verringerung der Ansteckungsgefahr beitragen. Insbesondere können hierdurch Wartezeiten vor Eintritt in die Geschäfte verringert werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil die Ansammlung zahlreicher wartender Kunden vor den Geschäften anders als ein regulierter Aufenthalt in den Geschäften die Ansteckungsgefahr erhöht. Die Einhaltung von Abstandsregeln vor den Geschäften ist – wenn überhaupt – so doch nur schwer durchzusetzen. Es besteht deshalb ein besonderes öffentliches Interesse an der Entzerrung der Einkaufszeiten. Auch dies ist bei der Zulassung einer sonn- und feiertäglichen Ladenöffnung ein wichtiger öffentlicher Belang, der dies – neben der existentiellen Bedrohung vieler Einzelhändler – rechtfertigen kann.

4. Kumulation der Sachgründe

Die Zulassung verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage kann mit mehreren Sachgründen begründet werden. Treffen mehrere der in § 6 Abs. 1 LÖG NRW benannten Sachgründe zu, wird hierdurch das öffentliche Interesse an einer sonn- oder feiertäglichen Ladenöffnung gestärkt. Deshalb sollten sonn- oder feiertägliche Ladenöffnungen, die ihren Grund in der Corona-Pandemie haben, auf alle der vorgenannten Sachgründe gestützt werden. Wie im Einzelnen ausgeführt, treffen die Sachgründe flächendeckend in Nordrhein-Westfalen zu. Das rechtfertigt es, die Sachgründe Nr. 2 und 4 sowie die unbenannten Sachgründe „Bekämpfung der Corona-Pandemie-Auswirkungen“ und „Infektionsschutz“ insgesamt zur Begründung von verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertagen heranzuziehen.

5. Entscheidung durch die Gemeinden

Es bleibt nach § 6 Abs. 1 und 4 LÖG NRW auch weiterhin Aufgabe der Gemeinden, die verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertage festzusetzen. In- soweit müssen Feststellungen dazu getroffen werden, ob wegen der Pandemie-Auswirkungen eine Gefährdung des Einzelhandels auch in der jeweiligen Gemeinde besteht, dem mit der sonn- oder feiertäglichen Ladenöffnung begegnet werden soll. Hierzu sind Ausführungen in die entsprechenden Beschlussvorlagen aufzunehmen. Dabei können sich Gemeinden die vorgenannten Erwägungen zum Vorliegen eines öffentlichen Interesses zu Eigen machen. Die genannten Gründe sollten nach Möglichkeit kumulativ Berücksichtigung finden. Angesichts der mit diesem Erlass festgestellten flächendeckenden Gefährdung des stationären Einzelhandels in Nordrhein-Westfalen ist die Beweislast umgekehrt: Eine Ladenöffnung unter Berufung auf die Sachgründe Nr. 2, Nr. 4, oder die Bekämpfung der Pandemie-Auswirkungen scheidet nur dann aus, wenn feststeht, dass diese Erwägungen vor Ort nicht eingreifen.

6. Anzahl verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage

Gemeinden in Nordrhein-Westfalen können gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 LÖG NRW durch Verordnung eine Ladenöffnung an jährlich bis zu acht nicht unmittelbar aufeinanderfolgenden Sonn- oder Feiertagen je Verkaufsstelle gestatten. Die Festsetzung kann dabei für das gesamte Gemeindegebiet oder bestimmte Bezirke bzw. Ortsteile (oder auch kleinere Bereiche innerhalb dieser Unterteilungen) erfolgen. In diesem Fall dürfen innerhalb der Gemeinde nicht mehr als 16 Sonn- oder Feiertage je Kalenderjahr freigegeben werden, wobei die einzelne Verkaufsstelle an maximal acht Sonn- oder Feiertagen nach § 6 Abs. 1 und 4 LÖG NRW öffnen darf. Erfolgt eine Freigabe nach § 6 Abs. 1 LÖG NRW für das gesamte Gemeindegebiet, darf dabei nur ein Adventssonntag freigegeben werden. Erfolgt die Freigabe beschränkt auf bestimmte Bezirke, Ortsteile, und Handelszweige, darf nur ein Adventssonntag je Bezirk, Ortsteil und Handelszweig freigegeben werden, insgesamt dürfen jedoch nicht mehr als zwei Adventssontage je Gemeinde freigegeben werden.

Auch im Hinblick auf die Besonderheiten der Corona-Pandemie müssen die in § 6 LÖG NRW normierten gesetzlichen Höchstgrenzen sowie die in der Vorschrift genannten „Ausschlussstatbestände“ für bestimmte Sonn- oder Feiertage eingehalten werden. Zu berücksichtigen ist auch,

dass nach aktuellen Erkenntnissen durch die Corona-bedingten Einschränkungen bereits im Zeitraum März bis August 2020 die Hälfte der verkaufsoffenen Sonn- und Feiertage für 2020 ausgefallen sind bzw. ausfallen. Damit entfallen zugleich die im Rahmen des geltenden Rechts zulässigerweise vorgesehenen Beeinträchtigungen der Sonn- und Feiertagsruhe. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die im Einzelhandel beschäftigten Arbeitnehmer.

Mit Blick auf die unter 1. bis 4. dieses Erlasses enthaltenen Erwägungen sind angesichts der besonderen Situation 2020 als Ersatz für ausgefallene verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage je Verkaufsstelle bis zu vier verkaufsoffene Sonn- oder Feiertage vertretbar und angemessen. Das verfassungsrechtlich verankerte Regel-Ausnahme-Verhältnis ist insoweit gewahrt, zumal die Vorgaben in § 6 LÖG NRW unangetastet bleiben. Die Gemeinden können die Verkaufsstellenöffnungen auf das gesamte Gemeindegebiet erstrecken oder auf bestimmte Bezirke bzw. Ortsteile (oder auch kleinere Bereiche innerhalb dieser Unterteilungen) „aufteilen“. Wegen der Zielsetzung, die Pandemie-Folgen für den lokalen Einzelhandel insgesamt abzuschwächen, ist im Übrigen eine räumliche Einschränkung etwa auf zentrale Versorgungsbereiche oder Innenstädte nicht erforderlich. Sie kann im Einzelfall gleichwohl sinnvoll sein, weil an Erhalt und Förderung der Innenstädte und zentraler Versorgungsbereiche ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Bei gemeindeweiten Freigaben können bis zu vier „Corona-bedingte“ Ladenöffnungen zugelassen werden, bei räumlichen Differenzierungen bis zu acht wobei die Höchstzahl verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage je Verkaufsstelle dann bei vier liegt. Dieses Verhältnis lehnt sich an die gesetzliche Regelung in § 6 Abs. 4 LÖG NRW an.

Hinzuweisen ist im Übrigen darauf, dass neben vier verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertagen je Verkaufsstelle unter Berufung auf „Pandemie-Gesichtspunkte“ nach § 6 LÖG NRW weitere Ladenöffnungen im öffentlichen Interesse erfolgen können. Die insoweit geltenden regelmäßigen Anforderungen (etwa hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung des Freigabebereichs und die Begründungsanforderungen) sind dann jedoch normal zu beachten. Zudem darf die Jahreshöchstzahl von 8 verkaufsoffenen Sonn- oder Feiertagen je Verkaufsstelle nicht überschritten werden.


7. Gültigkeitsdauer

Dieser Erlass ist gültig bis zum 31. Dezember 2020.

Ich bitte um Kenntnisnahme und Weitergabe an die Kreisordnungs- und örtlichen Ordnungsbehörden.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag


Dr. Anja Schumacher