


☒ öffentlich ☐ nicht öffentlich

Beschlussvorlage

Betrifft:

Freigabe Verkaufsoffener Sonntagnachmittage im Jahr 2026

Fachbereich:

32 - Ordnungsamt

Dezernentin / Dezernent:

Beigeordneter Christian Zaum

Beratungsfolge:

Gremium	Sitzungsdatum	Beratungsqualität
Bezirksvertretung 4	12.11.2025	Anhörung
Bezirksvertretung 1	14.11.2025	Anhörung
Bezirksvertretung 9	14.11.2025	Anhörung
Ordnungs- und Verkehrsausschuss	19.11.2025	Vorberatung
Bezirksvertretung 5	25.11.2025	Anhörung
Bezirksvertretung 8	27.11.2025	Anhörung
Haupt- und Finanzausschuss	01.12.2025	Vorberatung
Rat	11.12.2025	Entscheidung

Beschlussdarstellung:

Der Rat der Stadt beschließt die Freigabe der nachfolgend aufgeführten verkaufsoffenen sieben 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 Bereich am Sonntag, dem 22.03.2026.
2. In der Innenstadt (die gesamten Stadtteile Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt) am Sonntag, dem 10.05.2026.
In dem Stadtteil Benrath beschränkt auf die Verkaufsstellen auf dem Marktplatz, der Hauptstraße, der Görresstraße, der Cäcilienstraße, der Börchemstraße, der Friedhofstraße, der Sistenichstraße und der Heubesstraße am Sonntag, dem 10.05.2026.

3. In dem Stadtteil Oberkassel beschränkt auf den aus der Anlage (Lageplan Oberkassel) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereich am Sonntag, dem 30.08.2026.
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 13.09.2026.
5. In dem Stadtteil Pempelfort beschränkt auf den aus der Anlage (Lageplan Pempelfort) der ordnungsbehördlichen Verordnung ersichtlichen räumlichen Bereich am Sonntag, dem 27.09.2026.
6. In der Innenstadt (die gesamten Stadtteile Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt) am Sonntag, dem 29.11.2026.
7. 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 06.12.2026.

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 7 verkaufsoffenen Sonntagnachmittagen für das Jahr 2026.

§ 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 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 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.

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 Industrie- und Handelskammer (IHK) und Vertretern aller Fraktionen des damaligen Rates 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 sieben Freigaben für das Jahr 2026.

Der Antrag des Handelsverbandes enthält nur Freigaben, die zurückliegend einer Klage standhalten konnten oder bislang nicht beklagt wurden.

Die Sonntagnachmittagsfreigaben begründen sich im Einzelnen wie folgt:

Begründung zu Nr. 1 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in Eller in Zusammenhang mit dem Ostermarkt am 22.03.2026:

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 8.000 Besucher erwartet. Neben dem künstlerischen Angebot wird es auch eine kleine Schlemmermeile geben, so dass auch für das leibliche Wohl der Besucher gesorgt wird.

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 etwas mehr als die Hälfte 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 - unter Ausschluss der überwiegenden Zugangsstraßen - auf das unmittelbare Umfeld des Ostermarktes begrenzt, so dass für die Öffentlichkeit klar erkennbar bleibt, dass es sich bei der Ladenöffnung um eine 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 der Düsseldorfer Innenstadt (Stadtmitte, Altstadt, Carlstadt) in Zusammenhang

mit der Messe Interpack und Ladenöffnung in Benrath in Zusammenhang mit dem Maimarkt in Benrath am 10.05.2026:

Vom 07. Mai bis zum 13. Mai findet die Interpack in Düsseldorf statt. Sie gehört zu den weltweit bedeutendsten Messen der Verpackungsbranche. Sie erstreckt sich über sämtliche Messehallen mit einer Gesamtausstellungsfläche von 177.516 qm und zieht über 170.000 Besucher an. Darüber hinaus kommen fast 3.000 Aussteller, deren Mitarbeiter sowie weitere auf den Messen tätige Personen in die Stadt. Die Messe wird im 3-Jahres-Rhythmus veranstaltet und fand zuletzt im Jahr 2023 statt.

Die öffentliche Wirkung der Messe strahlt über ihren eigentlichen Veranstaltungsort auf dem Messegelände hinaus in die zentralen Innenstadtbereiche von Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt aus, weil dort eine Vielzahl der gerade von Messebesuchenden und Ausstellenden genutzten Hotels und Restaurant gelegen sind. Messegelände und die so umschriebene Innenstadt sind durch leistungsfähige ÖPNV-Verbindungen wechselseitig schnell erreichbar und insofern eng verklammert.

Die internationalen Messebesucher sowie die Aussteller sind im Stadtbild der Düsseldorfer Innenstadt während der Messetage durchweg prägend erkennbar, zumal die Messebesucher in diesem Gebiet durch auffällige Werbeaktivitäten der Aussteller wie z. B. in Bahnhöfen oder auf großflächigen Außenwerbeanlagen besonders umworben werden. Zugleich versorgen sich die Messebesucher auch am verkaufsoffenen Sonntag in der Innenstadt.

Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zu der Messe Interpack im Jahr mit zu diesem Zeitpunkt rund 150.000 Besuchern bestätigen diese Beurteilung (OVG Münster, Beschluss vom 05.05.2017, Az. 4 B 520/17).

Den allein durch die Ladenöffnung angezogenen sonstigen Besuchern kommt in diesem Zusammenhang für sich genommen keine prägende Wirkung zu.

Während der letzten Interpack-Messe wurde am Sonntag mit Verkaufsöffnung (07.05.2023) eine Frequenzmessung durch Hystreet.com durchgeführt, laut der 30.447 Besucher in der Innenstadt gezählt wurden. Es wurde davon ausgegangen, dass einige der Passanten an zwei oder drei Zählstellen registriert wurden, so dass die IHK von einem „Doppelerfassungsabschlag“ von 20 % ausgeht, so dass 24.358 Personen tatsächlich anwesend waren. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Beschluss vom 08.03.2018 (3 L 588/18) zu einer zulässigen Sonntagöffnung im Rahmen der Messe ProWein diesen „vom Oberverwaltungsgericht akzeptierten Passantenabschlag“ und „auf der Grundlage der IHK-Expertise in nachvollziehbarer Weise dargelegten Doppelerfassungsabschlag“ als fundiert und ausreichend begründet akzeptiert.

Diese Einschätzung wird durch eine 2024 von der IHK Düsseldorf beauftragte digitale Standortanalyse der Düsseldorfer Innenstadt gestützt. Im Rahmen der Analyse wurden für das Jahr 2023 auf Basis von In-App-Daten der Smartphonennutzung die Bewegungs- und Verhaltensmuster der Düsseldorfer Innenstadtbesucher untersucht. Hierbei zeigt sich, dass Teile der Besucher einer Straße im Innenstadtbereich am selben Tag auch andere Straßen im Innenstadtbereich aufsuchen (bspw. suchen 35 % der Königsallee-Besucher am selben Tag auch die Flinger Straße bzw. 17 % auch die Schadowstraße auf; von den Schadowstraßen-Besuchern kommen auch 20 % in die Flinger Straße bzw. 22 % auf die Königsallee). Dies wird auf Seite 5 des Antrags anhand einer Tabelle deutlich dargestellt. Der Industrie- und Handelskammer (IHK) erscheint der angesetzte „Doppelerfassungsabschlag“ aus diesem Grund realistisch.

Darüber hinaus ist ein weiterer –ebenfalls vom OVG NRW anerkannter „Abschlag für solche „reinen“ Passanten vorzunehmen“, um die Zahl der im Durchschnitt tatsächlichen Einzelhandelskunden zu ermitteln. Hierzu besagt die zuletzt durchgeführte Studie „Vitale Innenstädte“ des Instituts für Handelsforschung (IFH) Köln, dass ca. 61 % zum Einkaufen in die Innenstädte kommen, in Düsseldorf lag der Anteil sogar nur bei 56 %. Bei der letzten Interpack Messe waren von den ursprünglich gezählten 30.447 Personen, abzüglich des Doppelerfassungsabschlags von 20 % und im Hinblick auf die tatsächliche Einkaufsabsicht nur 13.640 Personen vor Ort. Diesem Wert ist die Anzahl der Personen gegenüberzustellen, die sich

aufgrund der zeitgleich stattfindenden Messe in der Innenstadt befindet. Auf Basis der Vorjahre werden für den Messesonntag der Interpack am 10.05.2026 rund 20.000 Besucher erwartet. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Messebesucher auch die City besuchen. Damit der Charakter des Geschehens in der Innenstadt vor allem durch die Messe und deren Besucher geprägt wird, ist dies allerdings auch nicht erforderlich. Vielmehr reicht es aus, wenn mehr als die Hälfte der insgesamt gezählten Besucherströme durch die Messe ausgelöst werden. Kommen also laut Besucherbefragung „Vitale Innenstädte“ bereits fast die Hälfte (44%) der Besucher nicht zum Einkaufen in die Düsseldorf Innenstadt, dürfte dieser Anteil an einem Messesonntag mit 20.000 zusätzlichen Besuchern erheblich höher liegen. Wendet man die Anforderung, dass mehr als die Hälfte der Besucher durch den Anlass angezogen werden muss, auf die errechnete Zahl der Besucher (13.640) an, wäre dies bereits ab 6.821 Messebesuchern (mehr als die Hälfte der berechneten Passanten) gegeben.

Die stattfindende Messe ist daher geeignet, eine Verkaufsöffnung am 10.05.2026 in der Innenstadt zu begründen.

Der Maimarkt in Benrath ist neben dem Weihnachtsmarkt und der Bierbörse die größte Veranstaltung in dem gesamten Stadtteil, läuft über das gesamte Wochenende und erfreut sich großer Beliebtheit auch bei zahlreichen auswärtigen Besuchern. Neben zahlreichen Marktständen in der Fußgängerzone werden vielfältige Aktivitäten im Stadtteil Benrath angeboten. Der Markt wird von einem umfangreichen Bühnenprogramm begleitet. Im Fokus stehen Familie und Kinder sowie Erholung aus dem Alltag. Für den Düsseldorfer Süden ist diese Veranstaltung enorm wichtig, weil sie alle Generationen vereint. In Benrath werden über 80 % der Geschäfte durch die Inhaber geführt, welche am Tag der Sonntagsöffnung meist alleine arbeiten. Die Unternehmen vor Ort beteiligen sich am Bühnenprogramm (Styling, Einkleiden der Maikönigin, Autogrammstunde, Fotos mit Kindern) und werden in das Programm integriert.

Wie in den vergangenen Jahren ist auch für 2026 davon auszugehen, dass das Fest mehr als 10.000 Besucher verzeichnen wird. Die Besucher werden 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 IHK bestätigt diese Annahme in ihrer Stellungnahme, 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 30.08.2026:

Das Luegallee-Fest findet bereits 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 besonders im Umfeld von Barbarossaplatz und der Dominikanerstraße geboten. Auf der Bühne des nördlichen Barbarossaplatzes treten Musikbands, Kindertheater und Jugendmusikgruppen auf, hinter dem Platz werden Attraktionen für Kinder aufgebaut. Auf und um den Platz werden zudem Stände aufgebaut (Speisen und Getränke, Automobile, Schmuck, Immobilien, Banken, Versicherungen,

Zahnärzte, Kunst, Heimatvereine und Erste Hilfe). Auf der Dominikanerstraße gibt es ein Musikprogramm und ein gastronomisches Angebot. Die ansässigen Geschäfte begleiten die Veranstaltung mit zahlreichen Angeboten. Das Luegallee-Fest besitzt eine Strahlkraft über den Stadtteil hinaus und zieht zahlreiche auswärtige Besucher an. Aus den Erfahrungen der Vorjahre wird auch für das Jahr 2026 mit 10.000 Personen gerechnet.

Das Fest findet auf dem Barbarossaplatz und der südlich angrenzenden Dominikanerstraße, also im großen Stadtteilzentrum Luegallee, statt. Von dem zentral gelegenen Platz 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 Verkaufsöffnung Rechnung zu tragen, auf diesen zentralen Versorgungsbereich 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 13.09.2026:

Das Gumbertstraßenfest, findet bereits seit über 20 Jahren in Eller statt und ist 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, für das Jahr 2026 werden mehr als 7.000 Besucher erwartet. Dies ist jedoch die Gesamtbesucherzahl des Sonntags, zu Spitzenzeiten werden nicht mehr als 3.000 Besucher zeitgleich anwesend sein. Der Trödelmarkt als Teilelement des Festes erstreckt sich über die komplette Gumbertstraße. Bei einer Wohnbevölkerung von rund 33.000 Einwohnern waren in den zurückliegenden Jahren mehr als 7.000 Besucher zu verzeichnen. Der räumliche Bereich der Sonntagnachmittagsfreigabe ist auf den unmittelbaren räumlichen Bereich des Stadtteilzentrums um die Gumbertstraße herum beschränkt.

Aus den traditionellen Veranstaltungen Kartoffelfest/Handwerker-/Büchermarkt in Kaiserswerth hat sich das gemeinsame Format „Kaiserswerth feiert“ der Werbegemeinschaft „Wir Kaiserswerther e. V.“ entwickelt. Begleitet wurde das einstige 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 „Kaiserswerther Kaiserfest“ verschmolzen. Das Fest erfreut sich im späten Sommer mit einem umfangreichen Rahmenprogramm steigender Beliebtheit und hat sich als ein fester Bestandteil in dem Düsseldorfer Veranstaltungskalender etabliert.

Das Fest mit unterschiedlich geprägten Ständen (Kunsthandwerk, Literatur, Speisen und Getränke) zieht sich durch den gesamten Kaiserswerther Innenstadtbereich. Die ortsansässigen, größtenteils inhabergeführten Einzelhändler und Gastronomen, sowie die Werbegemeinschaft als Träger beteiligen sich an dem Fest.

Die rund 7.000 erwarteten Besucher werden in erster Linie von dem Fest und der historischen Kulisse angezogen. Das sind weitaus mehr Menschen als Passanten zur hochfrequentierten Einkaufszeit in Kaiserswerth unterwegs sind (laut IHK-Hochrechnung auf Grundlage der Passantenzählung ca. 3.000 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. Der räumliche Bereich der Sonntagnachmittagsfreigabe ist auf den unmittelbaren räumlichen Bereich des Stadtteilzentrums Kaiserswerther Markt/Klemensplatz beschränkt und damit angemessen dimensioniert.

Begründung zu Nr. 5 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in Pempelfort in Zusammenhang mit dem Nordstraßenfest am 27.09.2026:

Seit 2006 veranstaltet die Werbegemeinschaft „Nördliche Innenstadt e. V.“ jetzt „DIE NORD“, an jedem vierten Sonntag im September ein Straßenfest, zu dem 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 damit 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. Mehr als 120 Geschäfte, gastronomische Betriebe und öffentliche Einrichtungen nehmen am Nordstraßenfest durch Straßenstände und vieles anderes teil und beleben das weitere Umfeld der Nordstraße. Dieses sehr traditionelle Stadtteilstfest ist aus der Idee gewachsen, den Bürgern ein Stadtteilstfest 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. Räumlich ist die beantragte Freigabe angemessen auf den Bereich unmittelbar um die Veranstaltung sowie bedeutende Zugangsstraßen begrenzt.

Begründung zu Nr. 6 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in der Düsseldorfer Innenstadt (Stadtmitte, Altstadt, Carlstadt) in Zusammenhang mit dem Innenstadtweihnachtsmarkt am 29.11.2026):

Der Weihnachtsmarkt im Innenstadtbereich hat sich seit der erstmaligen Durchführung im Jahr 1975 für Düsseldorf zu einem überregionalen Besuchermagneten entwickelt. Er findet mit über 200 Ständen auf voraussichtlich insgesamt sieben Themenmärkten in der Düsseldorfer Innenstadt statt.

Im vergangenen Jahr wurden sechs Millionen Besucher auf dem Weihnachtsmarkt Düsseldorf erwartet.

Die meisten der Besucher kamen aus Düsseldorf und der näheren Umgebung, 11,6 Prozent der Besucher kamen aus dem Ausland zum Düsseldorfer Weihnachtsmarkt. Die meisten davon reisten aus den Niederlanden an, es konnte aber auch ein Anstieg der Besucher aus anderen Ländern wie beispielsweise den USA, der Schweiz oder Spanien festgestellt werden. Die Anreise erfolgt weiterhin zum Großteil mit Touristenbussen; so wurden insgesamt 978 Reisebusse angemeldet (2023: 875 Reisebusse). Menschen, die entsprechende Busreisen unternehmen, planen ihre Reise bewusst und langfristig. Dabei steht beim Großteil der Besuch des Weihnachtsmarktes im Fokus, nicht der Einkaufsanlass, zumal die niederländischen Gäste an nahezu allen Sonntagen im eigenen Land einkaufen können. Aber auch die Anreise mit dem Schiff spielt mittlerweile eine größer werdende Rolle. In 2023 waren es noch fünf Schiffe, im Jahr 2024 waren schon 27 Schiffe.

Darüber hinaus wurden Daten von Hystreet.com herangezogen. Hystreet.com führte am 01.12.2024 (einem Adventssonntag mit Verkaufsöffnung) und an weiteren fünf Vergleichssonntagen ohne Verkaufsöffnung Frequenzmessungen durch. Diese Daten wurden gegenübergestellt. An dem Sonntag mit Verkaufsöffnung waren rund 41.500 Personen vor Ort, an den Sonntagen ohne Verkaufsöffnung waren durchschnittlich

35.703 Menschen in der City unterwegs. Die Auswertung zeigt, dass der Weihnachtsmarkt auch an Sonntagen zahlreiche Menschen ohne Einkaufsabsicht in die Innenstadt lockt. Gestützt wird dies durch Weihnachtsmarkt-Besucherdaten, die durch die Düsseldorf Tourismus GmbH über Mobilfunkdaten zur Verfügung gestellt wurden. An dem Sonntag mit Verkaufsöffnung (01.12.2024) wurden 74.040 Besucher gezählt, an dem darauffolgenden Sonntag ohne Verkaufsöffnung waren es 47.360 Besucher. Somit wurden maximal 26.650 Menschen (36%) durch die Verkaufsöffnung angezogen.

Durch die räumliche Begrenzung der Ladenöffnung auf die Stadtteile Stadtmitte, Altstadt und Carlstadt wird zudem sichergestellt, dass der enge räumliche Bezug zwischen Veranstaltungsfläche und Ladenöffnung gegeben ist.

Dieses Ergebnis bestätigt auch die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land-Nordrhein Westfalen speziell zu den Weihnachtsmärkten in Düsseldorf (Beschluss vom 07.12.2017, Az. 4 B 1538/17).

Der Weihnachtsmarkt ist daher geeignet, die Verkaufsöffnung am 29.11.2026 zu begründen.

Begründung zu Nr. 7 der Beschlussdarstellung – Ladenöffnung in den Stadtteilen Benrath, Eller, Kaiserswerth, Oberkassel und Pempelfort in Zusammenhang mit den Stadtteilweihnachtsmärkten am 06.12.2026:

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 geben die Werbegemeinschaften den Besuchern auch im Jahre 2026 die Möglichkeit zum Einkauf. Im Vordergrund stehen bei den Besuchern aber die Weihnachtsmärkte selbst. Die für die Freigaben vorgesehenen Straßenzüge liegen alle unmittelbar in oder an den jeweiligen Stadtteilweihnachtsmärkten (Benrath-Marktplatz und umliegende Straßen des Stadtteilzentrums; Eller-Gertrudisplatz; Kaiserswerth-Klemensplatz; Oberkassel-Belsenpark; Pempelfort-Nordstraße).

Seit mehr als 20 Jahren verwandelt sich die Benrather Fußgängerzone zur Adventszeit in einen großen Weihnachtsbasar mit Kunsthandwerkern, Sammlern, Keramik- und Antiquitätenhändlern sowie Verkäufern von weihnachtlichen Artikeln. Der traditionsreiche Markt zieht Besucher weit über die Stadtteilgrenzen hinaus an und hat sich zu einer traditionellen und fest verankerten Größe in dem Benrather Veranstaltungskalender entwickelt. Der traditionsreiche Weihnachtsmarkt in der Fußgängerzone ergänzt sich mit dem langjährigen Weihnachtsmarkt vor dem Schloss Benrath. Basierend auf den Besucherzahlen der vergangenen Jahre werden 15.000 erwartet.

Die Besucher kommen hauptsächlich wegen der Weihnachtsmärkte nach Benrath, die Ladenöffnung an dem Sonntag ist nur eine begleitende während des Weihnachtsmarktbesuches gern mitgenommene Gelegenheit zum Einkauf.

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, der um einen Weihnachtsbaumverkauf ergänzt wird, 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. Insgesamt werden 3.000 Besucher erwartet erfahrungsgemäß ein erheblicher Anteil an dem Sonntag.

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 bis zu 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 06.12.2026 seine Geschäfte zu öffnen. 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 ca. 15 Weihnachtshütten mit sowohl gastronomischen als auch advent- und weihnachtlichen Artikeln gibt es ein Karussell, Kinderfilmnachmittage und Stockbrotbacken. Das Ganze wird begleitet von einem Bühnenprogramm, u. a. mit Live-Musik-Darbietungen. Der Zustrom der Besucher erfolgt überwiegend über die Luegallee. Aufgrund der Vorjahreserfahrungen werden rund 3.000 Besucher erwartet.

Der Weihnachtsmarkt in Pempelfort hat lange Tradition. Ergänzt wird dieser durch ein buntes Programm mit Kinderkarussell, Kasperletheater und Live-Musik auf der Aktionsbühne. In Pempelfort haben Besucherbefragungen gezeigt, dass etwa ein Drittel der Besucher zu Fuß oder mit dem Fahrrad kommen, weiterhin wird ein kostenloses Parken im Parkhaus Goebenstraße angeboten, so dass auch das Umfeld der Nordstraße belebt wird. Basierend auf den Besucherzahlen der vergangenen Jahre werden 20.000 Besucher erwartet.

Alle fünf Stadtteilweihnachtsmärkte werden grundsätzlich auch unabhängig von einer Ladenöffnung durchgeführt. Gerne möchten die Werbegemeinschaften aber den Besuchern ihre Präsenz im Stadtteil unterstreichen und die Möglichkeit zum Einkauf geben. Im Vordergrund steht bei den Besuchern der Weihnachtsmarkt selbst.

Die räumlichen Bereiche der Sonntagnachmittagsfreigaben aus Anlass der Stadtteilweihnachtsmärkte sind 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 vier verkaufsoffene Sonntage durchgeführt werden, gesamtstädtisch insgesamt nicht mehr als sieben 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.

Die Messe Interpack beansprucht einen Großteil der Messehallen und findet in zeitlicher Überschneidung mit den Ladenöffnungen statt. Dass die genannte Messe legitime Begründungen für Sonntagsöffnungen ist, wird zudem durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 16. März 2022 (BVerwG Az. 8 C6.21) untermauert, das im Kern feststellt, dass auf Grund der Bedeutung von mehrtägigen internationalen Großveranstaltungen vom Regelerfordernis der räumlichen Begrenzung auf das Umfeld der Veranstaltung abgesehen werden kann, weil sich deren Ausstrahlungswirkung auf das gesamte Stadtgebiet erstreckt. Die Messe ist daher geeignet, die Verkaufsöffnung in der Innenstadt zu begründen.

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. 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.

Der zuständigen Gewerkschaft Ver.di, den Kirchen, der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer wurde im Wege der Anhörung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

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 2026 in dieser Ratsvorlage enthaltenen Freigaben einerseits deutlich unter der von dem Gesetzgeber vorgesehenen Möglichkeit zur Freigabe von acht 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 7) auch die qualitativen gesetzlichen Voraussetzungen.

Auch die evangelische Kirche lehnt die Sonntagsfreigaben 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 Düsseldorf hat mitgeteilt, dass sie keine Einwände gegen die beantragten Freigaben hat.

Befürwortet werden die Sonntagsfreigaben von der IHK, sofern die in der Verordnung genannten räumlichen Einschränkungen erfolgen.

Die Anhörungen der betroffenen Bezirksvertretungen und die Vorberatung 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 des Handelsverbandes für VOS 2026
- 2 Entwurf der ordnungsbehördlichen Verordnung 2026
- 3 Lagepläne der Stadtteile 2026
- 4 Kriterienkatalog 2026
- 5 Stellungnahme IHK VOS 2026
- 6 Stellungnahme HWK VOS 2026
- 7 Stellungnahme Verdi VOS 2026
- 8 Stellungnahme ev. Kirche VOS 2026