

Verkaufsoffene Sonntage in Niedersachsen erfolgreich durchführen

EIN PRAXISCHECK

1. AUFLAGE

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung.....	2
II. Bedeutung als Marketinginstrument	3
III. Antragsprozedere	4
1. Maximale Anzahl verkaufsoffener Sonntage pro Jahr (§ 5 Abs. 1 NLöffVZG)	4
2. Öffnungszeiten und unzulässige Tage (§ 5 Abs. 1 NLöffVZG).....	4
3. Antragstellung (§ 5 Abs. 2 NLöffVZG).....	4
4. Anhörung Beteiligter (§ 5 Abs. 3 NLöffVZG i. V. m. § 28 VwVfG) und Möglichkeit zur Jahresplanung.....	5
IV. Antragsinhalte.....	7
1. Anlassgebender Sachgrund (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NLöffVZG)	7
2. Innovative Veranstaltungen	7
3. Keine wirtschaftliche Begründung	8
4. Erwartete Besucherströme.....	8
5. Räumlicher Bezug zur Veranstaltung	10
V. Einzelne Verkaufsstellen und der „herausragende Anlass“	11
Fazit:.....	12

I. Einleitung

Die Öffnung von Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen ist grundsätzlich nicht erlaubt. Über das Grundgesetz (Art. 140 i. V. m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung) sind der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als „Tage der Arbeitsruhe“ und „der seelischen Erhebung“ gesetzlich geschützt. Die sog. „Sonntagsruhe“ wird in Niedersachsen über das Niedersächsische Feiertagsgesetz (NFeiertagsG) gewährleistet. Danach sind öffentlich bemerkbare Handlungen, die die äußere Ruhe stören oder dem Wesen der Sonn- und Feiertage widersprechen, verboten.

Von diesem grundsätzlichen Verbot sind jedoch auch Ausnahmen möglich. Über das Niedersächsische Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG) dürfen beispielsweise u. a. Apotheken, Tankstellen oder Verkaufsstellen an Flughäfen, Bahnhöfen oder Fährhäfen an Sonn- und staatlich anerkannten Feiertagen öffnen.

Eine weitere Ausnahme ergibt sich aus § 5 NLöffVZG, wonach Verkaufsstellen in der Gemeinde oder in Ortsbereichen geöffnet werden dürfen, wenn dafür ein besonderer Anlass, ein öffentliches Interesse oder ein sonstiger rechtfertigender Sachgrund vorliegt. Diese Regelung ist Grundlage für die Durchführung der „Verkaufsoffenen Sonntage“.

Die nachfolgenden Informationen sollen eine Hilfestellung für die erfolgreiche Durchführung eines verkaufsoffenen Sonntags bieten. Ihre Nutzung soll sowohl Antragstellerinnen und Antragstellern (Standort- und Werbegemeinschaften, Handels- und Gewerbevereine, Handelsbetriebe) als auch Genehmigungsbehörden (Gewerbe- und Ordnungsämter der Kommunen) mehr Planungs- und Rechtssicherheit geben.

II. Bedeutung als Marketinginstrument

Verkaufsoffene Sonntage sind in Zeiten der Digitalisierung und der Frequenzrückgänge in stationären Geschäften ein wichtiges „analoges“ Marketinginstrument für die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne. Sie erhöhen die (über)regionale Anziehungskraft, verbessern das Image, steigern die Vitalität der Innenstädte und erzeugen ein nachhaltiges Erlebnis für den Kunden. Vor dem Hintergrund zahlreicher Klagen und strenger Vorgaben der Gerichte in Bezug auf den Sonntagsschutz sind die Anforderungen an die Durchführung gestiegen.

Kommunen und Handel sind daher gefordert, ergänzend und in Kooperation mit weiteren innerörtlichen Stakeholdern wie den Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern, strukturelle Maßnahmen im öffentlichen Raum und Aktivitäten in Betrieben durchzuführen sowie weitere Aktionen wie z. B. Moonlight-Shopping, Summer-Nights oder lange Samstage zu entwickeln, um die Zentren zu beleben. Der in Niedersachsen geltende „24/6-Rahmen“ (Geschäfte dürfen an 6 Tagen in der Woche von 0 – 24 Uhr geöffnet haben) ist womöglich noch zu wenig bekannt und wird im Sinne von „kreativen Ladenöffnungszeiten“ noch zu wenig ausgeschöpft.

Verkaufsoffene Sonntage als eines von vielen Instrumenten einer vitalen Innenstadtentwicklung sollten dazu flankierend genutzt werden können. Dabei soll dieser Praxischeck unterstützen.

III. Antragsprozedere

1. Maximale Anzahl verkaufsoffener Sonntage pro Jahr (§ 5 Abs. 1 NLöffVZG)

Es dürfen maximal sechs verkaufsoffene Sonntage pro Gemeinde genehmigt werden, wobei für jeden Ortsbereich maximal vier zulässig sind.

In anerkannten Ausflugsorten kann die Anzahl auf bis zu acht Sonntagsöffnungen erhöht werden. Ist nur ein Ortsbereich als Ausflugsort anerkannt, so gilt diese Höchstzahl nur für diesen Ortsbereich.

2. Öffnungszeiten und unzulässige Tage (§ 5 Abs. 1 NLöffVZG)

Die Ladenöffnung ist auf maximal fünf Stunden außerhalb der ortsüblichen Gottesdienstzeiten begrenzt – auch wenn die verknüpfte Veranstaltung gegebenenfalls bereits früher begonnen haben mag.

An folgenden Tagen darf kein verkaufsoffener Sonntag in Niedersachsen stattfinden:
An den staatlich anerkannten Feiertagen sowie an Palmsonntag, Ostersonntag, Pfingstsonntag, Volkstrauertag, Totensonntag, an den Adventssonntagen sowie am 27. Dezember, wenn er auf einen Sonntag fällt.

3. Antragstellung (§ 5 Abs. 2 NLöffVZG)

Der Antrag auf Durchführung eines verkaufsoffenen Sonntags muss von der überwiegenden Anzahl der Verkaufsstellen in dem Gebiet, für das die Öffnung beantragt wird, oder von einer sie vertretenden Personenvereinigung gestellt werden. Dies können beispielsweise Standort- und Werbegemeinschaften oder Handels- und Gewerbevereine sein. Gesellschaften zur Wirtschafts-, Marketing- oder Tourismusförderung, die sich in kommunalem Eigentum befinden, erfüllen diese Voraussetzung nicht. Gleichwohl kann eine Kommune über eine Allgemeinverfügung die verkaufsoffenen Sonntage bestimmen, wenn diese die entsprechenden Kriterien

erfüllen und die Allgemeinverfügung die erforderliche Beteiligung der betroffenen Stellen durchlaufen hat (siehe nächster Punkt).

4. Anhörung Beteiligter (§ 5 Abs. 3 NLöffVZG i. V. m. § 28 VwVfG) und Möglichkeit zur Jahresplanung

Die sachgerechte Einbindung von betroffenen Dritten ist ein wesentlicher Baustein für die erfolgreiche Durchführung von verkaufsoffenen Sonntagen. Zu den örtlich gesellschaftsrelevanten Gruppen und Verbänden zählen insbesondere die örtlichen Kirchengemeinden, Einzelhandelsverbände, Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer. Diese sind frühzeitig einzubinden. Als Zeitraum für eine frühzeitige Beteiligung wird ein Zeitraum von mindestens 6-8 Wochen im Voraus empfohlen. Zur rechtssicheren Planung wird eine Jahresplanung empfohlen (siehe unten).

Es wird zudem empfohlen, schon bei der Veranstaltungsplanung, die in der Regel Wochen oder Monate vor dem Event fertiggestellt ist, den Antrag auf die geplante Sonntagsöffnung zu stellen. Das erleichtert eine rechtzeitige Abstimmung unter allen Akteuren und kann das Klagerisiko reduzieren. Im optimalen Fall sollte der Bewilligungsbescheid so rechtzeitig ergehen, dass die Rechtsbehelfsfrist vor Beginn der Veranstaltung abgelaufen ist.

Spontane Sonntagsöffnungen, z.B. indem sich der lokale Gewerbeverein kurzfristig an ein kommunales Event andockt, bergen die Gefahr, dass nicht alle erforderlichen rechtlichen Kriterien für einen verkaufsoffenen Sonntag beachtet wurden und die Sonntagsöffnung nicht genehmigungsfähig ist.

Es besteht zudem die Möglichkeit, eine Jahresplanung der Sonntagsöffnungen, verbunden mit einer festen Terminsetzung für die zulässigen Sonntagsöffnungen, vorzunehmen und alle Sonntagsöffnungen eines Jahres in einer sog.

Allgemeinverfügung zu subsumieren. Diese Möglichkeit dient dem Ziel, den Verwaltungsaufwand zu begrenzen und ausreichend Zeit für Abstimmungen mit Gewerkschaften, Kirchen, Handelsverband und der regionalen Industrie- und Handelskammer zu haben.

Wird keine Jahresplanung angewendet, sind die erwähnten Akteure im Vorwege jeder Sonntagsöffnung als Träger öffentlicher Belange (TöB) gem. § 28
Verwaltungsverfahrensgesetz zu beteiligen.

Bei regelmäßigen und historischen Anlässen empfiehlt es sich besonders, eine Jahresplanung anzulegen.

Praxistipp: Je früher Antragstellung und Beteiligungsverfahren abgeschlossen sind, desto eher kann die Veranstaltung zum sofortigen Vollzug festgesetzt werden. Dies erhöht die Rechtssicherheit für die Veranstalter, die nicht zuletzt erhebliche Kosten für die anlassgebende Veranstaltung sowie deren Bewerbung auf sich nehmen. Ein kooperatives und transparentes Vorgehen im Zulassungsverfahren ist entscheidend für die erfolgreiche Durchführung verkaufsoffener Sonntage, andernfalls drohen aufgrund rechtlicher Auseinandersetzungen kurzfristige Absagen mit erheblichen wirtschaftlichen Schäden. Über eine frühzeitige Einbindung ergibt sich für die Antragsteller bzw. die Genehmigungsbehörden Raum für ggf. erforderliche Nachbesserungsarbeiten im Zulassungsverfahren als auch die Möglichkeit für eine frühzeitige Absage, sofern sich die Öffnung nicht ausreichend begründen lässt.

IV. Antragsinhalte

1. Anlassgebender Sachgrund (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NLöffVZG)

Die Ladenöffnung ist mit einem gewichtigen Sachgrund zu verknüpfen, der so bedeutend ist, dass er die grundgesetzlich geschützte Sonntagsruhe überwiegt. Ein solcher Sachgrund ist in der Regel eine Großveranstaltung, eine Messe, ein Markt oder ein Stadtjubiläum. Weitere mögliche Anlässe können kulturelle, touristische und sportliche Höhepunkte, besondere Thementage oder öffentlichkeitswirksame Ereignisse sein. Das gilt sowohl für Ober- und Mittelzentren als auch für kleinere Gemeinden im ländlichen Raum.

Wichtig ist, dass die Bedeutung des Sachgrundes ortsindividuell herausgearbeitet wird. Pauschale Anlassbegründungen sind nicht ausreichend. Die Veranstaltung muss im Fokus stehen. Die Ladenöffnung darf den Anlass nur als Annex ergänzen und muss räumlich und zeitlich im Bezug dazu stehen.

2. Innovative Veranstaltungen

Es ist keine Rechtsprechung bekannt, wonach das anlassgebende Ereignis eine historisch gewachsene Traditionsveranstaltung sein muss. Es ist also auch möglich, innovative Veranstaltungen mit neuen Themen und Formaten aufzulegen, und damit aktuellen Themen und neuen Zielgruppen Rechnung zu tragen. Damit kann ein wichtiger Beitrag geleistet werden, die Gemeinde zu beleben. Außerdem werden Städte und Gemeinden, in denen es weniger überlieferte Traditionen und entsprechende Traditionsveranstaltungen gibt, nicht benachteiligt.

Die Veranstaltung sollte gleichwohl stets der überörtlichen Sichtbarkeit der Gemeinde sowie der raumordnungs- und baurechtlich verfolgten „Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche“ dienen. Insbesondere für ländliche Gemeinden ist dies ein wichtiges Argument.

Auch die im Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm (LROP) geforderte „Bereitschaft der Kommunen (...), die Innenstädte in ihrer Vielfalt, Lebendigkeit und

Attraktivität – insbesondere auch für den Einzelhandel – zu erhalten und weiterzuentwickeln“ kann als Argument hinzugezogen werden. Das ist in dem Antrag deutlich herauszuarbeiten, z.B. mittels Verweises auf das lokale Einzelhandels-, Innenstadt- oder Gemeindeentwicklungskonzept.

3. Keine wirtschaftliche Begründung

Wirtschaftliche Gründe wie Umsatzinteresse oder Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Onlinehandel sind nicht geeignet, um einen verkaufsoffenen Sonntag zu rechtfertigen. Die Ladenöffnung muss mit dem anlassgebenden Sachgrund verbunden sein und darf nicht primär wirtschaftliche Zwecke verfolgen.

Rechtliche Grundlagen:

- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.05.2017, [Az.: 8 CN 1.16](#)
 - Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Durchführung des NLöffVZG vom 20.4.2021, Nds. MBl. Nr. 16/2021, S. 895
-
-

4. Erwartete Besucherströme

Die der Antragstellung zu Grunde liegende Veranstaltung muss den verkaufsoffenen Sonntag prägen und einen beträchtlichen Besucherstrom erzeugen, der die Zahl der sonstigen Besucherinnen und Besucher in den geöffneten Geschäften übersteigt. Prognostizierte Besucherzahlen von Veranstaltung und Ladenöffnung als ein Kriterium sind jeweils in ihrer ungefähren Größenordnung im Antrag anzugeben und in Relation zueinander zu setzen.

Um eine nachvollziehbare Datengrundlage zu schaffen, können die örtlichen Unternehmen zur Erstellung der Besucherprognose durch Auswertungen von Kundenkarten oder Kassensbons sowie Presseartikel aus Vorjahren beitragen. Auch

die Ergebnisse von Motivbefragungen von Innenstadtbesucherinnen und Innenstadtbesuchern können einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Kommune sollte die Antragstellenden auf Basis eigener Erfahrungen aus früheren Veranstaltungen, z.B. mit den Zahlen aus entsprechenden Sicherheitskonzepten, mit der Ermittlung überschlägiger Besucherzahlen auf Basis von Besucherzählungen, oder mittels elektronischer Passantenfrequenzsysteme unterstützen.

Zudem können die örtliche Polizei, regionale Verkehrsbetriebe, Stadtwerke oder Parkhausbetreiber durch Zählungen und Auswertungen von Parkhaus- oder ÖPNV-Auslastungen wertvolle Daten liefern.

Durch Zusammenführung der Ergebnisse von Befragungen und Zählungen/Messungen können eventspezifische Prognosen erstellt werden. Das der Genehmigung durch die Kommune zu Grunde gelegte Zahlenwerk ist gerichtsfest zu machen. Zu diesem Zweck müssen die Zahlen „schlüssig“ und „vertretbar“ sein. Eine pauschalere Prognose kann bei der erstmaligen Durchführung einer Veranstaltung zu Grunde gelegt werden (z. B. über Erfahrungswerte von Ladeninhaberinnen und -inhabern zu den üblichen Besucherzahlen an Werktagen).

Rechtliche Grundlagen:

- Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Urteil vom 05.10.2018, [Az.: 7 ME 75/18](#)
 - Oberverwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 05.05.2017, 4B520/17
 - Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Durchführung des NLöffVZG vom 20.4.2021, Nds. MBl. Nr. 16/2021, S.895
-
-

5. Räumlicher Bezug zur Veranstaltung

Der Ortsbereich, in dem die Ladenöffnung stattfindet, muss räumlich mit der Veranstaltung in Verbindung stehen. Er ist in der Regel auf das unmittelbare Umfeld der Veranstaltung zu begrenzen. Das VG Köln spricht bei kleineren Veranstaltungen von bis zu 800 m – demnach dürften bei größeren Veranstaltungen auch größere Entfernungen legitim sein. Für die Antragstellung ist das Beilegen einer einfachen Kartendarstellung hilfreich, die grob umrandet, wie nah sich der Anlass (in der Regel das Event) an den geöffneten Geschäften befindet.

Je weitreichender die Freigabe der Öffnung für die Verkaufsstellen (räumlich), desto höher muss das Gewicht des für die Ladenöffnung angeführten Sachgrundes (Anlasses) sein.

Weiter entfernte Geschäfte dürfen nur an der Sonntagsöffnung teilnehmen, wenn es in der Kommune einen entsprechenden nationalen oder internationalen Anlass für Veranstaltungen über das gesamte Gebiet hinweg gibt und sich deren Ausstrahlungswirkung auf das gesamte Gebiet der Kommune erstreckt und ggf. auch entsprechende dezentrale Aktivitäten zu der Anlass-Veranstaltung stattfinden. Hier empfiehlt es sich dem Antrag Belegungs- bzw. Übernachtungszahlen der lokalen Hotellerie im Vergleich zu sonstigen Übernachtungszahlen beizulegen. (Alternative siehe V.)

Rechtliche Grundlagen:

- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 16.03.2022, [Az.: 8 C 6.21](#)
 - Verwaltungsgericht Köln: „so werden z. B. bei kleinen Veranstaltungen Entfernungen der Läden von 800 m bis 1 000 m hiervon regelmäßig nicht mehr erfasst“, VG Köln, Beschluss vom 04.12.2018, Az.: 1 L 2722/18
 - Verwaltungsgericht Braunschweig, Beschluss vom 31.01.2020, Az.: 1 B 14/20
-
-

V. Einzelne Verkaufsstellen und der „herausragende Anlass“

Die Öffnung einer einzelnen Verkaufsstelle ist nur bei einem herausragenden Anlass möglich. Dies können bedeutende Firmenjubiläen, wie beispielsweise das 25-jährige, 50-jährige oder 75-jährige Bestehen eines Unternehmens sein. Dabei muss es sich um ein tatsächliches Jubiläum handeln. Das heißt, der Betrieb muss gemäß Firmenchronik kontinuierlich mindestens ein identitätsprägendes Merkmal des Unternehmens unverändert und in einer für die Öffentlichkeit wahrnehmbaren Weise im Jubiläumszeitraum fortgeführt haben. Eine zwischenzeitliche Veränderung der Geschäftsstrukturen, z.B. die Umwidmung von einem auf ein anderes Sortiment darf auf den Jubiläumszeitraum nicht angerechnet werden.

Aber auch andere gut begründete herausragende Anlässe können laut Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung Anwendung finden. Ein herausragender Anlass kann z. B. ein Straßenfest sein. Keine herausragenden Anlässe sind zum Beispiel Frühlingsfeste bei Möbelhäusern, Oster- oder Frühlingsausstellungen (Dekoration) in Blumengeschäften, Bewerbung von neuen Automodellen in Autohäusern, Job- oder Ausbildungsmessen von oder in Möbelhäusern, Valentinstag an einem Sonntag.

Einzelbetriebliche Sonntagsöffnungen nach § 5 Absatz 4 werden nicht auf die Höchstzahl der verkaufsoffenen Sonntage in einer Gemeinde angerechnet.

Rechtliche Grundlagen:

- Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Urteil vom 29.12.2021, [Az.: 7 ME 194/21](#)
 - Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Urteil vom 19.12.2024, [Az.: 7 ME 76/24](#)
 - Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung zur Durchführung des NLöfVZG vom 20.4.2021, Nds. MBl. Nr. 16/2021, S.896
-
-

Fazit:

Die Antragstellung für verkaufsoffene Sonntage in Niedersachsen erfordert eine detaillierte Planung und Begründung. Wichtige Kriterien sind der Anlass, das öffentliche Interesse sowie die Besucherströme und der räumliche Bezug zur Veranstaltung. Eine klare und gut vorbereitete Antragstellung gewährleistet nicht nur die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben, sondern trägt auch zur Planungssicherheit für Antragstellende (Standort- und Werbegemeinschaften, Handels- und Gewerbevereine, Handelsbetriebe) und Genehmigungsbehörde (Kommune) bei. Ihre örtlich zuständige IHK steht Ihnen im Vorwege der Antragstellung gern beratend zur Seite.

Disclaimer

Die künftige Rechtsprechung auf diesem Gebiet ist nicht eindeutig vorhersehbar. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit dieser Informationen können wir daher trotz sorgfältigster Prüfung keine Gewähr übernehmen. Sie spiegelt den Stand Januar 2026 wider, den die Herausgeber/innen nach bestem Wissen und Gewissen ermittelt haben.

Herausgeber: Nds. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung
Hannah-Arendt-Platz 2
30159 Hannover



Redaktion: Kathrin Wiellowicz
Industrie- und Handelskammer Elbe-Weser / IHKN Sprecherin Handel
Friederike Knust, Stephanie Richter
Nds. Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung

Herausgabedatum: Februar 2026