

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/5773

STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE
LADENÖFFNUNGSZEITEN (LADENÖFFNUNGSZEITENGESETZ – LÖFFZG), LANDTAGS-DRUCKSACHE
20/3750

vorgelegt von Dr. Fiete Kalscheuer
zu Händen von Claus Christian Claussen, Vorsitzender des Wirtschafts- und
Digitalisierungsausschusses

BROCK MÜLLER ZIEGENBEIN

Kiel, den 23.12.2025

I. Zum Gesetzesentwurf	2
II. Zusammenfassung der Ergebnisse	2
III. Zur Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV	3
1. Zum Schutz der seelischen Erhebung	3
2. Zur konkreten Ausgestaltung im Gesetzesentwurf und deren Bewertung	5

I. Zum Gesetzesentwurf

Nachdem zwei Oberverwaltungsgerichte in 2025 entschieden haben, dass Warenautomaten unabhängig von ihrer Größe und ihrer Anzahl nicht mehr vom Anwendungsbereich des Ladenöffnungszeitengesetzes (LöffZG) erfasst sind,

OVG Münster, NVwZ 2025, 782; OVG Lüneburg, NVwZ_ RR 2025–RR 2025, 790.

Bedarf es einer Regelung im LöffZG, die zu einer größeren Rechtssicherheit führt. Der neu geschaffene „§ 8b Personallose Kleinstsupermärkte“ lautet im Entwurf wie folgt:

„Abweichend von § 3 Absatz 2 dürfen personallose Kleinstsupermärkte mit einer Verkaufsfläche von bis zu 350 Quadratmetern auch während der Ladenschlusszeiten in Gemeinden und Städten mit bis zu 2.500 Einwohnern geöffnet sein, sofern zum Zwecke des Verkaufs keine Person anwesend ist. Supermärkte nach Satz 1 sind Betriebe, die überwiegend nur Lebensmittel verkaufen. Verkaufshandlungen nach Satz 1 sind insbesondere die Verkaufstätigkeit, das Auffüllen mit Ware oder die regelmäßige Reinigung. Kleinstsupermärkte, die unter den Voraussetzungen des Satzes 1 bereits am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2 dieses Gesetzes] ganz oder teilweise personallos betrieben werden, dürfen auch weiterhin abweichend von § 3 Absatz 2 öffnen, wenn die Einwohnerzahl der Gemeinde oder Stadt nach dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 2 dieses Gesetzes] die Grenze von 2.500 überschreitet.“

II. Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Hinblick auf § 8b des Gesetzesentwurfes erscheinen zwei alternative Änderungsvorschläge vorzugswürdig:

- Zum einen kann man dem bayerischen Vorbild folgen und die maximale Verkaufsfläche auf 150 m² begrenzen. In diesem Falle erscheint eine Begrenzung der Einwohnerzahl auf 2.500 nicht angebracht;
- zum anderen erscheint es vertretbar, bei 350 m² maximaler Verkaufsfläche zu bleiben, differenziert dann aber noch weiter aus, welche Gemeinden und Städte von dieser

Regelung Gebrauch machen dürfen. Denkbar erscheint es, sich hierbei an die sehr kleinteiligen Raumordnungspläne Schleswig-Holstein zu orientieren oder eine Flexibilisierung durch Ausnahmeregelungen vorzusehen.

III. Zur Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfs mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV

Der Gesetzesentwurf ist mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV grundsätzlich vereinbar ist.

Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV besagt:

„Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.“

1. Zum Schutz der seelischen Erhebung

Bei nicht mit Verkaufspersonal besetzten Einrichtungen kann es nicht um den Schutz der Arbeitsruhe gehen; – die anzuliefernden Waren können werktags durch Arbeitnehmer angeliefert werden. Betroffen sein kann somit nur noch der Schutz der seelischen Erhebung.

Siehe dazu Hippeli, NVwZ 2024, 442.

Der Schutz der seelischen Erhebung rückt nicht die individuelle Ruhe in den Vordergrund, sondern meint

„eine Zustandsbeschreibung im allgemeinen Bewusstsein der Bevölkerung.“

Dürig/Herzog/Scholz/Korioth, 103. EL Januar 2024, WRV Art. 139 Rn. 25.

Der Schutzzweck der seelischen Erhebung weist dabei eine andere Struktur auf als der Schutzzweck der Arbeitsruhe. Während der Staat die Arbeitsruhe durch rechtliche Regelungen erzwingen kann, besteht diese Möglichkeit nicht bei der seelischen Erhebung:

„Sowohl das Grundrecht der negativen Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, das dem Einzelnen die Freiheit gibt, durch den Staat nicht mit religiösen Inhalten konfrontiert zu werden, wie auch der Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität beschränken den Staat darauf, dem Einzelnen die äußeren Bedingungen für die seelische Erhebung zu bieten. Gleiches gilt für andere grundrechtliche Freiheitsgarantien: Der Staat darf dem Bürger den Museumsbesuch ebensowenig

vorschreiben wie die sportliche Erholung. Der Feiertagsschutz ist ein staatliches Angebot, das der Einzelne annehmen wie ausschlagen kann.“

Dürig/Herzog/Scholz/Korioth, 103. EL Januar 2024, WRV Art. 139 Rn. 26.

Der Begriff seelische Erhebung ist dabei subjektiv zu verstehen und erfasst alles, was dem Einzelnen zur Erholung von der beruflichen Tätigkeit im Sinne eines psychischen Ausgleichs dient.

Dürig/Herzog/Scholz/Korioth GG, 102. EL August 2023, WRV Art. 139 Rn. 25.

Sogar Einkaufen kann der seelischen Erhebung dienen.

Kingreen/Pieroth, NVwZ 2006, 1221 (1225),

da der Staat den Bürgern nicht vorzuschreiben hat, ob und auf welche Weise sie sich seelisch erheben wollen.

Hippeli, NVwZ 2024, 443.

Hippeli führt zutreffend weiter aus:

„Ohne Verkaufspersonal kann es nur darum gehen, ob solche Dritte durch die Geschäftstätigkeit in störender Weise betroffen werden, die weder arbeiten müssen noch einkaufen wollen, sondern ihrerseits Ruhe und seelische Erhebung suchen“.

Pauschale Regelungen werden dabei grundsätzlich dem Schutzauftrag aus Art. 140 GG i.Vm. Art. 139 WRV nicht gerecht. Ein anschauliches Beispiel liefert hierfür der Verfassungsgerichtshof Leipzig vom 21.06.2012, der im Hinblick auf die unterschiedslose Herausnahme des Betriebes aller Autowaschanlagen vom Verbot der Sonntagsarbeit wie folgt ausführt:

„Der Gesetzgeber geht im Hinblick auf den Betrieb von Autowaschanlagen von einer Änderung der sozialen Wirklichkeit, insbesondere des Freizeitverhaltens der Bevölkerung aus. Für zahlreiche Autobesitzer stelle das Autowaschen eine Form der Freizeitgestaltung dar. Insoweit gilt zwar, dass die Bürger an Sonntagen das sollen tun können, was sie je individuell für sich als Ausgleich für den Alltag als wichtig ansehen (BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2004, BVerfGE 111, 10 [51 f.]), auch wenn es sich hierbei um durchaus profane Bedürfnisse handeln mag. Auch ist es weder Sache des Gesetzgebers, dies zu bewerten, noch ist feststellbar, dass ein derartiges Freizeitinteresse nicht besteht. Vielmehr trägt der Gesetzgeber insoweit im Rahmen seines Einschätzungsermessens geänderten Verhältnissen Rechnung und stellt darauf ab, dass viele Autobesitzer mit langen Arbeitszeiten und langen Anfahrtswegen zur ihrer Arbeitsstätte kaum Zeit haben, ihr Kraftfahrzeug, auf das sie angewiesen sind, innerhalb der werktäglichen Öffnungszeiten zu waschen.“

Diesem Sachgrund kommt jedoch kein ausreichendes Gewicht zu, um darauf gestützt die unterschiedslose Öffnung aller Autowaschanlagen ohne den Sonntagschutz gewährleistende Einschränkungen zu rechtfertigen. Damit bleibt die gesetzliche Regelung hinter dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag zurück. Es ist Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, wie er dem Schutzauftrag des Art. 109 Abs. 4 SächsVerf i. V. m. Art. 139 WRV in verfassungskonformer Weise Rechnung tragen will. Dies kann beispielsweise in der Weise erfolgen, dass ausschließlich der Betrieb bestimmter Autowaschanlagen, die den Charakter des Sonntags allenfalls geringfügig beeinträchtigen, allgemein oder auch der Betrieb von Autowaschanlagen mit höherem Störungspotential zugelassen wird – dies jedoch nur mit weiteren, den Sonntagschutz gewährleistenden Einschränkungen –, oder aber in der Weise, dass er die Gemeinden ermächtigt, entsprechend den örtlichen Gegebenheiten den sonntäglichen Betrieb von Waschanlagen ausnahmsweise zuzulassen (vgl. BayVerfGH, a. a. O., S. 12 f.).“

VerfGH Leipzig, Urteil vom 21.06.2012 – Vf. 77-II-11 A, BeckRS 2012, 52412.

Entscheidend ist somit, dass das betreffende Angebot den Sonn- und Feiertagen nicht zu sehr ein werktägliches Gepräge verleiht, was u.a. von der Größe, der konkreten Ausgestaltung als offene oder baulich geschlossene Anlage sowie der Dauer und der zeitlichen Lage des Betriebes während des Tages abhängen kann.

VerfGH Leipzig, Urteil vom 21.06.2012 – Vf. 77-II-11 A, BeckRS 2012, 52412.

Im Hinblick auf einen Automatenshop mit einer Größe von 30 m² nahm das OVG Lüneburg an, in diesem Falle sei nicht davon auszugehen,

„dass durch die eintretenden Kundenströme ein Bild ‚werktäglicher Geschäftigkeit‘ entstehe.

OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2025, 790 (793 Rn. 27).

Selbst wenn sich überdies Kunden an Sonn- und Feiertagen in größerer Anzahl und für längere Dauer im ‚Automatenshop‘ aufhielten, wäre – so das OVG Lüneburg – zu berücksichtigen,

„dass ein solcher Aufenthalt eine grundgesetzlich geschützte Gestaltung der Sonn- und Feiertagsruhe der Kunden darstellte.

OVG Lüneburg, ebenda, Rn. 27.

2. Zur konkreten Ausgestaltung im Gesetzesentwurf und deren Bewertung

Im Hinblick auf § 8b des Gesetzesentwurfes sind zwei Dinge hervorzuheben:

- Erstens beträgt die maximale Verkaufsfläche 350 m²;
- zweitens gilt diese Regelung nur für Gemeinden und Städte mit bis zu 2.500 Einwohnern.

Ausweislich der Begründung wird die Ladenöffnung dabei mit der Förderung der Markttreffs im ländlichen Raum durch das für ländliche Räume zuständige Ministerium verzahnt. Die Förderhöchstgrenzen von Mehrfunktionshäusern mit dem Schwerpunkt Nahversorgung (sog. Markttreffs) in Gemeinden betrage 2.500 Einwohner und 400 m² Verkaufsfläche.

In meiner Stellungnahme vom 12.07.2024 zur Landtags-Drucksache 20/2133 (Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 20/3459) vertrat ich bereits die Auffassung, es sei sinnvoll, eine maximale Verkaufsfläche zu normieren, um dem grundgesetzlichen Sonn- und Feiertagsverbot nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV hinreichend Rechnung zu tragen. Es ist zu begrüßen, dass der aktuelle Entwurf des Ministers für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus diesen Weg geht und eine Begrenzung der maximalen Verkaufsfläche vorsieht.

- a) Zweifel bestehen allerdings darin, ob die konkrete Begrenzung auf 350 m²-Verkaufsfläche ausreichend ist, um dem grundgesetzlich Sonn- und Feiertagsschutz hinreichend Rechnung zu tragen. Das Bayerische Ladenschlussgesetz, das seit dem 01.08.2025 in Kraft ist, sieht in Art. 2 Abs. 2 eine Begrenzung auf 150 m²-Verkaufsfläche für personallos betriebene Kleinstsupermärkte vor. Die bayerische Gesetzesbegründung erscheint überzeugend:

„Die Wettbewerbsneutralität gegenüber herkömmlichen Verkaufsstellen und auch die durch den Sonn- und Feiertagsschutz gebotene äußere Sonn- und Feiertagsruhe stellt Satz 1 dadurch sicher, dass die Größe der Verkaufsfläche dem Begriff als „Kleinstsupermärkte“ entsprechend auf bis zu 150 m² begrenzt wird. Dies beschränkt die Anziehungskraft der personallos betriebenen Kleinstsupermärkte durch das damit einhergehende verkleinerte Warensortiment auf ein vertretbares Maß und verhindert einen ausufernden Verkauf an Sonn- und Feiertagen. So ist durch die durchgehende Öffnung nur ein zu vernachlässigender Eingriff in den Wettbewerb zu verzeichnen. Auch die Störungen der äußeren Sonn- und Feiertagsruhe durch einen übermäßigen Kundenverkehr halten sich so in Grenzen, sodass eine werktägliche Geschäftigkeit vermieden wird. Die öffentliche Wahrnehmbarkeit hält sich in vertretbaren Grenzen. Eine unendliche Auswahl an verschiedensten Waren ist durch den Zweck der Privilegierung gerade nicht erforderlich. Personallos betriebene Kleinstsupermärkte sollen die Grund- und Nahversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Erzeugnissen für den täglichen Haushaltsbedarf wie Drogerie-, Hygiene- und Zubehörartikeln verbessern. Dies gelingt auch schon mit einem auf

ein Basissortiment verkleinerten Warensortiment auf einer Verkaufsfläche von bis zu 150 m².

Im Vergleich zur bisherigen Auslegungspraxis des Verkaufsstellenbegriffs (vgl. Vollzugshinweise zum „Gesetz über den Ladenschluß“ des Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales vom 27. August 2021, Az. 15/6131-1/411), wonach personallos betriebenen Kleinstsupermärkten mit einer Verkaufsfläche von bis zu 100 m² eine durchgehende werktägliche Öffnung möglich war, wird die Begrenzung der Verkaufsfläche nun um 50 % auf bis zu 150 m² erhöht. Dies wurde für notwendig gehalten, um bereits bestehende Nahversorgungskonzepte nicht auszuschließen. So lässt sich diese Größe noch mit den die Einschränkung fordernden Erwägungen in einen angemessenen Ausgleich bringen.“

Bayerische Landtagsdrucksache 195953, S. 16 https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP19/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000005000/0000005388.pdf.

- b) Bei einem genaueren Blick nicht überzeugend erscheint auch die Begrenzung auf bis zu 2.500 Einwohner. Zwar schafft dies – wie in der Gesetzesbegründung dargelegt – einen Gleichklang mit dem Förderrecht. Allerdings erscheint die Begrenzung auf 2.500 Einwohner recht willkürlich. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der Gesetzesbegründung, wonach nicht für jeden Einwohner der nächste Supermarkt ohne Weiteres erreichbar sei (S. 4 der Gesetzesbegründung). Der Gesetzesentwurf hat damit vor allen Dingen strukturschwache ländliche Regionen im Blick, wobei es allerdings eine Vielzahl von kleinen Gemeinden und Städten unter 2.500 Einwohnern in nicht strukturschwachen Regionen gibt. Nahe Kiel gibt es etwa Achterwehr, Bredenbek, Krummwisch, Ottendorf, Westensee, Neuwittenbek, Schinkel, Tüttendorf und Felm. Auf diese Gemeinden „passt“ der Gesetzeszweck nicht; sie befinden sich nicht in strukturschwachen Regionen. Es gibt hingegen eine Reihe von Gemeinden und Städten in Schleswig-Holstein mit über 2.500 Einwohnern, die sich in strukturschwachen Regionen befinden und bei denen es eher Anlass dafür gibt, personallose Kleinstsupermärkte aufzustellen.
- c) Im Hinblick auf § 8b des Gesetzesentwurfes erscheinen zwei alternative Änderungsvorschläge vorzugswürdig:

Zum einen kann man dem bayerischen Vorbild folgen und die maximale Verkaufsfläche auf 150 m² begrenzen. In diesem Falle erscheint eine Begrenzung der Einwohnerzahl auf 2.500 nicht angebracht; zum anderen erscheint es vertretbar, bei 350 m² maximaler Verkaufsfläche zu bleiben, differenziert dann aber noch weiter aus, welche Gemeinden und Städte von dieser Regelung Gebrauch machen dürfen. Denkbar erscheint es, sich hierbei an die sehr kleinteiligen Raumordnungspläne

Schleswig-Holstein zu orientieren oder eine Flexibilisierung durch Ausnahmeregelungen vorzusehen.