



Handelsverband Nord e.V. | Hopfenstr. 65 | 24103 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss
Vorsitzender Claus Christian Claussen
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per Mail: wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

Kiel, 19.01.2026

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ladenöffnungszeiten-
gesetzes (LÖffZG)
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 20/3750**

Sehr geehrte Herr Claussen,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihre Nachricht vom 18. Dezember 2026, mit welcher Sie uns die Gelegenheit geben, uns zu dem oben genannten Gesetzentwurf zu äußern.

I. Gesetzesvorhaben:

Die Landesregierung strebt mit den vorgesehenen Änderungen zum Ladenöffnungszeitengesetz eine eng eingeschränkte Sonn- und Feiertagsöffnung für „personallose Kleinstsupermärkte“ im ländlichen Raum an. Es wird das Grundbedürfnis der Bevölkerung nach ortsnahe Nahrungsmittelversorgung aufgegriffen und gleichzeitig soll eine Attraktivitätsverbesserung von Dörfern für die Einwohner oder potentielle Einwohner ermöglicht und gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land geschaffen werden. Gleichzeitig verfolgt die Landesregierung mit dem Entwurf eine Verzahnung der Ladenöffnung mit der Förderung der sogenannten Markttreffs im ländlichen Raum, ein Projekt, das die Landesregierung schon seit vielen Jahren verfolgt. Zusätzlich will man durch die Aufnahme einer Regelung für Direktvermarktungstellen landwirtschaftlicher Betriebe den Verkauf von selbst erzeugten landwirtschaftlichen Produkten in eingeschränktem Umfang zulassen und den Verkauf aus Warenautomaten ausdrücklich im LÖffZG regeln. Die weiteren Anpassungen betreffen begleitende Änderungen, Klarstellungen oder sind eher redaktioneller Art, auf die wir daher nicht näher eingehen.

Dierk Böckenholt
Hauptgeschäftsführer
Rechtsanwalt
Syndikusrechtsanwalt

Handelsverband Nord e.V.
Hopfenstraße 65
24103 Kiel
www.hvnord.de

Telefon: 0431 / 9 74 07 40
Fax: 0431 / 9 74 07 24
E-Mail: boeckenholt@hvnord.de

Unser Zeichen
Bö/HGF/Sa

Assistenz:
Angelika Sachau
Telefon: 0431 / 9 74 07 21
E-Mail: sachau@hvnord.de

Förde Sparkasse
IBAN: DE33 2105 0170 0091 0559 88
BIC: NOLADE21KIE

Kieler Volksbank eG
IBAN: DE77 2109 0007 0090 0045 07
BIC: GENODEF1KIL

Amtsgericht Kiel
VR 2162 KI
Präsident: Andreas Bartmann

II. Situation:

Besonders im Lebensmitteleinzelhandel gibt es bundesweit zunehmend Verkaufsstellen, die durch digitale Lösungen (u.a. mit einem Zugang mittels Bezahlkarte u. einem elektronischen Check-Out) personalfrei betrieben werden können.

Diese Konzepte reichen von kleinen Verkaufsboxen und -automaten über Verkaufscontainer bis hin zu mehrere Hundert Quadratmeter großen „smarten“ Supermärkten. Je nach Format und Größe werden diese beispielsweise bevorzugt in dünn besiedelten Urlaubsregionen oder ländlichen Bereichen etabliert, um eine Grundversorgung zu gewährleisten und um personalfreie Angebotsformate zu erproben.

Insbesondere mit Blick auf die Sonn- und Feiertagsöffnung gibt es inzwischen in einigen Bundesländern für personalfreie Formate privilegierte Regelungen; u.a. gibt es diese in Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Bayern und Sachsen-Anhalt.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) hat im Januar 2024 festgestellt, dass vollautomatisierte digitale Minimärkte auch ohne Personaleinsatz als Verkaufsstellen unter das damalige Hessische Ladenöffnungsgesetz fielen und an Sonn- und Feiertagen regelmäßig grundsätzlich geschlossen bleiben müssen. Im Nachgang hat die Landesregierung in Hessen dann umgehend eine Liberalisierung des Ladenöffnungsgesetzes in Hessen beschlossen, welche am 10. Juli 2024 im Gesetzblatt verkündet wurde. Danach können digitale Kleinstsupermärkte von bis zu 120 qm durchgehend, also auch sonnags öffnen, sofern diese ausschließlich Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs feilhalten und durch digitale Lösungen ohne Verkaufspersonal betrieben werden können.

Auch das Öffnungszeitengesetz in Mecklenburg-Vorpommern, welches bereits Anfang 2024 in Kraft getreten ist, beinhaltet in § 1 Abs. 3 Nr. 2 eine Ausnahmeregelung für „Kleinverkaufsstellen ohne persönlichen Kundenkontakt, die insbesondere geprägt sind von digitalem Zutritt und digitaler Bezahlung“. Es war damit das erste Landesgesetz überhaupt, dass die Sonntagsöffnung der digitalen Minimärkte explizit aufgegriffen hat.

In Sachsen-Anhalt wurde die Sonntagsöffnung für vollautomatisierte Läden zunächst durch einen Erlass des zuständigen Ministeriums vom 1. Oktober 2024 erlaubt, allerdings nur für Mitglieder einer Genossenschaft, die auch Genossenschaftsanteile erworben haben. Ende Februar 2025 hat der dortige Landtag eine erweiterte Regelung im Ladenöffnungszeitengesetz beschlossen.

Auch der Freistaat Bayern hat inzwischen ein eigenes Ladenschlussgesetz (BayLadSchlG) erhalten. Zuvor war Bayern das einzige Bundesland, das von seiner Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hatte. Es galt daher das alte Ladenschlussgesetz des Bundes. Das neue Landesgesetz sieht u. a. auch den durchgängigen Betrieb digitaler Kleinstsupermärkte (bis zu 150 qm) ohne Personal als neue Form der Nahversorgung vor.

Ein Blick in die übrigen Bundesländer zeigt, dass die Genehmigungspraxis dort aufgrund abweichender landesrechtlicher Vorgaben variiert. Im Schwerpunkt zielen die Gesetzesanpassungen auf das Lebensmittelangebot in touristischen Hotspots und unversorgten Regionen ab. Im Zuge der Diskussionen über entsprechende Regelungen kommen stets die Fragen auf, ob und ggf. wie eine entsprechende Liberalisierung eingeschränkt werden sollte, um vorhandene und gewollte Versorgungsstrukturen zu schützen oder eine unerwünschte Ausuferung zu verhindern. Auch zur Abmilderung der Eingriffe in die allgemeine Sonntagsruhe haben sich die Gesetzgeber in den vorgenannten Bundesländern neben der digitalen und personalfreien Angebotsform an Sonn- und Feiertagen zu

Einschränkungen hinsichtlich der Größe der Verkaufsfläche und bezüglich des Warenangebots entschieden.

III. Grundsätzliche Position des Handelsverband Nord

Als Einzelhandelsorganisation unterstützen wir mit Blick auf die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Branche selbstverständlich sämtliche Innovationen und Investitionen der Handelsunternehmen in Digitalisierungsprozesse. Für die Branche ist es existenziell, sich technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen nicht zu verschließen, um den Wünschen der Kundinnen und Kunden bestmöglich entsprechen zu können. Die Unternehmen brauchen eine ausreichende Freiheit, um neue, zukunftsfähige Formate zu entwickeln. Gerade personalfreie Alternativen können mit Blick auf unzureichende Beschäftigtenzahlen einen Beitrag zur Lösung von Personalengpässen darstellen.

Vor dem Hintergrund eines sich branchenübergreifend immer weiter zuspitzenden Arbeits- und Fachkräftemangels wird eine Digitalisierung der Vertriebswege zur Kompensation des zunehmenden Personalmangels an Bedeutung gewinnen.

Die rasante technische Entwicklung bei den personalfreien Vertriebssystemen darf in einer globalisierten Welt nicht ignoriert werden. Handelsunternehmen in Deutschland benötigen mit Blick auf ihre zukünftige Wettbewerbsfähigkeit praktische Erfahrungswerte im Umgang mit diesen autonomen Vertriebssystemen. Diese bieten den Unternehmen auch in mittlerer oder fernerer Zukunft die Möglichkeit, trotz Personalmangels den Verbrauchern weiterhin stationäre Angebote zu machen. Investitionen in eine damit notwendige Automatisierung der Verkaufsstellen sind beachtlich. Sie werden wirtschaftlicher, wenn die entsprechenden Einrichtungen auch sonn- und feiertags personalfrei Umsätze generieren können.

IV. Rechtliche Bewertung

Nach unserer Auffassung ist eine Ausnahme der durch den Gesetzesentwurf privilegierten Angebotsformen vom derzeit geltenden Öffnungsverbot an Sonn- und Feitagen durch den Landesgesetzgeber möglich und zulässig.

Wir lehnen uns in der Beurteilung der Regelungsbefugnis an ein Rechtsgutachten an, das unsere hessischen Kollegen im dortigen Gesetzgebungsverfahren im Bundesland Hessen eingebracht haben und welches wir bereits im Zusammenhang mit der Anhörung zum damaligen Antrag der FDP Landtagsfraktion (Drucksache 20/2133) vorgelegt haben.

Das Gutachten stützt die Rechtsauffassung, dass der Gesetzgeber hinsichtlich des Sonntagsschutzes einen beachtlichen gestalterischen Spielraum inne hat, der eine entsprechende Öffnungsregelung gestattet.

Danach ergibt sich aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie sie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Grundsatzentscheidung im Jahre 2009 herausgearbeitet hat, ein weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Es entspricht nach der Würdigung der Gutachter ständiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung, dass der Gesetzgeber aufgrund seiner Schutzverpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung (WRV) lediglich verpflichtet ist, bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagschutzes ein „**Mindestniveau**“ zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Urteil vom 01.12.2009 -1 BvR 2857/07-, Rn. 131, 149, 159, 162, juris; in der Sache ebenso BVerfG, Beschluss vom 27.10.2016 -1 BvR. 458/10-, Rn. 62, juris). Im Anschluss an die Leitentscheidung des BVerfG aus dem Jahre 2009 habe sich zwar auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit dem verfassungsrechtlichen Sonntagsschutz befasst

(vgl. BVerwGE, Urteil vom 11. November 2015 -8 CN 2/14-, BVerwGE 153,183-192, Rn. 22 ff.) und entschieden, dass die Sonn- und Feiertagsöffnung von Läden lediglich bei bestimmten Anlässen erlaubt sei. Diese sogenannte „Anlass-Rechtsprechung“ enthalte laut Gutachter allerdings keine Aussage dazu, welchen Gestaltungsspielraum Landesgesetzgeber generell hätten. Sie beziehe sich lediglich auf landesgesetzliche Regelungen, denen zufolge Sonntagsöffnungen aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen zulässig sein sollen. Eine Beschränkung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums aus anderen Motivlagen heraus lasse sich dieser Rechtsprechung nicht entnehmen. Folglich, so die Gutachter, lassen sich damit auch keine Bedenken begründen, die einen Landesgesetzgeber daran hindern würden, den Sonn- und Feiertagsschutz zugunsten von automatisierten und personallosen Verkaufsstellen einzuschränken.

Der Gesetzgeber muss sich für eine Auflockerung des Sonntagsschutzes auf **sachliche Gründe** berufen können, das **Regel-Ausnahme-Verhältnis** wahren und darf das **gebotene Mindestschutzniveau** nicht unterschreiten.

(1) Die Verbesserung der Versorgung im ländlichen Raum ist ein berechtigtes, gesetzgeberisches Ziel.

Als sachlichen Grund für eine Öffnung an Sonn- und Feiertagen personalloser Kleinstsupermärkte lässt sich auf eine Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum verweisen.

Automatisierte und personallose Verkaufsstellen sind geeignet, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und sonstigen Gütern des täglichen Bedarfs in ländlichen Regionen zu sichern oder zu erreichen. Dort können Verkaufsstellen mit Waren des täglichen Bedarfs immer seltener wirtschaftlich betrieben werden. Dies könnte sich durch automatisierte und personallose Verkaufsstellen zu Gunsten der dortigen Bevölkerung ändern. Die Verbesserung der Versorgungssituation in strukturschwachen Regionen ist unseres Erachtens ein gewichtiges Handlungsmotiv des Gesetzgebers. Im Ergebnis würden die Menschen dort nicht nur an Sonn- und Feiertagen von dem neuen Angebot profitieren, sondern auch an den Werktagen. Dem verhältnismäßig milden Eingriff in den Sonntagsschutz stünde mit dem Belang der Grundversorgung im ländlichen Raum ein sachlicher Grund von beträchtlichem Gewicht gegenüber.

Wir teilen auch die Argumentation der Landesregierung, dass entsprechende Angebote geeignet sind, die Attraktivität ländlicher Gemeinden zu verbessern und dadurch Wegzug zu vermeiden oder Zuzug neuer Einwohner zu fördern. Ein Angebot vor Ort ist ohne Frage ein starkes Argument für die Wohnortwahl.

Die Bereitstellung von automatisierten und personallosen Verkaufsstellen ist technisch aufwändig und kostenintensiv. Die Schließung an Sonn- und Feiertagen wäre aus wirtschaftlichen Gründen problematisch. Umgekehrt würde eine Öffnungsmöglichkeit solcher Verkaufseinheiten an Sonn- und Feiertagen die Wirtschaftlichkeit verbessern und damit die wünschenswerte, wohnortnahe Entstehung derartiger Verkaufsstellen im ländlichen Raum begünstigen.

(2) Die Vereinbarkeit mit dem Regel-Ausnahmeverhältnis ist gewährleistet.

Dem Regel-Ausnahme-Verhältnis für die vorgesehenen Privilegierungen vom Sonntagsöffnungsverbot wird durch starke Einschränkungen entsprochen. Die Ausnahme gilt lediglich für personallose Angebotsformen, nur in kleinen Gemeinden, für ein eingeschränktes Sortiment auf geringer Verkaufsfläche. Wer hierdurch eine rechtswidrige Störung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses sieht, müsste eher den Sonntagsverkauf in Bäckereien, Kiosken

oder Tankstellen untersagen. Die vorgesehenen Ausnahmen dürften weder mit Blick auf die jeweiligen Standortgemeinden, noch auf das ganze Land geeignet sein, eine werktägliche Prägung an Sonn- und/oder Feiertagen zu vermitteln. Der Gesamteindruck eines generell geltenden Öffnungsverbots an Sonn- und Feiertagen würde sich durch die vorgesehenen Neuregelungen kaum wahrnehmbar verändern.

(3) Das gesetzliche Mindestschutzniveau von Sonn- und Feiertagen wird beachtet.

Im Falle einer gesetzlichen Sonn- und Feiertagsöffnung zu Gunsten von automatisierten und personallosen Verkaufstellen würde unstreitig in den Schutzbereich des grundgesetzlichen Sonn- und Feiertagschutzes eingegriffen werden. Da diese Verkaufsstellen ohne Personal betrieben werden, ist allerdings der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kein Argument gegen eine entsprechende Sonderöffnung in diesem Sinne.

Auch die freie Ausübung der Religion oder das Recht auf Erholung wird zumindest dann nicht rechtswidrig verletzt, wenn die mögliche Störung durch die personalfreie Vertriebsform, die Einschränkung des Sortiments, die Beschränkung der Verkaufsfläche und die Einschränkung möglicher Standortgemeinden wie vorliegend auf ein vertretbares Mindestschutzniveau reduziert wird.

Für die rechtliche Bewertung darf zudem nicht außer Acht gelassen werden, dass beschränkte Öffnungszeiten grundsätzlich einen unmittelbaren Eingriff in die ebenfalls vom Grundgesetz geschützte Berufs- und Berufsausübungsfreiheit der Gewerbetreibenden darstellen. Über eine notwendige Rechtsgüterabwägung wirkt dies zu Gunsten der avisierten Ausnahmeregelungen.

V. Anmerkungen zu einzelnen Neuregelungen des Entwurfs:

Mit **§ 8a** werden Regelungen für Warenautomaten in das Gesetz aufgenommen, die wir auch in Abgrenzung bzw. Ergänzung zu den Kleinstsupermärkten und Direktvermarktungsstellen der §§ 8b und 8c begrüßen.

§ 8b regelt personallose Kleinstsupermärkte. Wir begrüßen es außerordentlich, dass entgegen des vorherigen Entwurfs nicht mehr auf den Digitalisierungsgrad der jeweiligen Verkaufsstellen abgestellt wird, sondern entsprechend unserer Anregung im Rahmen der Verbändeanhörung nunmehr die Personalfreiheit ausschlaggebend für die Privilegierung der Öffnung an Sonn- und Feiertagen ist.

Mit den Werten zur Begrenzung der Verkaufsfläche und der Einwohnerzahl zugelassener Standortgemeinden orientiert sich der Gesetzentwurf an den Werten, die sich vergleichbar aus dem Programm zur Förderung der sogenannten Markttreffs ergeben - Werte also, die sich aus bisherigem Regierungshandeln ableiten lassen.

Wir regen allerdings an, auch kleine Ortsteile bei schlechter Grundversorgung und größerer Entfernung zur Hauptgemeinde in § 8b einzubeziehen.

Nach der vorliegenden Formulierung wären personallose Kleinstsupermärkte in Ortsteilen von Gemeinden größer 2.500 Einwohner allerdings auch dann ausgeschlossen, wenn zwischen diesen und der jeweiligen Hauptgemeinde eine größere Entfernung besteht. Wir regen daher an, die Formulierung insoweit noch einmal zu überprüfen. Auch in kleinen Ortsteilen sollte eine nahe Grundversorgung möglich sein, wenn diese durch eine zu große Entfernung zur Hauptgemeinde nicht gegeben ist.

Dass aus rechtlichen Erwägungen die Öffnungsprivilegierung auf das Supermarktsortiment, und damit maßgeblich auf die Grundversorgung beschränkt wird, ist ebenso nachvollziehbar, wie eine Flächenbegrenzung. Diesen Weg sind auch andere Bundesländer gegangen.

Natürlich gibt es seitens möglicher Anbieter auch weitreichendere Vorstellungen. Mit Blick auf die notwendige Abwägung aller Rechte und Interessen durch den Gesetzgeber überwiegt u.E. aber das Argument der Rechtssicherheit einer Regelung. Schließlich folgen einer solchen Regelung im Idealfall auch Investitionen von Unternehmen, die ein entsprechendes Angebot im ländlichen Raum platzieren. Es geht also auch darum, dieses gewünschte Engagement von Unternehmen abzusichern. In Verbindung mit der von uns im Rahmen der Verbändeanhörung vorgeschlagenen Evaluierung, die dankenswerterweise in § 15 aufgenommen wurde, sehen wir eine gute Möglichkeit, die Neuregelungen und ihre einzelnen Beschränkungen bezüglich ihrer Wirkung noch einmal zu überprüfen.

Wir regen an, die Formulierung des § 8b S. 3 noch einmal zu überarbeiten.

§ 8b S. 3 lautet:

„Verkaushandlungen nach Satz 1 sind insbesondere die Verkaufstätigkeit, das Auffüllen mit Ware oder die regelmäßige Reinigung.“

Ohne die Begründung des Gesetzentwurfs wird aus unserer Sicht nicht hinreichend klar worauf sich Satz 3 konkret bezieht und, ob Satz 3 zulässige oder untersagte Arbeiten an Sonntagen definiert. Satz 1 beschreibt keine „Verkaufshandlungen“. Laut Begründung soll Satz 3 die Formulierung „zum Zwecke des Verkaufs“ aus Satz 1 konkretisieren, also anwesenheitserforderliche Tätigkeiten beschreiben, die untersagt sein sollen. Um ein irrtümliches Verständnis zu vermeiden könnte Satz 3 wie folgt lauten:

„Unzulässig nach Satz 1 sind insbesondere Anwesenheiten von Personen für die Verkaufstätigkeit, das Auffüllen mit Ware oder die regelmäßige Reinigung.“

Vor dem Hintergrund des Bestandsschutzes halten wir die Regelung aus § 8b S. 4 des Gesetzentwurfs für richtig und interessengerecht.

Fazit:

Der Handelsverband Nord unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen des LöffZG Schleswig-Holstein.

Für Fragen oder einen erweiterten Austausch stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. D. Böckenholt
Hauptgeschäftsführer