



Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Wirtschafts- und Digitalisierungsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
z. Hd. Herrn Claus Christian Claussen

Datum:
Bearbeitung:
Telefon:
E-Mail:

23. Januar 2026
Prof. Dr. Utz Schliesky
+49(431) 988-1010
uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

- per E-Mail: wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de -

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ladenöffnungszeitengesetzes

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem oben genannten Gesetzesentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in die Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Geschäftsführender Vorstand



Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ladenöffnungszeitengesetzes

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2025 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum oben genannten Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

Nachdem zwei Oberverwaltungsgerichte kürzlich entschieden haben, dass Warenautomaten unabhängig von ihrer Größe und Anzahl nicht mehr vom Anwendungsbereich des Ladenöffnungszeitengesetzes (LÖffZG) erfasst sind,¹ hat sich die schleswig-holsteinische Landesregierung in der Verantwortung gesehen, durch eine gesetzliche Änderung des LÖffZG den Verkauf von Warenautomaten an Sonn- und Feiertagen zu beschränken. Bei personallosen Kleinstsupermärkten ist man dagegen andersherum vorgegangen: Während nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung digitale Supermärkte dem LÖffZG unterfallen,² sollen sie in Schleswig-Holstein nun in Gemeinden und Städten mit bis zu 2.500 Einwohnern auch während der Ladenschlusszeiten öffnen dürfen. Ziel der Gesetzesänderung sei es, „das Grundbedürfnis der Bevölkerung nach ortsnaher Versorgung aufzugreifen und damit insgesamt einen Anker für eine Attraktivität der Gemeinden und auch kleine Städte zu schaffen oder aufrechtzuhalten.“ Dabei ist Schleswig-Holstein nicht das erste

¹ OVG Münster, Beschl. v. 12.2.2025 – 4 B 976/24, KommJur 2025, 227; OVG Lüneburg, Beschl. v. 13.3.2025 – 7 ME 7/25, NVwZ-RR 2025, 790.

² VG Hamburg, Beschl. v. 3.11.2023 – 7 E 3608/23, KommJur 2024, 16; VGH Kassel, Beschl. v. 22.12.2023 – 8 B 77/22, NVwZ 2024, 440.



Bundesland, das klarstellende Regelungen zu vollautomatisierten Einzelhandelskonzepten schafft. Schon zuvor haben Mecklenburg-Vorpommern³, Sachsen-Anhalt⁴, Hessen⁵ und Bayern⁶ wegen des legislatorischen Handlungsdrucks entsprechende Änderungen ihrer Ladenöffnungszeitengesetze vorgenommen. Gleichwohl muss sich die Regulierung innerhalb des LÖffZG stets in dem vom Grundgesetz gesteckten Rahmen bewegen und damit nicht nur dem Sonn- und Feiertagsschutz nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV, sondern auch den beruflichen Interessen der Betreiber (Art. 12 Abs. 1 GG) Rechnung tragen. Vor diesem Hintergrund ist die hier zu behandelnde Novellierung des LÖffZG unseres Erachtens **verfassungsrechtlichen Bedenken** ausgesetzt:

1. **Zum verfassungsrechtlichen Rahmen:** Das Verbot der Ladenöffnung an Sonn- und Feiertagen geht auf die durch Art. 140 GG in das Grundgesetz inkorporierte Regelung des Art. 139 WRV zurück, wonach der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der **Arbeitsruhe** und der **seelischen Erhebung** gesetzlich geschützt bleiben. Art. 139 WRV enthält damit einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Ruhe und werktäglicher Beschäftigung statuiert.⁷ Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe sind nur zur Wahrung **höher- oder gleichwertiger Rechtsgüter**⁸ respektive bei einem dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrund möglich⁹. Stets aber muss ein hinreichendes Niveau des Sonn- und Feiertagsschutzes gewahrt bleiben.¹⁰ Bestimmungen zu Ladenöffnungszeiten stellen jedoch in aller Regel

³ § 1 Abs. 3 Nr. 2 ÖffZG M-V.

⁴ § 5a LöffZeitG LSA.

⁵ § 4 Abs. 1 Nr. 3 HLöG.

⁶ Art. 2 Abs. 2 BayLadSchlG.

⁷ BVerfGE 125, 39 (85).

⁸ BVerfGE 125, 39 (85).

⁹ BVerfGE 125, 39 (87).

¹⁰ BVerfGE 111, 10 (52).



auch Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit der Betreiber (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie in die allgemeine Handlungsfreiheit potenzieller Kunden (Art. 2 Abs. 1 GG) dar, weshalb sie einer entsprechenden **verfassungsrechtlichen Rechtfertigung** bedürfen. Insbesondere ist es dem Gesetzgeber nicht gestattet, verschiedene Einzelhandelskonzepte beliebig und willkürlich dem Anwendungsbereich des Ladenöffnungszeitengesetzes zu unterwerfen. Entscheidend ist, ob die entsprechende Beschäftigung als typisch werktätlich wahrgenommen wird und daher geeignet ist, den Charakter der Sonn- und Feiertage als für alle verbindliche Ruhetage zu beeinträchtigen.¹¹

2. **Zu § 8b LÖffZG-E (personallose Kleinstsupermärkte):** Gem. § 8b S. 1 LÖffZG-E dürfen nun abweichend von § 3 Abs. 2 LÖffZG 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. Diese Regelung bedeutet also im Umkehrschluss, dass digitale Kleinstsupermärkte generell als Verkaufsstellen i.S.d. § 2 Abs. 1 LÖffZG einzuordnen sind und damit vorbehaltlich einer Ausnahme dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen. Für Kleinstsupermärkte mit einer Verkaufsfläche von über 350 Quadratmetern und/oder in Gemeinden und Städten mit über 2.500 Einwohnern gilt die Ausnahme des § 8b S. 1 LÖffZG-E indes nicht mit der Folge, dass der Verkauf von Waren während der Ladenschlusszeiten grundsätzlich untersagt ist. Diese Regelung sei laut Gesetzesbegründung auch zulässig, weil selbst dann, wenn eine gesetzliche Klarstellung fehle, personallose Kleinstsupermärkte dem Anwendungsbereich des LÖffZG unterworfen seien bzw. deren Öffnung dem Wesen der Sonn- und

¹¹ BVerwG, Urt. vom 25.8.1992 – 1 C 38/90, NVwZ 1993, 182 (184).



Feiertage widerspräche (§ 3 Abs. 2 SFTG).¹² Ganz grundsätzlich sind die Ladenschlussgesetze – entgegen der neuen Rechtsprechung – nach den oben genannten Maßstäben jedoch im Wege verfassungskonformer Auslegung so zu lesen, dass digitale Supermärkte aus dem Verkaufsstellenbegriff herausfallen, sofern von ihnen keine Wirkung ausgeht, die den Sonn- und Feiertagen ihren Charakter als allgemein verbindliche Ruhetage nimmt. Ob dies der Fall ist, ergibt sich aus einer **Gesamtschau der jeweiligen Umstände**, wobei neben den durch den Betrieb der Supermärkte ausgelösten Kunden- und Verkehrsströmen insbesondere die Lage sowie die Größe des Marktes ausschlaggebend sind. Digitale Supermärkte können dementsprechend durch den Gesetzgeber nur insoweit dem Anwendungsbereich des LöffZG unterworfen werden, als sie auch ohne Gesetzesänderung dem LöffZG unterworfen gewesen wären bzw. deren Öffnung dem Wesen der Sonn- und Feiertage widerspräche. Insofern ist zumindest die hier vorgenommene Begrenzung auf personallose Kleinstsupermärkte mit einer Verkaufsfläche von bis zu 350 Quadratmetern gerechtfertigt, da mit zunehmender Größe des Supermarktes auch ein zunehmender Kunden- und Verkehrsstrom zu erwarten ist, der eine werktagstypische Betriebsamkeit und Hektik¹³ auslöst. Die Begrenzung auf Gemeinden und Städten mit bis zu 2.500 Einwohnern ist demgegenüber vor allem in Bezug auf **die Berufsfreiheit der Automatenbetreiber** bedenklich, denn sie knüpft nicht an die tatsächlichen Auswirkungen des Betriebes an, sondern allein an die Einwohnerzahl der jeweiligen Stadt oder Gemeinde. Diese stellt jedoch kein geeignetes Differenzierungskriterium dar, um eine Beeinträchtigung des Sonn- und Feiertagsschutzes zu begründen. Unabhängig von der Gemeindegröße

¹² Vgl. auch VG Hamburg, Beschl. v. 3.11.2023 – 7 E 3608/23, KommJur 2024, 16; VGH Kassel, Beschl. v. 22.12.2023 – 8 B 77/22, NVwZ 2024, 440.

¹³ Kilic/Schuldt, NVwZ 2024, 891 (895).



entfalten digitale Kleinssupermärkte regelmäßig dieselbe Betriebsweise und Nutzungsintensität. Die pauschale Ungleichbehandlung führt daher zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit, ohne dass hierfür ein sachlich tragfähiger Grund besteht.

Die Zweckrichtung des LÖffZG, namentlich der Schutz der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung, hat es zwar nicht erforderlich gemacht, personallose Kleinstsupermärkte (bis zu einer bestimmten Größe) in die gesetzliche Regelung einzubeziehen; eine Ladenschlussregelung, die die Verkaufsstellen ohne Angestellte von der Beachtung der Ladenschlusszeiten suspendiert, führt jedoch zu einer **wettbewerbsmäßigen Benachteiligung** der Betreiber von Verkaufsstellen mit Angestellten¹⁴. Würde das Ladenschlussrecht nur für Verkaufsstellen gelten, in denen Arbeitnehmer beschäftigt werden, hätten die benannten digitalen Einzelhandelskonzepte insoweit einen Wettbewerbsvorteil, als sie für den geschäftlichen Verkehr mit den Kunden auch während der Zeit geöffnet sein dürften, in denen Verkaufsstellen, die Arbeitnehmer einsetzen, geschlossen sein müssten.¹⁵ Das mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verfolgte Ziel, „das Grundbedürfnis der Bevölkerung nach ortsnaher Versorgung aufzugreifen und damit insgesamt einen Anker für eine Attraktivität der Gemeinden und auch kleine Städte zu schaffen oder aufrechtzuhalten“, reicht für eine Rechtfertigung des Eingriffs in die Wettbewerbsfreiheit der Betreiber insoweit nicht aus. Alternativ besteht einzig die Möglichkeit, auch Kleinstsupermärkte mit Personal in die Ausnahmegesetzgebung einzubeziehen, soweit dies – je nach konkreter Ausgestaltung – mit dem Sonn- und Feiertagsschutz vereinbar ist.

- 3. Zu § 8a LÖffZG-E (Warenautomaten):** Genauso wie § 8b LÖffZG-E bei den personallosen Kleinstsupermärkten schafft § 8a Abs. 1 LÖffZG-E nun eine

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 23.3. 1982 – 1 C 157/79, NJW 1982, 2513 (2515).

¹⁵ BVerfGE 111, 10 (32 f.).



entsprechende Regelung zu Warenautomaten und ordnet sie ebenfalls, unabhängig von der Größe oder Anzahl, generell als Verkaufsstelle i.S.d. § 2 Abs. 1 LÖffZG ein und schafft für bestimmte Warenautomaten eine Ausnahme. So dürfen abweichend von § 3 Abs. 2 LÖffZG einzelne oder eine Gruppe von Warenautomaten mit einem Volumen von **bis zu sieben Kubikmetern** auch während der Ladenschlusszeiten Waren feilhalten. Für Warenautomaten mit einem Volumen über sieben Kubikmeter und für sog. Automatenshops gilt die Ausnahme des § 8a Abs. 1 LÖffZG-E indes nicht mit der Folge, dass der Verkauf von Waren während der Ladenschlusszeiten grundsätzlich untersagt ist. Für diesen Fall sieht Abs. 2 zwar nun vor, dass Warenautomaten, die die Volumengrenze des Abs. 1 übersteigen, gleichwohl auch an Sonn- und Feiertagen Waren verkaufen dürfen, sofern sie die Vorgaben des § 8b LÖffZG-E für personallose Kleinstsupermärkte einhalten. Damit sind die Standorte dieser Automaten jedoch auch auf **Gemeinden und Städte mit bis zu 2.500 Einwohnern** begrenzt, so dass Warenautomaten mit einem Volumen über sieben Kubikmetern in größeren Städten während der Ladenschlusszeiten geschlossen sein müssen. Diese Regelung sei laut Gesetzesbegründung indes zulässig, weil selbst dann, wenn der Anwendungsbereich des LÖffZG nicht eröffnet sei, der Betrieb eines Warenautomats oder eines Automatenkiosks gleichwohl gegen den einfachgesetzlichen Sonn- und Feiertagsschutz aus § 3 Abs. 2 SFTG verstoßen würde, wonach öffentlich bemerkbare Handlungen, die dem Wesen der Sonn- und Feiertage widersprechen, verboten seien. Maßgeblich ist hier jedoch, ob der Betrieb entsprechender Automaten eine **bemerkbare werktägliche Geschäftstätigkeit** nach sich zieht, die nach Art und Umfang geeignet ist, das allgemeine Verkehrsaufkommen, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel sowie



den allgemeinen Gesamteindruck des Tagesablaufs spürbar zu beeinflussen.¹⁶ Unter diesen Gesichtspunkten geraten Warenautomaten und Automatenshops, insbesondere auch mit einem Volumen über sieben Kubikmetern und in größeren Städten, **nicht in Konflikt mit den Regeln über den Sonn- und Feiertagsschutz**. Insbesondere sind größere Warenautomaten und Automatenkioske mit klassischen Supermärkten nicht vergleichbar. Von dem Betrieb dieser Automaten geht typischerweise keine relevante werktagstypische Betriebsamkeit und Hektik¹⁷ aus, wie es bei Supermärkten der Fall ist. So fehlt es schon an einer dem Supermarkt äquivalenten Warenauswahl, und nach allgemeiner Lebenserfahrung ist bei Automatenshops nicht mit derartigen Kundenströmen zu rechnen, die zusammen mit einem erhöhten Verkehrsaufkommen eine werktägliche Geschäfts- und Betriebstätigkeit auslösen.¹⁸ Darüber hinaus kann auch das Argument in der Gesetzesbegründung, größere Warenautomaten oder Automatenshops wären mit personallosen Kleinstsupermärkten vergleichbar, nicht überzeugen, da – wie oben bereits ausgeführt – die Größe der Gemeinde oder der Stadt auch in diesem Fall kein taugliches Differenzierungskriterium darstellt. Werden Warenautomaten ab einem bestimmten Volumen in größeren Städten und Gemeinden nun – wie hier – gleichwohl ohne Ausnahmeregelung dem Anwendungsbereich des LÖffZG unterworfen, begegnet dies insbesondere im Hinblick auf die Berufsausübungsfreiheit der Betreiber nach Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlichen Bedenken.

- 4. Zusammenfassung:** Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass die mit § 8a und § 8b LÖffZG-E bemühten „Klarstellungen“ zur rechtlichen Behandlung von Warenautomaten und digitalen Supermärkten im LÖffZG aus

¹⁶ Roth, NordÖR 2025, 597 (602).

¹⁷ Kilic/Schuldt, NVwZ 2024, 891 (895).

¹⁸ Roth, NordÖR 2025, 597 (602).



verfassungsrechtlicher Sicht einigen Zweifeln ausgesetzt sind und daher noch einmal einer Überprüfung und ggf. einer Korrektur bedürfen.

Kiel, den 23.01.2026

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

Alexander Nicolas Bock

Geschäftsführender Wiss. Mitarbeiter