

30.04.2025

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)

A Problem

Das Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW) vom 21. November 2006 (GV. NRW. S. 516), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2018 (GV. NRW. S. 172), regelt die Rahmenbedingungen für flexible Öffnungs- und Verkaufszeiten. Nach dem nordrhein-westfälischen Ladenöffnungsgesetz müssen „Verkaufsstellen“ grundsätzlich an Sonn- und Feiertagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kundinnen und Kunden geschlossen sein. Dies entspricht dem Zweck, den Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu schützen.

Das Ladenöffnungsgesetz muss innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen dem gesellschaftlichen Wandel sowie einer sich fortentwickelnden Rechtsprechung Rechnung tragen. Sowohl die Wirtschaft wie auch die Bürgerinnen und Bürger benötigen einen zeitgemäßen, verlässlichen und handhabbaren Rechtsrahmen, insbesondere im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Schutz des Sonntags.

Vollautomatisierte Verkaufsstellen ohne Verkaufspersonal sind zwar Verkaufsstellen im Sinne des Ladenöffnungsgesetzes. Die Anwendung des Ladenöffnungsgesetzes auf solche vollautomatisierten Verkaufsstellen bis zu einer bestimmten Größe entspricht allerdings nicht dessen Schutzrichtung.

B Lösung

Vollautomatisierte Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche von bis zu 120 Quadratmetern, die ausschließlich Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs anbieten und durch digitale Lösungen ohne Verkaufspersonal betrieben werden, werden aus dem Geltungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes entlassen.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Keine.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)

Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW)

Artikel 1

Das Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW) vom 21. November 2006 (GV. NRW. S. 516), das zuletzt durch Gesetz vom 22. März 2018 (GV. NRW. S. 172) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird durch den folgenden § 2 ersetzt:

„§ 2 Geltungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen.

(2) Vom Geltungsbereich ausgenommen sind vollautomatisierte Verkaufsstellen mit einer Verkaufsfläche von bis zu 120 Quadratmetern, die ausschließlich Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs anbieten und durch digitale Lösungen ohne Verkaufspersonal betrieben werden.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

§ 2 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen.

Begründung

Allgemeiner Teil

Das Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz - LÖG NRW) vom 21. November 2006 (GV. NRW. S. 516), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2018 (GV. NRW. S. 172), regelt die Rahmenbedingungen für flexible Öffnungs- und Verkaufszeiten. Seit seinem Inkrafttreten ist es einem gesellschaftlichen Wandel und einer sich fortentwickelnden Rechtsprechung ausgesetzt. Eine starke Veränderungskraft ist insbesondere im Wandel von einer analogen zu einer digitalen Gesellschaft zu sehen. Die fortschreitende Digitalisierung führt zu einer allgemein geänderten sozialen Wirklichkeit. Umso mehr sollen technische Entwicklungen, gerade auch eine digitale Nahversorgung, in den Blick genommen werden, die positive Auswirkungen im Umgang mit gesellschaftlichen Herausforderungen bewirken können. Damit gehen vielfältige und sich deutlich verändernde Erwartungshaltungen einher, die gerade auch in Bezug auf das Ladenöffnungsrecht gesehen werden müssen. Zugleich soll sich ändernden Versorgungsbedürfnissen und dem rechtlich unabdingbaren Schutz der Sonn- und Feiertage ausgleichend Rechnung getragen werden. Dazu wird für vollautomatisierte Verkaufsstellen bis zu einer bestimmten Größe, die an Sonn- und Feiertagen ohne den Einsatz von Personal auskommen, ein verlässlicher und handhabbarer Rechtsrahmen geschaffen, indem diese vom Geltungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes ausgenommen werden.

Die Frage nach der gesetzlichen Gestattung zur Öffnung vollautomatisierter Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen stellt sich bundesweit. Bisher existieren jedoch nur in zwei Bundesländern, namentlich Mecklenburg-Vorpommern und Hessen, entsprechende normative Ausgestaltungen.¹

Der Gesetzgeber ist gemäß Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 139 WRV verpflichtet, den Sonn- und Feiertagsschutz entsprechend auszugestalten. Die Grenzen dieses Gestaltungsspielraumes bildet das verfassungsrechtlich geforderte Mindestmaß des Sonntagsschutzes. Um dieses Mindestmaß zu wahren, muss der Gesetzgeber die Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe als Regel festsetzen.² Die Schutzpflicht aus Artikel 4 Absatz 1 und 2 GG wird konkretisiert und das Sozialstaatsprinzip umgesetzt, indem jeder Person regelmäßig Ruhetage garantiert werden. Von Bedeutung ist, dass die Bürgerinnen und Bürger sich an Sonn- und Feiertagen von der beruflichen Tätigkeit erholen und somit das unternehmen können, was sie individuell für die Verwirklichung ihrer persönlichen Ziele und als Ausgleich für den Alltag als wichtig ansehen. Ausnahmen davon dürfen nur vorgesehen werden, wenn dadurch gleich- oder höherrangige Rechtsgüter gewahrt werden (Regel-Ausnahme-Verhältnis).³ Der Gesetzgeber kann bei dem Ausgleich gegenläufiger Schutzgüter im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf eine geänderte soziale Wirklichkeit Rücksicht nehmen. Allerdings führt der Schutz der Verwirklichung von Freizeitwünschen der Bürger insoweit zu einem Konflikt, als diese auf die Bereitstellung von Leistungen angewiesen sind, die den Arbeitseinsatz der Anbieter solcher Leistungen erfordern.⁴

Auf dieser Grundlage ergibt sich, dass gesetzliche Schutzkonzepte für die Gewährleistung der Sonn- und Feiertagsruhe erkennbar diese Tage als solche der Arbeitsruhe zur Regel erheben müssen. Hinsichtlich der hier in Rede stehenden Ausnahmegesetzgebung aus dem Geltungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen bedeutet dies, dass die Ausnahme eines dem Sonntagsschutz gerecht werdenden Sachgrundes bedarf. Der

¹ Vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 2 ÖffZG M-V; § 4 Abs. 1 Nr.3 HLöG.

² Vgl. BVerfGE 87, 363, 393; vgl. BVerfGE 111, 10, 50.

³ Vgl. BVerfGE 87, 363, 393; vgl. BVerfGE 111, 10, 53.

⁴ Vgl. BVerfGE 125, 39, 86 (01.12.2009 - 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07).

Sachgrund besteht in der Umsetzung veränderter Lebenswirklichkeiten der Bevölkerung. Es wird zunehmend normaler, Einkäufe digital abzuwickeln, sei es online oder durch bargeldlose Zahlung in Supermärkten. Diesem Umstand trägt die Ausnahme aus dem Geltungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes Rechnung: Es ist nicht erforderlich, Verkaufsstellen, die rein digital abgewickelt werden, nicht an Sonntag- und Feiertagen zu öffnen. Es werden keine schutzrelevanten Belange, welche das Ladenöffnungsgesetz verfolgt, berührt. Weder wird der Sonntag als Tag der seelischen Erhebung gestört. Noch verursacht der Besuch einer vollautomatisierten Verkaufsstelle eine der Schutzrichtung des Ladenöffnungsgesetzes entgegenstehende Wirkung in Bezug auf den Arbeitsschutz.

Besonderer Teil

Anders als in Hessen, wo das Ladenöffnungsrecht für digitale Kleinstsupermärkte gilt, diese aber von den Öffnungsverboten ausnimmt, nimmt die Regelung des § 2 Abs. 2 LÖG NRW wie in Mecklenburg-Vorpommern vollautomatische Verkaufsstellen unter bestimmten Bedingungen vom Geltungsbereich des Gesetzes aus. Infolgedessen unterfallen diese nicht dem Ladenöffnungsrecht, sondern allein dem Sonn- und Feiertagsrecht.

Schon entstehungsrechtlich ist eine entsprechende Regelung längst überfällig.⁵ Bis zur Änderung des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 war das Recht des Ladenschlusses Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG a. F. Der Bund hatte durch Erlass des Gesetzes über den Ladenschluss (LadSchlG) vom 28.11.1956⁶ von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. In § 3 LadSchlG in der bis zum 31.05.2003 gültigen Fassung (LadSchlG a. F.) waren die Ladenschlusszeiten für Verkaufsstellen geregelt. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 LadSchlG a. F. waren Verkaufsstellen u. a. Ladengeschäfte aller Art, Apotheken, Tankstellen, Warenautomaten und Bahnhofsverkaufsstellen. Nach Nr. 2 waren Verkaufsstellen auch sonstige Verkaufsstände und -buden, Kioske, Basare und ähnliche Einrichtungen, falls in ihnen ebenfalls von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann feilgehalten werden. Mit dem Ladenschlussgesetz verfolgte der historische Bundesgesetzgeber den Zweck, am Sonn- oder Feiertag unmittelbar in die Geschäftstätigkeit eingebundene Arbeitnehmer zu schützen. Diese würden – so die einleuchtende Begründung – durch den Einkaufsvorgang eines Dritten zu einer eigenen Werkstätigkeit gleichsam gezwungen und letztlich so in ihrer verfassungsrechtlich nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV geschützten Sonntagsruhe gestört. Dieser Logik folgend hatte aber der Bundesgesetzgeber die klassischen Warenautomaten bereits im Jahre 2003 von den Regelungen zum Ladenschluss ausgenommen, da für ihre Erfassung in den Sonn- und Feiertagsregelungen aus arbeitsrechtlicher Sicht keine Notwendigkeit mehr bestand.⁷ Von Anfang an zählten Warenautomaten weder zu den "Ladengeschäften aller Art" noch zu den sonstigen Verkaufsständen und ähnlichen Einrichtungen, sondern waren einer besonderen Regelung unterworfen.⁸

Nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das Ladenöffnungsgesetz NRW erlassen. An der bisherigen Herausnahme der Warenautomaten aus dem Geltungsbereich der Ladenschluss-Regelungen wollte er nichts ändern – und hat auch tatsächlich nichts geändert. Dem Landesgesetzgeber ging es vielmehr darum, den

⁵ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 12.02.2025 - 4 B 976/24.

⁶ BGBl. I S. 875.

⁷ Vgl. BT-Drs. 15/396, S. 7.

⁸ Vgl. BR-Drs. 310/54, S. 3 des Entwurfs sowie S. 17 der Begründung; BT-Drs. 2/1461, S. 2; BT-Drs. 2/2810, S. 4 und 9; Stober, Ladenschlußgesetz, 2. Aufl. 1988, Einführung Rn. 2 f., § 7 Rn. 1; siehe noch zum alten Recht Hieronymus, NJW 1951, 825 f.; Vgl. Kilic/Schuldt, NVwZ 2024, 891 (892 f.).

Handlungsspielraum der Unternehmer zu erweitern. Keinesfalls wollte er in Nordrhein-Westfalen hinter den Stand zurückfallen, den das Ladenschlussgesetz zuvor erreicht hatte.⁹

Die Begriffsbestimmung der „vollautomatisierten Verkaufsstellen“ bezieht sich auf Verkaufsstellen, die permanent und dauerhaft vollautomatisiert betrieben werden. Die Vollautomatisierung wird dabei grundsätzlich durch digitale Prozesse für den Zugang der Kundinnen und Kunden, die Abrechnung und die Bezahlung von Waren ermöglicht. In den vom Anwendungsbereich des Ladenöffnungsgesetz ausgenommenen „vollautomatisierten Verkaufsstellen“ darf zu keiner Zeit eine Beschäftigung zum Verkauf erfolgen. Dies bezieht auch den Umstand mit ein, dass Personal an Sonn- und Feiertagen insbesondere nicht zum Auffüllen des Sortiments in der Verkaufsstelle, beschäftigt werden darf. Ein Auffüllen des Sortiments muss an Werktagen erfolgen. Dies bedeutet für den Sonn- und Feiertagsbetrieb, dass ausverkaufte Artikel auch erst am nächsten Werktag wieder aufgefüllt werden können.

Seine rechtlichen Grenzen findet der Einsatz des genannten Geschäftsmodells jedenfalls in den Regelungen des Gesetzes über Sonn- und Feiertage des Landes sowie des verfassungsrechtlichen Sonntagsschutzes.

Der Schutz der Sonn- und Feiertage wird in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV verfassungsrechtlich garantiert. An Sonn- und Feiertagen soll grundsätzlich die Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit, insbesondere der Verrichtung abhängiger Arbeit, ruhen, damit der Einzelne diese Tage allein oder in Gemeinschaft mit anderen ungehindert von werktäglichen Verpflichtungen und Beanspruchungen nutzen kann. Geschützt ist damit der allgemein wahrnehmbare Charakter des Tages, dass es sich grundsätzlich um einen für alle verbindlichen Tag der Arbeitsruhe handelt. Die gemeinsame Gestaltung der Zeit der Arbeitsruhe und seelischen Erhebung, die in der sozialen Wirklichkeit seit jeher insbesondere auch im Freundeskreis, einem aktiven Vereinsleben und in der Familie stattfindet, ist insoweit nur dann planbar und möglich, wenn ein zeitlicher Gleichklang und Rhythmus, also eine Synchronität, sichergestellt ist.

Die Art und das Ausmaß des Sonn- und Feiertagsschutzes bedürfen aber einer gesetzlichen Ausgestaltung. Der Gesetzgeber darf in seinen Regelungen auch andere Belange als den Schutz der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zur Geltung bringen. Hierfür besteht eine weite Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (sog. Einschätzungsprärogative). Ihm ist deshalb ein Ausgleich zwischen Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 139 WRV einerseits und Art. 12 Abs. 1 GG, aber auch Art. 2 Abs. 1 GG andererseits aufzugeben.¹⁰ Unantastbar bleibt gleichwohl der Kernbestand an Sonn- und Feiertagsruhe.¹¹

Die Ausnahme von „vollautomatisierten Verkaufsstellen“ aus dem Geltungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes Nordrhein-Westfalens erfolgt im Interesse der Verwirklichung des Schutzzwecks von Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 139 WRV und begegnet mithin keinerlei verfassungsrechtlicher Bedenken.¹² Der Kernbestand der Sonn- und Feiertagsruhe bleibt durch das Konzept der vollautomatisierten Verkaufsstellen gewahrt.

Der Gesetzgeber kann im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf eine geänderte soziale Wirklichkeit, und zwar insbesondere auf Veränderungen im Freizeitverhalten, Rücksicht nehmen. Der Schutz der Verwirklichung von Freizeitwünschen der Bürger führt insoweit zu einem

⁹ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 12.02.2025 – 4 B 976/24; Vgl. NVwZ 2024, 440, 442.

¹⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 09.06.2004 – 1 BvR 636/02, BVerfGE 111, 10, 50.

¹¹ Vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 18.09.1995 – 1 BvR 1456/95, NJW 1995, S. 3378 (3379).

¹² Vgl. BVerfG, Urteil vom 09.06.2004 – 1 BvR 636/02, BVerfGE 111, 10, 50; Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 - 1 BvR 2857/07 -, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 152 ff., 165.

Konflikt, als diese auf die Bereitstellung von Leistungen angewiesen sind, die ihrerseits den Arbeitseinsatz der Anbieter solcher Leistungen erfordern. Die Arbeit in Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen kann insoweit der Freizeitgestaltung der nicht arbeitenden Bevölkerung dienen. Dies beeinträchtigt aber die dort Beschäftigten in ihrer Gestaltung des Sonn- und Feiertags. Bei vollautomatischen Verkaufsstellen fehlt es jedoch gerade am Verkaufspersonal, das vor (Über-)Beanspruchung an Sonn- und Feiertagen geschützt werden müsste. Insofern kann der Aspekt der Arbeitsruhe bei der verfassungsrechtlichen Bewertung keine Rolle mehr spielen.

Dies gilt allerdings nur dann, wenn sichergestellt ist, dass sonstiges Personal nicht anstelle von Verkaufspersonal eingesetzt wird. Als unproblematisch erweist sich insoweit der Einsatz von Sicherheitspersonal, das auch zu sonn- und feiertäglichen Schließzeiten von herkömmlichen Verkaufsstellen nicht gänzlich verzichtbar ist. Den Arbeitnehmerschutz gewährleistet insoweit das Arbeitszeitgesetz (ArbZG), dessen § 10 Abs. 1 Nr. 13 die sonn- und feiertägliche Beschäftigung von Arbeitnehmern im Bewachungsgewerbe gestattet. Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für Reinigungspersonal. § 10 Abs. 1 Nr. 14 ArbZG enthält für das Reinigungsgewerbe eine Ausnahme vom Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit¹³. § 2 Abs. 2 LÖG NRW-E wirft auch insoweit keine eigenständigen Rechtsprobleme auf.

Dem verfassungsrechtlichen Schutzzweck der seelischen Erhebung widersprechen ladenöffnungsrechtliche Regelungen, die einer "Magnetwirkung" vollautomatisierter Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen nicht entgegenwirken. Dem kann jedoch durch eine entsprechende Ausgestaltung entgegengewirkt werden¹⁴.

Die Verkaufsfläche wird daher entsprechend § 4 Abs. 1 Nr. 3 HLöG auf maximal 120 Quadratmeter begrenzt. Die Begrenzung bezieht sich ausdrücklich nur auf die unmittelbare Verkaufsfläche. Lagerflächen und sonstige Betriebs- und Nebenflächen sind nicht zur Bewertung heranzuziehen. Die Begrenzung des Sortiments auf Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs muss gleichermaßen dauerhaft vorliegen. Mit der namensgebenden Kombination aus automatisiertem digitalem Betrieb und der Größe der Verkaufsfläche wird ein deutliches Regel-Ausnahme-Verhältnis für „vollautomatisierte Verkaufsstellen“ im Gegensatz zu allen anderen Verkaufsstellen definiert.

¹³ Vgl. Knauff, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 20/3526, Seite 7.

¹⁴ Vgl. Knauff, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 20/3526, Seite 8 f.

Da Belange des Arbeitnehmerschutzes und des Wettbewerbsschutzes durch die genannten „vollautomatisierten Verkaufsstellen“ aufgrund des Konzeptes nicht berührt werden, ist deren Aufnahme in den Anwendungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes weder erforderlich noch geboten. Der Gesetzgeber ermöglicht zugleich eine Gleichheit der Lebensverhältnisse im Hinblick auf die ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen. Die Sortimentsauswahl und die Größe der vollautomatisierten Verkaufsstellen von maximal 120 Quadratmeter Verkaufsfläche passen sich diesem Versorgungsauftrag an. Aufgrund der Begrenzung der Verkaufsfläche ist nicht mit großen Menschenmengen vor oder in den Verkaufsstellen zu rechnen. Im Vergleich zu größeren Lebensmitteleinzelhändlern und sog. Discountern mit Verkaufsflächen von in der Regel 800 Quadratmetern werden die vollautomatisierten Verkaufsstellen nur eine äußerst geringe, die Sonn- und Feiertagsruhe im Kern unberührt lassende Außenwirkung haben. Vollautomatisierte Verkaufsstellen werden kein vollwertiger Ersatz für ein mit Verkaufspersonal besetztes Ladengeschäft. Aufgrund der ausschließlichen Ausstattung mit Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs ist nicht damit zu rechnen, dass sich der Wocheneinkauf auf den Sonntag verschiebt.

Henning Höne
Marcel Hafke
Dietmar Brockes
Dirk Wedel

und Fraktion