

**Ausschussvorlage ASA 21/2  
Ausschussvorlage WVA 21/3  
öffentlich**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden zur mündlichen Anhörung  
des Arbeits- und Sozialpolitischen Ausschusses und  
des Ausschusses für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum**

**Gesetzentwurf  
Fraktion der CDU, Fraktion der SPD, Fraktion der Freien De-  
mokraten  
Drittes Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöff-  
nungsgesetzes  
– Drucks. [21/523](#) –**

**ASA, WVA**

Handelsverband Hessen e.V., Flughafenstr. 4a, 60528 Frankfurt

An alle Empfängerinnen und Empfänger  
in der Sache „Gesetzentwurf der Fraktion der CDU,  
der Fraktion der SPD und der Fraktion der Freien  
Demokraten; Drittes Gesetz zur Änderung des  
Hessischen Ladenöffnungsgesetzes  
– Drucks. 21/523 –“

Flughafenstraße 4a  
60528 Frankfurt am Main

Telefon: 069-133091-0  
Telefax: 069-133091-99

E-Mail: [service@hvhessen.de](mailto:service@hvhessen.de)

Frankfurt am Main, 18. Juni 2024

## **Anhörung im Arbeits- und Sozialpolitischen Ausschuss und im Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum des Hessischen Landtags**

### **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion der SPD und der Fraktion der Freien Demokraten; Drittes Gesetz zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes – Drucks. 21/523 –**

In Hessen gibt es seit geraumer Zeit Supermärkte, die vollautomatisch und ohne Personal betrieben werden. Laut Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (vom 22. Dezember 2023 – 8 B 77/22) handelt es sich bei diesen personallosen Verkaufsstellen um Verkaufsstellen i. S. d. § 2 Abs. 1 Nr. 1 HLöG, welche diese personallosen Verkaufsstellen an die üblichen werktäglichen Öffnungszeiten bindet.

Infolge von veränderten Konsumbedürfnissen und Krisen, wie der Covid-Pandemie oder dem Ukraine-Krieg, sind die hessischen Handelsunternehmen unter Druck geraten. Viele Handelsunternehmen leiden unter den strukturellen Veränderungen der letzten Jahre, insbesondere die steigenden Kosten machen den Betrieb eines Handelsunternehmens zunehmend unattraktiv. Dabei ist der Handel ein wesentlicher Gestalter der Ortskerne, sozialer Treffpunkt und Versorger der Bevölkerung. Gerade in Zeiten des Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels ergeben sich im Handel zusätzliche Herausforderungen, die mithilfe innovativer Modelle – wie den vollautomatisierten personallosen Verkaufsstellen – überwunden werden können. Es profitieren sowohl die Kaufmänner und -frauen als auch die Bevölkerung von derlei Entwicklungen.

Indes äußern Händlerinnen und Händler vermehrt den Wunsch, neue Geschäftsideen umfangreich realisieren zu können. Die angestrebte Gesetzesänderung gestattet dem

Handel in Hessen, Innovationen umzusetzen, und so zukunftsfähige Konzepte voranzutreiben. Insbesondere in einer Zeit, in der Händlerinnen und Händler dringend nach Arbeitskräften suchen, bietet sie die Chance, die Nahversorgung in sowohl ländlichen als auch urbanen Gebieten zu stabilisieren.

### **Der Handelsverband Hessen setzt sich für eine geringfügige Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes ein.**

Bezugnehmend auf ein von uns in Auftrag gegebenes Gutachten argumentiert der Handelsverband Hessen, dass der Gesetzgeber hinsichtlich des Sonntagsschutzes einen gestalterischen Spielraum innehat. Hieraus resultiert die Möglichkeit, § 3 Abs. 3 HLöG zugunsten einer Sonntagsöffnung von vollautomatisierten und personallosen Verkaufsstellen zu erweitern. Der Landesgesetzgeber könnte § 3 Abs. 3 HLöG wie folgt ergänzen: *„Abs. 2 Nr. 1 gilt nicht für das Feilhalten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen auf Volksfesten, die von der zuständigen Behörde genehmigt worden sind, sowie für vollautomatisierte und personallose Verkaufsstellen.“*

Es entspricht zunächst ständiger verfassungsrechtlicher Rechtsprechung, die das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Urteil zum Berliner Ladenöffnungsgesetz fortgeführt hat, dass der Gesetzgeber aufgrund seiner Schutzverpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 und 2, Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV verpflichtet ist, bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes lediglich ein „Mindestniveau“ zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Urteil vom 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07 –, Rn. 131, 149, 159, 162, juris; ihm nachfolgend OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.01.2018 – OVG 1 S 4.18 –, Rn. 16, juris; in der Sache ebenso BVerfG, Beschluss vom 27.10.2016 – 1 BvR 458/10 –, Rn. 62, juris.)

Dass es dabei Anpassungsmöglichkeiten gibt, zeigt ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE) vom 11. November 2015 (vgl. BVerwGE, Urteil vom 11. November 2015 – 8 CN 2/14 –, BVerwGE 153, 183-192, Rn. 22 ff.). In diesem wurde entschieden, dass die Sonn- und Feiertagsöffnung von Läden bei bestimmten Anlässen erlaubt ist. Die „Anlass-Rechtsprechung“ enthält keine Aussage dazu, welchen Gestaltungsspielraum die Landesgesetzgeber generell *de lege ferenda* haben.

**Die Verbesserung der Versorgung im ländlichen Raum ist das Ziel der Gesetzesänderung.**

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. Als sachlichen Grund für eine Sonntagsöffnung zugunsten von vollautomatisierten und personallosen Verkaufsstellen verweist der Handelsverband Hessen insbesondere auf eine Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum. Auf die Verbesserung der Versorgung im ländlichen Raum stellt auch explizit der Koalitionsvertrag „Eine für alle“ von CDU und SPD vom 18. Dezember 2023 ab.

**Vollautomatisierte und personallose Verkaufsstellen erleichtern die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und sonstigen Gütern des täglichen Bedarfs in ländlichen Regionen. Dort können Verkaufsstellen für Waren des täglichen Bedarfs seltener wirtschaftlich betrieben werden. Dies könnte sich durch vollautomatisierte und personallose Verkaufsstellen zugunsten der dortigen Bevölkerung ändern.**

Im Ergebnis würden die Menschen dort nicht nur an Sonn-, sondern auch an Werktagen profitieren und dazu beitragen, Einkaufsfahrten zu weiter entfernt gelegenen Verkaufsstellen zu reduzieren. Dem verhältnismäßig milden Eingriff in den Sonntagsschutz – im Sinne des obigen minimalinvasiven Anpassungsvorschlags des § 3 Abs. 3 HLöG – stünde mit dem Belang der Grundversorgung im ländlichen Raum ein sachlicher Grund von beträchtlichem Gewicht gegenüber.

Die Bereitstellung von vollautomatisierten und personallosen Verkaufsstellen ist indes technisch aufwändig und kostenintensiv. Insbesondere die Schließung an Sonntagen würde die Attraktivität derartiger Verkaufsstellen mindern. Umgekehrt würde eine Sonntagsöffnung die wirtschaftliche Attraktivität von vollautomatisierten und personallosen Verkaufsstellen erhöhen und damit die im Sinne der wohnortnahen Versorgung wünschenswerte Entstehung derartiger Verkaufsstellen im ländlichen Raum begünstigen.

**Die Wahrung des gesetzlichen Mindestschutzniveaus von Sonn- und Feiertagen ist gewährleistet.**

Im Falle einer gesetzlichen Sonntagsöffnung zugunsten von vollautomatisierten und personallosen Verkaufsstellen würde zunächst in den Schutzbereich des grundgesetzlichen Sonn- und Feiertagsschutzes eingegriffen werden. Da diese

Verkaufsstellen ohne Personal betrieben werden, ist der Schutz der Arbeitnehmerinnen und -nehmer kein Argument gegen eine Sonntagsöffnung.

Auch der grundgesetzliche Sonn- und Feiertagsschutz, der der freien Ausübung der Religion (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) und dem Ziel der Erholung dient, wird mit unserem Vorschlag nicht unterschritten. Zwar können vollautomatisierte und personallose Verkaufsstellen grundsätzlich auch eine „werktägliche Geschäftigkeit“ auslösen, die nach der Rechtsprechung des BVerfG an Sonn- und Feiertagen in der Regel zu ruhen hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2009 – 1 BvR 2857/07 u.a. -, juris, Rnr. 157). Gemäß § 4 Abs. 1 HLöG in Abweichung von § 3 Abs. 2 HLöG gibt es jedoch bereits Verkaufsorte, wie Tankstellen, Bäckereien und Kioske, die nach geltender Rechtslage auch an Sonn- und Feiertagen geöffnet sind – und damit in die sonn- und feiertägliche Ruhe einwirken. Hieran wird klar, dass generell eine gewisse Geschäftstätigkeit auch an Sonn- und Feiertagen hinnehmbar ist und so das erforderliche Mindestschutzniveau nicht unterschritten wird.

Zwar wird der Sonn- und Feiertagsschutz in seiner institutionellen Dimension berührt (vgl. BVerfG, Urteil vom 01.12.2009 – 1 BvR 2857/07, Rn. 165, juris; Hess. VGH, Beschluss vom 22.12.2023 – 8 B 77/22 –, Rn. 16, juris), jedoch ist dieser Eingriff weniger schwerwiegend, da Arbeitnehmerinnen und -nehmer nicht betroffen sind. Verfassungsrechtlich ist dies bedeutsam, da das BVerfG den Schwerpunkt des Sonn- und Feiertagsschutzes auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer legt und nicht auf die objektivrechtliche Schutzdimension des Sonn- und Feiertagsschutzes.

Der Handelsverband Hessen begrüßt indes auch, dass die ursprünglich zur Diskussion stehende Einschränkung Öffnungszeiten zugunsten einer Öffnung „rund um die Uhr“ verworfen wurde. Denn der Betrieb dieser Verkaufsstellen ist aufgrund der technischen Gegebenheiten erst auf diese Weise wirtschaftlich attraktiv. Im Kern der Argumentation des Handelsverbandes Hessen geht es um die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen sowohl in ruralen als auch urbanen Lebensräumen des Landes Hessen. Auch in urbanen Gebieten gibt es Versorgungslücken, für welche vollautomatisierte personallose Kleinstsupermärkte einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten können. Ein flexibilisiertes Ladenöffnungsgesetz kann zur Erreichung dieses Ziels beitragen.

## **Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes ermöglicht Rentabilität des personallosen Konzeptes.**

Unter diesen Umständen sieht der Handelsverband Hessen den Eingriff in das „Institut Sonntag“ gerechtfertigt und gleichzeitig den verfassungsrechtlich zwingenden Mindestschutz gewahrt. Unser Gutachten kommt zu dem Ergebnis, die etablierte Terminologie unberührt zu lassen und explizit zu regeln, dass die Vorgabe zu Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen in § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HLöG für vollautomatisierte und personallose Verkaufsstellen nicht gilt. Hierfür bietet sich eine Ergänzung in § 3 Abs. 3 HLöG an.

Durch die Öffnung an Sonn- und Feiertagen wird es für Händlerinnen und Händler möglich, die personallosen und vollautomatisierten Verkaufsstellen rentabel zu betreiben. Der Entwurf stellt insbesondere Supermärkte und Waren des täglichen Bedarfs heraus. Der Handelsverband Hessen gibt entsprechend zu bedenken, dass die Einschränkungen der Sortimente und Flächen die Händlerinnen und Händler daran hindern können, ihre Sortimente entsprechend den Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden auszurichten. Im Übrigen gelten die obig genannten Ausnahmeregelungen für Sonntags- und Feiertagsöffnungen von Tankstellen, Bäckereibetrieben, Kiosken und dergleichen, ohne über eine Flächenbeschränkung zu verfügen (vgl. § 4 Abs. 1 HLöG in Abweichung von § 3 Abs. 2 HLöG). Die Händlerinnen und Händler wissen in der Regel am besten, welche Produkte von den Konsumentinnen und Konsumenten benötigt werden. Es ist davon auszugehen, dass durch die Ungleichbehandlung im Vergleich zu den „übrigen Ausnahmen“, bei denen es aus gutem Grund keine Flächenbegrenzungen gibt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit allein aufgrund der „Willkürlichkeit“ das Gesetz als rechtswidrig erachtet (siehe „Willkürverbot“ nach Artikel 3 GG).

Die Bezeichnung Kleinstsupermärkte schließt zudem jeglichen Fachhandel aus und hindert dementsprechend die Weiterentwicklung anderer Einzelhandelsbranchen, die ebenso vom Arbeitskräftemangel und den strukturellen Herausforderungen betroffen sind. Beispielsweise der Buchhandel, der eigentlich seit einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 03. März 2021 zum täglichen Bedarf gezählt wird, erfährt im neuen Gesetzesentwurf keine Berücksichtigung.

Daher regt der Handelsverband Hessen an, dass die politischen Entscheidungstragenden den aktuellen Gesetzesentwurf überdenken und sicherstellen, dass die Interessen aller Einzelhandelsbereiche angemessen berücksichtigt werden, um eine dynamische und innovative Entwicklung des hessischen Handels im Interesse der hessischen Bevölkerung zu gewährleisten.

Grundsätzlich begrüßt der Handelsverband Hessen den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf zur Änderung des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes, der von den Fraktionen CDU, SPD und Freie Demokraten des Hessischen Landtags eingebracht wurde. Die angestrebte Änderung gestattet dem Handel in Hessen, Innovationen umzusetzen, und so zukunftsfähige Konzepte voranzutreiben. Durch die Öffnung an Sonn- und Feiertagen wird es für Händlerinnen und Händler möglich, die personallosen und vollautomatisierten Verkaufsstellen rentabel zu betreiben.