

zu dem „Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz – LÖG NRW)“ Gesetzentwurf der Fraktion der FDP Drucksache 18/13675

Drucksache 18/19817 · eingebracht 2026-06-09 – Antragsteller: FDP

Wirtschaft

Arbeit

Digitalisierung

Soziales

ZUSAMMENFASSUNG

Die FDP will digitale Kleinstsupermärkte bis 120 m² von der Sonn- und Feiertagsruhe ausnehmen, sofern sie ohne Verkaufspersonal betrieben werden.

KERNFORDERUNGEN

- Ausnahme von Ladenschlussrecht für automatisierte Läden
- Beschränkung auf Waren des täglichen Bedarfs
- Rechtsklarstellung nach OVG-Urteil

BEWERTUNG

3.0 / 10 GEMEINWOHL-SCORE
Überarbeiten

Der Antrag widerspricht zentralen GWÖ-Werten: Er untergräbt die soziale Gerechtigkeit (D4), indem er Sonntagsarbeit ohne Personal entkoppelt von Mitbestimmung und Arbeitsrechtsschutz normalisiert. Er schwächt die ökologische Nachhaltigkeit (E3), da automatisierte Kleinläden keine Ressourceneffizienz garantieren und durch Fragmentierung des Einzelhandels den Flächenverbrauch und Verkehr erhöhen können. Die Transparenz & Mitbestimmung (D5) leidet, weil die Regelung Bürger:innenbeteiligung an lokalen Öffnungsentscheidungen aushebelt. Lediglich die Solidarität (D2) wird partiell gestärkt durch verbesserte Nahversorgung in ländlichen Räumen — aber nur bei fehlender Regulierung von Preisen und Zugänglichkeit.

STÄRKEN & SCHWÄCHEN

Stärken

- Technologieoffenheit
- Nahversorgung in ländlichen Räumen
- Rechtsklarheit für Betreiber

Schwächen

- Entpersonalisierung der Sonntagsarbeit
- Untergrabung der Sonntagsruhe als Gemeinwohlgrundrecht
- Fehlende ökologische und partizipative Begleitung

GWÖ-MATRIX 5x5

	WÜRDE	SOLIDARITÄT	NACHHALTIG-KEIT	GERECH-TIGKEIT	TRANSPARENZ
A · LIEFERANT:-INNEN	•	•	•	•	•
B · FINANZEN	•	•	•	•	•
C · VERWALTUNG	•	•	•	•	•
D · BÜRGER:INNEN	•	+	•	--	-
E · GESELLSCHAFT & NATUR	•	•	-	•	•

++ stark fördernd + fördernd ○ neutral - widersprechend -- stark widersprechend

SCHWERPUNKTE ERKLÄRT

Die wichtigsten positiv und negativ wirkenden Bewertungsfelder mit der jeweiligen Begründung.

D2 Solidarität – Grund- und Nahversorgung Bewertung: +2

Verbesserung der wohnortnahen Versorgung, insbesondere in strukturschwachen Gebieten

D4 Soziale Gerechtigkeit – Arbeitszeitregelung Bewertung: -4

Keine Berücksichtigung von Sonntagsruhe als sozialem Gemeinwohlgrundrecht; Entkopplung von Arbeitsschutz und Öffnung

E3 Ökologische Nachhaltigkeit – Ressourcen- und Flächennutzung Bewertung: -3

Förderung fragmentierter, technologieintensiver Einzelhandelsformen ohne Nachhaltigkeitsprüfung (Energieverbrauch, Lebenszyklus, Verkehr)

D5 Transparenz & Mitbestimmung – Lokale Entscheidungshoheit Bewertung: -3

Zentralisierte Ausnahmeregelung entzieht Kommunen die Möglichkeit, nach lokalem Bedarf und Akzeptanz zu entscheiden

CDU**WAHLPROGRAMM****6/10**

Teilweise konsistent mit CDU-Fokus auf Bürokratieabbau und Technologieoffenheit, aber nicht mit ihrem Schwerpunkt auf Familienfreundlichkeit und Sonntagsruhe als Teil der christlichen Werteordnung. Kein direktes Zitat zur Sonntagsöffnung digitaler Läden im CDU-Wahlprogramm vorhanden.

Keine wörtlich passenden Stellen im Wahlprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

PARTEIPROGRAMM**5/10**

Das CDU-Grundsatzprogramm 'In Freiheit leben' betont das christlich-demokratische Menschenbild mit Schöpfungsverantwortung und Ruhezeiten als gesellschaftlicher Wert — dies steht im Spannungsfeld zur Entgrenzung der Sonntagsarbeit. Kein passendes Zitat aus dem Grundsatzprogramm verfügbar.

Keine wörtlich passenden Stellen im Parteiprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

SPD**WAHLPROGRAMM****1/10**

Fundamentaler Widerspruch: SPD fordert explizit Tariftreue, gute Arbeit und soziale Absicherung — hier wird Sonntagsarbeit entpersonalisiert und entreguliert. Kein Zitat aus SPD-Wahlprogramm passt, da es keine Unterstützung für Sonntagsöffnung digitaler Läden enthält.

Keine wörtlich passenden Stellen im Wahlprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

PARTEIPROGRAMM**2/10**

Das Hamburger Programm verankert Solidarität und soziale Gerechtigkeit als Kernwerte. Die Aufweichung der Sonntagsruhe ohne sozialrechtliche Kompensation widerspricht dem Prinzip des 'Rechts auf Arbeit' und der 'gerechten Verteilung'. Kein passendes Zitat verfügbar.

Keine wörtlich passenden Stellen im Parteiprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

GRÜNE**WAHLPROGRAMM****2/10**

Klarer Widerspruch zu grüner Klima- und Sozialpolitik: Grüne fordern 30% Naturschutz, Verkehrswende und soziale Gerechtigkeit — digitale Kleinstläden fördern Autoverkehr, Energieverbrauch und unterlaufen Arbeitszeitregelungen. Kein Zitat aus GRÜNEN-Wahlprogramm unterstützt diesen Ansatz.

Keine wörtlich passenden Stellen im Wahlprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

PARTEIPROGRAMM**2/10**

Das Grundsatzprogramm 2020 betont 'planetare Grenzen', 'sozial-ökologische Transformation' und 'Teilhabe für alle'. Eine technologiegetriebene Entgrenzung der Arbeitszeit widerspricht allen drei Säulen. Kein passendes Zitat verfügbar.

Keine wörtlich passenden Stellen im Parteiprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

WAHLPROGRAMM

9/10

Vollständige Übereinstimmung mit FDP-Kernpositionen: Bürokratieabbau, Technologieoffenheit, Marktliberalisierung, Eigenverantwortung. Der Antrag ist ein typisches Beispiel für 'Radikal entrümpeln' und 'Markt entscheiden lassen'.

„Bürokratieabbau: Radikal entrümpeln, Genehmigungen beschleunigen“

FDP NRW 2022: 'Nie gab es mehr zu tun'

PARTEIPROGRAMM

8/10

Konsistent mit FDP-Grundsatzprogramm 'Verantwortung für die Freiheit': Betonung individueller Freiheit, schlanken Staates und Marktwirtschaft. Die Regelung reduziert staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Entscheidungen. Kein direktes Zitat aus dem 2012-Programm verfügbar, aber inhaltlich abgedeckt.

Keine wörtlich passenden Stellen im Parteiprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

AfD**WAHLPROGRAMM**

4/10

Teilweise konsistent mit AfD-Fokus auf 'Versorgungssicherheit' und Ablehnung von 'Bevormundung', aber nicht mit ihrer Kritik an 'Planwirtschaft' — hier wird jedoch eine neue Norm gesetzt. Kein Zitat aus AfD-Wahlprogramm bezieht Stellung zu digitalen Läden.

Keine wörtlich passenden Stellen im Wahlprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

PARTEIPROGRAMM

3/10

Das AfD-Grundsatzprogramm betont nationale Souveränität und traditionelle Werte — Sonntagsruhe gehört historisch dazu. Die Regelung widerspricht indirekt diesem Wertekanon. Kein passendes Zitat verfügbar.

Keine wörtlich passenden Stellen im Parteiprogramm gefunden — Bewertung beruht auf inhaltlicher Auslegung.

VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

Vorschlag 1 von 3

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

(2) Vom Geltungsbereich ausgenommen sind digitale Kleinstsupermärkte mit einer Verkaufsfläche von bis zu 120 Quadratmetern, die ausschließlich Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs anbieten und nur dann sonntags geöffnet sein dürfen, wenn sie mindestens eine Beschäftigte oder einen Beschäftigten mit tariflichem Mindestlohn und arbeitsrechtlichem Schutz beschäftigen.

Begründung: Stärkt soziale Gerechtigkeit (D4) und Menschenwürde (D1) durch Einbindung von Arbeitsrecht und Tarifbindung — zentral für GWÖ-Matrix.

Vorschlag 2 von 3

Original: Die Öffnung ist durch die damit einhergehende Verbesserung der Grund- und Nahversorgung der Bevölkerung in Stadt und Land gerechtfertigt.

Die Öffnung ist nur dann durch die damit einhergehende Verbesserung der Grund- und Nahversorgung der Bevölkerung in Stadt und Land gerechtfertigt, wenn sie vorab durch eine kommunale Beteiligungsveranstaltung und eine ökologische Folgenabschätzung (Energieverbrauch, Verkehrsaufkommen, Abfallbilanz) geprüft wurde.

Begründung: Stärkt Transparenz & Mitbestimmung (D5) und Ökologische Nachhaltigkeit (E3) — beide zentrale GWÖ-Werte.

Vorschlag 3 von 3

Original: Es darf insbesondere kein Personal arbeiten, welches „verkaufspersonalähnlich“ ist und beispielsweise das Lager sortiert oder Waren im Verkaufsbereich auffüllt.

Es darf insbesondere kein Personal arbeiten, welches „verkaufspersonalähnlich“ ist — jedoch gilt eine Ausnahmeregelung für Beschäftigte, die im Rahmen eines kommunalen Nahversorgungsplans eingesetzt werden und deren Tätigkeit im Einklang mit dem Tarifvertrag für den Einzelhandel steht.

Begründung: Verhindert Ausbeutung und stärkt Solidarität (D2) sowie soziale Gerechtigkeit (D4) durch Verankerung von Tarifbindung und kommunaler Steuerung.

ABSTIMMUNGSERGEBNIS

Abgelehnt · MMP18-128

Ja: FDP Nein: AfD CDU GRÜNE SPD

Original-Antrag

Drucksache 18/19817

zu dem ·Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Ladenö·

Die folgenden Seiten enthalten den unveränderten Originalantrag.

09.06.2026

Änderungsantrag

der Fraktion der FDP

zu dem Gesetzentwurf „**Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten (Ladenöffnungsgesetz – LÖG NRW)**“

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP
Drucksache 18/13675

Artikel 1 wird wie folgt geändert:

§ 2 Absatz 2 wird wie folgt neu gefasst:

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

Begründung

Allgemeiner Teil

§ 2 Absatz 2 LÖG NRW-E ist vereinbart mit Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV. Dies haben die Sachverständigen in der Anhörung vom 10. September 2025 bestätigt.¹ Die vorgeschlagene Regelung ist insbesondere verhältnismäßig im engeren Sinne, da sie „die Belange des Sonn- und Feiertagsschutzes allenfalls marginal berührt.“²

Die Regelung ist auch nicht aufgrund des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 12. Februar 2025³ obsolet, da dieser nur die ladenschlussrechtliche Zulässigkeit des Sonn- und Feiertagsbetriebs digitaler Supermärkte betrifft. Für eine umfassende rechtliche Absicherung des Sonn- und Feiertagsbetriebs digitaler Supermärkte ist eine normative Verankerung, etwa in Form einer Ausnahmeregelung im LÖG NRW, erforderlich.⁴ „Das OVG

¹ Vgl. APr 18/969, Seite 27; Stellungnahme 18/2820, Seite 7; Stellungnahme 18/2806, Seite 11.

² Stellungnahme 18/2820, Seite 7.

³ OVG Münster, Beschluss vom 12.02.2025 – 4 B 976/24.

⁴ Vgl. Stellungnahme 18/2820, Seite 4; APr 18/969, Seite 5.

Münster selbst sieht das Mandat dafür, hier die Grenzen zu ziehen, klar beim Gesetzgeber.“⁵ Insbesondere auch der feiertagsrechtlichen Absicherung dient der vorliegende Gesetzentwurf.⁶

Die Regelung ist auch erforderlich, um Rechtsklarheit zu schaffen. „Trotz des OVG-Urteils herrscht in Nordrhein-Westfalen weiterhin vielerorts Unklarheit über die Rechtsauslegung und Rechtsanwendung. Der Sonntagsbetrieb von vollautomatisierten Verkaufsstellen wird in den Städten und Gemeinden unterschiedlich streng gehandhabt.“⁷ Der Betrieb von selbsttätigen Verkaufseinrichtungen wie digitalen Supermärkten könnte aktuell in Ermangelung einer positiven Erlaubnis im Sinne des § 4 Sonn- und Feiertagsgesetz NRW durch Ordnungsverfügung untersagt werden, wenn und soweit er geeignet ist die äußere Ruhe dieses Tages zu stören.⁸ „Was das wirklich heißt, weiß keiner. Hier gibt es eine sehr uneinheitliche Kasuistik zu vergleichbaren Einrichtungen wie etwa Automatenkiosken oder Waschanlagen, die vollautomatisiert funktionieren; es gibt eine sehr widersprüchliche Rechtsprechung.“⁹

Besonderer Teil

Dem von den Sachverständigen in der Anhörung festgestellten Anpassungsbedarf wird dadurch Rechnung getragen, dass die Ausnahmeregelung in § 2 Absatz 2 LÖG NRW-E statt auf „vollautomatisierte Verkaufsstellen“ nunmehr wie in Hessen auf „digitale Kleinstsupermärkte“ abstellt¹⁰. Die Ausnahmeregelung des § 2 Absatz 2 LÖG NRW-E wird vom Verkaufsstellenbegriff aus § 3 Absatz 1 LÖG NRW entkoppelt. Die im Gesetzentwurf bisher enthaltene Formulierung der automatischen Verkaufsstellen kann zu Unsicherheiten in der Rechtsanwendung führen, da sie nicht ausreichend deutlich erkennen lässt, welche Formen vollautomatisierter Verkaufseinrichtungen von der Ausnahme tatsächlich erfasst sein sollen.¹¹

Die Aufnahme des Begriffs der digitalen Kleinstsupermärkte beugt diesen Unsicherheiten vor. Erfasst sind die unter verschiedensten Bezeichnungen wie „Digitale Kleinstsupermärkte“, „E-Kioske“, „Smart Stores“ oder schlicht als Automatenläden verbreiteten, verkaufspersonallos betriebenen Verkaufsstellen. Im Übrigen ist die Begriffsbestimmung technologieoffen gehalten. Entscheidend ist der Verzicht auf den Einsatz von Verkaufspersonal. So können vom kleinen Supermarkt in der Stadt bis hin zum Dorfladen verschiedenste Vertriebsformen die Privilegierung nutzen, sofern sie die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen. Der Kaufvorgang kann auf unterschiedlichste Art und Weise ausgestaltet sein: Gängig ist Selbstbedienung und Bezahlung an Selbst-Scanner-Kassen. Verbreitet sind auch sogenannte Automatenläden, die mehrere herkömmliche Warenautomaten zur Auswahl und Bezahlung der gewünschten Waren nutzen. Als Warenautomaten sind dabei nach dem gängigen Verständnis selbsttätige Verkaufseinrichtungen, die vom Kunden ausgewählte Waren gegen Zahlung eines Kaufpreises abgeben, zu verstehen. Technisch aufwändigere Systeme nutzen eine Kamera-, Sensor- und KI-gestützte automatische Erfassung der von den Kunden in Selbstbedienung gewählten Waren und verrechnen den Kaufpreis über eine Kunden-App, die einen separaten Bezahlvorgang beim Verlassen der Verkaufsstelle entbehrlich macht. Durch die aus der Begriffsbestimmung folgenden Einschränkungen werden die Privilegierung der digitalen Kleinstsupermärkte wie auch die von ihnen ausgehenden Störungen insbesondere der Sonn- und Feiertagsruhe auf ein vertretbares Maß begrenzt.

⁵ APr 18/969, Seite 6; vgl. auch Seite 17.

⁶ Vgl. Stellungnahme 18/2820, Seite 4 Fn. 16 a.E.

⁷ Stellungnahme 18/2819, Seite 2.

⁸ Stellungnahme 18/2820, Seite 4.

⁹ APr 18/969, Seite 5.

¹⁰ Vgl. Stellungnahme 18/2806, Seite 4.

¹¹ Vgl. Stellungnahme 18/2820, Seite 7.

Es kommt zu keinen so genannten Sogwirkungen, da das Sortiment auf Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs sowie die Verkaufsfläche auf 120 Quadratmeter beschränkt ist.¹² Gleichzeitig ist durch die Beschränkung des Sortiments gewährleistet, dass es zu keinen großen Einkäufen kommt. Der Handelsverband Nordrhein-Westfalen führte in der Anhörung aus, dass es nicht zu einem werktagsähnlichen Einkaufsverhalten komme, da sowohl begrenzte Auswahl als auch die erhöhten Preise das Einkaufsverhalten auf das Nötigste beschränken:¹³ „Die Bequemlichkeit wird ihren Preis haben, sodass dort keine kompletten Versorgungseinkäufe getätigt werden; damit wird ein Stück weit der Vergessensbedarf bedient. Dadurch werden bestimmte Themen reguliert.“¹⁴

Die Öffnung ist durch die damit einhergehende Verbesserung der Grund- und Nahversorgung der Bevölkerung in Stadt und Land gerechtfertigt. Sie passt das Ladenschlussrecht an fortschreitende Entwicklungen im Einzelhandel und an das sich verändernde Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung an. „Der Handel hat sich in den letzten Jahren viel verändert“¹⁵. Diesem Umstand trägt der Gesetzentwurf entsprechend Rechnung. Der Bundesverband der Deutschen Vending-Automatenwirtschaft führte aus, dass die größten Umsätze von digitalen Kleinstsupermärkten insbesondere am Wochenende zu verzeichnen sind.¹⁶ Digitale Kleinstsupermärkte bieten eine jederzeitige wohnortnahe Versorgung und damit auch die Möglichkeit von kurzfristigen Besorgungen. Sie sind als sinnvolle Ergänzung¹⁷ des Angebots zur Nahversorgung zu sehen.

Die öffentliche Wahrnehmbarkeit hält sich unzweifelhaft in den verfassungsrechtlichen Grenzen. Digitale 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 Basisassortiment verkleinerten Warensortiment auf einer Verkaufsfläche von bis zu 120 Quadratmetern. Der Begriff der Verkaufsfläche entspricht den in Ziffer 2.2.6 a) der Anlage zum Einzelhandelserlass Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 2021 definierten Flächen. „Die vorgesehene Begrenzung auf 120 Quadratmeter steht mit den Anforderungen des Art. 140 Grundgesetz, beziehungsweise auf Art. 139 Weimarer Reichsverfassung, in jedem Fall im Einklang.“¹⁸

Dennoch ist das Anknüpfen an bestimmte Voraussetzungen sinnvoll. Die Eingrenzung durch Angabe der Verkaufsfläche sowie der Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs schafft Rechts- und Planungssicherheit insbesondere für die Betreiber der digitalen Kleinstsupermärkte.

In digitalen Kleinstsupermärkten ist nur der Erwerb von Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs gestattet. Der Begriff entspricht dem des § 9 Absatz 2 LÖG NRW. Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs sind Waren für den allgemeinen Lebens- und Haushaltsbedarf, die üblicherweise nur in kleinen Mengen abgegeben werden.¹⁹

Digitalisierte Kleinstsupermärkte werden ohne Verkaufspersonal betrieben. An Sonn- und Feiertagen darf nicht sonstiges Personal anstelle von Verkaufspersonal eingesetzt werden. Es darf keine regelmäßig anfallende, auf den Verkauf gerichtete Tätigkeit durchgeführt werden.

¹² Vgl. APr 18/969, Seite 27.

¹³ Vgl. APr 18/969, Seite 18.

¹⁴ APr 18/969, Seite 18.

¹⁵ APr 18/969, Seite 6.

¹⁶ Vgl. APr 18/969, Seite 5.

¹⁷ Vgl. APr 18/969 Seite 10.

¹⁸ APr 18/969, Seite 27.

¹⁹ Vgl. Haurand in: Praxis der Kommunalverwaltung (PdK NW K-2f), § 9 LÖG Anm. 1.

Es darf insbesondere kein Personal arbeiten, welches „verkaufspersonalähnlich“²⁰ ist und beispielsweise das Lager sortiert oder Waren im Verkaufsbereich auffüllt. Gegebenenfalls ausverkaufte Waren können somit erst am nächsten Werktag wieder aufgefüllt werden; gleiches gilt für den Fall eines technischen Ausfalls eines Automaten am Sonn- oder Feiertag, der in diesem Fall erst am nächsten Werktag repariert wird.²¹

Soweit eventuell der Einsatz von Reinigungs- oder Sicherheitspersonal erforderlich wird, ergibt sich die Zulässigkeit dessen aus § 10 Arbeitszeitgesetz. § 2 Absatz 2 LÖG NRW-E wirft insoweit keine eigenständigen Rechtsprobleme auf.²²

Die Herausnahme digitaler Kleinstsupermärkte aus dem Anwendungsbereich des LÖG NRW macht die Einhaltung weiterer Anforderungen – insbesondere des Baurechts – nicht entbehrlich.²³

Henning Höne
Marcel Hafke
Dietmar Brockes
Dirk Wedel

und Fraktion

²⁰ Vgl. Stellungnahme 18/2806, Seite 9.

²¹ Vgl. APr 18/969, Seite 22.

²² Vgl. Stellungnahme 18/2806 S. 8; Vgl. APr 18/969 S. 25.

²³ Vgl. Stellungnahme 18/2841, Seite 3.