

Gesetzentwurf

Hannover, den 12.02.2026

Fraktion der CDU

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten
(NLöffVZG) (Gesetz zur Flexibilisierung der Ladenöffnungszeiten vollautomatisierter Ver-
kaufsstellen)**

Artikel 1

Das Niedersächsische Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten (NLöffVZG) vom 8. März 2007 (Nds. GVBl. S. 111), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Mai 2019 (Nds. GVBl. S. 80), wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 wird der folgende Buchstabe e angefügt:
„e) Vollautomatisierte Verkaufsstellen (Smart Stores) - ohne Begrenzung der Verkaufsfläche und des Warensortiments - sofern an Sonn- und Feiertagen durch digitale Lösungen kein Personal für den Betrieb eingesetzt wird.“
- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:
„(2) ¹Die beabsichtigte Aufnahme der Öffnung eines Smart Stores an Sonn- und Feiertagen nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e ist der zuständigen Gemeinde fünf Werktage vor der erstmaligen Sonn- und Feiertagsöffnung anzuzeigen. ²Die auf Dauer angelegte Einstellung der Sonn- und Feiertagsöffnung eines Smart Stores ist der Gemeinde ebenfalls anzuzeigen.³Die Gemeinden können durch Satzung die Dauer und die Lage der nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e zulässigen Öffnungszeiten festsetzen, jedoch nicht unter einer Dauer von acht zusammenhängenden Stunden, und darüber hinaus für einzelne räumlich abgrenzbare Bereiche ihres Gemeindegebiets die Öffnung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e ausschließen oder einschränken, soweit hierfür städtebauliche oder örtliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen.“
- c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und erhält folgende Fassung:
„(3) Soweit die Gemeinde von der Möglichkeit nach Absatz 2 Satz 3 Gebrauch gemacht und für Öffnungen nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. e durch Satzung die Dauer und die Lage der Öffnungszeiten festgesetzt hat, sowie in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummern 2 bis 5 und Satz 2, darf der Verkauf nur stattfinden, wenn die jeweils bestimmten Öffnungszeiten im Eingangsbereich der Verkaufsstelle so angebracht sind, dass sie außerhalb der Verkaufsstelle lesbar sind.“

2. § 8 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:
„3. Entgegen § 4 Abs. 2 Satz 1 oder Satz 2 eine erforderliche Anzeige nicht oder nicht rechtzeitig erstattet“
- b) Die bisherige Nummer 3 des Absatzes 1 Satz 1 wird Nummer 4 und erhält folgende Fassung:
„4. an Sonn- oder Feiertagen gemäß § 4 Abs. 1 öffnet, ohne seine Öffnungszeiten gemäß § 4 Abs. 3 lesbar angebracht zu haben,“

- c) Die bisherigen Nummern 4 bis 7 des Absatzes 1 werden Nummern 5 bis 8.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziel des Gesetzes

Nach geltendem Recht des NLöffVZG müssen Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich geschlossen bleiben. Diese Regelung dient dem verfassungsrechtlichen Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe gemäß Artikel 140 Grundgesetz i. V. m. Artikel 139 WRV und dem Schutz der Arbeitnehmer vor Sonntagsarbeit. In jüngerer Zeit haben jedoch sogenannte Smart Stores - vollautomatisierte, weitestgehend personalfreie Einkaufsmöglichkeiten - an Bedeutung gewonnen. Solche digitalen Verkaufsstellen ermöglichen Kundinnen und Kunden den Einkauf rund um die Uhr ohne anwesendes Verkaufspersonal. Besonders in ländlichen Regionen mit ausgedünnter Versorgungsinfrastruktur versprechen Smart Stores erhebliche Vorteile für die wohnortnahe Grundversorgung. Zugleich stellen sie technisch sicher, dass der Grundsatz der Arbeitsruhe gewahrt bleibt, da kein Personal am Sonntag für den Betrieb des Smart Stores beschäftigt werden muss.

Vor diesem Hintergrund verfolgt das Gesetz das Ziel, eine gezielte Ausnahmeregelung für Smart Stores an Sonn- und Feiertagen zu schaffen, orientiert an der Rechtslage in anderen Bundesländern, insbesondere Sachsen-Anhalt und Bayern. Dort wurde jüngst normiert, dass vollautomatisierte Verkaufsstellen abweichend von der allgemeinen Ladenschlussregelung auch an Sonn- und Feiertagen geöffnet sein dürfen, sofern keine Mitarbeiter eingesetzt werden. Auch Hessen und Mecklenburg-Vorpommern haben bereits gesetzliche Ausnahmen für automatisierte Läden geschaffen, um die Nahversorgung zu verbessern. Niedersachsen soll mit der vorliegenden Novelle einen vergleichbaren, fortschrittlichen Rechtsrahmen erhalten, der die Chancen der Digitalisierung im Einzelhandel nutzt und dabei den Sonntagsschutz wahrt.

Die vorgeschlagene Öffnungsregelung trägt den Anforderungen des Artikel 140 Grundgesetz i. V. m. Artikel 139 WRV und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung. Der Schutzauftrag, den Sonntag als Tag der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung zu bewahren, bleibt gewahrt. Denn ohne den Einsatz von Personal findet keine Sonntagsarbeit im arbeitsrechtlichen Sinne statt. Die traditionelle Sonntagsruhe wird nicht kommerziell ausgehöhlt, da kein Verkaufspersonal zur Sonntagsarbeit herangezogen wird und somit der arbeitnehmerschützende Zweck des Ladenschlusses unberührt bleibt. Zugleich wird möglichen Bedenken hinsichtlich der sozial-kulturellen Prägung des Sonntags Rechnung getragen, in dem den Gemeinden eine Steuerungsmöglichkeit per Satzung an die Hand gegeben wird. Im Gegenteil kann das Angebot sogar positive soziale Effekte haben - etwa indem solche Läden als Treffpunkt für Nachbarn dienen und besonders älteren Menschen am Sonntag eine zusätzliche Gelegenheit zur Begegnung bieten. Dies fördert das gemeinschaftliche Miteinander am Sonntag und steht im Einklang mit dessen Wesensgehalt als Ruhetag und Tag der Gemeinschaft.

Mit der vorgeschlagenen Ausnahmeregelung wird der verfassungsrechtlich gebotene Ausgleich zwischen dem Sonntagsschutz und den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedürfnissen angestrebt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum eröffnet, technische und soziale Entwicklungen angemessen zu berücksichtigen. Diesen Spielraum nutzt Niedersachsen hier, um den technologischen Fortschritt zugunsten der Allgemeinheit einzusetzen, ohne das verfassungsrechtliche Sonntagsschutzgebot zu unterlaufen.

Smart Stores im Sinne dieser Regelung sind vollautomatisierte Verkaufsstellen, die an Sonn- und Feiertagen ohne Personal betrieben werden können. Das Gesetz ermöglicht deren Öffnung an Sonn- und Feiertagen ganztägig (0 - 24 Uhr), überlässt die konkrete Dauer und Lage der Öffnungszeiten jedoch im Rahmen des § 4 Abs. 2 einer kommunalen Ausgestaltung durch Satzung; dabei ist eine Mindestöffnung von acht zusammenhängenden Stunden sicherzustellen. Auf eine Begrenzung der Ladenfläche oder des Warensortiments wird bewusst verzichtet, um innovative Geschäftsmodelle nicht unverhältnismäßig einzuschränken. Anders als in einigen anderen Ländern (z. B. bislang Bayern mit 100 - 150 m² Begrenzung) soll in Niedersachsen jede automatisierte Verkaufsstelle - ob klein oder groß - von der Neuregelung profitieren dürfen. Der Verkauf aller Warengruppen ist zugelassen, sodass Smart Stores ihr übliches Sortiment unverändert anbieten können. Dadurch wird eine umfassende Versorgung auch mit Waren ermöglicht, die über bloße Artikel des täglichen Kleinbedarfs hinausgehen. Diese Liberalisierung berücksichtigt, dass vollautomatisierte Märkte häufig ein breites Spektrum an Gütern (von Lebensmitteln über Drogerieartikel bis hin zu Non-Food-Waren) bereithalten, um die Nachfrage vor Ort abzudecken.

Trotz der gesetzlich eröffneten Möglichkeit der Sonntagsöffnung bleibt eine kommunale Einflussmöglichkeit gewahrt. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz eine Anzeigepflicht gegenüber der zuständigen Gemeinde sowie eine Satzungsermächtigung zur näheren Ausgestaltung der Öffnungszeiten von Smart Stores vor.

Durch die Öffnung der Smart Stores an bislang geschlossenen Tagen entsteht ein neues Angebot, das jedoch bestehende Wettbewerber nicht unbillig benachteiligt. Klassische Händler bleiben zwar an Sonn- und Feiertagen geschlossen, können jedoch - sofern wirtschaftlich sinnvoll - ebenfalls auf automatisierte Technologien umstellen und so von der Ausnahme profitieren. Insofern eröffnet die Neuregelung Chancengleichheit im Wettbewerb: Jeder Gewerbetreibende hat die Option, in Automatisierung zu investieren und die zusätzlichen Öffnungszeiten zu nutzen. Die hohen Investitions- und Betriebskosten vollautomatisierter Systeme sorgen dafür, dass eine Umstellung nur bei entsprechender Rentabilität erfolgt. Es ist daher nicht zu erwarten, dass binnen kurzer Zeit ein flächendeckender Wechsel zu Smart Stores erfolgt, der den Sonntag flächendeckend zum gewöhnlichen Einkaufstag machen würde. Vielmehr richtet sich das Angebot aktuell vornehmlich an Standorte mit geringer Kundenfrequenz oder an spezielle Zielgruppen. Insgesamt bleibt der Charakter des Sonntags als besonderer Tag erhalten, während zugleich die wirtschaftliche Tragfähigkeit innovativer Nahversorgungskonzepte gestärkt wird.

II. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung:

Keine.

III. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, auf Menschen mit Behinderung und Familien

Keine.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Mit dem Gesetzentwurf sind keine allenfalls geringfügige zusätzliche Verwaltungskosten verbunden. Die neu eingeführten Anzeige- und Satzungsbefugnisse sowie die ergänzten Ordnungswidrigkeitstatbestände knüpfen an bestehende Verwaltungsstrukturen an und führen zu keinem erheblichen zusätzlichen Erfüllungsaufwand.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1 (Änderung des § 4 NLöffVZG)

Zu Nummer 1 a (Änderung § 4 Abs. 1)

§ 4 Abs. 1 Satz 1 NLöffVZG wird um eine neue Ausnahmeregelung in Buchstabe e für Smart Stores erweitert.

Diese Vorschrift erlaubt es vollautomatisierten Verkaufsstellen, an Sonn- und Feiertagen zu öffnen, sofern durch digitale Lösungen sichergestellt ist, dass kein Personal für den Betrieb eingesetzt wird. Voraussetzung ist, dass keine Mitarbeiter eingesetzt werden - weder im Verkauf noch für andere betriebliche Tätigkeiten während der Öffnung. Hierdurch wird sichergestellt, dass an Sonn- und Feiertagen keine Arbeitnehmerbeschäftigung stattfindet und der verfassungsrechtlich geschützte Sonntagsschutz gewahrt bleibt. Ferner wird keine Begrenzung der Verkaufsfläche und keine Einschränkung auf bestimmte Warengruppen vorgegeben. Smart Stores dürfen somit unabhängig von ihrer Ladenfläche und mit ihrem vollen Sortiment öffnen. Diese bewusste Weite der Ausnahme dient der Technologieneutralität und vermeidet Abgrenzungsprobleme; sie orientiert sich an der sachsen-anhaltischen Regelung, die gleichfalls keinen Sortiments- oder Flächenvorbehalt kennt.

Zu Nummer 1 b

Es wird zudem ein neuer Absatz 2 in § 4 NLöffVZG eingeführt, der die Verfahrensregelungen für Smart Stores bündelt. Satz 1 normiert eine Anzeigepflicht: Die beabsichtigte Aufnahme der Öffnung eines Smart Stores an Sonn- und Feiertagen ist der zuständigen Gemeinde fünf Werktage vor der erstmaligen Öffnung anzuzeigen. Damit wird der Gemeinde rechtzeitig Kenntnis über den Betrieb und die beabsichtigte Inanspruchnahme der Ausnahme verschafft, ohne ein Genehmigungserfordernis einzuführen. Die Anzeige ermöglicht es der Gemeinde, ihre Überwachungs- und Satzungs-kompetenzen sachgerecht auszuüben, ohne den Betrieb von einer behördlichen Einzelfallentscheidung abhängig zu machen, sodass es sich um ein bürokratiearmes Verfahren handelt.

Satz 2 verpflichtet die Betreiber, auch die auf Dauer angelegte Einstellung der Sonn- und Feiertagsöffnung anzuzeigen; so ist sichergestellt, dass die Gemeinde stets den aktuellen Stand kennt und ihre Überwachungsaufgaben sachgerecht wahrnehmen kann.

Satz 3 räumt den Gemeinden erstens die Möglichkeit ein, durch Satzung die Dauer und die Lage der Öffnungszeiten von Smart Stores festzulegen, wobei eine Minstdauer von acht zusammenhängenden Stunden zu gewährleisten ist. Die Ausgestaltung der Öffnungszeiten durch Satzung stellt sicher, dass die Steuerung nicht im Einzelfall, sondern in generalisierender und damit gleichheitsgerechter Weise erfolgt; die Regelung schafft Normenklarheit und Vorhersehbarkeit sowohl für Betreiber als auch für die Öffentlichkeit.

Der Satz 3 ermöglicht es den Gemeinden zweitens für einzelne räumlich abgrenzbare Bereiche ihres Gemeindegebiets die Öffnung von Smart Stores aus städtebaulichen oder sonstigen örtlichen Gründen von besonderem Gewicht einzuschränken oder auszuschließen. Hierdurch erhalten die Gemeinden ein normatives Steuerungsinstrument, das es ihnen erlaubt, sensible Bereiche - etwa reine Wohnlagen, Kirchplätze oder historisch geprägte Ortskerne - zu schützen, ohne den landesrechtlich eröffneten Ausnahmetatbestand insgesamt zu unterlaufen. Die gewählte Form der Satzung ermöglicht eine transparente, demokratisch legitimierte und kontrollierbare Steuerung, die nicht von einzelfallbezogenen Ermessensentscheidungen abhängt.

Zu Nummer 1 c

Der bisherigen Absatz 2 wird in einen neuen Absatz 3 überführt und inhaltlich angepasst. Die Vorschrift stellt klar, dass der Verkauf nur stattfinden darf, wenn die jeweils bestimmten Öffnungszeiten im Eingangsbereich der Verkaufsstelle so angebracht sind, dass sie außerhalb der Verkaufsstelle lesbar sind. Erfasst werden zum einen die bisher schon privilegierten Verkaufsstellen nach Absatz 1 Satz 1 Nummern 2 bis 5 und Satz 2, zum anderen die Smart Stores, soweit für sie durch Satzung nach Absatz 2 Satz 3 Öffnungszeiten festgelegt worden sind. Da Smart Stores ohne eine kommunale Satzung über keine konkretisierten Öffnungszeiten verfügen, entsteht die Kennzeichnungspflicht erst mit Erlass einer solchen Satzung; dies vermeidet unnötige Informationspflichten und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Regelung erleichtert zugleich den kommunalen Vollzug, da die örtlichen Behörden durch die Kennzeichnung unmittelbar erkennen können, ob ein Betrieb im Einklang mit der Satzung steht.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 8 - Ordnungswidrigkeiten)

Der § 8 NLöffVZG wird an die neuen Regelungen des § 4 angepasst. Mit der Neufassung der Nummer 3 in Absatz 1 Satz 1 wird klargestellt, dass die vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung

der Anzeigepflichten nach § 4 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Damit wird den Anzeigevorschriften das erforderliche Gewicht verliehen und sichergestellt, dass die Gemeinden die ihnen zugedachten Steuerungs- und Überwachungsaufgaben tatsächlich wahrnehmen können.

Die bisherige Nummer 3 wird zur neuen Nummer 4 und ihrem Inhalt nach an die geänderte Systematik des § 4 angepasst: Ordnungswidrig handelt, wer an Sonn- oder Feiertagen gemäß § 4 Abs. 1 öffnet, ohne die Öffnungszeiten in den vorgesehenen Fällen gemäß § 4 Abs. 3 lesbar angebracht zu haben. Die nachfolgenden Nummern 4 bis 7 werden entsprechend zu Nummern 5 bis 8 fortgeschrieben, ohne dass sich an ihrem materiellen Inhalt etwas ändert. Es handelt sich insoweit um eine redaktionelle Folgeanpassung.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Carina Hermann
Parlamentarische Geschäftsführerin