

Wirtschaftsverwaltungsrecht

§ 3 Gewerbenebenrecht

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Stelkens

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Recht der Mehrebenenbeziehungen
und Normsetzungslehre

C) Ladenschlussrecht

- I. Rechtsentwicklung**
- II. Ladenschlussrecht als Landesrecht: Gemeinsamkeiten und Unterschiede**
- III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts**
- IV. Verfassungsmäßigkeit des Ladenschlussrechts**
- V. Durchsetzung des Ladenschlussrechts und Rechtsschutz**
- VI. Exkurs: Sonn- und Feiertagsrecht**

I. Rechtsentwicklung und Gesetzgebungskompetenz

- Seit 1956: [Ladenschlussgesetz des Bundes](#) (LSchlG) i.d.F. der Bek. v. 2.6.2003 (BGBl. I S. 744), zul. geänd. durch VO v. 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)
- Änderung der Gesetzgebungskompetenz durch Föderalismusreform I (52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006 [BGBl. I, 2034])

Gesetzgebungskompetenz: [Art. 70](#) i. V. m. [Art. 74 Abs. 1 Nr. 11](#) GG

- **Ladenöffnungsgesetze der Länder**

Baden-Württemberg: [LadÖG](#) v. 14.2.2007 (Gbl. S. 135); *Berlin:* [BerlLadÖffG](#) v. 14.11.2006 (GVBl. S. 1046); *Brandenburg:* [BbgLöG](#) v. 27.11.2006 (GVBl. I S. 158); *Bremen:* [LadSchlG](#) v. 22.3.2007 (Brem.GBl. S. 221); *Hamburg:* [LÖG HA](#) v. 22.12.2006 (HmbGVBl. S. 611); *Hessen:* [HLöG](#) v. 23.11.2006 (GVBl. I S. 606); *Mecklenburg-Vorpommern:* [LöffG](#) v. 18.6.2007 (GVOBl. M-V S. 226); *Niedersachsen:* [NLöffVZG](#) v. 8.3.2007 (Nds. GVBl. S. 111); *Nordrhein-Westfalen:* [LÖG NRW](#) v. 16.11.2006 (GV. NRW. S. 516); *Rheinland-Pfalz:* [LadöffnG](#) v. 21.11.2006 (GVBl. S. 351); *Saarland:* [LÖG](#) v. 15.11.2006 (Amtsbl. S. 1974); *Sachsen:* [SächsLadÖffG](#) v. 16.3.2007 (SächsGVBl. S. 42); *Sachsen-Anhalt:* [LÖffZeitG LSA](#) v. 22.11.2006 (GVBl. LSA S. 528); *Schleswig-Holstein:* [LÖffZG](#) v. 29.11.2006 (GVOBl. S. 243); *Thüringen:* [ThürLadÖffG](#) v. 24.11.2006 (GVBl. S. 541)

- *Bayern:* Fortgeltung des LSchlG des Bundes nach [Art. 125a Abs. 1 Satz 1](#) GG (vgl. LTDrucks. 15/6761 vom 9.11.2006)

II. Ladenschlussrecht als Landesrecht: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

	Ladenöffnung	Mo - Fr		Sa	Verkaufsoffene So	
Baden-Württemberg	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 8 Abs. 1 S. 1	3
Bayern = LSchIG Bund	§ 3 S. 1 Nr. 2	6:00 – 20:00			§ 14 Abs. 1 S. 1	4
Berlin	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 6	6
Brandenburg	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 5 Abs. 1 S. 1	6
Bremen	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 10 Abs. 1 S. 1	4
Hamburg	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 8 Abs. 1 S. 1	4
Hessen	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 6 Abs. 1 S. 1	4
Meck.-Vorpomm.	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00		6:00 – 22:00	§ 6 Abs. 1 S. 1	4
Niedersachsen	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 5 Abs. 1 S. 1	4
Nordrhein-Westfalen	§ 4 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 6 Abs. 1	4
Rheinland-Pfalz	§ 3 S. 1 Nr. 2	6:00 – 22:00			§ 10 S. 1	4
Saarland	§ 3 S. 1 Nr. 1	6:00 – 20:00			§ 8 Abs. 1 S. 1	4
Sachsen	§ 3 Abs. 1 S. 1	6:00 – 22:00			§ 8 Abs. 1	4
Sachsen-Anhalt	§ 3 S. 1	0:00 – 24:00		0:00 – 20:00	§ 7 Abs. 1 S. 1	4
Schleswig-Holstein	§ 3 Abs. 1	0:00 – 24:00			§ 5 Abs. 1 S. 1	4
Thüringen	§ 3 S. 1	0:00 – 24:00		0:00 – 20:00	§ 10 Abs. 1	4

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

1. Ladenschluss für Verkaufsstellen

a) Begriff der Verkaufsstelle

- Legaldefinition in Begriffsbestimmungen: z. B. [§ 1 Abs. 1](#) LSchIG
- Entscheidendes Kriterium:

(Gewerbliches) Feilhalten von Waren von einer festen Stelle aus zum Verkauf an jedermann

- Nicht betroffen (vgl. hierzu: BGH, NJW 1983, 1504, 1505)
 - Geschäfte, bei denen Dienstleistungen im Vordergrund stehen (bei Mischbetrieben unterliegt jeder Gewerbebezweig den für ihn geltenden Bestimmungen).
 - Verkauf von Zubehör an Kunden eines Dienstleistungsbetriebes (z. B. Verkauf von Chips im Kino) - teilweise *gewohnheitsrechtlich*, teilweise ausdrücklich ausgeschlossen.
 - Großhandel (sofern Ausschluss des Verkaufs an Letztverbraucher gewährleistet).

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

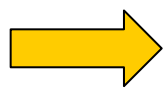
a) Begriff der Verkaufsstelle

Grenzfälle:

- BayObLGSt 1979, 34 ff.: Verkauf von Pornomagazinen an Kinokasse mit gleichzeitigem Erwerb der Berechtigung, den Film zu sehen
- BayObLG, GewArch 2004, 223 ff.: Werbung mit Verleih der Ware nach Ladenschluss unter Hinterlegung des Kaufpreises als Kautions
- BVerwGE 41, 271 ff.: Verkauf von Obst und Gemüse durch Landwirt von fester Verkaufsstelle aus (soweit gewerbliches Feilhalten nicht Tatbestandsvoraussetzung)
- [VG Stuttgart, 4 K 3177/09 v. 27.10. 2009](#) = GewArch 2010, 42 f.: Sonntagsverkauf im Möbelhaus nach „persönlicher“ Kundeneinladung
- *Heckmann*, NJW 2000, 1370 ff.: Bestellung per Internet
- Pizza-Service – Pizza zum Selbstabholen

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

b) Geschäftlicher Verkehr



Außerhalb Ladenöffnungszeiten: Schließen der Verkaufsstelle für „geschäftlichen Verkehr mit Kunden“

- Erkennbares Einstellen der Verkaufstätigkeit, nicht notwendig vollständiges Schließen des Ladens
- Geschäftlicher Verkehr → nicht nur eigentlicher Verkaufsakt, sondern jegliche Geschäftsanbahnung (Beratung von Kunden, Vorzeigen von Mustern)
- „Zuendebedienen“ (teilweise ausdrücklich) gestattet
- Grenzfall: Erreichbarkeit des Tante-Emma-Ladens nach Ladenschluss per Internet und Auslieferung der Ware noch am nächsten Morgen (vgl. hierzu BVerwG, NJW 1957, 1122; krit. *Heckmann*, NJW 2000, 1370, 1373)

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

2. Ladenschluss im Reisegewerbe und im Marktverkehr

a) Reisegewerbe

- [§ 20](#) LSchIG Bund; Integration dieser Vorschrift in Begriffsbestimmungen Ladenöffnungsgesetze der Länder; dort nicht immer klare Regelung.
- Unterstellung des „gewerblichen Feilhaltens“ aus tragbaren oder leicht aufstellbaren Einrichtungen oder selbst aus der Hand auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder im Umherziehen dem Ladenschluss
- Feilhalten: Bereitstehen der Ware zur Abholung, Möglichkeit zur sofortigen Aushändigung
- Nicht erfasst:
 - Urproduktion bei Verkauf außerhalb „fester Verkaufsstellen“
 - Bloßes Vorzeigen von Mustern und Proben, Werbung durch Kostproben außerhalb für diesen Zweck besonders bereitgestellter Räumlichkeiten
- Problem: Verkauf von Speiseeis aus Eiswagen außerhalb Ladenöffnungszeiten (BVerwG, NJW 1981, 595 f.; BVerwG, NVwZ-RR 1989, 293 f.)

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

b) Marktverkehr

- [§ 19](#) LSchlG Bund
- Entsprechende Regelungen in Baden-Württemberg (§ 10), Mecklenburg-Vorpommern (§ 6), Rheinland-Pfalz (§ 11), Schleswig-Holstein (§ 10);
- In übrigen Ländern: Geltung der allgemeinen Bestimmungen und §§ 64 ff. GewO
- Bindung an Ladenschlusszeiten: Großmärkte ([§ 66](#) GewO) und Wochenmärkte ([§ 67](#) GewO), soweit Verkauf an Letztverbraucher
- Andere Marktgewerbe:
 - Keine Bindung an Ladenschlussbestimmungen ([§ 19 Abs. 3](#) LSchlG Bund)
 - Allein maßgeblich: Festsetzung hinsichtlich Öffnungszeiten ([§ 69](#) GewO)

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

3. Gesetzliche Ausnahmen von regulären Ladenschlusszeiten

- Sonderregelung für **Apotheken**: [§ 4](#) LSchlG Bund
 - Beschränkung auf zum eigentlichen Apothekenbetrieb gehörende Mittel
 - Schließung der übrigen Apotheken während Dienstbereitschaft einer Apotheke (BVerwG, NJW 1990, 797; BVerwG, NJW 1991, 766)
- Sonntagsverkauf von **Zeitschriften**: [§ 5](#) LSchlG Bund
 - Geltung der Sonderregelung nur für Kioske
 - Beschränkung auf gewisse Stundenzahl (meist 5 Stunden) oder bestimmtes Zeitfenster (11 bis 13 Uhr)

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

Tankstellen ([§ 6](#) LSchlG Bund), **Personenbahnhöfe** ([§ 8](#) LSchlG Bund), **Flughäfen** ([§ 9](#) LSchlG Bund)

- Beschränkung auf Reisebedarf (vgl. Begriffsbestimmung des [§ 2 Abs. 2](#) LSchlG Bund): „Reisebedarf im Sinne dieses Gesetzes sind Zeitungen, Zeitschriften, Straßenkarten, Stadtpläne, Reiselektüre, Schreibmaterialien, Tabakwaren, Schnittblumen, Reisetouilettenartikel, Filme, Tonträger, Bedarf für Reiseapotheken, Reiseandenken und Spielzeug geringeren Wertes, Lebens- und Genussmittel in kleineren Mengen sowie ausländische Geldsorten.“
- In einigen Ländern teilweise Erweiterung auf Verkauf von Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs, teilweise „insbesondere-Regelung“

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

Tankstellen ([§ 6](#) LSchlG Bund), **Personenbahnhöfe** ([§ 8](#) LSchlG Bund), **Flughäfen** ([§ 9](#) LSchlG Bund)

- Sonderregelungen zu Gunsten der **Einkaufszentren der Deutschen Bahn** ([§ 8 Abs. 2a](#) LSchlG Bund): Erweiterung des Sortiments auf Waren des täglichen Ge- und Verbrauchs
- Problem: „**kleinere Menge**“ und „**Verkauf nur an „Reisende**“?
[OVG Koblenz, v. 29.12.2008 – 6 B 11337/08.OVG](#) – GewArch 2009, 130;
[OVG Koblenz, v. 19.3.2009 – 6 A 11324/08.OVG](#) – DVBI 2009, 786 ff. mit Anmerkung *Sitsen*, DVBI 2009, 792 ff.; vorgehend VG Neustadt LKRZ 2009, 28 ff.
- Zum nächtlichen Alkoholverkaufsverbot in Baden-Württemberg: *Strohs*, KommJur 2010, 201 ff.

III. Gemeinsame Begriffe des landesrechtlichen Ladenschlussrechts

4. Öffnungsklauseln für reguläre Ladenschlusszeiten

- Sonderregelungen für Kur- und Erholungsorte ([§ 12](#) LSchlG Bund)
hierzu: VG Berlin, NJW 1999, 2988 f.
- Verkaufsoffene Sonntage ([§ 14](#) LSchlG Bund)
Wichtig: Verkaufsoffener Sonntag nicht selbst die „ähnliche Veranstaltung“, Besucherstrom muss eigentlich woanders herkommen
- Feilhalten leicht verderblicher Waren ([§ 20 Abs. 2a](#) LSchlG Bund)
- Widerrufliche Ausnahmen im öffentlichen Interesse ([§ 23](#) LSchlG Bund)
VGH Mannheim, GewArch 2008, 312 f.

IV. Verfassungsmäßigkeit des Ladenschlussrechts

- Zuletzt zur Verfassungsmäßigkeit des LSchlG des Bundes im Allgemeinen:
[BVerfGE 111, 10, 28 ff.](#)
 - Verfolgung legitimer Zwecke durch LSchlG: Arbeitszeitschutz, Sicherung der Wettbewerbsneutralität, wirksame und möglichst einfache Verwaltungskontrolle
 - Verhältnismäßigkeit des LSchlG zur Erreichung dieser Zwecke
 - **Aber:** Angemessenheit innerhalb BVerfG umstritten aufgrund zahlreicher Durchbrechungen der Ladenschlussregelungen
- Zur Verfassungsmäßigkeit der ladenschlussrechtlichen Bestimmungen nach der Föderalismusreform: *Schmitz*, NVwZ 2008, 18 ff.
- Vgl. ["Bahnhofsapotheke-Fall"](#) m.w.N.

IV. Verfassungsmäßigkeit des Ladenschlussrechts

Insbes.: Zulässigkeit der „Sonntagsöffnungsverbote“ ([BVerfGE 111, 10, 50 ff.](#))

- Ausgangspunkt: [Art. 139](#) WRV i. V. m. [Art. 140](#) GG: „Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.“
- Verfassungsauftrag zur Gewährleistung und Gestaltung eines selbstständigen, vom innerkirchlichen Recht unabhängigen staatlichen Sonn- und Feiertagsrechts (grundgesetzliche Institutsgarantie)
- „Arbeit für den Sonntag“ erlaubt ↔ „Arbeit trotz Sonntag“ grds. verboten
- Bestätigung: [BVerfG, 1 BvR 2857/07 v. 1.12.2009, Abs. 131 ff.](#) – NVwZ 2010, 570, 572 ff. (krit. Anmerkung v. *Classen*, JZ 2010, 144 ff.); [BerlVerfGH, NVwZ 2008, 1005 ff.; OVG Bautzen, 3 C 30/08 v. 7.7.2009](#) – GewArch 2010, 171 f.

IV. Verfassungsmäßigkeit des Ladenschlussrechts

Insbes.: Höchstzahl verkaufsoffener Sonntage und Aufeinanderfolgen mehrerer verkaufsoffener Sonntage?

- [BVerfG, 1 BvR 2857/07 v. 1.12.2009, Abs. 131 ff.](#) – NVwZ 2010, 570, 572 ff.
(hierzu *Mosbacher*, NJW-aktuell 52/2009, S. XIV, *ders.*, NVwZ 2010, 537, 540 f.; krit. die Anmerkung v. *Classen*, JZ 2010, 144, 145 ff.)
- [OVG Bautzen, 3 C 30/08 v. 7.7.2009](#) – GewArch 2010, 171 ff.
- *Thiel*, NWVBI. 2009, 134 ff.

V. Durchsetzung des Ladenschlussrechts und Rechtsschutz

1. Zuständigkeit zur Durchsetzung des Ladenschlussrechts

- [§ 22](#) LSchlIG Bund:
 - Nach Landesrecht für Arbeitsschutz zuständige Behörde
 - Verweis auf [§ 139b](#) GewO ([§ 22 Abs. 2](#) LSchlIG Bund) und insoweit auf landesrechtliches Gefahrenabwehrrecht
- Ladenöffnungsgesetze der Länder:
 - Ortspolizeibehörden (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland), Gewerbeaufsicht (Baden-Württemberg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern), Gemeinde (Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt), durch RechtsVO zu bestimmende Behörde (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen), zuständige Behörde (Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein)

V. Durchsetzung des Ladenschlussrechts und Rechtsschutz

2. Durchsetzung des Ladenschlussrechts

- Auskunftspflicht ([§ 22 Abs. 3, 4](#) LSchlG Bund): Erforderliche Maßnahmen in Zusammenhang mit der Überwachung der Einhaltung der Ladenschlussregelungen → Bußgelddrohung ([§ 24](#) LSchlG Bund)
- Ermächtigungsgrundlage für Ge- und Verbote:
 - Teilweise nur auf Grund polizeirechtlichen/ordnungsbehördlichen Generalklausel
 - In einigen Ländern: Besondere Ermächtigungsgrundlagen: „können die in diesem Zusammenhang erforderlichen Maßnahmen anordnen“ (ohne dass konkrete Gefahr vorliegen muss): [OVG Koblenz, v. 19.3.2009 – 6 A 11324/08.OVG](#) – DVBl 2009, 786 ff.

V. Durchsetzung des Ladenschlussrechts und Rechtsschutz

3. Rechtsschutzfragen (allg. hierzu *Schmitz*, NVwZ 2002, 822 ff.)

- *Ladeninhaber*

- Gegen Maßnahmen zur Durchsetzung des Ladenschlussrechts:
Anfechtungsklage

- Bei Versagung der Ausnahmeerlaubnis: Verpflichtungsklage
(Klagebefugnis: [Art. 12 Abs. 1](#) und [Art. 3 Abs. 1](#) GG)

- *Arbeitnehmer*

- Gegen Befreiung von regulären Ladenschlusszeiten durch RechtsVO oder VA: abstrakte Normenkontrolle bzw. Anfechtungsklage

V. Durchsetzung des Ladenschlussrechts und Rechtsschutz

3. Rechtsschutzfragen (allg. hierzu *Schmitz*, NVwZ 2002, 822 ff.)

- *Konkurrent*

- Wettbewerbsrechtliche Unterlassungsklage ([§ 3 UWG](#)) bei Nichteinhalten des Ladenschlussrechts durch Wettbewerber
- Vorgehen gegen unrechtmäßige Befreiung? (BVerwGE 65, 167 ff. und OVG Bautzen, NJW 1999, 2539 f. ↔ OVG Bremen, NVwZ 2002, 873 ff.)

- *Kirchen*

- [BVerfG, 1 BvR 2857/07 v. 1.12.2009, Abs. 119 ff., 138 ff.](#) – NVwZ 2010, 570, 571 ff. (hierzu *Mosbacher*, NVwZ 2010, 537 ff.)
- [OVG Bautzen, 3 C 30/08 v. 7.7.2009](#) – GewArch 2010, 171 f. = (Zulässigkeit des Normkontrollantrags abgedruckt in:) SächsVBl. 2010, 37, 39; OVG Greifswald, NVwZ 2000, 64 ff.

VI. Sonn- und Feiertagsrecht als Ergänzung des Ladenschlussrechts

Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder

- Gewährleistung des Sonn- und Feiertagsschutzes über Ladenöffnungsgesetze hinaus durch „**Arbeitsverbot für öffentlich bemerkbare Arbeiten, die dem Wesen des Sonn- und Feiertags widersprechen**“
- Wesen der Sonn- und Feiertage:
 - Unterscheidung von Werktagen, indem das öffentliche Leben (soweit möglich) seiner werktäglichen Elemente entkleidet wird
 - Entfallen werktäglicher Bindungen und Zwänge durch Ruhen der Geschäftstätigkeit in Form der Erwerbsarbeit
 - Zweck: Befriedigung religiöser Bedürfnisse, vor allem aber persönliche Ruhe, Besinnung, Erholung und Zerstreuung des Einzelnen, zeitliche Verzahnung des sozialen Lebens, gemeinsame Freizeit und gemeinsame Gestaltung des Familienlebens
- Zulässig: Arbeit für den Sonntag, z. T. auch Arbeit trotz des Sonn- und Feiertages unter Abwägung zwischen den Freizeitbelangen der Bevölkerung und der Belastungen der Arbeitnehmer

VI. Sonn- und Feiertagsrecht als Ergänzung des Ladenschlussrechts

§ 3 Abs. 2 Feiertagsgesetz Rheinland-Pfalz

An Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen sind alle **öffentlich bemerkbaren Tätigkeiten** verboten, die die **äußere Ruhe beeinträchtigen** oder **dem Wesen des Sonn- und Feiertages widersprechen**.

- **Öffentliche Bemerkbarkeit**
 - Nicht maßgeblich: optische oder akustische Wahrnehmung des Arbeitsvorganges als solchen
 - Sondern: Erregung der Aufmerksamkeit von unbestimmt vielen beliebigen Personen
- **Beeinträchtigung der äußeren Ruhe / Geeignetheit, die Ruhe des Tages zu stören**
 - Keine Unterscheidung der Tätigkeit nach äußerem Erscheinungsbild zu werktäglicher Tätigkeit
 - Nicht notwendig: konkrete Störung
- **Widerspruch zu Wesen der Sonn- und Feiertage**

VI. Exkurs: Sonn- und Feiertagsrecht

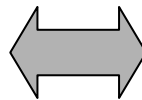
Sonn- und Feiertagsgesetze der Länder gewährleisten Feiertagsschutz über Ladenöffnungsgesetze hinaus: „**Arbeitsverbot für öffentlich bemerkbare Arbeiten**“.

Beispiel: *Automaten-Videotheken und DVD-Verleih-Automaten*

VGH Mannheim, v. 4.3.2008
– 9 S 2811/07 – NVwZ-RR 2008,
781 f.

VGH Mannheim, v. 9.7.2007 – 9 S
594/07 – GewArch 2007, 430 ff.

OLG Düsseldorf, v. 11.9.2007 – I-
20 U 36/07 – NJW 2008, 158



VGH München, NVwZ 2007, 1215 ff.

VGH München, v. 27.6.2005
– 24 Cs 493/05 –

Humberg, GewArch 2008, 233 ff.