

1. Entstehungsgeschichtlich bestehen kaum Zweifel daran, dass Warenautomaten aktuell nicht in den Geltungsbereich des Ladenöffnungsgesetzes NRW (LÖG NRW) fallen. Im ursprünglich reichs- und bundesrechtlichen Recht des Ladenschlusses zählten Warenautomaten von Anfang an als selbsttätige Verkaufseinrichtungen weder zu den „Ladengeschäften aller Art“ noch zu den sonstigen Verkaufsständen und ähnlichen Einrichtungen. Sie waren einer besonderen Regelung unterworfen, durften seit 1962 an allen Tagen während des ganzen Tages benutzbar sein und sind im Jahr 2003 schließlich ganz aus dem Anwendungsbereich des Ladenschlussgesetzes herausgenommen worden.
2. Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 das Recht des Ladenschlusses der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n. F.) entzogen worden war, hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das LÖG NRW erlassen und seinen Geltungsbereich trotz einiger redaktioneller Änderungen an der früheren Rechtslage orientiert. An der bisherigen Herausnahme der Warenautomaten aus dem Geltungsbereich der Regelungen über den Ladenschluss hat er für seinen Zuständigkeitsbereich nichts ändern wollen und auch tatsächlich nichts geändert.
3. Keine Grundlage im Gesetz findet die Annahme, nur klassische oder einzelne Warenautomaten könnten von der Einhaltung der allgemeinen Ladenschlusszeiten freigestellt sein. Der technische Fortschritt und die Marktentwicklung im Bund und im Land NRW haben seit 1962 für den Gesetzgeber kein praktisches Regelungsbedürfnis begründet, selbsttätige Verkaufseinrichtungen wieder den Regelungen über den Ladenschluss zu unterwerfen. Diese bewusste gesetzgeberische Entscheidung ist bei der Rechtsanwendung in NRW zu respektieren.
4. Überwiegendes spricht dafür, dass außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit ohne Verkaufspersonal betriebene Warenautomaten nicht nur deshalb unter das LÖG NRW fallen, weil mehrere von ihnen in einem Geschäftsraum aufgestellt sind, der sich als „Automatenkiosk“ darstellt. Ungeachtet der technischen Fortentwicklung handelt es sich dabei um selbsttätige Verkaufseinrichtungen, für deren Betrieb an Sonn- und Feiertagen kein Verkaufspersonal eingesetzt wird. Mit einem behördlich angeordneten Verschließen des Geschäftsraums an Sonn- und Feiertagen würde der Zugang zu selbsttätigen Verkaufseinrichtungen bzw. Warenautomaten verwehrt, gegen deren Benutzung an Sonn- und Feiertagen unabhängig von ihrem Standort in einem Geschäftsraum keine ladenöffnungs- und arbeitszeitrechtlichen Bedenken bestehen dürften.

GG Art. 12

GG Art. 74 Nr. 11

GG Art. 103 Abs. 2

GG Art. 140 i. V. m. WRV Art. 139

LadSchlIG a. F. § 7

LÖG NRW § 2

LÖG NRW § 4

LÖG NRW § 12 Abs. 1 Nr. 1

OVG NRW, Beschluss vom 12.2.2025 – 4 B 976/24 –;

I. Instanz: VG Köln – 1 L 1699/24 –.

Der Antragsteller betrieb einen Automatenkiosk, in dem er 15 einzelne Automaten mit jeweils 40 bis 50 verschiedenen Artikeln aufgestellt hatte. Das Ladenlokal war während des ganzen Jahres täglich an 24 Stunden geöffnet und wurde auf der Fassade sowie dem Schaufenster entsprechend beworben („24/7 geöffnet“; „einfach alles zu jeder Zeit“). Verkaufspersonal wurde an Sonn- und Feiertagen nicht eingesetzt. Die Antragsgegnerin untersagte dem Antragsteller unter Anordnung der sofortigen Vollziehung das gewerbliche Anbieten von Waren zum Verkauf an jedermann durch die im Ladenlokal befindlichen Automaten an Sonn- und Feiertagen sowie am 24.12., sofern dieser auf einen Werktag fällt, ab 14 Uhr. Den hiergegen gerichteten Eilantrag lehnte das VG ab. Die Beschwerde des Antragstellers hatte Erfolg.

#### A u s d e n G r ü n d e n :

Die im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende Abwägung zwischen dem privaten Interesse des Betroffenen, von der sofortigen Vollziehung bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens verschont zu bleiben, und dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Durchsetzung der für notwendig erachteten Maßnahmen fällt zu Lasten der Antragsgegnerin aus.

Bei der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung spricht Vieles dafür, dass sich die Klage gegen die Nummern 1 und 5 der streitgegenständlichen Ordnungsverfügung im Hauptsacheverfahren als erfolgreich erweisen wird (I.). Die ergänzend vorzunehmende Interessenabwägung geht zu Lasten der Antragsgegnerin aus (II.).

I. Gewichtige Argumente sprechen dafür, dass die Warenautomaten des Antragstellers nicht dem Verbot der Öffnung von Verkaufsstellen sowie des gewerblichen Anbietens von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit nach § 4 Abs. 2 LÖG NRW unterfallen.

Gemäß § 2 LÖG NRW gilt das LÖG NRW für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen.

Verkaufsstellen im Sinne LÖG NRW sind gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 LÖG NRW

1. Ladengeschäfte aller Art, Apotheken und Tankstellen, und
2. sonstige Verkaufsstände, falls in ihnen ebenfalls von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann gewerblich angeboten werden.

Nach § 4 Abs. 1 LÖG dürfen Verkaufsstellen

1. an Werktagen ohne zeitliche Begrenzung geöffnet sein (allgemeine Ladenöffnungszeit) und
2. am 24.12. an Werktagen bis 14 Uhr geöffnet sein, wenn in den nachfolgenden Bestimmungen keine abweichenden Regelungen getroffen werden.

Gemäß Absatz 2 Satz 1 der Vorschrift ist außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit nach Absatz 1 auch das gewerbliche Anbieten von Waren zum Verkauf an jedermann außerhalb von Verkaufsstellen verboten.

Zutreffend hat das VG ausgeführt, aus der historischen Auslegung ergebe sich, dass Warenautomaten nicht vom Anwendungsbereich des LÖG NRW erfasst sind (dazu unten 1.). Ausgehend davon spricht Überwiegendes dafür, dass außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit ohne Einschaltung von Verkaufspersonal betriebene Warenautomaten nicht nur deshalb unter das LÖG NRW fallen, weil mehrere von ihnen in einem Automatenkiosk aufgestellt sind (dazu unten 2.).

1. Entstehungsgeschichtlich bestehen kaum Zweifel daran, dass Warenautomaten aktuell nicht in den Geltungsbereich des LÖG NRW fallen, damit die berufliche Tätigkeit freier Automatenaufsteller möglich bleibt. Diese Einschätzung entspricht für die jeweiligen anderen Landesgesetze der nahezu allgemeinen Meinung in der aktuellen Rechtsprechung und Literatur.

Vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 15.8.2011 – 9 S 989/09 –, juris, Rn. 34; VG Freiburg, Urteil vom 17.1.2013 – 4 K 1022/12 –, juris, Rn. 24; VG Osna-brück, Beschluss vom 14.1.2025 – 1 B 61/24 –, juris, Rn. 22; VG Köln, Beschluss vom 24.9.2024 – 1 L 1699/24 –, juris, Rn. 20 ff.; VG Hamburg, Beschluss vom 3.11.2023 – 7 E 3608/23 –, juris, Rn. 21 ff.; VG Augsburg, Beschluss vom 23.7.2024 – Au 8 S 24.1362 –, juris, Rn. 35; Knauff, GewArch 2025, 46 f.; Neumann in: Steuerberater Branchenhandbuch, Stand: Dezember 2024, Einzelhandel B. Recht, III. 5.,

Rn. 113; Kilic/Schuldt, NVwZ 2024, 891, 892 f.; Beyerlein/Lach, GewArch 2007, 461; siehe auch Hess. VGH, Beschluss vom 22.12.2023 – 8 B 77/22 –, juris, Rn. 15 f., mit krit. Anm. Hippeli, NVwZ 2024, 441, 442, und Hoffmann, GewArch 2024, 348, 349.

Bis zur Änderung des GG 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 (LadSchlIG) vom 28.11.1956 (BGBl. I S. 875) von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. In § 3 LadSchlIG in der bis zum 31.5.2003 gültigen Fassung (LadSchlIG a. F.) waren die Ladenschlusszeiten für Verkaufsstellen geregelt. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 LadSchlIG 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.

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. Die im Regierungsentwurf noch enthaltene Legaldefinition, die entsprechend der bis dahin geltenden und im Wesentlichen übernommenen Regelung in § 22 Abs. 6 AZO vom 30.4.1938 (RGBl. I S. 447) bzw. § 24 Abs. 5 AZVO vom 26.7.1934 (RGBl. I S. 803) sowie in den §§ 1 bis 3 des Gesetzes über den Verkauf von Waren aus Automaten vom 6.7.1934 (RGBl. I S. 585) Warenautomaten als selbsttätige Verkaufseinrichtungen umschrieb, war vom Ausschuss für Arbeit nur aus redaktionellen Gründen gestrichen worden.

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.

Ursprünglich durften als selbsttätige Verkaufseinrichtungen verstandene Warenautomaten – ebenfalls der bisherigen reichsrechtlichen Regelung folgend – gemäß § 7 Abs. 1 LadSchlIG an allen Tagen während des ganzen Tages benutzbar sein, falls sie

von dem Inhaber einer Verkaufsstelle in räumlichem Zusammenhang mit dieser aufgestellt und in ihnen nur Waren feilgehalten wurden, die auch in der offenen Verkaufsstelle selbst geführt wurden. Zugleich war und ist in § 17 Abs. 5 LadSchlG bestimmt, dass Arbeitnehmer außerhalb der Öffnungszeiten, die für die mit dem Warenautomaten in räumlichem Zusammenhang stehende Verkaufsstelle gelten, nicht mit dem Beschicken von Warenautomaten beschäftigt werden dürfen. Ein letztlich im Einklang mit einem früheren Vorschlag des Bundesrats aus dem Plenum in den Bundestag eingebrachter Antrag, das LadSchlG ausdrücklich nicht für Warenautomaten gelten zu lassen, hatte bei seinem Erlass keine parlamentarische Mehrheit gefunden, um den kleinen Einzelhandel nicht durch eine zunehmende Automatisierung zu schwächen.

Vgl. BR-Drs. 310/54, S. 3 des Entwurfs sowie S. 17 f. der Begründung unter Hinweis auf Hieronymus, NJW 1951, 825 ff.; BR-Drs. 310/54 (Beschluß), S. 3; BT-Prot. 2/169, S. 9321, 9343, sowie BT-Prot. 2/170, S. 9366 f.

Bereits im Regierungsentwurf war klargestellt und bald höchstrichterlich bestätigt worden, dass das LadSchlG in erster Linie eine arbeitsschutzrechtliche Zielrichtung hat, zur Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen aber auch Verkaufsstellen ohne Angestellte einbezieht.

Vgl. BR-Drs. 310/54, S. 1 ff. der Begründung unter Hinweis auf Art. 74 Nr. 12 GG, siehe aber auch den Hinweis auf Art. 74 Nr. 11 GG auf Seite 18 der Begründung des Regierungsentwurfs; so auch BT-Drs. 2/2810, S. 1; BVerfG, Urteil vom 29.11.1961 – 1 BvR 758/57 –, BVerfGE 13, 230 = juris, Rn. 23.

Mit Urteil vom 21.2.1962 entschied das BVerfG, dass der zweite Halbsatz von § 7 Abs. 1 LadSchlG in der zuletzt durch das Änderungsgesetz vom 14.11.1960 (BGBl. I S. 845) nur unwesentlich geänderten Fassung („falls sie von dem Inhaber einer Verkaufsstelle oder mit seiner Zustimmung von einem andern in räumlichem Zusammenhang mit dieser aufgestellt und in ihnen nur Waren feilgehalten werden, die auch in der offenen Verkaufsstelle selbst geführt werden“) wegen des damit verbundenen Eingriffs in die Berufsfreiheit der Aufsteller selbständiger Automaten mit Art. 12 GG unvereinbar und daher nichtig sei. Die (tatsächliche) Verwendungsmöglichkeit selbstän-

diger Automaten sei so beschränkt, dass eine Gefährdung selbst kleiner Einzelhandelsgeschäfte nicht zu befürchten sei. Dabei hielt das Gericht fest, dass die Einbeziehung der Warenautomaten in das LadSchlG mit dem Wegfall der Einschränkung aus § 7 Abs. 1 Halbsatz 2 LadSchlG in der Fassung vom 14.11.1960 weitgehend seine Bedeutung verliere; es müsse aber dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben, ob er sie deshalb aus dem Anwendungsbereich herausnehmen oder – mit Rücksicht auf andere Einzelbestimmungen – vielleicht Anpassungen vornehmen wolle.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 21.2.1962 – 1 BvR 198/57 –, BVerfGE 14, 19 = juris, Rn. 11 ff., 14 f.

Eine Anpassung durch den Gesetzgeber erfolgte zunächst nicht. Weiterhin wurden Warenautomaten ladenschlussrechtlich nicht anderen Verkaufseinrichtungen gleichgestellt. Während etwa die Einbeziehung auch nichtgewerblicher Verkaufsstellen in die allgemeinen Ladenschlusszeiten als gerechtfertigt angesehen wurde, um gleiche Wettbewerbschancen zwischen den verschiedenen Arten von Verkaufsstellen herzustellen,

vgl. etwa BVerwG, Urteile vom 12.12.1972 – 1 C 4.71 –, BVerwGE 41, 271 = juris, Rn. 15, und vom 23.3.1982 – 1 C 157.79 –, BVerwGE 65, 167 = juris, Rn. 29,

wurde für Warenautomaten seinerzeit der Argumentation des BVerfG folgend die Ansicht vertreten, selbsttätige Verkaufseinrichtungen tangierten den dem Ladenschlussrecht zugrundeliegenden Arbeitsschutz und den damit zusammenhängenden Wettbewerbsschutz überhaupt nicht, sofern nicht Arbeitnehmer außerhalb der Geschäftszeiten mit dem Auffüllen von Warenautomaten befasst seien (vgl. § 17 Abs. 5 LadSchlG).

So Stober, Ladenschlußgesetz, 2. Aufl. 1988, § 7 Rn. 5.

Nachdem Warenautomaten aufgrund verfassungsgerichtlicher Entscheidung seit mehr als 30 Jahren an allen Tagen während des ganzen Tages benutzbar sein durften, ohne dass dies zu Gefährdungen für kleine Einzelhandelsbetriebe geführt hatte, wurde die Entscheidung des BVerfG mit dem Änderungsgesetz vom 30.7.1996 (BGBl. I S. 1186) redaktionell nachvollzogen und § 7 Abs. 1 Halbsatz 2 LadSchlG in der bis dahin geltenden Fassung vom 14.11.1960 gestrichen.

Vgl. BT-Drs. 13/4245, S. 4 und 9; dazu Stober (Hrsg.), Ladenschlussgesetz, 4. Aufl. 2000, § 7 Rn. 5.

Seit dem 1.11.1996 lautete § 7 Abs. 1 LadSchlG ausdrücklich:

„Abweichend von den Vorschriften des § 3 dürfen Warenautomaten an allen Tagen während des ganzen Tages benutzbar sein.“

Mit Gesetz zur Verlängerung der Ladenöffnung an Samstagen vom 15.5.2003 (BGBl. I S. 658) wurde schließlich der Begriff des „Warenautomaten“ aus § 1 Abs. 1 LadSchlG a. F. gestrichen und § 7 LadSchlG a. F. ganz aufgehoben. In der Begründung zum Gesetzentwurf hieß es insoweit:

„Aus Gründen der Vereinfachung und Modernisierung werden zehn Regelungen aufgehoben. So werden unter anderem die Vorschriften für Warenautomaten und Friseurbetriebe aus dem Ladenschlussgesetz gestrichen. [...] Warenautomaten werden aus dem Anwendungsbereich des Ladenschlussgesetzes herausgenommen, da ihre Einbeziehung nicht mehr zeitgemäß ist.“

Vgl. BT-Drs. 15/396, S. 1, 8.

Eine inhaltliche Änderung der zuvor geltenden ausdrücklichen Erlaubnis, Warenautomaten an allen Tagen während des ganzen Tages benutzen zu dürfen, war damit nicht verbunden. Da sich die Streichung des Begriffs der „Warenautomaten“ in § 1 Abs. 1 LadSchlG a. F. und die Aufhebung der Sonderregelung für sie in § 7 LadSchlG a. F. im Gesetzeswortlaut niedergeschlagen haben und deshalb erfolgt sind, um Warenautomaten ganz aus dem Anwendungsbereich des LadSchlG herauszunehmen, fehlt es an jedem Anknüpfungspunkt für einen realisierten gesetzgeberischen Regelungswillen, Warenautomaten bzw. selbsttätige Verkaufseinrichtungen seit dem 1.6.2003 bei der Rechtsanwendung etwa im Sinne von § 1 Nr. 2 LadSchlG in der seit dem 1.6.2003 geltenden Fassung unter bestimmten Voraussetzungen als ähnliche Einrichtungen anzusehen, in denen „ebenfalls von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann feilgehalten werden“. Auf diese Weise würde vielmehr die mit der Strei-

chung der früheren Sonderregelungen für Warenautomaten verbundene Regelungsabsicht umgangen, die weder nach der Zahl der Automaten noch nach ihrem Aufstellungsort unterschied, sondern im Sinne der Begriffsdefinition aus der reichsrechtlichen Vorläuferregelung und dem ursprünglichen Regierungsentwurf alle selbsttätigen Verkaufseinrichtungen einschloss.

Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 das Recht des Ladenschlusses der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n. F.) entzogen worden war, hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das LÖG NRW erlassen. Der Landesgesetzgeber hat damit ausweislich der Begründung zum Gesetzesentwurf die Möglichkeit wahrgenommen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen neu zu regeln. Ziel des neuen Gesetzes war es, die Rechtslage an die veränderte Arbeits- und Lebenswelt anzupassen, gleichzeitig aber auch den Sonn- und Feiertagsschutz sowie den Arbeitsschutz an Sonn- und Feiertagen zu gewährleisten. Im Einzelnen hieß es, das wirtschaftliche Umfeld und die Wettbewerbsbedingungen im Einzelhandel hätten sich durch das Aufkommen neuer Verkaufsformen wie Internet- und Versandhandel verändert. In den vergangenen Jahren seien bereits die Ausnahmetatbestände im LadSchlG zunehmend ausgeweitet worden. Mit dem Gesetz werde der Handlungsspielraum der Unternehmen erweitert.

Vgl. LT-Drucks. 14/2478 S. 9 f.

Trotz einiger redaktioneller Änderungen orientiert sich der Geltungsbereich des LÖG NRW an der früheren Rechtslage, wenn es in § 2 LÖG NRW heißt, dieses Gesetz gelte für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Anbieten von Waren außerhalb von Verkaufsstellen. Auch die Definition der Verkaufsstellen in § 3 Abs. 1 LÖG NRW übernimmt mit unwesentlichen Vereinfachungen die früheren Regelungen aus § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LadSchlG a. F. unter Wegfall des Begriffs „Warenautomaten“. Damit hat der Landesgesetzgeber auch an der bisherigen Herausnahme der Warenautomaten aus dem Geltungsbereich der bundesrechtlichen Regelungen über den Ladenschluss für seinen Zuständigkeitsbereich nichts ändern wollen und auch tatsächlich nichts geändert. Vielmehr hat der Landesgesetzgeber mit dem LÖG NRW ausge-

hend vom bisherigen Rechtszustand den Handlungsspielraum der Unternehmer erweitern und keinesfalls hinter den Stand zurückfallen wollen, den das LadSchlG bis zu seiner Ersetzung in NRW durch das LÖG NRW erreicht hatte.

Vgl. ähnlich VG Freiburg, Urteil vom 17.1.2013 – 4 K 1022/12 –, juris, Rn. 25 f.; Kilic/Schuldt, NVwZ 2024, 891, 893; anders im Ergebnis Beyerlein/Lach, GewArch 2007, 461, 462 ff.; Hess. VGH, Beschluss vom 22.12.2023 – 8 B 77/22 –, juris, Rn. 12 ff., mit krit. Anm. Hippeli, NVwZ 2024, 441, und Hoffmann, GewArch 2024, 348; VG Osnabrück, Beschluss vom 14.1.2025 – 1 B 61/24 –, juris, Rn. 22 f.; VG Hamburg, Beschluss vom 3.11.2023 – 7 E 3608/23 –, juris, Rn. 16 ff.; VG Augsburg, Beschluss vom 23.7.2024 – Au 8 S 24.1362 –, juris, Rn. 33.

Lediglich die frühere Beschränkung aus § 17 Abs. 5 LadSchlG, Arbeitnehmer während der Ladenschlusszeiten nicht mit dem Befüllen von Warenautomaten beschäftigen zu dürfen, war in diesem Zusammenhang in das neue Landesgesetz nicht übernommen worden. Dessen bedurfte es schon deshalb nicht, weil § 9 ArbZG bundesgesetzlich weiterhin auf der Grundlage von Art. 74 Nr. 12 GG generell die Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen verbietet.

Vgl. Stober (Hrsg.), Ladenschlussgesetz, 4. Aufl. 2000, § 17 Rn. 10 f.

Keine Grundlage im Gesetz findet aber die Annahme, nur klassische oder einzelne Warenautomaten, die der Gesetzgeber „im Blick“ gehabt habe, könnten von der Einhaltung der allgemeinen Ladenschlusszeiten freigestellt sein.

So aber Beyerlein/Lach, GewArch 2007, 461, 463; Hoffmann, GewArch 2024, 348, 350; VG Hamburg, Beschluss vom 3.11.2023 – 7 E 3608/23 –, juris, Rn. 23 f.; VG Osnabrück, Beschluss vom 14.1.2025 – 1 B 61/24 –, juris, Rn. 22 ff.

Im Gegenteil waren Warenautomaten schon bei Schaffung des LadSchlG von der Parlamentsmehrheit ausdrücklich zunächst deswegen in das Gesetz einbezogen worden, weil man sich „sehr ernste Gedanken über die beginnende Automation auf allen Gebieten gemacht“ hat.

Vgl. BT-Prot. 2/169, S. 9321, sowie BT-Prot. 2/170, S. 9366 f.

Auch der bereits in Nr. 5 der Ausführungsverordnung zum Gesetz über den Verkauf von Waren aus Automaten vom 14.8.1934 (RGBl. I S. 814) aufgeführte Vorbehalt, die Zahl der aufzustellenden Automaten zu beschränken, war schon bei Erstellung des Regierungsentwurfs im Jahr 1954 als überholt angesehen, durch § 31 Abs. 2 Nr. 4 LadSchlG außer Kraft gesetzt und später nicht wieder aufgegriffen worden.

Vgl. BR-Drs. 310/54, S. 18 der Begründung.

Wenn der Gesetzgeber nach der späteren Herausnahme von Warenautomaten aus den Ladenschlussregelungen seit 1962 im Bund und schließlich auch in NRW die schon damals für die Parlamentsmehrheit relevanten Sorgen nicht wieder aufgegriffen sowie die Möglichkeit zur Begrenzung aufzustellender Automaten nicht wieder eingeführt hat, so kann daraus nicht abgeleitet werden, er habe mögliche Gefahren zunehmender Vollautomatisierung bzw. die Entwicklung moderner Warenautomaten nicht absehen können. Im Gegenteil waren sie bereits 1934 und 1954 „im Blick“ und umso mehr in der Zeit danach. Auch der technische Fortschritt und die Marktentwicklung im Bund und in NRW haben seit 1962 für den Gesetzgeber kein praktisches Regelungsbedürfnis begründet, selbsttätige Verkaufseinrichtungen wieder den Regelungen über den Ladenschluss zu unterwerfen. Diese bewusste gesetzgeberische Entscheidung ist bei der Rechtsanwendung in NRW zu respektieren.

Eine Einbeziehung von Warenautomaten in den Geltungsbereich des LÖG NRW lässt sich schließlich nicht dem Befund entnehmen, dass die allgemeinen Ladenschlusszeiten nicht mehr einen arbeitsfreien Abend und ein im Wesentlichen zusammenhängendes Wochenende aus Samstagnachmittag und Sonntag gewährleisten, sondern sich im Wesentlichen nur noch auf Sonn- und Feiertage beschränken und deshalb der nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV gebotene Sonn- und Feiertagsschutz die ursprüngliche arbeitsschutzrechtliche Zielrichtung des Ladenschlussrechts weitgehend abgelöst habe.

Vgl. VG Hamburg, Beschluss vom 3.11.2023 – 7 E 3608/23 –, juris, Rn. 20.

Diese Sichtweise erscheint schon entstehungsgeschichtlich unvollständig, auch wenn das Recht des Ladenschlusses verfassungsrechtlich nunmehr nur noch zum Recht der Wirtschaft im Sinne von Art. 74 Nr. 11 GG gezählt wird. Bereits die erste reichsrechtliche Regelung des Ladenschlusses durch das sogenannte Arbeiterschutzgesetz vom 1.6.1891 (RGBl. S. 261) hatte eine ausschließlich arbeitsschutzrechtliche Zielrichtung, obwohl sie sich lediglich auf Sonn- und Feiertage bezog, an diesen die Arbeitszeit der Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter grundsätzlich auf höchstens fünf Stunden beschränkte (§§ 41a, 105b GewO a. F.) und weder arbeitsfreie Abende noch Samstagnachmittage gewährte.

Vgl. dazu im Einzelnen den Überblick im Regierungsentwurf, BR-Drs. 310/54, S. 1 ff. der Begründung.

Ungeachtet dessen statuiert der derzeit maßgebliche verfassungsrechtliche Schutzauftrag an den Gesetzgeber für die Arbeit an Sonn- und Feiertagen unter anderem ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, hindert den Gesetzgeber aber nicht, im Rahmen seines Gestaltungsspielraums auf eine geänderte soziale Wirklichkeit Rücksicht zu nehmen. Sofern weder ein Arbeitseinsatz von Arbeitnehmern erfolgt, noch die Wahrung des Charakters des grundsätzlich arbeitsfreien Sonn- und Feiertags oder Wettbewerbsgesichtspunkte die Einhaltung der allgemeinen Ladenöffnungszeiten für Verkaufseinrichtungen gebieten, bestehen hiergegen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07 –, BVerfGE 125, 39 = juris, Rn. 152 ff., 165.

Die Herausnahme von Warenautomaten aus dem Gebot, die allgemeinen Ladenschlusszeiten einzuhalten, beruht – wie ausgeführt – letztlich gerade auf einer Entscheidung des BVerfG, das dem Gesetzgeber verfassungsrechtlich freigestellt hat, ob er Warenautomaten – wie schließlich geschehen – aus dem schon damals auch dem Sonn- und Feiertagsschutz dienenden Ladenschlussrecht herausnehmen oder – möglicherweise auch mit Blick auf neuere Entwicklungen des Marktgeschehens – Anpassungen vornehmen will.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 21.2.1962 – 1 BvR 198/57 –, BVerfGE 14, 19 = juris, Rn. 15.

Dem Gesetzgeber ist auch die Antwort auf die Frage vorbehalten, ob auf eine wachsende Bedeutung neuerer Erscheinungsformen selbsttätiger Verkaufseinrichtungen in Gestalt von Automatenkiosken oder automatisierten Läden ohne Arbeitnehmereinsatz an Sonn- und Feiertagen mit einer Korrektur der bisher unter Wettbewerbsgesichtspunkten seit Jahrzehnten unbedenklichen Herausnahme von Warenautomaten aus dem Geltungsbereich des Ladenschlussrechts zu reagieren ist.

Gerade weil ein Verstoß gegen die Einhaltung des Ladenschlusses nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 LÖG NRW bußgeldbewehrt ist, folgt dies angesichts der Entstehungsgeschichte auch aus dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot. In seiner Funktion als Bestimmtheitsgebot enthält Art. 103 Abs. 2 GG, der auf Ordnungswidrigkeitentatbestände anwendbar ist, die Verpflichtung, wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze, dass der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und Rechtsvorschriften so genau fassen muss, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist, gelten danach für den grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts besonders strikt. Das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG verlangt daher, den Wortlaut von Strafnormen so zu fassen, dass der Normadressat im Regelfall bereits anhand des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift voraussehen kann, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht. Die Bestimmtheitsanforderungen an bußgeldbewehrte Vorschriften sind gegenüber allgemeinen Vorgaben an die Bestimmtheit von Vorschriften, die Grundrechtseingriffe regeln, gesteigert, erreichen aber regelmäßig nicht das Niveau für den besonders grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts. Auch bei Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln muss gewährleistet sein, dass mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden und unter Berücksichtigung gefestigter Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der fraglichen Norm gewonnen werden kann.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. –, BVerfGE 159, 223 = juris, Rn. 154 ff.

Nachdem Warenautomaten bewusst und gezielt aus dem Geltungsbereich des LadSchlG herausgenommen worden sind und sich daran auch durch die landesrechtliche Neuregelung nichts ändern sollte, kann eine einen Ordnungswidrigkeitentatbestand begründende erneute Einbeziehung selbsttätiger Verkaufseinrichtungen in die Verpflichtung zur Einhaltung des allgemeinen Ladenschlusses mit der rechtsstaatlich erforderlichen Bestimmtheit nur durch eine korrigierende ausdrückliche gesetzliche Regelung erfolgen.

2. Ausgehend davon spricht Überwiegendes dafür, dass die außerhalb der allgemeinen Ladenöffnungszeit ohne Einschaltung von Verkaufspersonal betriebenen Warenautomaten des Antragstellers nicht nur deshalb unter das LÖG NRW fallen, weil mehrere von ihnen in einem Geschäftsraum aufgestellt sind, der sich als „Automatenkiosk“ darstellt. Ungeachtet der technischen Fortentwicklung handelt es sich dabei um selbsttätige Verkaufseinrichtungen, für deren Betrieb an Sonn- und Feiertagen kein Verkaufspersonal eingesetzt wird. Konkret betreibt der Antragsteller in seinem Geschäftslokal 15 einzelne Automaten, die für jeden Kauf einer einzelnen Ware jeweils separat bedient werden müssen. Das Verschließen des Geschäftsraums an Sonn- und Feiertagen kann voraussichtlich ladenöffnungsrechtlich nicht gefordert werden, weil damit der Zugang zu selbsttätigen Verkaufseinrichtungen bzw. Warenautomaten verwehrt würde, gegen deren Benutzung an Sonn- und Feiertagen unabhängig von ihrem Standort in einem Geschäftsraum bei fehlendem Einsatz von Arbeitnehmern keine ladenöffnungs- und arbeitszeitrechtlichen Bedenken bestehen dürften.

II. Nach alledem fällt die vorzunehmende Abwägung des öffentlichen Interesses am sofortigen Vollzug der streitgegenständlichen Untersagungsverfügung mit dem privaten Interesse des Antragstellers, seine Verkaufsautomaten auch sonn- und feiertags sowie durchgehend am 24. Dezember einstweilen bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren benutzen zu dürfen, zugunsten des Antragstellers aus. Aus den oben genannten Gründen besteht schon eine große Wahrscheinlichkeit dafür, dass sich die streitgegenständliche Untersagungsverfügung im Hauptsacheverfahren als rechtswidrig erweisen wird. Zudem greift sie erheblich in die Berufsfreiheit des Antragstellers nach Art. 12 Abs. 1 GG ein.

Der Antragsteller hat vorgetragen, seine Kunden kauften in der Regel nur ein Produkt oder wenige Produkte und die Besucherfrequenz in seinem Automatenkiosk sei mit durchschnittlich etwa vier Besuchern pro Stunde an Sonn- und Feiertagen gering. 1/6 der Gesamtumsätze seines Betriebs generiere er an Sonn- und Feiertagen. Die Automaten seien nur bei Öffnung an allen Tagen eines Jahres kostendeckend. Bei Schließung an 63 Tagen (52 Sonntage und 11 Feiertage) jährlich erziele er nicht nur keinen Gewinn, sondern müsse die Kosten für die Automaten, die zwischen 3.000,00 Euro und 10.000,00 Euro lägen, aus eigenen Mitteln finanzieren. In diesem Fall müsse er die Automaten verkaufen und den Betrieb aufgeben.

Vor diesem Hintergrund kann dem Antragsteller nicht zugemutet werden, die voraussichtlich rechtswidrige Untersagungsverfügung einstweilen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache zu befolgen. Schon angesichts einer jahrzehntelang praktizierten normativen Erlaubnis, selbsttätige Verkaufseinrichtungen an allen Tagen benutzen zu dürfen, ohne dass neuere Marktentwicklungen auch unter dem Gesichtspunkt des Sonn- und Feiertagsschutzes bisher auf Landesebene einen gesetzlichen Korrekturbedarf ausgelöst haben, ist nicht erkennbar, dass es sich bei der streitgegenständlichen Anordnung um eine unaufschiebbare Maßnahme im Interesse des allgemeinen Wohls handeln könnte. Aufgrund dessen haben auch die von der Antragsgegnerin aus der Werbung mit durchgängiger Öffnung abgeleitete mögliche, aber nach kurzer Betriebszeit selbst nach ihrer Einschätzung noch nicht verfestigte Sogwirkung des Automatenkiosks, in dem 15 Automaten mit jeweils 40 bis 50 verschiedenen Produkten und einem insgesamt vielseitigen Sortiment mit 600 bis 750 Produkten aufgestellt sind, auf Kunden an Sonn- und Feiertagen sowie der von ihr befürchtete Nachahmungseffekt und die vom Gesetzgeber bereits berücksichtigten wirtschaftlichen Vorteile gegenüber anderen Verkaufsstelleninhabern nur ein geringes Gewicht selbst für den unwahrscheinlicheren Fall, dass sie im Hauptsacheverfahren obsiegen sollte.

Ist danach die Untersagungsverfügung nicht mehr sofort vollziehbar, besteht auch ein überwiegendes Interesse des Antragstellers daran, die hierauf bezogene Zwangsgeldandrohung außer Vollzug zu setzen.