

Titel:

Zum Begriff des normativen Ermessens, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einschränkender Öffnungszeiten von Automatenläden/Kleinstsupermärkten, Berufsausübungsfreiheit, Sonn- und Feiertagsschutz, Verhältnismäßigkeit, Normatives Ermessen, Gleichbehandlungsgrundsatz, Gefahrenabwehr, Sofortige Vollziehbarkeit

Normenketten:

LStVG Art. 7 Abs. 2 Nr. 1

BayLadSchlG Art. 2 Abs. 2

BayLadSchlG Art. 11 Abs. 2

RLSV § 4

Schlagworte:

Zum Begriff des normativen Ermessens, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einschränkender Öffnungszeiten von Automatenläden/Kleinstsupermärkten, Berufsausübungsfreiheit, Sonn- und Feiertagsschutz, Verhältnismäßigkeit, Normatives Ermessen, Gleichbehandlungsgrundsatz, Gefahrenabwehr, Sofortige Vollziehbarkeit

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Betriebsuntersagung eines personallos betriebenen Kleinstsupermarktes.

2

Die Antragstellerin betreibt in der ...straße ... in R. ... auf einer Fläche von 23 m² einen personallos betriebenen Kleinstsupermarkt.

3

Auf Grundlage des Bayerischen Ladenschlussgesetzes (BayLadSchlG) vom 25.7.2025 erließ die Antragsgegnerin gestützt auf Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG die „Verordnung über Ladenschlussregelungen in der Stadt R. ...“ (R. ... Ladenschluss-Verordnung – RLSV) vom 29.10.2025, die am 18.11.2025 in Kraft trat. § 4 RLSV regelt für personallos betriebene Kleinstsupermärkte mit einer Verkaufsfläche von bis zu 150 m² eine Beschränkung der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen auf acht zusammenhängende Stunden und legt diese in § 4 Abs. 2 RLSV verbindlich auf den Zeitraum von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr fest. Die RLSV wurde am 17.11.2025 im städtischen Amtsblatt veröffentlicht und trat am 18.11.2025 in Kraft.

4

In der Beschlussvorlage vom 9.10.2025 ist ausgeführt:

„Aufgrund von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG besteht für die Gemeinden die Möglichkeit, die Dauer und die Lage der zugelassenen Öffnungszeiten von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten an Sonn- und Feiertagen zu regeln. Im R. ... Stadtgebiet gibt es ca. 15 – dem Amt für öffentliche Ordnung und Straßenverkehr bekannte – personallos betriebene Kleinstsupermärkte bzw. Automaten (-läden). Im Laufe des vergangenen Jahres gingen immer wieder Beschwerden von Anwohnerinnen und Anwohnern über die Störungen der Nachtruhe, Lärmbelästigungen und Vermüllung der Umgebung durch diese personallos

betriebsenen Kleinstsupermärkte und Automaten(-läden) beim Amt für öffentliche Ordnung und Straßenverkehr ein. Diese Beschwerden erstreckten sich nicht nur auf Verkaufsstellen in der Altstadt, sondern auf Verkaufsstellen im gesamten Stadtgebiet R. ... Aus diesem Grund ist/wird die Einschränkung der Öffnungszeit an Sonn- und Feiertagen auch nicht auf bestimmte Bezirke oder Teile des Stadtgebietes beschränkt. Um dem berechtigten Interesse der Bevölkerung an Ruhe- und Erholungszeiten Rechnung zu tragen, wird die Öffnung an Sonn- und Feiertagen i. S. d. Feiertagsgesetzes auf die Zeit von 08:00 bis 16:00 Uhr beschränkt. Diese Regelung stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe und der Sicherstellung der Versorgung der Bürgerinnen und Bürger dar. Die Einschränkung ist verhältnismäßig und berücksichtigt die örtlichen Gegebenheiten sowie die Bedürfnisse aller Beteiligten. Insbesondere ist festzustellen, dass innerhalb der geöffneten acht Stunden, zwischen 08:00 Uhr und 16:00 Uhr, dem Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung in einem angemessenen Zeitraum Rechnung getragen wird.“

5

Mit Anhörungsschreiben vom 2.3.2026 kündigte die Antragsgegnerin an, den Betrieb der Verkaufsstelle der Antragstellerin an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr sowie von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr zu untersagen. Hierzu nahm die Antragstellerin durch ihre Bevollmächtigte mit Schreiben vom 12.3.2026 Stellung und äußerte Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des § 4 RLSV sowie der Rechtmäßigkeit der beabsichtigten Maßnahme.

6

Mit Bescheid vom 13.4.2026 untersagte die Antragsgegnerin der Antragstellerin, vertreten durch ihren Geschäftsführer, den Betrieb ihres personallos betriebenen Kleinstsupermarktes/Automatenladens in der ...straße ... (. ... R.) an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 0:00 Uhr bis 8:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr (Nr. 1), ordnete die sofortige Vollziehung der Nr. 1 dieses Bescheides an (Nr. 2), drohte der Antragstellerin, für den Fall, dass sie der Verpflichtung in Nr. 1 nicht ab dem 25.4.2026 nachkommen würde, ein Zwangsgeld in Höhe von jeweils 1.000 € zur Zahlung an (Nr. 3), erlegte der Antragstellerin die Kosten des Verfahrens auf (Nr. 4) und setzte eine Gebühr von 100 € und Auslagen in Höhe von 2,64 € fest (Nr. 5).

7

Zur Begründung stützte sie sich auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 Landesstraß- und Ordnungsgesetzes (LStVG) i. V. m. Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) BayLadSchlG, Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG. Nach Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG könne die Sicherheitsbehörde Anordnungen für den Einzelfall treffen, um rechtswidrige Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit oder verfassungsfeindliche Handlungen verwirklichten, zu verhüten oder zu unterbinden. Es bestehe die konkrete Gefahr, dass die Antragstellerin, vertreten durch ihren Geschäftsführer, fortgesetzt rechtswidrige Taten, die den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit erfüllten, begehe.

8

Gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG dürften personallos betriebene Kleinstsupermärkte mit einer unmittelbar dem Verkauf dienenden Grundfläche von bis zu 150 m², in denen kein persönlicher Kundenkontakt stattfindet und die Auswahl, Übergabe und Bezahlung der Waren mittels eines oder mehrerer Warenautomaten oder mittels Selbstbedienung erfolge, in den allgemeinen Ladenschlusszeiten geöffnet sein. Nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG könnten die Gemeinden durch Rechtsverordnung an Sonn- und Feiertagen die Dauer und die Lage der zugelassenen Öffnungszeit abweichend, jedoch nicht unter einer Dauer von acht zusammenhängenden Stunden, festsetzen.

9

Von dieser Ermächtigungsgrundlage des Bayerischen Ladenschlussgesetzes habe die Antragsgegnerin Gebrauch gemacht und die RLSV erlassen. Gem. § 4 Abs. 1 und Abs. 2 RLSV sei die Öffnungszeit von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten an Sonn- und Feiertagen auf die Zeit von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr festgelegt worden. Die RLSV sei nicht rechtswidrig.

10

Es liege kein Ermessensnichtgebrauch vor, da die Antragsgegnerin sehr wohl erkannt habe, dass es sich um keine gebundene Entscheidung handle. Das Ermessen sei dahingehend ausgeübt worden, dass Beschwerden, die von Anwohnerinnen und Anwohnern auf Zustände im Umkreis von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten/Automatenläden vorgebracht worden seien, bei der Entscheidung berücksichtigt worden seien. Diese bezögen sich nicht nur auf Automatenläden im Altstadtbereich, sondern

auch auf Verkaufsstellen in anderen Bezirken des Stadtgebietes. Zudem seien der Bestand der Automatenläden im Stadtgebiet ermittelt und auch das Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung berücksichtigt worden, indem weiterhin acht Stunden für den Verkauf freigegeben würden und somit auch den Gewerbetreibenden eine achtstündige Zeitspanne verbleibe, in denen eine Gewinnerzielung für die Verkaufsstellen möglich sei. Zudem liege auch kein Ermessensmissbrauch vor. Sinn und Zweck der Ermächtigungsgrundlage in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG sei der Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe. Die Antragsgegnerin habe sich bei ihrer Begründung zum Erlass der RLSV eindeutig auf diesen Schutz in Bezug auf die Anwohnerinnen und Anwohner berufen. Es seien die Beschwerden dieser aufgegriffen und bei der Regelung berücksichtigt worden. Die getroffene Regelung in der Verordnung diene dazu, den Anwohnerinnen und Anwohnern Ruhezeiten – vor allem an den Wochenenden – in ihrem direkten Wohnumfeld zu ermöglichen. Die Beschränkung der Öffnungszeit auf die Zeit von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr an Sonn- und Feiertagen verhindere gerade, dass sich in den Nachtstunden von Samstag auf Sonntag und von Sonntag auf Montag vermehrt Personen in und vor den Automatenläden aufhielten und teilweise in Gruppen ihre erworbenen Produkte vor Ort konsumierten. Insbesondere bei Ansammlungen von Gruppen sei vor allem in den Nachtstunden von einem erhöhten Lärmpegel (z. B. Unterhaltungen vor dem Automatenladen, Musik hören, usw.) auszugehen, welcher die Nachtruhe beeinträchtigen könne. Zudem verblieben den Betreibern weiterhin acht Stunden an Sonn- und Feiertagen, in denen sie ihre Produkte verkaufen könnten und in denen das Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung gewahrt bleibe.

11

Dem Normgeber werde ein gewisser Spielraum bei der Einschätzung der Gefahren gewährt. Aufgrund der Beschwerden, die nicht zwangsläufig jeden Einzelstandort betreffen, sei jedoch für die Antragsgegnerin ersichtlich, dass die Gefahr von (nächtlichen) Ruhestörungen nicht nur von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten im Bereich der Altstadt ausgehe, sondern es seien auch andere Automatenläden im Stadtgebiet Inhalt der Beschwerden gewesen, weshalb die Annahme der Gefahr auch in anderen Bezirken des Stadtgebietes nicht sachfremd gewesen sei. Hätte sich die Antragsgegnerin nur für eine Regelung der Öffnungszeit im Altstadtbereich entschieden, hätte sie den Beschwerden in den anderen Stadtgebieten kein Gehör geschenkt und das Ruhebedürfnis der dort lebenden Anwohnerinnen und Anwohner gänzlich ignoriert. Zu berücksichtigen sei auch, dass sich der personallos betriebene Kleinstsupermarkt der Antragstellerin gerade eben in der Altstadt befinde, in der es bereits zu gehäuften Beschwerden über diese Betriebe gekommen sei.

12

Der Vorwurf, dass die spezifische Funktionsweise personallos betriebener Kleinstsupermärkte nicht berücksichtigt worden sei und durch die Regelung ein erhöhter Personalaufwand nötig sei, um die Verkaufsstellen manuell zu schließen und zu öffnen, werde zurückgewiesen. Die Antragsgegnerin habe den Betreibern keine Vorgaben gemacht, wie sie die Schließung des Betriebs umsetzen sollten. Es gebe durchaus auch Möglichkeiten, die Automaten ohne Personaleinsatz in den entsprechenden Zeiten außer Betrieb zu setzen.

13

Bei dem von der Antragstellerin betriebenen Automatenladen in der ...straße ... handle es sich zweifelsfrei auch um einen personallos betriebenen Kleinstsupermarkt. Die besagten Warenautomaten befänden sich in einem gewerblich genutzten Raum mit einer dem Verkauf dienenden Grundfläche von bis zu 150 m². Es finde kein persönlicher Kundenkontakt statt, da die Auswahl, Übergabe und Bezahlung der Produkte mittels mehrerer Warenautomaten erfolge. Aus diesem Grund unterfalle der Automatenladen in der ...straße ... der rechtmäßig erlassenen Regelung des § 4 Abs. 1 und Abs. 2 der RLSV, weshalb er an Sonn- und Feiertagen nur in der Zeit von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr offengehalten bzw. die sich darin befindlichen Automaten betrieben werden dürften. In der restlichen Zeit (von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr) müsse der Betrieb der Automaten eingestellt werden, so dass ein Kauf von Produkten nicht möglich sei. Sowohl am 1.3.2026 als auch am 12.4.2026 sei von Mitarbeitern der Antragsgegnerin festgestellt worden, dass in dem personallos betriebenen Kleinstsupermarkt/Automatenladen der Antragstellerin ein Verkauf von Waren außerhalb der nach § 4 Abs. 2 RLSV zugelassenen Öffnungszeit stattgefunden habe. An beiden Tagen sei die Betriebsstätte geöffnet und die sich darin befindlichen Automaten seien betriebsbereit gewesen. Dies stelle einen Verstoß gegen § 4 Abs. 2 RLSV i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayLadSchlG dar und sei gem. Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) BayLadSchlG eine Ordnungswidrigkeit.

14

Da der Antragstellerin im Anhörungsschreiben vom 2.3.2026 eingeräumt worden sei, den Betrieb bis spätestens 14.3.2026 freiwillig einzustellen, einer Einstellung des Betriebs jedoch aufgrund der Erkenntnisse vom 12.4.2026 nicht nachgekommen worden sei, stelle die Untersagungsverfügung das geeignete Mittel dar, um die zu erwartenden Gefahren, insbesondere das fortgesetzte Begehen von Ordnungswidrigkeiten und erneute Verletzungen der Rechtsordnung, wirksam zu verhindern. Es sei davon auszugehen, dass der Betrieb an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr ohne die Betriebsuntersagung auch zukünftig nicht freiwillig eingestellt werde und deshalb mit weiteren Verstößen gegen die Rechtsordnung zu rechnen sei.

15

Die Untersagung des Betriebs in der fraglichen Zeit entspreche pflichtgemäßer Ermessensausübung (Art. 40 BayVwVfG). Die Antragsgegnerin halte ein Einschreiten für sachgerecht und geboten, da der Abwehr der geschilderten Gefahren Vorrang vor dem Interesse der Antragstellerin am Verkauf von Produkten mittels Warenautomaten in der fraglichen Zeit einzuräumen sei. Die angeordnete Untersagung sei die einzig mögliche und erfolgversprechende Maßnahme, um der fortgesetzten Verwirklichung einer Ordnungswidrigkeit zu begegnen. Der Antragstellerin sei es rechtlich und tatsächlich möglich, an Sonn- und Feiertagen den Betrieb des personallos betriebenen Kleinstsupermarktes/Automatenladens in der fraglichen Zeit einzustellen. Die Untersagung sei geeignet, die Antragstellerin an der Ausführung zukünftiger rechtswidriger Taten (Ordnungswidrigkeiten) zu hindern. Sie sei auch erforderlich, da kein milderes Mittel ersichtlich sei, das in gleicher Weise zum beabsichtigten Erfolg führen würde. Insbesondere komme ein bloßes Hinweisschreiben nicht in Betracht, da bereits im Dezember 2025 ein solches Schreiben mit Hinweis auf § 4 der RLSV an die Betreiberin ergangen sei und die Regelung trotz ausführlicher Darlegung der Rechtslage nicht umgesetzt und der personallos betriebene Kleinstsupermarkt/Automatenladen an Sonn- und Feiertagen weiterhin außerhalb der zulässigen Öffnungszeiten offengehalten worden sei. Die Anordnung sei zudem angemessen und somit verhältnismäßig im engeren Sinn (Art. 8 Abs. 2 LStVG). Die Maßnahme sei auf ein zumutbares Mindestmaß beschränkt, nämlich darauf, dass der Betrieb des personallos betriebenen Kleinstsupermarktes/Automatenladens lediglich an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr unterbunden werde. An allen anderen Tagen sowie an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr könnten die sich in den Automaten befindlichen Produkte weiterhin uneingeschränkt verkauft werden.

16

Der Untersagung stünden die Interessen der Betroffenen an Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG, an Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG oder allgemeiner Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG, nicht entgegen. Es sei nicht verkannt worden, dass sich ein Einschnitt für die Antragstellerin in deren in Art. 12 Abs. 1 GG festgelegte Berufsfreiheit ergebe. Denn durch die Untersagung des Betriebs des personallos betriebenen Kleinstsupermarktes/Automatenladens in der fraglichen Zeit könne die Ausübung des Gewerbes der Betroffenen nicht in der gewünschten Art und Weise erfolgen.

17

Bei einer Untersagung des Betriebs personallos betriebener Kleinstsupermärkte/Automatenläden an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr handele es sich um Regelungen zur Berufsausübung, also das „Wie“ der beruflichen Tätigkeit. Beeinträchtigungen in diesem Bereich seien bereits dann gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls diese als zweckmäßig erscheinen ließen. Hier ergäben sich vernünftige, zweckmäßige Gründe, die dem Allgemeinwohl dienten und das Individualinteresse, nämlich wirtschaftliche Gewinne in den Zeiten der geplanten Betriebsuntersagung zu erzielen, überwögen. Es mag sein, dass es zu tatsächlichen Umsatzeinbußen des Betriebs komme; der Eingriff durch die getroffene Maßnahme betreffe jedoch lediglich die Berufsausübung und nicht die Berufswahl. Eine vollständige Einstellung des Gewerbes werde nicht gefordert. Es verbleibe weiterhin an Sonn- und Feiertagen ein Zeitraum von acht Stunden, in denen die Antragstellerin ihre Produkte zum Verkauf anbieten und wirtschaftliche Gewinne erzielen könne. Ein lediglich wirtschaftliches Interesse der Betreiberin müsse dahingehend zurückstehen. Zudem müsse es nicht zwangsläufig einen kostenintensiven Personaleinsatz zur manuellen Öffnung und Schließung der Verkaufsstellen geben, da grundsätzlich auch andere Möglichkeiten in Betracht kämen, um die Automaten zu den Ladenschlusszeiten außer Betrieb zu setzen. Demgegenüber stehe das erhebliche öffentliche Interesse an der Wahrung des verfassungsrechtlichen Schutzes von Sonn- und Feiertagen gem. Art. 140

GG i. V. m. Art. 139 WRV für die angrenzenden Anwohner und Nachbarn des personallos betriebenen Kleinstsupermarktes. Zudem gelte es die Regelungen der RLSV gegenüber allen Marktteilnehmern in gleicher Weise durchzusetzen. Würde die Antragsgegnerin dies nicht tun, würde dies dem Regelungszweck der Verordnung zuwiderlaufen. Überdies wäre eine Ungleichbehandlung nach Art. 3 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG gegenüber den Betreibern, welche sich ordnungsgemäß an die Regelung der RLSV hielten, gegeben. Weiterhin könne es von der Antragsgegnerin nicht hingenommen werden, dass aufgrund der Missachtung der in der RLSV festgelegten Regelung durch die Betreiberin fortgesetzt Ordnungswidrigkeiten begangen würden.

18

Ein Vergleich mit Gastronomiebetrieben greife hier nicht, da es sich um zwei gänzlich unterschiedliche Sachverhalte handele. Im Gegensatz zu einem Gastronomiebetrieb diene ein personallos betriebener Kleinstsupermarkt hauptsächlich dazu, durch Selbstbedienung (verpackte) Produkte zu kaufen. Insbesondere fehle bei personallos betriebenen Kleinstsupermärkten – wie die Bezeichnung schon sage – Personal, welches auf Lärmbelästigungen oder Vermüllung einwirken könnte. Zudem unterlägen Gastronomiebetrieben ganz anderen rechtlichen Überwachungs- und Erlaubnisregelungen. Aufgrund der rechtmäßig erlassenen RLSV, würden die dort getroffenen Regelungen unter § 4 für alle personallos betriebenen Kleinstsupermärkte gelten und seien von diesen einzuhalten. Eine gesonderte (nochmalige) Gefahrenprognose sei in Bezug auf die einzelnen Standorte nicht notwendig. In der Gesamtabwägung überwiege das öffentliche Interesse an der Durchsetzung der in § 4 Abs. 2 RLSV festgelegten Öffnungszeit die Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit der Betreiberin.

19

Auch bestehe keine Verletzung der Rechte der Antragstellerin aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG. Art. 14 Abs. 1 GG gewährleiste das Eigentum. Der personallos betriebene Kleinstsupermarkt stelle einen eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dar, weshalb der Schutzbereich des Grundrechts generell eröffnet sei. Die vorliegende Maßnahme entziehe der Betreiberin aber nicht gezielt oder vollständig ihr Eigentum, weshalb keine Enteignung vorliege. Somit könne lediglich eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vorliegen, welche die Nutzungs- und Verfügungsbefugnis über das Eigentum beschränke. Ein derartiger Eingriff nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sei im Rahmen der Gesetze zulässig. Die Schranken ergäben sich aus der RLSV. Zwar führe die zeitliche Beschränkung zu wirtschaftlichen Einbußen, Art. 14 GG garantiere jedoch keinen Anspruch auf maximale Gewinnerzielung. Das Eigentum der Antragstellerin bleibe vollständig erhalten; die Geschäftsräume könnten weiterhin genutzt werden und selbst an Sonn- und Feiertagen sei eine achtstündige Öffnung zulässig. Demgegenüber stehe das gewichtige öffentliche Interesse an der Wahrung des verfassungsrechtlich abgesicherten Sonn- und Feiertagsschutzes sowie an der einheitlichen Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen gegenüber allen Betreibern von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten. Würde die zeitliche Begrenzung nicht durchgesetzt, erfolge eine Entwertung des gesetzgeberischen Regelungszwecks und eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsneutralität. In der Gesamtabwägung überwiege daher das öffentliche Interesse die vergleichsweise milde Beeinträchtigung der Eigentumsposition.

20

Ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Betroffenen sei aufgrund der Subsidiarität des Art. 2 Abs. 1 GG nicht gegeben.

21

Die Antragstellerin sei als Betreiberin für den ordnungsgemäßen Betrieb verantwortlich. Sie sei deshalb als Handlungsstörer nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 LStVG zu qualifizieren. Demnach sei sie auch die richtige Adressatin.

22

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung stütze sich auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und sei im öffentlichen Interesse erforderlich. Das Verhalten der Antragstellerin, insbesondere die Tatsache, dass trotz zweimaliger Hinweise bzgl. der Rechtswidrigkeit des Betriebs an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr, weiterhin der Automatenladen offengehalten worden sei, lasse die Prognose zu, dass die rechtswidrige Tat weiterhin begangen werde. Aus diesem Grund sei dem Interesse der Allgemeinheit, Ordnungswidrigkeiten zu verhindern gegenüber dem Interesse der Betroffenen Vorrang einzuräumen. Insbesondere sei es nicht hinnehmbar, den Ausgang

eines sich länger hinziehenden Rechtsmittelverfahrens abzuwarten und dadurch in Kauf zu nehmen, dass durch das Verhalten der Antragstellerin weiterhin Ordnungswidrigkeiten begangen würden. Darüber hinaus sei zu beachten, dass sich die Antragstellerin die sicherheitsrechtlich notwendig gewordenen Maßnahmen durch ihr eigenes Verhalten selbst zuzuschreiben habe. Es wäre der Antragstellerin jederzeit möglich gewesen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Regelungen des § 4 RLSV eingehalten würden. Aufgrund des gezeigten uneinsichtigen Verhaltens sei davon auszugehen, dass künftig keine notwendigen Veranlassungen getroffen würden, welche die Gefahren ausräumen würden. Überdies könne nicht hingenommen werden, dass die Antragstellerin aus der Begehung einer Ordnungswidrigkeit gem. Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) BayLadSchlIG einen wirtschaftlichen Vorteil ziehe. Hieraus ergebe sich auch ein entscheidender, insbesondere wirtschaftlicher, Nachteil anderer Betreiber, welche sich ordnungsgemäß an die RLSV hielten. Es bestehe demnach ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass alle gleichgelagerten personallos betriebenen Kleinstsupermärkte/Automatenläden den gleichen Bedingungen und Regelungen unterlägen und somit der Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 GG gewahrt bleibe. Ebenso könnte ein Nichteinschreiten gegen den rechtswidrigen Betrieb den negativen Effekt hervorrufen, dass andere Betreiber personallos betriebener Kleinstsupermärkte/Automatenläden ebenfalls die festgelegten Zeiten der Schließung missachteten. Dies würde die städtische Verordnung ad absurdum führen und die getroffene Regelung des § 4 Abs. 2 RLSV aushöhlen. Weiterhin liege das öffentliche Interesse im Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe. Die Regelung des § 4 Abs. 2 RLSV sei insbesondere deshalb erlassen worden, um den Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe, gerade für die Anwohner und Anwohnerinnen von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten, zu gewährleisten. Der Schutz der Sonn- und Feiertage sei aufgrund von Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV verfassungsrechtlich gesichert. Die Beschränkung der Öffnungszeit solle die Anwohnerinnen und Anwohnern vor allem vor Störungen der Nachtruhe und Lärmbelastungen schützen, die größtenteils mit dem 24/7 Betrieb von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten einhergingen. Schon allein der Kundenverkehr (Betreten der Geschäftsräume, Unterhaltungen und Konsum vor dem Kleinstsupermarkt, Hören von Musik usw.) dieser Kleinstsupermärkte könne die Sonn- und Feiertagsruhe beeinträchtigen, da dieser den Betrieb überwiegend öffentlich bemerkbar werden lasse. Im Falle der aufschiebenden Wirkung einer Klage müssten die Anwohnerinnen und Anwohner bis zur Entscheidung in der Hauptsache diesen rechtswidrigen Zustand hinnehmen und möglicherweise über Monate hinweg die sich aus dem Betrieb des Kleinstsupermarktes ergebenden Lärmbelastungen erdulden. Ein effektiver Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe wäre damit nicht mehr gegeben. Dem gegenüber stehe das Privatinteresse der Antragstellerin an der Wirtschaftlichkeit ihres eingerichteten Gewerbebetriebs. Dieses wirtschaftliche Interesse an einer möglichst umfangreichen Gewinnerzielung müsse jedoch hinter dem öffentlichen Interesse zurückstehen. Zudem bestehe für die Antragstellerin weiterhin an Sonn- und Feiertagen ein achtstündiges Zeitfenster, in welchem die Produkte des Automatenladens verkauft werden könnten. Auch stehe es im Interesse der Antragstellerin Personalkosten für die manuelle Schließung und Öffnung der Verkaufsstelle einzusparen. Es stehe der Antragstellerin jedoch frei, ob sie Schließung und Öffnung durch Personaleinsatz oder z. B. eine automatischen Steuerung der jeweiligen Automaten regele.

23

Es folgen Ausführungen zur Zwangsmittellandrohung und zu den Kosten.

24

Am 20.4.2026 hat die Antragstellerin Klage gegen den ihr am 15.4.2026 zugestellten Bescheid erhoben. Am 4.5.2026 hat sie vorläufigen Rechtsschutz beantragt.

25

Sie hält die angefochtenen Verfügungen für rechtswidrig.

26

Die formelle Rechtswidrigkeit ergebe sich aus dem Fehlen einer auf den Einzelfall bezogenen Begründung der Antragsgegnerin. Die Begründung erschöpfe sich im Wesentlichen in allgemeinen Erwägungen zur behaupteten Gefahrenlage und zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten, ohne eine konkrete, über den Erlass des Verwaltungsakts hinausgehende besondere Dringlichkeit darzulegen. Eine eigenständige Abwägung der widerstreitenden Interessen im Hinblick auf die sofortige Vollziehung sei nicht erkennbar. Zudem seien sämtliche bislang ergangenen vergleichbaren Betriebsuntersagungen – soweit ersichtlich – mit im Wesentlichen gleichlautenden Begründungen zur sofortigen Vollziehung versehen, was belege, dass

eine einzelfallbezogene Prüfung und individuelle Würdigung der jeweiligen Umstände nicht stattgefunden habe, sondern die Anordnung der sofortigen Vollziehung schematisch und formularmäßig erfolgt sei.

27

Die Betriebsuntersagung sei materiell rechtswidrig, weil die herangezogene Rechtsgrundlage § 4 RLSV an offensichtlichen Fehlern leide. Die Antragsgegnerin habe als Verordnungsgeberin das ihr beim Erlass der Verordnung eingeräumte Ermessen offensichtlich nicht sachgerecht ausgeübt. Darüber hinaus stelle § 4 RLSV einen unverhältnismäßigen Eingriff in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit der Betreiber personallos geführter Kleinstsupermärkte, also auch der Antragstellerin dar. Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG begründe aufgrund der gesetzlichen Formulierung „können“ kein gebundenes Entscheidungsrecht, sondern räume der Gemeinde einen Ermessensspielraum ein, der am Zweck der gesetzlichen Ermächtigung auszurichten und rechtsfehlerfrei auszuüben sei.

28

Nach der gesetzgeberischen Konzeption diene die Begrenzungsmöglichkeit dazu, Gemeinden eine situationsbezogene und örtlich differenzierte Steuerung zu ermöglichen, um konkrete Konfliktlagen – etwa im Hinblick auf Ruhebedürfnisse der Bevölkerung – sachgerecht zu bewältigen. Voraussetzung sei daher die Feststellung eines tatsächlichen Regelungsbedarfs sowie eine Abwägung zwischen den betroffenen öffentlichen und privaten Belangen. An einer solchen Ermessensausübung fehle es vorliegend. Weder aus der Verordnung selbst noch aus sonstigen zugänglichen Unterlagen ergebe sich, dass die Antragsgegnerin den konkreten Regelungsbedarf ermittelt und geprüft, Alternativen erwogen oder die widerstreitenden Interessen – insbesondere die Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin und das Versorgungsinteresse der Bevölkerung – fehlerfrei gegeneinander abgewogen habe. Vielmehr spreche alles dafür, dass die Antragsgegnerin die gesetzliche Ermächtigung schematisch genutzt habe, ohne den ihr eingeräumten Ermessensspielraum eigenständig auszufüllen. Dies stelle einen Ermessensnichtgebrauch dar. Jedenfalls liege ein Ermessens Fehlgebrauch vor, da die Entscheidung nicht erkennbar an den Zwecken des BayLadSchlG orientiert, sondern pauschal und ohne hinreichende Tatsachengrundlage getroffen worden sei.

29

Die Antragsgegnerin habe den für die Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt. Zwar verweise sie darauf, Beschwerden von Anwohnerinnen und Anwohnern berücksichtigt sowie den Bestand der Automatenläden im Stadtgebiet ermittelt zu haben. Dies genüge aber den Anforderungen an eine tragfähige Entscheidungsgrundlage nicht. Die Darstellung bleibe in jeder Hinsicht vage und unsubstantiiert. Weder würden Anzahl, zeitliche Verteilung noch räumliche Zuordnung dieser Beschwerden konkretisiert. Ebenso fehle jede Differenzierung nach Art und Intensität der behaupteten Störungen. Insbesondere werde nicht aufgezeigt, ob es sich um vereinzelte Vorkommnisse oder um strukturell gehäufte Störungen handle, zu welchen Tageszeiten diese aufträten und ob sie überhaupt in einem Zusammenhang mit den nunmehr untersagten Öffnungszeiten stünden. Darüber hinaus fehle es an jeglicher Auseinandersetzung mit der Frage, ob und inwieweit die geltend gemachten Störungen den einzelnen Automatenläden überhaupt zurechenbar seien. Die Antragsgegnerin differenziere weder zwischen betriebsimmanenten Auswirkungen und eigenständigem Verhalten Dritter noch prüfe sie, ob die Betreiber überhaupt als Verhaltens- oder Zustandsstörer in Anspruch genommen werden könnten. Damit bleibe bereits unklar, ob überhaupt eine tragfähige Grundlage für eine Inanspruchnahme der Betreiber bestehe. Die Interessen der betroffenen Betreiber seien ebenfalls nicht oder nicht in der gebotenen Weise in die Abwägung einbezogen worden. Die Antragsgegnerin beschränke sich darauf festzustellen, dass innerhalb eines achtstündigen Zeitfensters weiterhin eine Gewinnerzielung möglich sei. Damit werde jedoch lediglich abstrakt auf eine verbleibende Betätigungsmöglichkeit verwiesen, ohne zu berücksichtigen, welche konkreten Auswirkungen die gewählte zeitliche Beschränkung auf das Geschäftsmodell der betroffenen Verkaufsstellen habe. Gerade personallos betriebene Kleinstsupermärkte seien typischerweise darauf angelegt, ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit aus einer erweiterten zeitlichen Verfügbarkeit zu generieren, insbesondere auch in den Abend- und Nachtstunden, in denen klassische Versorgungsangebote nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stünden. Diese Zeiten stellten regelmäßig einen wesentlichen Bestandteil des wirtschaftlichen Konzepts dar. Indem sie die Öffnung gerade in diesen wirtschaftlich relevanten Randzeiten vollständig ausschließe, ohne sich mit deren Bedeutung für die betroffenen Betriebe auseinanderzusetzen, verkenne die Antragsgegnerin die tatsächliche Eingriffsintensität ihrer Maßnahme. Eine tragfähige Abwägung hätte es erfordert, die konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen der

Einschränkung zu ermitteln und in ein Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlbelangen zu setzen. Die Antragsgegnerin habe sich mit einer pauschalen Zusammenfassung unspezifizierter Beschwerden begnügt. Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setze jedoch voraus, dass die Behörde die entscheidungserheblichen tatsächlichen Umstände vollständig und zutreffend erfasse und bewerte und auf dieser Grundlage eine ausgewogene Abwägung der betroffenen Interessen vornehme. Daran fehle es hier. Die Entscheidung der Antragsgegnerin beruhe maßgeblich auf einer prognostischen Einschätzung zukünftiger Störungen. Zwar stehe dem Verordnungsgeber bei der Bewertung solcher Entwicklungen grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zu, dessen gerichtliche Kontrolle darauf beschränkt sei, ob er in vertretbarer Weise ausgeübt worden sei. Voraussetzung hierfür sei jedoch, dass die Prognose auf einer hinreichend gesicherten Tatsachengrundlage beruhe. Hier erschöpfe sich die Prognose in pauschalen Annahmen.

30

Die Ermessensausübung der Antragsgegnerin sei zudem deshalb offensichtlich fehlerhaft, weil sie sich von einem unzutreffenden Zweckverständnis der Ermächtigungsgrundlage habe leiten lassen. Sie verkenne bereits den normativen Gehalt der Vorschrift. Der Zweck des Ladenschlussrechts liege im arbeitszeitrechtlichen Schutz der Beschäftigten sowie im sozial geprägten Schutz der Sonn- und Feiertage als Tage der Arbeitsruhe. Der Schutz der äußeren Ruhe vor Lärm oder sonstigen Störungen stelle demgegenüber allenfalls einen mittelbaren Reflex dar, nicht aber den tragenden Regelungszweck der Norm. Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG eröffne gerade eine Ausnahme von den allgemeinen Ladenschlusszeiten für personallos betriebene Kleinstsupermärkte und trage damit dem Umstand Rechnung, dass der arbeitnehmerbezogene Schutz in diesen Fällen typischerweise nicht betroffen sei. Ziel des Ladenschlussgesetzes sei erkennbar eine Modernisierung und Flexibilisierung des Ladenschlussrechts unter Berücksichtigung neuer Vertriebsformen. Vor diesem Hintergrund könne die Ermächtigung zur Einschränkung der Öffnungszeiten nicht dazu dienen, allgemeine ordnungsrechtliche Zielsetzungen wie den Schutz der Anwohner vor Lärm oder Vermüllung in den Vordergrund zu stellen und hierauf eine flächendeckende Beschränkung zu stützen. Dies werde auch durch die gesetzgeberische Konzeption bestätigt, wonach davon ausgegangen werde, dass sich die von solchen Verkaufsstellen ausgehenden Störungen der äußeren Sonn- und Feiertagsruhe – insbesondere durch Kundenverkehr – in einem Rahmen hielten, der eine werktägliche Geschäftigkeit gerade nicht entstehen lasse. Der Gesetzgeber habe die Öffnung an Sonn- und Feiertagen bewusst zugelassen und damit zum Ausdruck gebracht, dass diese Form des Vertriebs grundsätzlich mit dem Schutzniveau der Sonn- und Feiertage vereinbar sei. Die Antragsgegnerin nutze die Ermächtigungsgrundlage für einen Zweck, der dieser nicht zugrunde liege. Die Bekämpfung solcher Störungen sei vielmehr originäre Aufgabe des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrechts. Hierfür stünden mit den einschlägigen Vorschriften, etwa im Bereich des Immissionsschutzrechts (insbesondere TA Lärm) sowie den Eingriffsbefugnissen der Sicherheitsbehörden nach dem Landesstrafgesetz bzw. dem Polizeirecht, spezifische und zielgerichtete Instrumente zur Verfügung. Die Heranziehung des Ladenschlussrechts zur Lösung solcher Problemlagen stelle daher eine systemwidrige Zweckverschiebung dar. Der pauschale Verweis auf den Schutz der Anwohner vor Ruhestörungen verfehle den Zweck der gesetzlichen Ermächtigung und begründe einen Ermessensfehlgebrauch. Hinzu komme, dass die Antragsgegnerin ihre Entscheidung auch auf pauschale, ungeprüfte Annahmen stütze, die einer näheren Überprüfung nicht standhielten. So werde geltend gemacht, Automatenläden könnten ohne nennenswerten Aufwand außerhalb der zulässigen Öffnungszeiten außer Betrieb gesetzt werden. Diese Annahme sei bereits technisch nicht tragfähig. Ein bloßes Abschalten der Anlagen sei regelmäßig nicht möglich, ohne erhebliche Beeinträchtigungen – etwa durch den Ausfall von Kühlung – in Kauf zu nehmen. Zudem würde ein Zugang zum Verkaufsraum weiterhin möglich bleiben, sodass zur tatsächlichen Unterbindung des Betriebs regelmäßig ein Verschließen der Räumlichkeiten erforderlich wäre, was wiederum einen personellen Einsatz voraussetze. Dies stehe im Widerspruch zu der gesetzlichen Konzeption des personallosen Betriebs und zeige, dass die Antragsgegnerin die tatsächlichen Gegebenheiten nicht hinreichend erfasst habe.

31

Die angegriffene Entscheidung erweise sich darüber hinaus auch deshalb als offensichtlich ermessensfehlerhaft, weil sie die gesetzlich vorgesehene Beschränkungsmöglichkeit in vollem Umfang ausgeschöpft habe, ohne hierfür eine tragfähige Begründung zu liefern. Nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG könne die Gemeinde die Dauer und Lage der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen festsetzen, wobei die Öffnungszeit nicht unter acht zusammenhängenden Stunden liegen dürfe. Die

Vorschrift eröffne damit einen Gestaltungsspielraum, der sowohl die Festlegung der konkreten Zeitspanne als auch deren Lage im Tagesverlauf umfasse. Der gesetzliche Mindestzeitraum von acht Stunden stelle dabei lediglich eine Untergrenze dar, nicht jedoch einen Regel- oder gar Leitwert für die Ausübung des Ermessens.

32

Die Antragsgegnerin habe gleichwohl die Öffnungszeit exakt auf diesen Mindestzeitraum beschränkt und damit die gesetzlich zulässige Einschränkung in maximalem Umfang vorgenommen, ohne dafür eine nachvollziehbare Begründung erkennen zu lassen. Insbesondere werde nicht dargelegt, weshalb eine weniger einschneidende Regelung, etwa eine längere Öffnungsdauer oder eine lediglich auf bestimmte Zeiträume beschränkte Einschränkung, nicht in Betracht komme. Auch die konkreten Zeiträume der festgesetzten Öffnungszeiten würden nicht nachvollziehbar hergeleitet. Die Antragsgegnerin lege nicht dar, warum gerade der Zeitraum von 08:00 bis 16:00 Uhr geeignet sein solle, die behaupteten Störungen zu verhindern. Es fehle insbesondere jede Auseinandersetzung mit der Frage, zu welchen Tageszeiten die geltend gemachten Beeinträchtigungen typischerweise aufträten und ob diese tatsächlich außerhalb der nun zugelassenen Öffnungszeiten liegen. Ohne eine solche Differenzierung bleibe die Festlegung der konkreten Zeitspanne letztlich schematisch und nicht aus den tatsächlichen Gegebenheiten entwickelt. Die Antragsgegnerin behandle das gesetzliche Mindestmaß faktisch als Regelmaß und verkenne damit den Charakter der Vorschrift als Ermessensnorm. Dies stelle einen Ermessensfehlergebrauch dar.

33

Die Regelung erweise sich auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ermessensfehlerhaft, da mildere, gleich geeignete Mittel nicht in Betracht gezogen worden seien. Naheliegend gewesen wären etwa eine räumlich differenzierende Regelung, beispielsweise eine Beschränkung auf besonders belastete Bereiche, eine zeitlich flexiblere Ausgestaltung der zulässigen Öffnungszeiten oder ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber einzelnen problematischen Standorten auf Grundlage des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Die pauschale Festlegung eines starren Zeitfensters von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr stelle demgegenüber den maximal eingriffsintensiven Ansatz dar, ohne dass ersichtlich wäre, weshalb gerade diese Lösung zwingend erforderlich sein sollte. Hinzu komme, dass § 4 RLSV keinerlei Möglichkeit vorsehe, im Einzelfall von dieser starren Regelung abzuweichen. Die Vorschrift enthalte weder eine Härtefallklausel noch eine sonstige Öffnung für atypische Konstellationen. Damit werde die Regelung unterschiedslos auf sämtliche Verkaufsstellen angewendet, unabhängig davon, ob von diesen überhaupt Störungen ausgingen oder besondere Umstände eine weitergehende Öffnung rechtfertigen könnten. Eine solche undifferenzierte Ausgestaltung verstärke die Eingriffsintensität erheblich. Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre es jedoch erforderlich gewesen, zumindest eine einzelfallbezogene Korrekturmöglichkeit vorzusehen, um atypischen Sachverhalten Rechnung tragen zu können und unverhältnismäßige Belastungen der Betroffenen zu vermeiden. Das vollständige Fehlen einer solchen Differenzierungsmöglichkeit zeige, dass die Antragsgegnerin den ihr eröffneten Gestaltungsspielraum nicht sachgerecht genutzt habe.

34

§ 4 RLSV greife zudem in erheblicher Weise in die Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin ein. Der Hauptumsatz werde typischerweise in den Abend- und Nachtstunden sowie in der Nacht von Samstag auf Sonntag erzielt. Die Beschränkung der Öffnungszeit auf das Zeitfenster von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr komme wirtschaftlich einer weitgehenden Betriebsuntersagung an Sonn- und Feiertagen gleich. Hinzu trete ein kostenintensiver Personaleinsatz zur manuellen Öffnung und Schließung. Die Regelung sei nicht erforderlich, da mildere Mittel zur Verfügung stünden. Sie sei zudem unangemessen, da sie die wirtschaftliche Grundlage des Geschäftsmodells in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtige.

35

Die Unangemessenheit werde zusätzlich durch eine inkonsistente Behandlung im Vergleich zu anderen sonntags zulässigen Betrieben deutlich. Gastronomische Betriebe sowie andere privilegierte Verkaufsstellen dürften bis in die Abend- und Nachtstunden geöffnet bleiben und verursachten vergleichbare Immissionen. Eine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung sei weder ersichtlich noch dokumentiert. Soweit die Antragsgegnerin darauf abstelle, personallose Kleinstsupermärkte verfügten über kein Personal zur Einflussnahme auf Störungen, rechtfertige dies die Ungleichbehandlung nicht. Maßgebliche Störungen gingen regelmäßig vom Verhalten der Kunden aus und nicht davon, ob Personal vor Ort sei. Im Gegenteil sei das Störpotenzial bei Automatenläden aufgrund des fehlenden Verweilcharakters regelmäßig geringer. Auch der Hinweis auf unterschiedliche rechtliche

Rahmenbedingungen trage nicht, da für die Vergleichbarkeit allein das tatsächliche Störpotenzial entscheidend sei. Eine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung sei daher nicht ersichtlich. Dies verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG und unterstreiche die Unangemessenheit der Regelung.

36

Zudem fehle es an einem tatbestandsmäßigen Verstoß gegen bußgeldbewehrte ladenschlussrechtliche Vorschriften. Nach Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a BayLadSchlG handle ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Inhaber einer Verkaufsstelle entgegen Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG eine Verkaufsstelle öffne. Der Bußgeldtatbestand verweise damit ausdrücklich und ausschließlich auf Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG, der die allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten regle. Die vorliegend dem Vorwurf zugrunde gelegte Ausnahmeregelung für automatisierte Kleinstsupermärkte finde ihre Rechtsgrundlage hingegen in Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG. Diese Vorschrift ermächtige die Gemeinden lediglich dazu, die zulässigen Öffnungszeiten durch Rechtsverordnung einzuschränken. Ein etwaiger Verstoß gegen eine auf dieser Grundlage erlassene kommunale Rechtsverordnung stelle jedoch nicht zwingend auch die Erfüllung des Tatbestands des Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a BayLadSchlG dar. Der Bußgeldtatbestand des Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a BayLadSchlG erfasse seinem klaren Wortlaut nach ausschließlich Verstöße gegen Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG. Verstöße gegen auf Grundlage von Art. 2 Abs. 2 erlassene kommunale Rechtsverordnungen würden vom Bußgeldtatbestand hingegen nicht erfasst. Eine Erweiterung des Tatbestands im Wege der Analogie oder einer den Wortlaut überschreitenden Auslegung sei im Ordnungswidrigkeitenrecht aufgrund des aus Art. 103 Abs. 2 GG folgenden Bestimmtheitsgrundsatzes sowie des Analogieverbots (§ 3 OWiG) unzulässig. Bußgeldtatbestände seien eng am Wortlaut auszulegen. Soweit angenommen werden könnte, der Gesetzgeber habe auch Verstöße gegen kommunale Beschränkungen nach Art. 2 Abs. 2 BayLadSchlG bußgeldrechtlich erfassen wollen, vermöge dies eine Ahndung nicht zu tragen. Maßgeblich sei im Ordnungswidrigkeitenrecht nicht eine unterstellte gesetzgeberische Zielsetzung, sondern allein der normative Tatbestand. Hätte der Gesetzgeber auch Verstöße gegen aufgrund von Art. 2 Abs. 2 BayLadSchlG erlassene Rechtsverordnungen bußgeldbewehrt erfassen wollen, hätte es nahegelegen, dies im Bußgeldtatbestand ausdrücklich zu regeln. Eine solche Regelung fehle jedoch. Damit liege bereits kein tatbestandsmäßiger Verstoß gegen eine bußgeldbewehrte Vorschrift vor.

37

Es liege auch keine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor. Die Antragsgegnerin stütze ihre Einschätzung maßgeblich auf pauschale Beschwerden über Lärm, Vermüllung und sonstige Störungen, ohne eine standortbezogene Gefahrenprognose vorzunehmen. Weder werde dargelegt, welche konkreten Störungen von dem Automatenladen ausgegangen sein sollten, noch werde nach Art, Umfang, Häufigkeit oder zeitlicher Lage etwaiger Vorfälle differenziert. Damit knüpfe die Antragsgegnerin nicht an eine konkrete Konfliktlage an, sondern nehme eine pauschale Annahme vor. Ein solches Vorgehen werde den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Gefahrenprognose nicht gerecht. Maßnahmen der Gefahrenabwehr setzten grundsätzlich eine einzelfallbezogene Prüfung voraus. Die generalisierende Annahme, sämtliche Automatenläden seien unabhängig von Lage und tatsächlichem Störpotenzial gleichermaßen konfliktträchtig, genüge diesen Anforderungen nicht.

38

Darüber hinaus fehle es an der erforderlichen Zurechnung der behaupteten Störungen zur Antragstellerin. Die von der Antragsgegnerin angeführten Störungen, insbesondere Lärm und Vermüllung, gingen typischerweise nicht vom Betreiber selbst, sondern vom Verhalten einzelner Kunden oder sonstiger Dritter aus. Eine Zurechnung dieses Verhaltens zu dem Automatenladen der Antragstellerin werde von der Antragsgegnerin weder geprüft noch begründet. Insbesondere fehle jede Auseinandersetzung damit, ob es sich um betriebsimmanente Folgen handle oder um eigenständiges Verhalten Dritter außerhalb des Verantwortungsbereichs der Antragstellerin. Die Inanspruchnahme eines Nichtstörers sei jedoch nur unter engen Voraussetzungen zulässig, die hier ersichtlich weder geprüft noch dargelegt seien. Indem die Antragsgegnerin gleichwohl pauschal sämtliche Betreiber in Anspruch nehme löse sie sich vom Grundsatz der Verantwortlichkeit und belaste die Betreiber mit der Abwehr von Störungen, die ihnen nicht zurechenbar seien.

39

Die Betriebsuntersagung erweise sich darüber hinaus auch als unverhältnismäßig. Die vollständige Betriebsuntersagung außerhalb des festgelegten Zeitfensters stelle das schärfste Mittel dar, ohne dass

ersichtlich wäre, weshalb weniger belastende Maßnahmen nicht ausgereicht hätten. Die Antragsgegnerin hätte vorrangig mildere, standortbezogene und abgestufte Maßnahmen prüfen müssen. Die Maßnahme sei zudem unangemessen. Sie greife erheblich in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit der Antragstellerin ein. Die untersagten Öffnungszeiten beträfen gerade die wirtschaftlich besonders relevanten Abend- und Nachtstunden, auf deren Nutzung das Geschäftsmodell eines personallos betriebenen Kleinstsupermarktes typischerweise angelegt sei. Durch die Beschränkung auf das Zeitfenster von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr entfielen die sechzehn umsatzstärksten Stunden an rund siebzig Sonn- und Feiertagen pro Jahr. Gerade diese Zeiten seien für die Wirtschaftlichkeit des Standortes maßgeblich. Die Beschränkung führe damit nicht lediglich zu einer marginalen Einschränkung, sondern berühre die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Betriebes in substantieller Weise.

40

Zugleich liege ein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Bestandteil des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 GG vor. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin gehe es hierbei nicht um den Schutz bloßer Umsatz- und Gewinnchancen, sondern um die konkrete Nutzbarkeit eines bereits eingerichteten Betriebs. Die Betriebsuntersagung beschränke die Nutzung der bestehenden Betriebsorganisation in wesentlichen Zeiträumen und greife damit unmittelbar in die wirtschaftliche Betätigung ein. Soweit die Antragsgegnerin demgegenüber auf das erhebliche öffentliche Interesse am Schutz der Sonn- und Feiertage gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV abstelle, vermöge dies die Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht zu rechtfertigen. Zwar komme dem Sonn- und Feiertagsschutz verfassungsrechtliches Gewicht zu. Dieser diene jedoch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie der Gewährleistung der Arbeitsruhe sowie der Möglichkeit zur seelischen Erhebung und sei damit vornehmlich arbeits- und sozialbezogen ausgestaltet. Gerade dieser Schutzzweck sei bei personallos betriebenen Kleinstsupermärkten typischerweise nicht betroffen.

41

Soweit die Antragsgegnerin den Schutz der angrenzenden Anwohner vor Ruhestörungen in den Vordergrund stelle, verlagere sie den Zweck des Sonn- und Feiertagsschutzes unzulässig auf allgemeine Immissionsbelange. Diese seien jedoch durch das Immissionsschutz- und Sicherheitsrecht zu regeln und könnten eine pauschale Beschränkung der Öffnungszeiten nicht tragen. Auch der Einwand, die Regelung müsse aus Gründen der Gleichbehandlung einheitlich für alle Verkaufsstellen gelten, greife nicht durch. Der Gleichheitssatz gebiete keine schematische Gleichbehandlung, sondern eine sachgerechte Differenzierung. Eine undifferenzierte Regelung, die auch solche Standorte erfasse, von denen keinerlei Störungen ausgingen, verstoße vielmehr gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Vor diesem Hintergrund stehe die erhebliche Belastung der Antragstellerin außer Verhältnis zu dem lediglich pauschal behaupteten Nutzen der Maßnahme.

42

Die Maßnahme sei zudem unangemessen. Sie habe für die Antragstellerin erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen und greife tief in das Geschäftsmodell der betroffenen Verkaufsstelle ein. Demgegenüber sei weder substantiiert dargelegt noch sonst ersichtlich, dass von dem Standort erhebliche oder wiederkehrende Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgingen. Insbesondere fehle es an jeglichem Nachweis für eine relevante Störintensität an dem einzelnen Standort. Hinzu komme, dass die Regelung keine Möglichkeit vorsehe, im Einzelfall von der Betriebsuntersagung abzuweichen. Auch insoweit fehle es an der erforderlichen Differenzierung, sodass die Maßnahme unabhängig von den konkreten Umständen des jeweiligen Standorts zur Anwendung gelange.

43

Die Antragstellerin beantragt wörtlich:

„Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 20.04.2026 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 13.04.2026, Az.: Amt 32.1.1/Ba, zugestellt am 15.04.2026, wird wiederhergestellt.“

44

Die Antragsgegnerin beantragt,
den Antrag abzulehnen.

45

Sie führt aus, der von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG verliehene Gestaltungsspielraum sei kein klassisches Einzelfallermessen gegenüber einzelnen Betreibern, sondern normgeberisches Ermessen im Rahmen einer generellabstrakten Rechtsverordnung. Die Antragsgegnerin habe im Rahmen dieses Ermessens eine sachgerechte Abwägung zwischen den Interessen der Betreiber (Art. 12 GG) und den Gemeinwohlbelangen des Sonn- und Feiertagsschutzes sowie ordnungspolitischen Zielen vornehmen müssen. Eine Einzelfall-Ermessensentscheidung für jeden einzelnen Kleinstsupermarkt sei demgegenüber weder vom Gesetz vorgesehen noch mit der Konstruktion einer generellen Rechtsverordnung vereinbar. Ihr normgeberisches Ermessen habe die Antragsgegnerin bei Erlass von § 4 RLSV fehlerfrei ausgeübt. Hierzu zitiert sie die Beschlussvorlage vom 9.10.2025. Die Angabe von rund 15 personallosen Kleinstsupermärkten und Automatenläden im gesamten Stadtgebiet dokumentiere eine tragfähige Tatsachengrundlage und verdeutliche, dass es sich nicht um einen Einzelfall handle. Die Bezugnahme auf wiederholte Beschwerden über Nachtruhestörungen, Lärm und Vermüllung im ganzen Stadtgebiet zeige, dass die Antragsgegnerin örtliche Auswirkungen und die räumliche Verteilung der Betriebe ermittelt habe und gerade deshalb von einer räumlichen Beschränkung absehe. Die Formulierung lege erkennbar den Zweck der Regelung offen: Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe sowie der Ruhe- und Erholungszeiten der Bevölkerung gegenüber den Störungen durch den Betrieb der Automatenläden. Es werde ausdrücklich begründet, warum keine räumliche Differenzierung erfolge: Die Beschwerden hätten das gesamte Stadtgebiet betroffen; dies sei ein sachlicher Grund, die Regelung stadtweit zu fassen und zeige, dass auch hinsichtlich der Frage „räumliche Beschränkung ja/nein“ Ermessen ausgeübt worden sei. Die Verordnungsbegründung bezeichne die gewählte Lösung selbst als „angemessenen Ausgleich“ zwischen Sonntagsschutz und Versorgung der Bevölkerung und betone, dass das Versorgungsbedürfnis in dem Acht-Stunden-Fenster ausreichend berücksichtigt werde. Somit werde die verfassungsrechtlich geforderte Abwägung zwischen Art. 12 GG und den Gemeinwohlbelangen erkennbar vorgenommen. Das Zeitfenster 08:00-16:00 Uhr schone insbesondere die klassischen Nacht- und Abendruhen, in denen die Beschwerdelage typischerweise besonders gravierend sei und lasse zugleich eine substantielle Öffnungszeit zur Grundversorgung der Bevölkerung; dies entspreche dem von der Rechtsprechung anerkannten Modell, durch zeitliche Beschränkungen Lärm- und Ruhestörungen zu reduzieren, ohne die Berufsausübung vollständig zu unterbinden. Dass die Begründung ausdrücklich festhalte, das Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung werde „in einem angemessenen Zeitraum“ gewahrt, zeige, dass die wirtschaftlichen Interessen der Betreiber und das Bedürfnis der Kundschaft in die Abwägung eingestellt worden seien. Bereits die Begründung im Rahmen der Beschlussvorlage dokumentiere nachvollziehbar eine auf örtliche Verhältnisse gestützte Abwägungsentscheidung, die sich am Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe, des Lärmschutzes und der Nachtruhe orientiere und das Versorgungsinteresse der Bevölkerung ausdrücklich einbeziehe. Die Antragsgegnerin habe das Verordnungsermessen erkannt, betätigt und im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben – auch verfassungsrechtlich – verhältnismäßig ausgeübt.

46

Im Übrigen wird zur Frage des Ermessensausfalls und des Ermessens Fehlgebrauchs auf die Begründung des angefochtenen Bescheid verwiesen.

47

Ergänzend werde hervorgehoben, dass der Sinn und Zweck des Bayerischen Ladenschlussgesetzes vorrangig auf den Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe sowie auf das Versorgungsbedürfnis der Bevölkerung an Sonn- und Feiertagen abstelle, was sich ausdrücklich aus der Begründung des Bayerischen Landtags ergebe. Der Gesetzgeber begründe die 24/7-Öffnungen hauptsächlich damit, dass dies vor allem zu einer entspannten Grundversorgung für Arbeitnehmerinnen und -nehmern, einer besseren Grundversorgung in Stadt und Land allgemein, aber auch zur Reduktion von Einkaufsfahrten in Bezug auf den Umweltschutz beitrage. Im vorliegenden Fall sei das Versorgungsinteresse der Bevölkerung jedoch als eher gering zu werten. Da die betroffenen personallosen Kleinstsupermärkte überwiegend Waren des Gelegenheits- bzw. Genusskonsums (insbesondere Alkohol, Snacks oder Vapes) anböten, werde hier kein wesentlicher Beitrag zur Grundversorgung geleistet, so wie es vom Gesetzgeber grundsätzlich gedacht gewesen sei. Aufgrund der Tatsache, dass vor allem alkoholische Getränke in den Kleinstsupermärkten angeboten würden, begünstige dies zudem die festgestellten Störungen (Lärm, Müll, usw.), welche für den Erlass des § 4 RLSV mitunter ausschlaggebend gewesen seien.

48

Der Einwand, dass es an einer hinreichenden Tatsachengrundlage für den Erlass von § 4 RLSV fehle, greife hier nicht. Die Antragsgegnerin habe sich auf eine plausible Tatsachengrundlage gestützt. Es sei nachvollziehbar dargelegt worden, dass im Laufe des vergangenen Jahres wiederholt Beschwerden aus der Bevölkerung, insbesondere von Anwohnerinnen und Anwohnern, über Störungen in der näheren Umgebung der personallos betriebenen Kleinstsupermärkte eingegangen seien. Diese hätten hauptsächlich Lärmbelästigungen, Vermüllung sowie Störungen der Nachtruhe betroffen. Bei der Berücksichtigung etwaiger Beschwerden sei es maßgeblich, ob die geschilderte Problematik die Annahme begründe, dass auch zukünftig Störungen auftreten würden, also ob eine abstrakte Gefahr vorliege. Diese Annahme habe von der Antragsgegnerin bei Erlass der Verordnung bejaht werden können. Konkret sei von Anwohnerinnen und Anwohnern berichtet worden, dass Personen sich in den Kleinstsupermärkten hauptsächlich mit Alkohol versorgten und dann diesen in Gruppen vor den Läden konsumierten; teilweise würden hierbei Boomboxen mitgeführt und laute Musik gehört. Weiterhin sei mitgeteilt worden, dass Personen an Hauswände urinierten und die Vermüllung seit Öffnung der Verkaufsstelle(n) zugenommen habe. Zudem sei mitgeteilt worden, dass Personen aufgrund des dort gekauften Alkohols sich im Umfeld der Läden übergeben würden. Nicht ohne Grund habe es bereits im Jahr 2021 Beratungen innerhalb der Stadtverwaltung zur Problematik der neu aufgetretenen Automatenläden und der damit einhergehenden steigenden Beschwerdezahlen gegeben. Hierzu habe eine eingehende Abstimmung mit anderen Kommunen in ganz Bayern stattgefunden, um auszuloten, wie man der Problematik der Automatenläden Herr werden könne. Angesichts der damaligen schwierigen – bzw. in Bezug auf Automatenläden nicht vorhandenen – Regelungslage im Ladenschlussgesetz, Bauordnungsrecht und Gaststättengesetz sei man jedoch – abgesehen von coronaspezifischen Regelungen – zu keiner zufriedenstellenden, zukunftsfähigen Lösung gekommen. Bereits damals sei Hintergrund der Prüfung neben einem weiteren Laden insbesondere der Automatenladen „...1“ der Antragstellerin gewesen. Auch sei es in der damaligen Prüfung um Automatenläden innerhalb und außerhalb der Altstadt gegangen. Die Antragsgegnerin beschäftige sich mithin seit Jahren mit der mit Automatenläden einhergehenden Problematik und habe deshalb von einem kausalen Zusammenhang der geschilderten Störungen und den Kleinstsupermärkten ausgehen dürfen. Die darauf aufbauende prognostische Einschätzung, wonach eine zeitliche Beschränkung der Öffnungszeiten geeignet sei, die festgestellten Beeinträchtigungen zu reduzieren, bewege sich innerhalb des der Antragsgegnerin zustehenden Einschätzungsspielraums.

49

Entgegen der Annahme der Antragstellerin, die Antragsgegnerin habe die Interessen der Antragstellerin nicht berücksichtigt, seien diese mit in die Prüfung einbezogen worden. Die Antragsgegnerin müsse nicht die konkreten wirtschaftlichen (Gewinn-)Zahlen des Betriebes kennen; für die Bewertung der Sachlage sei es ausreichend gewesen, dass erkannt worden sei, dass die Regelung Auswirkungen auf das wirtschaftliche Interesse der Betreiberin haben werde. Dieses wirtschaftliche Interesse an einer Gewinnerzielung sei mit dem öffentlichen Interesse abgewogen und in Bezug auf das öffentliche Interesse als geringer angesehen worden.

50

Die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG werde nicht schrankenlos gewährleistet, sondern stehe von vornherein unter dem Vorbehalt gesetzlicher Öffnungszeitenregelungen. Ein Anspruch darauf, dass gerade die wirtschaftlich besonders attraktiven Abend- und Nachtzeiten uneingeschränkt genutzt werden könnten, bestehe aufgrund der Verordnungsermächtigung nicht. Zudem erfasse die Beschränkung hauptsächlich die Zeiträume (Abend- und Nachtstunden), in denen typischerweise ein erhöhtes Störpotential bestehe und trage trotzdem der Nahversorgung der Bevölkerung sowie der Gewinnerzielung der Betreiberin in dem achtstündigen Zeitfenster Rechnung. Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass die Kleinstsupermärkte an Werktagen, insbesondere an umsatzstarken Freitag- und Samstagabenden weiterhin geöffnet bleiben könnten, sodass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Regelung zusätzlich relativiert würden. Dass Sonn- und Feiertage im Gegensatz zu Freitag- und Samstagabenden wirtschaftlich besonders relevant sein sollten, habe die Antragstellerin im Übrigen auch nicht dargelegt. Die Antragsgegnerin habe sich nicht von einem unzutreffenden Zweckverständnis leiten lassen. Es ergebe sich aus der Begründung des Gesetzgebers, dass neben dem arbeitszeitrechtlichen Schutz weitere Schutzzwecke vom BayLadSchlG erfasst seien. Dies seien vor allem der verfassungsrechtlich gewährleistete Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe sowie die Sicherstellung der Grund- und Nahversorgung, welche unter anderem Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Freizeit, Ruhe und Erholung verschaffen solle, indem die Verfügbarkeit einer entsprechenden Grundversorgung an Sonn- und Feiertagen einen gewissen Stress bei

der Beschaffung vermeiden solle. Die „Grundversorgung“ durch die Betreiberin erweise sich als eher gering und es sei der Bevölkerung trotzdem an beispielsweise Samstagabenden oder in den acht freigegebenen Stunden an Sonn- und Feiertagen möglich, sich mit den angebotenen Produkten zu versorgen. Soweit sich die Antragstellerseite darauf beziehe, dass in der Begründung der Drucksache des Bayerischen Landtags festgehalten werde, dass Störungen durch solche Betriebskonzepte – insbesondere durch Kundenverkehr – sich in einem angemessenen Rahmen halten würden, dürfte der Gesetzgeber bei personallos betriebenen Kleinstsupermärkten hauptsächlich an Modelle gedacht haben, welche eine tatsächliche Grundversorgung böten. Die Schilderungen der Anwohnerinnen und Anwohner ließen zudem sehr wohl auf einen Kundenverkehr bei den betroffenen Läden schließen, welcher sich störend in Bezug auf die Sonn- und Feiertagsruhe sowie die Nachtruhe auswirke. Da insbesondere bei Erlass der Verordnung davon ausgegangen werden habe dürfen, dass ein Zusammenhang zwischen den genannten Verkaufsstellen und dem auftretenden Lärm, der Vermüllung und anderer Störungen bestehe, habe die Antragsgegnerin auch von der Ermächtigungsgrundlage in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG Gebrauch machen dürfen.

51

Die Behauptung, dass Automatenläden nicht ohne nennenswerten Aufwand außerhalb der zulässigen Öffnungszeiten außer Betrieb gesetzt werden könnten, könne klar widerlegt werden. Der Antragsgegnerin seien bereits zwei Automaten bekannt, die zu den Ladenschlusszeiten mittels technischer Vorkehrungen ohne Weiteres außer Betrieb gesetzt werden könnten und trotzdem z. B. die Kühlung weiterhin gewährleistet sei. Ein konkretes Abschließen der Räumlichkeiten sei nicht erforderlich, es müsse lediglich sichergestellt werden, dass keine Verkaufstätigkeiten bzw. kein geschäftlicher Verkehr in den Kleinstsupermärkten stattfinde. Insofern sei wohl auch der Gesetzgeber bei Erlass der Ermächtigungsnorm davon ausgegangen, dass man die Automaten personallos außer Betrieb setzen könne.

52

Der Einwand der Antragstellerin, die Antragsgegnerin habe ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt, indem sie die Öffnungszeit auf den gesetzlichen Mindestzeitraum von acht Stunden beschränkt habe, sei ebenfalls nicht tragfähig. Zwar eröffne Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG der Gemeinde einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich Dauer und Lage der Öffnungszeiten. Daraus folge jedoch nicht, dass eine Ausschöpfung des gesetzlich zulässigen Rahmens einer gesteigerten Rechtfertigung bedürfe oder gar einen Ermessensfehler darstelle. Maßgeblich sei allein, ob die gewählte Regelung sachlich begründet sei und sich am Zweck der Ermächtigungsnorm orientiere. Dies sei hier der Fall. Die Antragsgegnerin verfolge mit der zeitlichen Beschränkung das Ziel, die Sonn- und Feiertagsruhe zu schützen und störungsanfällige Zeiten – insbesondere in den Abend- und Nachtstunden – von einer Öffnung auszunehmen. Die Beschränkung auf den Zeitraum von 08:00 bis 16:00 Uhr trage diesem Ziel in konsequenter Weise Rechnung, da sie die Öffnung auf typischerweise weniger problematische Tageszeiten verlagere. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin habe es keiner ausdrücklichen Auseinandersetzung mit denkbaren mildernden Mitteln bedurft. Eine weitergehende Öffnung, etwa bis in die Abendstunden hinein oder eben bereits in den frühen Morgenstunden, hätte zwangsläufig wieder jene Zeiträume einbezogen, in denen der Lebenserfahrung nach ein erhöhtes Störungspotential bestehe, und damit den Regelungszweck teilweise unterlaufen. Vor diesem Hintergrund habe die Antragsgegnerin davon ausgehen dürfen, dass eine weitergehende Öffnung nicht gleichermaßen geeignet sei, die festgestellten Beeinträchtigungen zu reduzieren. Auch hinsichtlich der konkreten Lage der Öffnungszeiten sei kein Ermessensfehler erkennbar. Die Annahme, dass Störungen der Nachtruhe typischerweise nicht an Vormittagen oder frühen Nachmittagen aufträten, entspreche der allgemeinen Erfahrung, auf die sich die Antragsgegnerin im Rahmen ihrer prognostischen Einschätzung habe stützen dürfen.

53

Der Vorhalt, die Antragsgegnerin habe mildere, gleich geeignete Mittel nicht hinreichend in Betracht gezogen, greife nicht durch. Die von der Antragstellerseite angeführten Alternativen seien zur Erreichung des verfolgten Zwecks nicht gleichermaßen geeignet. Eine räumlich beschränkte Regelung stellte kein gleich geeignetes Mittel dar, da die beanstandeten Störungen nicht nur punktuell, sondern im Zusammenhang mit mehreren Kleinstsupermärkten im gesamten Stadtgebiet aufgetreten seien. Eine Beschränkung auf einzelne Bereiche hätte möglicherweise zu einer Verlagerung der abstrakten Gefahr auf andere Stadtbezirke geführt, ohne das zugrunde liegende Problem wirksam zu lösen. Auch eine weitergehende Öffnung in den Abend- oder Nachtstunden wäre nicht gleichermaßen geeignet gewesen. Die angegriffene Regelung zielt gerade darauf ab, die typischerweise störungsanfälligen Zeiten von einer

Öffnung auszunehmen. Eine Ausdehnung der Öffnungszeiten auf diese Zeiträume würde demnach nicht dem Regelungszweck dienen. Soweit die Antragstellerseite auf ordnungsrechtliche Einzelmaßnahmen verweise, handele es sich hierbei nicht um ein gleichwertiges Instrument. Derartige Maßnahmen wirkten regelmäßig nur reaktiv und einzelfallbezogen, während die streitgegenständliche Verordnung auf eine präventive und strukturelle Bewältigung der festgestellten Problemlage abziele. Müssten sich Gemeinden mit ordnungsrechtlichen Einzelmaßnahmen begnügen, stelle sich die Frage, welchen Sinn die Verordnungsermächtigung überhaupt hätte.

54

Schließlich begründe auch das Fehlen einer Härtefall- oder Ausnahmeregelung keinen Ermessensfehler. Als generellabstrakte Regelung dürfe die Verordnung typisieren und generalisieren, ohne jede atypische Fallkonstellation gesondert zu erfassen. Im Übrigen stelle sich dahingehend auch die Frage, was sich die Antragstellerin konkret unter einem Härtefall oder einer atypischen Konstellation vorstellt. Die Möglichkeit, aus Gewinnerzielungsabsicht den eigenen Automatenladen zu öffnen, während andere Läden geschlossen seien, dürfte keine Atypik begründen.

55

Es liege auch kein unverhältnismäßiger Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG vor. Hierzu wird auf die Ausführungen im Bescheid verwiesen.

56

Es liege ein tatbestandsmäßiger Verstoß nach Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a BayLadSchlG vor. Insoweit bezieht sich die Antragsgegnerin auf eine Stellungnahme des StMAS, welche der Antragstellerin mit E-Mail vom 23. September 2025 durch die Regierung der Oberpfalz übermittelt worden sei (Bl. 11f. d.A.). Diese laute wie folgt:

„Eine gesonderte Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer bewehrten Rechtsverordnung durch die Gemeinden wurde nach Abstimmung mit der Normprüfstelle der Staatskanzlei im Bayerischen Ladenschlussgesetz (BayLadSchlG) bewusst nicht vorgesehen, da eine solche nicht erforderlich ist. Es genügen die Bußgeldtatbestände des Art. 11 Abs. 1 und 2 BayLadSchlG sowohl hinsichtlich der Tatbestands- als auch der Rechtsfolge. Insbesondere bleibt kein Spielraum für eine untergesetzliche Ausgestaltung des Tatbestandes oder der Rechtsfolgen der Bußgeldvorschrift, sodass auch keine bewehrte Rechtsverordnung mit eigenem Bußgeldtatbestand durch eine Gemeinde erforderlich wäre.

Verstöße gegen eine gemeindliche Rechtsverordnung nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG sind zugleich ein Verstoß gegen die Grundnorm des Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG, die den allgemeinen Ladenschluss vorbehaltlich einer im BayLadSchlG geregelten Ausnahme vorgibt. Dies folgt daraus, dass Art. 2 Abs. 1 S. 1 BayLadSchlG ausdrücklich auf die im BayLadSchlG geregelten Ausnahmen von den allgemeinen Ladenschlusszeiten Bezug nimmt. Eine solche Ausnahme wäre grundsätzlich auch Art. 2 Abs. 2 BayLadSchlG, der eine 24-Stunden-Öffnung auch an Sonn- und Feiertagen zulässt. Diese Ausnahme kann aber durch eine gemeindliche Rechtsverordnung nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG eingeschränkt werden. Mit einer solchen Einschränkung verstößt eine Öffnung außerhalb der in der Rechtsverordnung zugelassenen Zeit dann mangels entsprechender Ausnahme gegen die Grundnorm des Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG. Im Vergleich zu gesetzwidrigen Öffnungen im Rahmen verkaufsoffener Sonn- oder Feiertage oder nicht angezeigter individueller verkaufsoffener Nächte besteht kein Unterschied: Es wird jeweils in den allgemeinen Ladenschlusszeiten geöffnet, ohne dass eine Ausnahme greift.

Die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 19/5953, S. 43) greift den Bußgeldtatbestand des Art. 11 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a BayLadSchlG nochmals gesondert auf, da hier mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern in personallos betriebenen Kleinstsupermärkten während der allgemeinen Ladenschlusszeiten ein vollständig neues bußgeldbewährtes Verhalten eingeführt und zugleich mit der höheren Bußgeldandrohung (Art. 11 Abs. 2 BayLadSchlG) versehen wird. Dagegen ist das Öffnen eines personallos betriebenen Kleinstsupermarktes an einem Sonn- oder Feiertag entgegen einer gemeindlichen Rechtsverordnung nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 BayLadSchlG ebenso zu werten wie das Öffnen einer herkömmlichen Verkaufsstelle in den allgemeinen Ladenschlusszeiten, mithin als Verstoß (alleine) gegen Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG und damit nach Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a BayLadSchlG ordnungswidrig.“

57

Die zur Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorgetragenen Argumente der Antragstellerin gingen an der Sache vorbei. Im Bescheid vom 13.4.2026 begründe die Antragsgegnerin die Anordnungen nicht mit der konkreten Gefahr, dass Lärmbelästigungen, Vermüllungen oder sonstige Störungen auftreten würden. Die konkrete Gefahr ergebe sich daraus, dass die Betreiberin eine fortdauernde Ordnungswidrigkeit begehe, indem sie gegen die städtische Verordnung verstoße.

58

Auch die zur Frage der Zurechenbarkeit der Störung vorgebrachten Argumente der Antragstellerseite bezögen sich eigentlich auf die „Rechtswidrigkeit der Betriebsuntersagung im Übrigen“ also auf die gegenständliche Betriebsuntersagung per Bescheid. Das hier angebrachte Argument sei für einen rechtswidrigen Erlass der ergangenen Anordnung dementsprechend nicht tragfähig, da die von der Antragstellerin angesprochenen Störungen bereits beim Erlass der RLSV bewertet worden seien und die teilweise Untersagung jedoch auf die fortdauernde Begehung von Ordnungswidrigkeiten durch die Antragstellerin als Betreiberin zurückzuführen sei. Dahingehend sei sie natürlich selbst Störerin.

59

Auch die Erwägungen zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bezögen sich nicht auf den ergangenen Bescheid. Vielmehr werde hier wieder auf die antragstellerseits bereits unter Nr. 1 vorgebrachte Unverhältnismäßigkeit der Verordnung abgezielt. Um die Durchsetzung des § 4 RLSV zu erwirken, seien keine milderen Mittel bei Erlass der Anordnungen ersichtlich. Dies sei im Bescheid ausreichend dargelegt. Aufgrund des § 4 RLSV sei es der Betreiberin bereits untersagt, an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 00:00 Uhr bis 08:00 Uhr und von 16:00 Uhr bis 24:00 Uhr zu öffnen. Eine Festlegung der Antragsgegnerin dahingehend, dass nur bestimmten Kleinstsupermärkten der Betrieb in diesen Zeiten untersagt werde, wäre willkürlich und somit rechtswidrig.

60

Die Maßnahme sei auch nicht unangemessen. Wesentliche Überlegungen seien im Bescheid angestellt worden. Soweit die Antragstellerseite einen Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 14 Abs. 1 GG geltend mache, führe dies zu keiner anderen rechtlichen Bewertung. Der von der Antragsgegnerin herangezogene Sonn- und Feiertagsschutz aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV beschränke sich nicht auf den Schutz von Arbeitnehmern, sondern umfasse auch die Gewährleistung äußerer Ruhebedingungen und die Sicherung eines Ruhetages für alle Teile der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund sei es rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin auch solche Störungen in ihre Erwägungen einbeziehe, die durch Publikumsverkehr und Aufenthaltsnutzung im Umfeld der Verkaufsstellen verursacht würden.

61

Auch ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor. Aufgrund des § 4 RLSV seien alle dort erfassten Betriebe im Stadtgebiet bei Verstößen gleich zu behandeln. Gerade eine unterschiedliche Anwendung oder Durchsetzung des § 4 RLSV hätte zur Folge, dass eine Ungleichbehandlung der einzelnen Betriebe erfolgen würde. Eine Abweichung von der Betriebsuntersagung hätte zur Folge, dass die Antragsgegnerin willkürlich und rechtswidrig die Vorgaben des § 4 RLSV auslege und anwende.

62

In ihrer Replik verweist die Antragstellerin hinsichtlich des von ihr behaupteten Verstoßes gegen § 80 Abs. 3 VwGO darauf, dass die betroffenen Verkaufsstellen weder hinsichtlich ihres Standorts, ihres Sortiments, ihrer Kundenstruktur oder ihrer wirtschaftlichen Bedeutung identisch seien. Ebenso wenig könnten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Betriebsuntersagung auf die jeweiligen Betreiber ohne Weiteres gleichgesetzt werden. Die Verwendung einer standardisierten und wortgleichen Begründung stelle vor diesem Hintergrund ein erhebliches Indiz dar, dass die nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO erforderliche besondere Auseinandersetzung mit den Umständen des konkreten Einzelfalls nicht erfolgt sei.

63

Zur ihrer Meinung nach fehlenden Tatsachengrundlage erklärt sie, die Antragsgegnerin stütze ihre Einschätzung weiterhin alleine auf pauschale Berichte einzelner Anwohnerinnen und Anwohner, ohne erkennbar darzulegen, dass diese Angaben einer eigenständigen behördlichen Überprüfung unterzogen worden seien. Dies wird näher ausgeführt. Es sei keine tragfähige Zurechnung der behaupteten Störungen vorgenommen worden, sondern man habe ohne nähere Prüfung unterstellt, Lärm oder Vermüllung seien

automatisch den jeweiligen Automatenläden zuzurechnen. Die Annahme eines Kausalzusammenhangs beruhe nicht auf einer belastbaren und differenzierten Tatsachengrundlage.

64

Die wirtschaftliche Bedeutung der Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen sei mit gewöhnlichen Werktags- oder Samstagsabendumsätzen offensichtlich nicht vergleichbar. Die Öffnungsmöglichkeiten in den Abend- und Nachtstunden stellten einen wesentlichen Bestandteil des wirtschaftlichen Konzepts personallos betriebener Kleinstsupermärkte dar. Sie legt hierzu eine Anlage vor, nach welcher im Jahr 2024 vom Gesamtumsatz in Höhe von 178.963,15 € 40.379,95 € auf Sonn- und Feiertage entfallen seien. Dies entspreche 17,06%. Die Auswertung mehrerer Jahre bestätige, dass es sich dabei nicht um einen einmaligen oder zufälligen Effekt handle. Im Jahr 2022 seien 78,77% des Sonn- und Feiertagsumsatzes außerhalb des Zeitfensters von 08:00 Uhr bis 16:00 Uhr erzielt, im Jahr 2023 74,73% und im Jahr 2024 75,63%. Die Auswertungen belegten damit über mehrere Jahre hinweg ein konstantes und vorhersehbares Nutzungsverhalten der Kunden. Darüber hinaus werde deutlich, dass an Sonn- und Feiertagen sowie an Wochenenden regelmäßig deutlich höhere Umsätze erzielt würden als an gewöhnlichen Werktagen. Die angegriffene Regelung erfasse damit nicht lediglich wirtschaftlich nachrangige Randzeiten, sondern gerade diejenigen Zeiträume, in denen der überwiegende Teil der Umsätze erwirtschaftet werde. Das Geschäftsmodell der Antragstellerin beruhe maßgeblich auf der Möglichkeit, Kunden auch außerhalb der klassischen Ladenöffnungszeiten zu versorgen. Entfielen die streitgegenständlichen Öffnungszeiten, entfalle zugleich ein erheblicher Teil der Umsätze, während die wesentlichen Fixkosten unverändert fortbestünden. Die wirtschaftlichen Auswirkungen beschränkten sich daher nicht auf bloße Umsatzeinbußen. Vielmehr greife die Regelung in den Kern des betriebenen Geschäftsmodells ein und sei geeignet, dessen wirtschaftliche Tragfähigkeit nachhaltig zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund drohe der Antragstellerin nicht lediglich ein wirtschaftlicher Nachteil, sondern eine konkrete Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz. Diese erheblichen Auswirkungen seien weder beim Erlass der Rechtsverordnung noch im Rahmen der streitgegenständlichen Betriebsuntersagung hinreichend berücksichtigt worden.

65

Grundsätzlich dürfe der Verordnungsgeber bei Erlass der abstraktgenerellen Regelung typisieren und generalisieren. Dies entbinde ihn jedoch nicht von der Pflicht, sachgerechte Differenzierungen vorzunehmen bzw. zumindest die Möglichkeit zu eröffnen, atypischen oder besonders gelagerten Fallgestaltungen Rechnung zu tragen. Insoweit wird auf die erheblichen Unterschiede hinsichtlich Sortiment, Kundenstruktur, Standort, Umgebung sowie tatsächlichem Störpotenzial hingewiesen. Dies wird näher ausgeführt.

66

Der Erlass einer Rechtsverordnung entbinde die Behörde auch nicht von der Verpflichtung, im Rahmen einer konkreten Betriebsuntersagung eigenständig zu prüfen, ob und in welchem Umfang ein Einschreiten im jeweiligen Einzelfall erforderlich und verhältnismäßig sei.

67

In ihrer Duplik tritt die Antragsgegnerin dem entgegen. Hierauf wird Bezug genommen. Gleichzeitig übersendet sie einen nicht als vollständig zu verstehenden Auszug aus den Beschwerden und Befassungen der Antragsgegnerin mit der Thematik Automatenläden in den vergangenen Jahren.

68

Hierzu nimmt die Antragstellerin in ihrer Triplik Stellung. Auch hierauf wird Bezug genommen.

69

Im Übrigen wird für den Sachverhalt und das Vorbringen der Beteiligten auf die Behördenakte sowie die Gerichtsakte mit den wechselseitigen Schriftsätzen verwiesen. Die Akte im Klageverfahren (Az. RO 4 K 26.1059) wurde beigezogen.

II.

70

1. Der Antrag, den das Gericht nach § 122 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) i.V.m. § 88 VwGO dahingehend auslegt, dass die Antragstellerin begehrt, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage gegen den Bescheid vom 20.4.2026 bezüglich der Nr. 1 wiederherzustellen, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. § 80 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 2 VwGO, und bezüglich der Nr. 3 bis 5 anzuordnen, § 80 Abs. 5 Satz 1 Halbsatz 1 VwGO, ist zulässig aber unbegründet.

71

Gemäß § 80 Abs. 1 VwGO haben Widerspruch und Klage grundsätzlich aufschiebende Wirkung. Diese entfällt allerdings nach § 80 Abs. 2 VwGO dann, wenn dies gesetzlich vorgeschrieben ist oder die Behörde – wie vorliegend – die sofortige Vollziehbarkeit eines Verwaltungsakts im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten besonders anordnet. In diesen Fällen kann das Gericht nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Klage und Widerspruch anordnen (wenn diese aufgrund Gesetzes ausgeschlossen ist) oder wiederherstellen (wenn eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO vorliegt). Das Gericht trifft insoweit eine eigene Ermessensentscheidung. Es hat dabei zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit ihres Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Bei dieser Abwägung sind vorrangig die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die gebotene summarische Prüfung, dass Rechtsbehelfe gegen den angefochtenen Bescheid keinen Erfolg versprechen, tritt das Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung regelmäßig hinter das Vollziehungsinteresse zurück und der Antrag ist unbegründet. Erweist sich die erhobene Klage hingegen bei summarischer Prüfung als zulässig und begründet, dann besteht kein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Bescheids und dem Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist stattzugeben. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht ausreichend absehbar, muss das Gericht die widerstreitenden Interessen im Einzelnen abwägen. Die Begründetheit eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann sich daneben auch daraus ergeben, dass die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung rechtswidrig ist, weil sie den formellen Anforderungen nicht genügt.

72

Unter Heranziehung dieser Grundsätze hat der Antrag keinen Erfolg. Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit genügt den formellen Anforderungen (dazu a)). Auch überwiegt das Sofortvollzugsinteresse vorliegend das Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung; bei summarischer Prüfung stellt sich das behördliche Vorgehen als rechtmäßig dar und wird die von der Antragstellerin erhobene Klage insoweit voraussichtlich keinen Erfolg haben (dazu b)).

73

a) Die behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit genügt den formellen Anforderungen. Insbesondere ist dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO Genüge getan.

74

Diese Begründungspflicht verlangt von der zuständigen Behörde, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit eines Bescheids unter Bezugnahme auf die Umstände des konkreten Einzelfalls darzustellen (BayVGh, B.v. 14.2.2002 – 19 ZS 01.2356 – NVwZ-RR 2002, 646). § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO hat unter anderem eine Warnfunktion für die handelnde Behörde. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Behörde des Ausnahmecharakters ihrer Anordnung bewusst wird und die konkret betroffenen Interessen sorgsam prüft und abwägt (BayVGh, B.v. 3.5.2018 – 20 CS 17.1797 – juris Rn. 2). Nichtssagende, formelhafte Wendungen reichen deshalb nicht aus. Allerdings genügt dann, wenn immer wiederkehrenden Sachverhaltsgestaltungen eine typische Interessenlage zugrunde liegt, dass die Behörde diese Interessenlage aufzeigt und deutlich macht, dass sie auch im vorliegenden Fall gegeben ist. Dies kommt insbesondere im Bereich des Sicherheitsrechts, zu dem im weiteren Sinne auch der streitgegenständliche Bescheid gehört, in Betracht (BayVGh, B.v. 10.3.2008 – 11 CS 07.3453 – juris Rn. 16).

75

Gemessen an diesen Maßstäben ist die vorliegend zu prüfende Begründung des Sofortvollzugs ausreichend. Die Antragsgegnerin hat sich in genügender Weise auf die hier widerstreitenden Interessen der betroffenen Antragstellerin und das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit bezogen. Sie hat ausgeführt, es sei nicht hinnehmbar, den Ausgang eines sich länger hinziehenden Rechtsmittelverfahrens abzuwarten und dadurch in Kauf zu nehmen, dass durch das Verhalten der Betroffenen weiterhin Ordnungswidrigkeiten begangen würden. Darüber hinaus sei zu beachten, dass sich die Antragstellerin die sicherheitsrechtlich notwendig gewordenen Maßnahmen durch ihr eigenes Verhalten selbst zuzuschreiben habe. Es wäre der Antragstellerin jederzeit möglich gewesen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Regelungen des § 4 RLSV eingehalten würden. Aufgrund des gezeigten uneinsichtigen Verhaltens sei davon auszugehen, dass künftig keine notwendigen Veranlassungen getroffen würden, welche die

Gefahren ausräumen würden. Überdies könne nicht hingenommen werden, dass die Antragstellerin aus der Begehung einer Ordnungswidrigkeit gem. Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) BayLadSchlG einen wirtschaftlichen Vorteil ziehe. Hieraus ergebe sich auch ein entscheidender, insbesondere wirtschaftlicher, Nachteil anderer Betreiber, welche sich ordnungsgemäß an die RLSV hielten. Es bestehe demnach ein erhebliches öffentliches Interesse daran, dass alle gleichgelagerten personallos betriebenen Kleinstsupermärkte/Automatenläden den gleichen Bedingungen und Regelungen unterlägen und somit der Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 GG gewahrt bleibe. Ebenso könnte ein Nichteinschreiten gegen den rechtswidrigen Betrieb den negativen Effekt hervorrufen, dass andere Betreiber personallos betriebener Kleinstsupermärkte/Automatenläden ebenfalls die festgelegten Zeiten der Schließung missachteten. Dies würde die städtische Verordnung ad absurdum führen und die getroffene Regelung des § 4 Abs. 2 RLSV aushöhlen. Weiterhin liege das öffentliche Interesse im Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe. Die Regelung des § 4 Abs. 2 RLSV sei insbesondere deshalb erlassen worden, um den Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe, gerade für die Anwohner und Anwohnerinnen von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten, zu gewährleisten. Der Schutz der Sonn- und Feiertage sei aufgrund von Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV verfassungsrechtlich gesichert. Die Beschränkung der Öffnungszeit solle die Anwohnerinnen und Anwohnern vor allem vor Störungen der Nachtruhe und Lärmbelästigungen schützen, die größtenteils mit dem 24/7 Betrieb von personallos betriebenen Kleinstsupermärkten einhergingen. Schon allein der Kundenverkehr (Betreten der Geschäftsräume, Unterhaltungen und Konsum vor dem Kleinstsupermarkt, Hören von Musik usw.) dieser Kleinstsupermärkte könne die Sonn- und Feiertagsruhe beeinträchtigen, da dieser den Betrieb überwiegend öffentlich bemerkbar werden lasse. Im Falle der aufschiebenden Wirkung einer Klage müssten die Anwohnerinnen und Anwohner bis zur Entscheidung in der Hauptsache diesen rechtswidrigen Zustand hinnehmen und möglicherweise über Monate hinweg die sich aus dem Betrieb des Kleinstsupermarktes ergebenden Lärmbelästigungen erdulden. Ein effektiver Schutz der Sonn- und Feiertagsruhe wäre damit nicht mehr gegeben. Dem gegenüber stehe das Privatinteresse der betroffenen GmbH an der Wirtschaftlichkeit ihres eingerichteten Gewerbebetriebs. Dieses wirtschaftliche Interesse an einer möglichst umfangreichen Gewinnerzielung müsse jedoch hinter dem öffentlichen Interesse zurückstehen. Zudem bestehe für die Antragstellerin weiterhin an Sonn- und Feiertagen ein achtsündiges Zeitfenster, in welchem die Produkte des Automatenladens verkauft werden könnten. Auch stehe es im Interesse der Antragstellerin Personalkosten für die manuelle Schließung und Öffnung der Verkaufsstelle einzusparen. Es stehe der Antragstellerin jedoch frei, ob sie Schließung und Öffnung durch Personaleinsatz oder z. B. eine automatische Steuerung der jeweiligen Automaten regele.

76

Damit ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin dem Begründungserfordernis ersichtlich genügt. Die Antragstellerin hat hier gerade nicht formelhaft, sondern bezogen auf die Situation vor Ort eine Abwägung getroffen. Dass die dafür ausschlaggebenden Aspekte in mehreren vergleichbaren Fällen anderer Automatenläden und dementsprechend auch die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung identisch sind, ergibt nach den oben dargestellten Maßgaben keinen Begründungsfehler. Ob die Ausführungen auch in der Sache tragen, ist eine Frage des materiellen Rechts.

77

b) Bei summarischer Prüfung stellt sich die zulässige Klage als nicht begründet dar. Die Anordnungen im Bescheid vom 20.4.2026 sind voraussichtlich rechtmäßig und verletzen die Antragstellerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dies gilt für die Nutzungsuntersagung in Nr. 1 des Bescheids (dazu aa)), für die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 (dazu bb)) sowie für die Kostenentscheidung in Nr. 4 und 5 (dazu cc)).

78

aa) Die Nutzungsuntersagung ist bei summarischer Prüfung rechtmäßig. Sie kann sich auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG stützen. Danach können die Sicherheitsbehörden Anordnungen im Einzelfall treffen, um rechtswidrige Taten, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklichen oder verfassungsfeindliche Handlungen zu verhüten oder zu unterbinden..

79

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG sind vorliegend nach Einschätzung der Kammer erfüllt, weil durch die Antragstellerin die Verwirklichung einer Ordnungswidrigkeit gem. Art. 11 Abs. 2 Buchst. a) BayLadSchlG droht. Nach dieser Vorschrift handelt ordnungswidrig, wer als Inhaber einer Verkaufsstelle entgegen Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG eine Verkaufsstelle öffnet. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1

BayLadSchlG wiederum bestimmt, dass Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein müssen, soweit nicht das BayLadSchlG Ausnahmen zulässt.

80

Auf eine Ausnahme kann sich die Antragstellerin nicht berufen. Zwar gestattet Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG, dass personallos betriebene Kleinstsupermärkte mit einer unmittelbar dem Verkauf dienenden Grundfläche von bis zu 150 m², in denen kein persönlicher Kundenkontakt stattfindet und die Auswahl, Übergabe und Bezahlung der Waren mittels eines oder mehrerer Warenautomaten oder mittels Selbstbedienung erfolgt, in den allgemeinen Ladenschlusszeiten geöffnet sein dürfen. Nach Satz 2 können jedoch die Gemeinden durch Rechtsverordnung an Sonn- und Feiertagen die Dauer und die Lage der zugelassenen Öffnungszeiten abweichend, jedoch nicht unter einer Dauer von acht zusammenhängenden Stunden, festsetzen.

81

Die Beklagte hat hiervon durch den Erlass von § 4 RLSV Gebrauch gemacht, so dass die Ausnahmegesetzgebung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG für die Antragstellerin nicht greift und es beim grundsätzlichen Verbot des Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayLadSchlG verbleibt.

82

Das Gericht erachtet die Regelung des § 4 RLSV als wirksam (dazu aaa)), die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG liegen vor (dazu bbb)) und Ermessensfehler beim Erlass der Nutzungsuntersagung vermag das Gericht nicht zu erkennen (dazu ccc)).

83

aaa) Bei summarischer Prüfung bestehen gegen § 4 RLSV keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken. § 4 RLSV kann sich mit der Norm des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG seinerseits auf eine wirksame Ermächtigungsgrundlage stützen (dazu (1)). Die in § 4 Abs. 1 und 2 RLSV für personallos betriebene Kleinstsupermärkte getroffenen Regelung hält sich im Rahmen dieser gesetzlichen Ermächtigung (dazu (2)). Entgegen der Auffassung der Antragstellerin liegt bei § 4 RLSV auch weder Ermessensfehler (dazu 3)) noch ein Verstoß gegen höherrangiges Recht (dazu 4)) vor.

84

(1) Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG sieht ausdrücklich vor, dass die Gemeinden durch Rechtsverordnung an Sonn- und Feiertagen die Dauer und die Lage der zugelassenen Öffnungszeiten abweichend, jedoch nicht unter einer Dauer von acht zusammenhängenden Stunden, festsetzen können.

85

Das Gericht hält Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG bei summarischer Prüfung für verfassungskonform. Zwar greift die Ermächtigungsnorm ihrerseits in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit ein, es handelt sich hierbei aber nach der Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, U.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 397 ff.) um eine Berufsausübungsregelung, weil durch sie lediglich die Art und Weise der Berufstätigkeit geregelt wird. Solche Berufsausübungsregelungen sind wegen ihrer geringen Eingriffsintensität bereits zulässig, wenn sie aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen (BVerfG, U.v. 11.6.1985, a.a.O., 405). Wie sich aus den Gesetzgebungsmaterialien zum BayLadSchlG ergibt, besteht das grundlegende Ziel des Ladenschlussrechts im Schutz der Arbeitnehmer und im Schutz der Sonn- und Feiertage (BayLTDr 19/5953, S. 11). Diese Zweckmäßigkeit sieht das Gericht bei der Regelung des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG als gegeben an. Denn im Hinblick darauf, dass sich die örtlichen Verhältnisse in einem Flächenstaat wie Bayern mit unterschiedlichen Traditionen und Bedürfnissen als unterschiedlich darstellen, bestehen keine grundlegenden Bedenken, die konkrete Lösung des Konflikts zwischen Berufsfreiheit und Sonn- und Feiertagsschutz den Gemeinden zu überlassen. Dies entspricht im Übrigen auch dem Subsidiaritätsgrundsatz, so dass sich der mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG verbundene Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG im Ergebnis als gerechtfertigt erweist.

86

(2) Die in § 4 Abs. 1 und 2 RLSV für personallos betriebene Kleinstsupermärkte getroffenen Regelung hält sich im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung, indem sie die Öffnungszeiten abweichend von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG an Sonn- und Feiertagen auf die Dauer von acht zusammenhängenden Stunden beschränkt (Abs. 1) und die Öffnungszeit auf die Zeit von 08.00 Uhr bis 16.00 Uhr festlegt. Die

Antragsgegnerin hat mit der in § 4 Abs. 1 und 2 RLSV getroffenen Regelung den durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG gezogenen Rahmen zwar vollständig ausgeschöpft, ihn jedoch nicht überschritten.

87

(3) Zu Unrecht beruft sich die Antragstellerin auf das Vorliegen von Ermessensfehlern beim Erlass der Verordnung. Sie verkennt insoweit, dass das normative Ermessen beim Erlass von Rechtsverordnungen nicht mit dem Ermessen beim Erlass von Verwaltungsakten im Sinn des § 114 VwGO gleichzusetzen ist.

88

Bei (untergesetzlichen) Normen kommt es vielmehr bei der Ermessensausübung, soweit keine anderweitigen Rechtsvorschriften bestehen, (allein) auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung an, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen, der an ihrem Erlass mitwirkt (BayVGh, B.v. 19.1.2026 – 9 ZB 24.440 juris Rn. 22). Soweit der Normgeber zur Regelung einer Frage befugt ist, ist seine Entscheidungsfreiheit eine Ausprägung des auch mit Rechtssetzungsakten der Exekutive typischerweise verbundenen normativen Ermessens. Dieses wird erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zwecks der Ermächtigung schlechterdings ungeeignet oder unverhältnismäßig ist. (vgl. hierzu auch Badura, Das normative Ermessen beim Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen, in: Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, 1987, S. 25, 27).

89

Für den Prüfungsmaßstab im Rahmen der verwaltungsgerichtliche Kontrolle bedeutet dies, dass die Prüfung darauf beschränkt ist, ob diese äußersten rechtlichen Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis überschritten sind (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.2006 – 6 C 19.05 – BVerwGE 125, 384 = juris Rn. 16). Die Gerichte dürfen somit gerade nicht ihr auf Rechtserkenntnis beschränktes Urteil an die Stelle der politischen oder wirtschaftlichen Wertungen des Ordnungsgebers setzen (Badura, Das normative Ermessen beim Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen, a.a.O.). Vielmehr können sie nur prüfen, ob die getroffene Maßnahme den Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung überschreitet, ob sie zur Zweckerreichung ungeeignet und ob sie unverhältnismäßig ist (Badura, a.a.O.). Dagegen spielen die von der Antragstellerseite aufgeworfenen und aus § 114 VwGO entnommenen Kategorien des Ermessensnichtgebrauchs oder des Ermessensfehlgebrauchs im Rahmen der Überprüfung des normativen Ermessens von vorneherein keine Rolle.

90

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, liegt ein Ermessensfehler beim Erlass der RLSV nicht vor. Bei summarischer Prüfung hält sich § 4 RLSV an den Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung (dazu (a)), die Norm ist zur Erreichung des angestrebten Zwecks weder schlechterdings ungeeignet (dazu (b)) noch unverhältnismäßig (dazu (c)).

91

(a) § 4 RLSV hält den Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung ein. Wie bereits oben dargestellt, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung des BayLadSchlG, dass das Ladenschlussrecht eine zeitgemäße Anpassung enthält, aber vor allem auch Bewährtes beibehalten soll, wo kein dringender Bedarf für Änderungen besteht, indem es „den Schutz der Arbeitnehmer und den Schutz der Sonn- und Feiertage als grundlegendes Ziel des Ladenschlussrechts nicht aus den Augen verlieren“ soll (BayLTDr 19/5953, S. 11). Das grundsätzliche Verbot der Sonn- und Feiertagsöffnung habe sich insgesamt bewährt (BayLTDr, a.a.O.).

92

Zu der für personallos betriebene Kleinstsupermärkte ermöglichten durchgehenden Öffnung wird in den Gesetzgebungsmaterialien ausgeführt, dass bislang in Bayern aufgrund der von der Staatsregierung im Jahr 2021 beschlossenen einheitlichen Verwaltungspraxis eine durchgehende Öffnung personallos betriebener Kleinstsupermärkte mit einer Verkaufsfläche von bis zu 100 m² ladenschlussrechtlich zumindest an Werktagen möglich gewesen sei, aber für eine Öffnung an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich eine positive gesetzliche Erlaubnis nach den Vorgaben des Feiertagsgesetzes gefehlt habe (BayLTDr, a.a.O., S. 12). Im Hinblick auf die aus mehreren verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen folgende Rechtsunsicherheit sei eine neue gesetzliche Regelung erforderlich geworden, die für die personallos betriebenen Kleinstsupermärkte durchgehende Öffnungszeiten zulasse. Die damit einhergehende Privilegierung gegenüber herkömmlichen Vertriebsformen mit Verkaufspersonal sei durch eine am Zweck

der Grund- und Nahversorgung orientierte Einschränkung der Verkaufsfläche in einem vertretbaren Maß bei 150 m² zu halten. Zur Wahrung der Schutzziele des Ladenschlussrechts sei der Einsatz von Verkaufspersonal während der allgemeinen Ladenschlusszeiten auszuschließen (BayLTDr, a.a.O.).

93

Damit lässt sich aus der Gesetzesbegründung ableiten, dass neben dem Arbeitnehmerschutz jedenfalls auch der Sonn- und Feiertagsschutz ein zentrales Ziel des Ladenschlussrechts ist. Durch die Ermächtigung in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG, die Dauer und die Lage der zugelassenen Öffnungszeiten von Kleinstsupermärkten abweichend, jedoch nicht unter einer Dauer von acht zusammenhängenden Stunden, festsetzen zu können, wird den Gemeinden ein Instrument an die Hand gegeben, im Rahmen dieser Zielsetzung eine den jeweiligen Verhältnissen vor Ort entsprechende Korrektur bzw. Feinabstimmung vorzunehmen.

94

§ 4 RLSV dient somit, ohne dass es – wie oben dargestellt – entscheidungserheblich auf die die Rechtsnorm tragenden Motive ankäme, dem Sonn- und Feiertagsschutz und hält sich damit im Rahmen der Zweckbindung der gesetzlichen Ermächtigung. Klar ersichtliches Ziel von § 4 RLSV ist es, Störungen der Nachtruhe, Lärmbelästigungen und Vermüllung der Umgebung durch personallos betriebene Kleinstsupermärkte und Automatenläden zu vermeiden.

95

(b) § 4 RLSV ist zur Erreichung dieses Ziels auch nicht von vornherein ungeeignet. Dabei kommt es, anders als die Antragstellerseite meint, auch nicht darauf an, ob die von der Antragsgegnerin behaupteten Störungen der Antragstellerin zurechenbar sind, sondern lediglich darauf, ob solche Störungen vorliegen und ob eine realistische Möglichkeit besteht, dass diese Störungen durch die getroffene Regelung in nennenswertem Umfang reduziert werden könnten.

96

Dies ist für die Kammer nicht ernstlich zweifelhaft. Dass es im unmittelbaren Umkreis von Kleinstsupermärkten und Automatenläden in letzter Zeit zu – insbesondere nächtlichen – Störungen gekommen ist, ist durch die von der Antragsgegnerin vorgelegten Beschwerden beim Ordnungsamt belegt und wird letztlich auch von der Antragstellerin nicht bestritten. Damit eröffnet eine Verkürzung der Öffnungszeiten an Sonntagen auf den Zeitraum von 8:00 bis 16:00 Uhr zumindest die nachvollziehbare Möglichkeit, diese Störungen zu unterbinden oder zumindest zu reduzieren, so dass es an der grundsätzlichen Eignung der Norm nicht fehlt.

97

Das Argument der Antragstellerin, die von der Antragsgegnerin angeführten Störungen, insbesondere Lärm und Vermüllung, gingen typischerweise nicht vom Betreiber selbst, sondern vom Verhalten einzelner Kunden oder sonstiger Dritter aus und es hätte einer Auseinandersetzung damit bedurft, ob es sich um betriebsimmanente Folgen oder um eigenständiges Verhalten handle, führt schon deshalb nicht weiter, weil es, ungeachtet der Frage einer Zweckveranlassung, im Gefahrenabwehrrecht auf ein Verschulden nicht ankommt und die Eignung der Norm zur Zielerreichung durch dieses Argument nicht in Frage gestellt wird.

98

(c) Die in § 4 RLSV getroffene Regelung erweist sich bei summarische Prüfung auch nicht als unverhältnismäßig.

99

Eine fehlende Verhältnismäßigkeit folgt zunächst nicht schon daraus, dass § 4 RLSV den gesetzgeberischen Spielraum ausschöpft. Vielmehr impliziert der den Gemeinden in § 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG eröffnete Gestaltungsspielraum bereits denklogisch die Möglichkeit, diesen auch vollständig auszuschöpfen. Dass es dafür keiner besonderen Begründung bedarf, folgt aus dem Rechtscharakter normativen Ermessens, dem ein solches Erfordernis gerade fremd ist. Vielmehr steht es den Gemeinden im Rahmen ihrer Ausübung normativen Ermessens nach Überzeugung der Kammer frei, den vorgegebenen Rahmen auch zur Gänze auszunutzen.

100

Vergeblich macht die Antragstellerin geltend, die Antragsgegnerin habe die Tatsachengrundlage nicht hinreichend ermittelt. Soweit die Antragstellerin meint, der Antragsgegner habe sich mit einer pauschalen

Zusammenfassung unspezifizierter Beschwerden begnügt, wohingegen eine ordnungsgemäße Ermessensausübung voraussetze, dass die Behörde die entscheidungserheblichen tatsächlichen Umstände vollständig und zutreffend erfasst habe, führt dies nicht weiter. Denn einer gerichtlichen Nachprüfung ist es gerade entzogen, von welchen Motiven sich der Verordnungsgeber hat leiten lassen und wie sein Entscheidungsprozess abgelaufen ist. Vielmehr kann, wie oben dargestellt, bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung Anknüpfungspunkt für eine richterliche Kontrolle nur das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens sein. Dass dieses Ergebnis unverhältnismäßig ist, vermag das Gericht vorliegend bei summarischer Prüfung nicht zu erkennen.

101

Es folgt insbesondere nicht daraus, dass die Antragstellerin meint, die getroffene Regelung erweise sich als unverhältnismäßig, weil es mit einer räumlich differenzierenden Regelung in Gestalt einer Beschränkung auf besonders belastete Bereiche ein milderer Mittel gegeben habe. Vielmehr handelt die Antragsgegnerin, soweit sie hiergegen einwendet, eine räumlich differenzierende Regelung würde zu einer Verlagerung der Problematik auf andere Stadtbezirke führen, ersichtlich innerhalb des ihr vom Gesetzgeber eingeräumten politischen Gestaltungsspielraum, weil diese Überlegung zumindest nicht von vornherein von der Hand zu weisen ist.

102

Entsprechendes gilt für das Vorbringen der Antragstellerin, als milderer Mittel wäre eine zeitlich flexiblere Ausgestaltung der zulässigen Öffnungszeiten in Betracht gekommen. Dass die Antragsgegnerin diesen Weg nicht gewählt hat, liegt im Hinblick auf den mit der Regelung verfolgten Schutz der Abend- und Nachtstunden ebenfalls im Rahmen des ihr zustehenden Gestaltungsspielraums.

103

Schließlich war die Antragsgegnerin auch nicht gehalten, eine Härtefallklausel vorzusehen. Vielmehr ist eine Typisierung und Pauschalisierung einer abstraktgenerellen Regelung stets immanent. Hieraus ergibt sich aber keine rechtliche Grundlage für einen Anspruch gegenüber dem Normgeber auf Schaffung einer Härtefallregelung.

104

(4) Auch ein Verstoß der RLSV gegen höherrangiges Recht liegt bei summarischer Prüfung nicht vor.

105

(a) Die durch § 4 RLSV getroffene Regelung greift zwar in den Schutzbereich der Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG ein, dieser Eingriff ist aber gerechtfertigt. Bei dem Eingriff in die Berufsfreiheit handelt es sich, wie oben schon für Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG dargestellt, nach der Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, U.v. 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377, 397 ff.) um eine Berufsausübungsregelung, weil durch sie lediglich die Art und Weise der Berufstätigkeit geregelt wird, so dass Beschränkungen bereits dann zulässig sind, wenn sie aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheinen (BVerfG, U.v.11.6.1985, a.a.O., 405). Dies ist hier der Fall.

106

Dabei meint die Antragstellerin zu Unrecht, der Schutz der Sonn- und Feiertage vermöge die Maßnahme nicht zur rechtfertigen, weil dieser in erster Linie arbeits- und sozialbezogen ausgestaltet sei und dieser Schutzzweck bei personallos betriebenen Kleinstsupermärkten typischerweise nicht betroffen sei. Dies übersieht, dass dem Schutz der Sonn- und Feiertage neben dem Arbeitnehmerschutz nicht nur eine eigenständige, sondern auch eine ihrerseits verfassungsrechtlich geschützte Bedeutung zukommt. Art. 140 GG bestimmt nämlich ausdrücklich, dass die Bestimmungen der Art. 136, 137, 138, 139 und 141 der deutschen Verfassung vom 11.8.2019 (Weimarer Reichsverfassung – WRV) Bestandteil des Grundgesetzes sind. Damit gilt gem. Art. 139 WRV weiterhin, dass der Sonntag und die staatlichen Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt sind. Damit verbunden ist, ungeachtet der in der Literatur umstrittenen Frage über die dogmatische Einordnung, dass die Norm als Grundaussage sowohl einen Schutzauftrag des Staates als auch eine eingeschränkte Bestandsgarantie enthält (vgl. zum Ganzen grundlegend Koriath in Maunz/Dürig/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 109. EL Januar 2026, WRV Art. 139 Rn. 20). Diesen Schutzauftrag allein arbeits- und sozialbezogen zu interpretieren, lässt sich schon deshalb nicht mit dem nach wie vor geltenden

Verfassungsrecht vereinbaren, weil der Wortlaut von Art. 139 WRV neben der Arbeitsruhe ausdrücklich auch auf die seelische Erhebung abstellt.

107

Damit ergibt sich, dass im Wege praktischer Konkordanz ein Ausgleich zwischen den widerstreitenden Schutzgütern der Berufsfreiheit und des Schutzes der Sonn- und Feiertagsruhe gefunden werden muss, der beide Schutzgüter zu einem möglichst schonenden Ausgleich bringt.

108

Dabei ist zwar zugunsten der Antragstellerin zu berücksichtigen, dass nach dem von ihr verfolgten Geschäftsmodell gerade die Abend- und Nachtstunden einen entscheidenden Beitrag zum Umsatz leisten, so dass sie eine zeitliche Beschränkung der Öffnungszeiten in diesen Stunden an Sonn- und Feiertagen besonders einschneidend trifft. Allerdings steht dem entgegen, dass gerade in den Abend- und Nachtstunden auch das Ruhebedürfnis der betroffenen Anwohner am stärksten ausgeprägt ist und nach allgemeiner Lebenserfahrung nahe liegt, dass es in diesen Zeiten regelmäßig auch zu den größten Störungen der Sonn- und Feiertagsruhe kommen wird.

109

Letztlich erachtet das Gericht den von der Antragsgegnerin getroffenen Eingriff als verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

110

Daran ändert auch das Vorbringen der Antragstellerin nichts, die Regelung greife in den Kern des betriebenen Geschäftsmodells ein, so dass ihr eine konkrete Gefährdung ihrer wirtschaftlichen Existenz drohe. Insoweit leuchtet es ein, dass bei personallos betriebenen Kleinstsupermärkten insbesondere in den Zeiten mit Umsatz zu rechnen ist, in denen andere Geschäfte aufgrund der allgemeinen Ladenschlusszeiten geschlossen zu halten sind. Dies wird auch durch die von der Antragstellerseite vorgelegten Zahlen bestätigt, die für diese erhebliche Umsatzeinbußen befürchten lassen. Andererseits verbleiben der Antragstellerin nach der vom BayLadSchlG und der RLSV verfolgten Konzeption gleichwohl auch in den Nachtstunden am Wochenende noch Verkaufsmöglichkeiten (Samstag bis 24 Uhr und Sonntag zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr), so dass die Kammer nicht von einem Eingriff in den Kernbereich des Geschäftsmodells ausgeht. Soweit die Antragstellerin, insoweit nachvollziehbar, wirtschaftliche Einbußen ins Feld führt, ist dem entgegenzuhalten, dass ein Anspruch, ein längere Zeit betriebenes Geschäftsmodell zeitlich unbegrenzt weiterführen zu dürfen, nicht besteht und sich die Antragstellerin insoweit nicht auf Vertrauensschutz berufen kann.

111

Der von der Antragstellerseite ins Feld geführte, kostenintensive Personaleinsatz für eine manuelle Öffnung und Schließung, dessen Notwendigkeit von der Antragsgegnerin bestritten wird, vermag hieran nichts zu ändern, ohne dass diese Notwendigkeit im vorliegenden Verfahren geklärt werden müsste. Denn selbst dann, wenn, wie von der Antragstellerin vorgetragen, ein derartiger kostenintensiver Personaleinsatz nötig wäre, müsste dieser hingenommen werden. Denn ein solcher Personaleinsatz wäre ja allenfalls dann entbehrlich, wenn man überhaupt keine Ruhezeiten anordnen würde. Damit aber wäre ein angemessener und schonender Ausgleich zwischen Berufsfreiheit und Sonn- und Feiertagsruhe aber schwerlich vereinbar. Würde man hingegen die Ruhezeiten nur verringern oder verschieben, würde sich dagegen bei den Kosten für den Personaleinsatz nichts Wesentliches ändern.

112

(b) Ob vorliegend auch ein Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nach Art. 14 GG verwirklicht wäre, kann dahingestellt bleiben, da jedenfalls im Ergebnis die unter (a) dargestellten Überlegungen zur Abwägung entsprechend gelten würden, so dass auf die Ausführungen unter (a) Bezug genommen werden kann.

113

(c) Ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ist im Verhältnis zu den Eingriffen in Art. 12 und 14 GG subsidiär, so dass ihm keine eigenständige Bedeutung zukommt.

114

bbb) Erweist sich, wie oben gezeigt, die Regelung des § 4 RLSV als mit höherrangigem Recht vereinbar und verhältnismäßig, liegen auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG vor.

115

(1) Die Antragstellerin verwirklicht durch das Offenhalten des von ihr betriebenen Automatenladens/Kleinstsupermarkts eine Ordnungswidrigkeit gem. Art. 11 Abs. 2 Buchst. a) BayLadSchlG, weil sie als Inhaberin einer Verkaufsstelle entgegen Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayLadSchlG eine Verkaufsstelle öffnet. Zwar eröffnet Art. 2 Abs. 2 Satz 1 BayLadSchlG für personallos betriebene Kleinstsupermärkte mit einer unmittelbar dem Verkauf dienenden Grundfläche von bis zu 150 m², in denen kein persönlicher Kundenkontakt stattfindet und die Auswahl, Übergabe und Bezahlung der Waren mittels eines oder mehrerer Warenautomaten oder mittels Selbstbedienung erfolgt, eine Ausnahme von der gem. Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayLadSchlG bestehenden Verpflichtung, dass Verkaufsstellen an Sonn- und Feiertagen für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein müssen. Wie oben erläutert, erweist sich aber die auf Grundlage von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayLadSchlG getroffene Regelung des § 4 RLSV, welche die zulässigen Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen auf die Zeit von 8.00 Uhr bis 16.00 Uhr beschränkt, als rechtlich wirksam, so dass es im Ergebnis bei einem Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG verbleibt.

116

(2) Der Einwand der Antragstellerin, es fehle an einem tatbestandsmäßigen Verstoß gegen bußgeldbewehrte Vorschriften, weil der Bußgeldtatbestand in Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) BayLadSchlG ausdrücklich und ausschließlich auf Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG verweise, der die allgemeinen gesetzlichen Ladenschlusszeiten regle, verfängt nicht. Er übersieht, dass sich der Verstoß der Antragstellerin gerade unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG selbst ergibt, weil die in Art. 2 Abs. 2 BayLadSchlG vorgesehenen Ausnahmevorschriften nicht greifen, so dass es beim Verbot aus Art. 2 Abs. 1 BayLadSchlG verbleibt und durch die Antragstellerin auch gegen dieses verstoßen wird. Einer Erweiterung im Wege einer (im Ordnungswidrigkeitenrecht unzulässigen) Analogie bedarf es somit nicht.

117

(3) Vergeblich wendet die Antragstellerin ein, es liege keine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinn von Art. 7 LStVG vor. Dabei übersieht sie, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit neben den Individualrechtsgütern der Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit, Ehre, Freiheit und des Vermögens, die Rechtsordnung und die staatlichen Einrichtungen einschließlich der ungehinderten Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten umfasst (Koehl in Bengl/Berner/Emmerig, Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz, Stand: September 2025, Art. 6 Rn. 12 m.w.N.), so dass ein Verstoß gegen den objektiven Tatbestand einer Straf- oder Bußgeldvorschrift stets zugleich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt. Dem entspricht es, dass Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 LStVG, auf welchen sich die Nutzungsuntersagung stützt, unmittelbar an das Verhüten oder Unterbinden einer rechtswidrigen Tat, die den Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit verwirklicht, anknüpft. Eine konkrete Gefahr in diesem Sinn liegt demgemäß bereits dann vor, wenn aufgrund objektiver Tatsachen mit dem Schadenseintritt für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im konkreten Einzelfall in überschaubarer Zeit gerechnet werden muss (Koehl in Bengl/Berner/Emmerig, a.a.O., Art. 7 Rn. 50).

118

Hieran bestehen vorliegend keinerlei ernstliche Zweifel. Die Antragstellerin hat, was zwischen den Beteiligten im Übrigen unstreitig ist, ihren Kleinstsupermarkt in der Vergangenheit an Sonn- und Feiertagen auch in der Zeit zwischen 0.00 Uhr und 8.00 Uhr sowie zwischen 16.00 und 24.00 Uhr geöffnet gehalten und beabsichtigt, dies auch weiterhin zu tun. Sie hat damit gegen den Bußgeldtatbestand in Art. 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) BayLadSchlG verstoßen und zeigt sich auch nicht gewillt, davon in Zukunft Abstand zu nehmen. Damit liegt eine konkrete Gefahr der Begehung einer rechtswidrigen Tat vor, welche den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit verwirklicht und die durch die angefochtene Anordnung unterbunden werden soll.

119

ccc) Wie sich aus der Formulierung „kann“ ergibt, stellt Art. 7 Abs. 2 LStVG den Erlass von Einzelfallanordnungen in das Ermessen der Behörde, ein Ermessensfehler ist allerdings vorliegend nicht erkennbar. Insbesondere liegt kein Ermessensnichtgebrauch vor, weil die Antragsgegnerin erkannt hat, dass ihr ein Ermessen eingeräumt ist, indem sie ausgeführt hat, die Untersagung des Betriebes in der fraglichen Zeit entspreche pflichtgemäßer Ermessensausübung. Sie hat in diesem Zusammenhang dargelegt, weshalb sie ein Einschreiten für sachgerecht und geboten halte. Diese Überlegungen lassen keine sachfremden Erwägungen erkennen und halten einer rechtlichen Überprüfung stand; ein Ermessensfehlgebrauch liegt nicht vor. Soweit die Antragsgegnerin dargelegt hat, die Nutzungsanordnung

sei die einzig mögliche und erfolgversprechende Maßnahme, um der fortgesetzten Begehung einer Ordnungswidrigkeit zu begegnen, erscheint dies nach Aktenlage plausibel, weil die Antragstellerin sich trotz entsprechender Hinweise nicht an die rechtlichen Vorgaben der – wie oben ausgeführt rechtmäßigen – RLSV gehalten hat. Die Antragsgegnerin hat sich im Übrigen auch eingehend mit den für und gegen ein Einschreiten sprechenden Überlegungen auseinandergesetzt, indem sie die Möglichkeiten einer Grundrechtsverletzung der Antragstellerin thematisiert hat. Dass sie sich vor dem Hintergrund der drohenden Verwirklichung einer Ordnungswidrigkeit für eine Nutzungsuntersagung entschieden hat, ist nach Auffassung des Gerichts nicht zu beanstanden, zumal ein Verzicht auf die Durchsetzung der Ladenschlussregelung zu einer Schlechterstellung derjenigen Betreiber geführt hätte, welche sich an die von der Antragsgegnerin in § 4 RLSV getroffenen Regelungen halten. Einer eigenständigen Einzelfallprüfung bedurfte es im Hinblick darauf, dass in allen Fällen eine Ordnungswidrigkeit begangen wurde, nicht.

120

bb) Keinen Bedenken begegnet bei summarischer Prüfung auch die Zwangsgeldandrohungen in Nr. 3 des Bescheides.

121

Insoweit fehlt es weder an der nötigen Bestimmtheit der zugrundeliegenden Anordnung, noch bestehen bei summarischer Prüfung Bedenken gegen die Zwangsgeldhöhe. Bei der Bestimmung der Höhe des Zwangsgelds ist nach Art. 31 Abs. 2 Satz 4 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG) das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen zu schätzen. Um den nötigen Nachdruck zu erzielen, soll das Zwangsgeld so bemessen werden, dass der Pflichtige keinen Vorteil aus der Nichterfüllung der Anordnung ziehen kann. Hierbei steht der Behörde innerhalb des gesetzlichen Rahmens (15 € bis 50.000 €) ein weiter Entscheidungsspielraum zu, bei dem die Umstände des Einzelfalls und die persönlichen Verhältnisse des Pflichtigen zu berücksichtigen sind. Eine besondere Begründung für die geschätzte Höhe des wirtschaftlichen Interesses ist regelmäßig nicht erforderlich. Nach Sinn und Zweck muss das Zwangsgeld darauf gerichtet sein, den Pflichtigen effektiv zur Befolgung einer Anordnung anzuhalten (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 9.11.2021 – 9 ZB 19.1586 – juris Rn. 10; B.v. 3.4.2023 – B.v. 3.4.2023 – juris Rn. 9). Unter Heranziehung dieser Grundsätze sind Fehler bei der Bestimmung der Zwangsgeldhöhe im Ergebnis nicht zu erkennen.

122

cc) Bedenken hinsichtlich der Kostenentscheidung und der Kostenhöhe des angefochtenen Bescheides sind weder vorgetragen noch bei summarischer Prüfung ersichtlich.

123

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

124

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52, 53 Abs. 2 Nr. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) unter Berücksichtigung des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.