

HDE e.V. | Am Weidendamm 1A | 10117 Berlin

Bundesministerium für Ernährung  
und Landwirtschaft  
Referat 415  
Frau Katharina Oru-Ludwigs  
Rochusstraße 1  
53123 Bonn

**Handelsverband**  
**Deutschland (HDE) e.V.**  
Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

[hde@einzelhandel.de](mailto:hde@einzelhandel.de)  
[www.einzelhandel.de](http://www.einzelhandel.de)

10.01.2025

**Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung  
agrarrrechtlicher Vorschriften**  
**Ihr Zeichen: 415-40201/0010#007**

Sehr geehrte Frau Oru-Ludwigs,

mit Schreiben vom 23.12.2024 haben Sie uns den Entwurf einer *Verordnung zur Änderung agrarrrechtlicher Vorschriften (AgrarOLkV)* übersandt. Gleichzeitig haben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Dafür danken wir herzlich.

Gern nehmen wir zu dem Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

Neben obligatorischen Folgeänderungen in Konsequenz der Novelle des AgrarOLkG enthält der Verordnungsentwurf Ergänzungen, mit welchen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als UTP-Durchsetzungsbehörde neue Befugnisse zur Verpflichtung von Zeugen zur Aussage bzw. zur Verpflichtung von Sachverständigen zur Erstattung von Gutachten eingeräumt werden sollen (§ 32 Abs. 1 AgrarOLkV-E). Konkrete Verfahrensvorschriften für die Zeugen- und Sachverständigenvernehmung sind in § 32 a AgrarOLkV-E vorgesehen.

Der HDE unterstützt grundsätzlich die Zielsetzung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, die Durchsetzung der Verbote unlauterer Handelspraktiken zu optimieren. Allerdings müssen die hierzu gewählten Maßnahmen verhältnismäßig sein. Die geplante Erweiterung der Befugnisse der BLE in ihrer Funktion als UTP-Durchsetzungsbehörde begegnet dagegen ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie ist insbesondere nicht erforderlich und angemessen und widerspricht damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die neuen Befugnisse sind zudem mit dem rechtsstaatlichen Prinzip der Gewaltenteilung unvereinbar.

- Weitgehende Eingriffe des Staates in die Freiheitsrechte der Bürger

Geplant ist eine behördliche Möglichkeit, Zeugen zur Aussage und Sachverständige zur Erstattung von Gutachten zu verpflichten. Die vorgesehenen neuen Pflichten sollen gegenüber Zeugen und Sachverständigen ggf. mit Zwang durch Ordnungsgeld oder sogar Ordnungshaft (§ 32 a Abs. 1 AgrarOLkV-E i. V. m. § 380 Abs. 1 ZPO) durchgesetzt werden können. Dabei handelt es sich um einen erheblichen Eingriff des Staates in die Freiheitsrechte der Betroffenen.

Gleichzeitig wird der Gewaltenteilungsgrundsatz durchbrochen, weil hier die Anordnung durch eine Institution der Exekutiven – nämlich der BLE – und nicht durch ein Gericht erfolgen soll.

Eine behördlich erzwungene Vernehmung von Zeugen und die Anhörung von Sachverständigen kann aber unter diesen Voraussetzungen nur in begründeten Ausnahmefällen in Betracht kommen, wenn sie rechtsstaatlichen Prinzipien genügt und damit insbesondere verhältnismäßig ist.

- Keine hinreichende Begründung der Erforderlichkeit

Aus den kurzen und sehr allgemein gehaltenen Erwägungsgründen im Referentenentwurf ergibt sich allerdings nicht, inwiefern die erweiterten Befugnisse zur Zeugen- und Sachverständigenvernehmung zur Durchsetzung der Verbote unlauterer Handelspraktiken geeignet oder erforderlich sein sollen. Es wird lediglich auf „*Schwierigkeiten bei der Informationsgewinnung im Rahmen von Untersuchungsverfahren zu UTP-Verstößen*“ verwiesen, die man bei den „*ersten Erfahrungen*“ mit der Umsetzung des Gesetzes gemacht habe. Außerdem wird festgestellt, dass es keine Alternative zu der Ausstattung der Behörde mit entsprechenden Befugnissen gebe.

Weder bieten „*erste Erfahrungen*“ eine hinreichend belastbare Grundlage für derart schwerwiegende Eingriffe, noch kann ein pauschaler Verweis auf eine vermeintliche Alternativlosigkeit - ohne wirkliche Prüfung und Bewertung potenziell weniger schwerwiegender Maßnahmen als verfassungsrechtlich gebotene mildere Mittel - eine ausreichende Begründung darstellen.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass § 32 Abs. 1 AgrarOLkV zudem bereits umfangreiche Überwachungsbefugnisse, Duldungs- und Mitwirkungspflichten regelt. Insbesondere kann die Behörde nach § 32 Abs. 1 Nr. 5 AgrarOLkV von den Betroffenen die erforderlichen Auskünfte verlangen. Es ist nicht erkennbar, welchen Mehrwert es für die von der BLE verfolgte Rechtsdurchsetzung gegenüber den bereits bestehenden Befugnissen haben soll, zusätzlich Zeugen und Sachverständige verpflichten zu können.

Da die Erforderlichkeit der Maßnahmen damit zweifelhaft ist, wäre eine deutlich fundiertere Begründung des Ordnungsgebers geboten, um die bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu genügen.

- Kartellrechtliche Regeln sind nicht mit den UTP-Verboten vergleichbar

Auch der Verweis auf die „systematisch verwandten“ Kartellrechtsverfahren und die im GWB bestehende vergleichbare Regelung des § 57 überzeugt in diesem Zusammenhang nicht.

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der geplanten erweiterten Befugnisse der BLE im Rahmen des AgrarOLkG sind vielmehr andere Maßstäbe anzulegen als im Rahmen des Kartellrechts:

Das Kartellrecht schützt den freien Wettbewerb und damit ein Rechtsgut der Allgemeinheit. Die Verbote des AgrarOLkG dienen dagegen in erster Linie dem Schutz von Individualinteressen einzelner Lieferanten (bzw. dem Erwerbsinteresse der Erzeuger) vor unlauteren Handelspraktiken umsatzmäßig größerer Käufer. Selbst die in der „Schwarzen Liste“ enthaltenen unlauteren Handelspraktiken sind im Hinblick auf ihren Unwert nicht vergleichbar mit den Verbotstatbeständen des Kartellrechts bzw. des sonstigen Ordnungswidrigkeiten- oder sogar Strafrechts. Dies belegen auch die vom Gesetzgeber gewählten Bußgeldhöhen, mit denen er den Unwertgehalt eines Rechtsverstößes zum Ausdruck bringt. Während § 55 AgrarOLkG das mögliche Bußgeld bei Verstößen gegen das Verbot des § 23 AgrarOLkG auf 750 Tsd. Euro beschränkt, können bei den wesentlichen Kartellverstößen Bußgelder von bis zu 10 Prozent des in dem der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes des Unternehmens verhängt werden (§ 81 c Abs. 2 GWB). Damit übersteigen die nach dem Kartellrecht möglichen Bußgelder die nach dem AgrarOLkG mögliche Summe von 750 Tsd. Euro regelmäßig um ein Vielfaches.

Das dargestellte Gefälle der Schutzgüter widerspricht den Plänen des Normgebers, die deutlich weitergehenden Ermittlungsbefugnisse der Kartellbehörden mit weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten gegenüber den Bürgern auch auf die BLE zu übertragen, um bei verhältnismäßig „niedrigschwelligeren“ Verstößen i.S.d. AgrarOLkG die Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten.

Wegen der Bedenken im Hinblick auf den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Prinzip der Gewaltenteilung schlagen wir vor, auf die geplante Änderungen des § 32 Abs. 1 AgrarOLkV sowie die Ergänzung des § 32 a AgrarOLkV-E zu verzichten und die Nummern 5 und 6 des Art. 1 aus dem Verordnungsentwurf ersatzlos zu streichen.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie unsere Bedenken im weiteren Normgebungsverfahren entsprechend berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen