



Ausarbeitung

Wochenmärkte für landwirtschaftliche Produkte
Rechtliche Rahmenbedingungen

Wochenmärkte für landwirtschaftliche Produkte

Rechtliche Rahmenbedingungen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 038/19
Abschluss der Arbeit: 26. März 2019
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Rechtliche Einordnung	4
3.	Definition des Markthändlers	4
4.	Regelungen zum Markthandel	5
5.	Zulässige Marktwaren	6
6.	Veranstaltung von Wochenmärkten	7
7.	Vollzug der GewO	7
8.	Verstöße gegen Gewerberecht	8

1. Einleitung

Im Folgenden wird sich der Beantwortung einzelner Fragestellungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten auf Wochenmärkten gewidmet. Unter Wochenmarkt ist nachfolgend eine regelmäßige, zeitlich begrenzte Veranstaltung zu verstehen, auf der Lebensmittel, sonstige Produkte aus Obst- und Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei und rohe Naturerzeugnisse zum Verkauf angeboten werden.¹ Der Fokus der Beantwortung liegt gemäß dem Aufgabenbereich der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages auf dem Bundesrecht. Landesrechtliche Bestimmungen werden exemplarisch aufgeführt.

2. Rechtliche Einordnung

Im föderalen Gefüge Deutschlands findet sich der einfachrechtliche Ordnungsrahmen auf bundesrechtlicher Ebene vor allem in der **Gewerbeordnung** (GewO).² Diese regelt in Titel IV (§§ 64 ff.) das Marktgewerbe.³ Im Zuge der Föderalismusreform I im Jahr 2006 wurde das Recht der Wochenmärkte jedoch in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der 16 Bundesländer verlagert, Art. 74 Nr. 11 GG.⁴ Die Bundesländer haben zum Teil für das Gebiet eigene landesrechtliche Regelungen erlassen.⁵ Es steht den Ländern aber auch frei, an den bestehenden bundesrechtlichen Regelungen festzuhalten. Diese gelten gemäß Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG solange weiter, bis das Land den Bereich durch eigenständige Gesetze regelt.

3. Definition des Markthändlers

Eine Definition des Markthändlers ist in Deutschland nicht gesetzlich verankert. Geht eine Person mit dem Markthandel jedoch einer selbstständigen und legalen Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht und auf Dauer nach, handelt sie gewerbsmäßig.⁶ Abgrenzungsschwierigkeiten können zwar auftreten, wenn ein einzelner Landwirt seine selbstgewonnen Erzeugnisse an Dritte verkauft, da er hierbei im Bereich der Urproduktion handeln könnte, die nicht in den Anwendungsbereich der GewO fällt.⁷ Doch ist eine gewerbliche Tätigkeit auch in diesem Fall anzunehmen, wenn Produkte

1 Definition abrufbar unter: <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/wochenmarkt> (letzter Abruf: 26.03.2019); vgl. auch § 67 Abs. 1 GewO.

2 Vgl. *Wormit*, in: JuS 2017, (641) 641.

3 Hinweis: Eine offizielle Übersetzung der einschlägigen gewerberechtlichen Normen in die englische Sprache existiert in Deutschland nicht.

4 *Pielow*, in: BeckOK, GewO, 45. Ed. (2019), § 1, Rn. 76; *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 69, Rn. 4.

5 Beispielsweise hat das Bundesland Rheinland-Pfalz im Jahr 2014 ein Landesgesetz über Messen, Ausstellungen und Märkte (LMAMG) verabschiedet.

6 Vgl. *Frotscher/Kramer*, Wirtschaftsverfassungs- u. WirtschaftsverwR, 6. Aufl. (2013), § 12, Rn. 333.

7 Vgl. § 6 Abs. 1 GewO; BayObLG, Urteil vom 4. 12. 1979, GewA 1980, 65, 66; *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 67, Rn. 7 aa.

professionell und regelmäßig auf Wochenmärkten verkauft werden.⁸ Der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Produkten auf einem Wochenmarkt stellt folglich in der Regel eine gewerbliche Tätigkeit dar, sodass die jeweiligen Markthändler als **Gewerbetreibende** anzusehen sind.

4. Regelungen zum Markthandel

In Deutschland herrscht als Ausfluss der grundrechtlich gewährleisteten Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz (GG) gemäß § 1 Abs. 1 GewO **Gewerbefreiheit**, das heißt es kann grundsätzlich sowohl jede natürliche als auch juristische Person unabhängig von ihrer konkreten Rechtsform Produkte auf Wochenmärkten verkaufen.⁹

Beschränkungen der Gewerbefreiheit können jedoch durch Bundes- oder Landesgesetz festgelegt werden.¹⁰ Vor allem wird die Gewerbefreiheit grundsätzlich durch die Anzeigepflicht nach § 14 GewO beschränkt. Dies gilt jedoch nicht für das vorliegend in Frage stehende Marktgewerbe.¹¹ Beschränkt werden kann die Gewerbefreiheit ferner durch das Erfordernis einer Reisegewerbekarte nach § 55 Abs. 2 GewO im Fall eines erlaubnispflichtigen Reisegewerbes im Sinne des § 55 Abs. 1 GewO. Ein Reisegewerbe liegt unter anderem dann vor, wenn der Gewerbetreibende Waren außerhalb seiner gewerblichen Niederlassung oder ohne eine gewerbliche Niederlassung zu haben anbietet, § 55 Abs. 1 Nr. 1 GewO. Vor dem Hintergrund der Marktfreiheit benötigt der Markthändler jedoch grundsätzlich keine Reisegewerbekarte.¹² Ausdrücklich normiert ist vor allem der reisegewerbekartenfreie Verkauf von selbstgewonnenen Erzeugnissen der Land- und Forstwirtschaft, des Gemüse-, Obst- und Gartenbaues, der Geflügelzucht und Imkerei sowie der Jagd und Fischerei in § 55a Nr. 2 GewO. Es gilt das sogenannte *Marktprivileg*.¹³

Ein bundesweites Register, das alle Gewerbetreibenden erfasst, gibt es in Deutschland nicht. Lediglich anzeigepflichtige Gewerbe werden von der zuständigen Behörde erfasst, welche die Gewerbeanzeige unter anderem zum Zweck einer bundesweiten Gewerbeanzeigestatistik an andere Behörden weiterleitet.¹⁴

8 Konsequenz des § 55 a Abs. 1 Nr. 2 GewO, der den Verkauf selbstgewonnener landwirtschaftlicher Produkte einer gewerblichen Tätigkeit gleichstellt; siehe auch: *Eisenmenger*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 1, Rn. 33, § 67 Rn. 7 f.; *Ebner*, Moderne Landwirtschaft und Gewerbeordnung, GewA 1983, 1, 5.

9 Vgl. *Pielow*, in: BeckOK, GewO, 45. Ed. (2019), § 1, Rn. 186 f.; *Eisenmenger*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 1, Rn. 7, 52.

10 *Eisenmenger*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 1, Rn. 56 - 58.

11 Im Umkehrschluss: BGH, Beschl. v. 25. 09. 1956, GewA 1956, 226; BVerwG, Urteil v. 27. 10. 1978, GewA 1979, 96; *Tettinger/Wank/Ennuschat*, GewO, 8. Aufl. (2011), § 14, Rn. 12.

12 *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 55, Rn. 13.

13 Vgl. ebenda, Rn. 13 f.; *Wormit*, in: JuS 2017, (641) 646.

14 Vgl. Art. 14 Abs. 13 GewO; *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 14, Rn. 7.

Grundsätzlich hat jeder, der zu dem Teilnehmerkreis der jeweiligen Veranstaltung gehört, das Recht an dieser teilzunehmen, sofern er nicht gegen die für alle Teilnehmer geltenden Bestimmungen verstößt, § 70 Abs. 1 GewO.

Nach § 70 Abs. 2 GewO kann der Veranstalter jedoch grundsätzlich den Kreis der Teilnehmenden auf solche Anbieter beschränken, deren Angebot zum Beispiel der Zielsetzung der Veranstaltung entspricht. Weiterhin steht dem Marktveranstalter nach § 70 Abs. 3 GewO das Recht zu, einzelne Anbieter aus sachlich gerechtfertigten Gründen, beispielsweise wegen Platzmangels, von der Teilnahme auszuschließen. Ferner kann das Teilnahmerecht der Händler auch durch die Teilnahmebestimmungen des jeweiligen Veranstalters sowie durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Vorschriften auf landes- oder kommunalrechtlicher Ebene beschränkt werden.¹⁵ Auch kann der Veranstalter des Marktes gem. § 71 S. 1 GewO eine Vergütung für die Überlassung von Raum und Ständen und für die Inanspruchnahme von Versorgungseinrichtungen und Versorgungsleistungen einschließlich der Abfallbeseitigung in Form einer Standgebühr fordern. Die Höhe dieser Standgebühr ist bundesgesetzlich nicht festgelegt, sondern liegt im Ermessen des Veranstalters und kann je nach Landesrecht durch materielle Rechtsvorschriften, etwa im Wege des kommunalen Satzungsrechts, festgelegt werden.¹⁶ So hat z.B. der Freistaat Sachsen in der Sächsischen GewO-Durchführungsverordnung (SächsGewODVO) in § 3 Nr. 1 festgelegt, dass die Gemeinden die sachlich zuständigen Behörden für das Marktgewerbe sind. Die jeweilige Gemeinde kann daher durch Satzung weitergehende kommunalrechtliche Regelungen zum lokalen Wochenmarkt beschließen.¹⁷

Im Übrigen gelten (auch) für Markthändler beim Herstellen, Behandeln und **Inverkehrbringen** von Lebensmitteln die jeweiligen lebensmittelhygienerechtlichen Vorschriften¹⁸, die dem Verbraucher- und insbesondere Gesundheitsschutz zu dienen bestimmt sind.¹⁹

5. Zulässige Marktwaren

In § 67 Abs. 1 GewO findet sich ein abschließender Katalog von auf dem Wochenmarkt zulässigen Produkten. Dieser umfasst Lebensmittel i.S.d. § 2 Abs. 2 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) mit grundsätzlicher Ausnahme alkoholischer Getränke, Produkte des Obst- und Gar-

15 Vgl. *Ambts*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 222. EL (2018), GewO § 70, S. 175.

16 Vgl. *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 71, Rn. 3.

17 Vgl. z.B. § 4 Abs. 1 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO), der vorsieht, dass die Gemeinden die weisungsfreien Angelegenheiten durch Satzungen regeln.

18 S. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Rechtsgrundlagen für die Lebensmittelhygiene, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Hygiene/Texte/Rechtsgrundlagen.html> (zuletzt abgerufen: 26.03.2019).

19 Vgl. BMEL, Anforderungen an die Lebensmittelhygiene in Primärerzeugung, Produktion, Verarbeitung und Betrieb, abrufbar unter: https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/SichereLebensmittel/Hygiene/Texte/LebensmittelhygieneImHandel.html;jsessionid=495584566E2B47EA3071F996791F1E16.1_cid367 (zuletzt abgerufen: 26.03.2019).

tenbaues, der Land- und Forstwirtschaft und der Fischerei sowie rohe Naturerzeugnisse mit Ausnahme des größeren Viehs. Erlaubt sind folglich zweifellos Ausgangsprodukte wie Obst und Gemüse, Getreide, Blumen, Setzlinge oder Fische als auch die durch Verarbeitung daraus gewonnenen Erzeugnisse wie Konfitüren, Sauerkraut, Zubereitungen oder Konserven, Mehl, Holz, sowie Fleisch und (kleinere) lebende Tiere.²⁰ Gem. § 67 Abs. 2 GewO steht es den Landesregierungen jedoch frei, zur Anpassung des Wochenmarktes an die wirtschaftliche Entwicklung und die örtlichen Bedürfnisse der Verbraucher durch Rechtsverordnung bestimmen, dass der Kreis der zugelassenen Waren erweitert wird.²¹ So kann die jeweilige Landesbehörde in einer Verordnung festsetzen, dass bestimmte Waren auf sämtlichen Wochenmärkten, andere nur auf einzelnen Wochenmärkten zugelassen sind.²²

6. Veranstaltung von Wochenmärkten

Eine bundesweite offizielle Liste mit Orten, an denen Wochenmärkte der vorbezeichneten Art betrieben werden, existiert in Deutschland nicht.

Wochenmärkte können sowohl von natürlichen und juristischen Personen als auch von Hoheitsträgern²³ veranstaltet werden.²⁴ Grundsätzlich muss die Veranstaltung nach § 69 GewO von der jeweils zuständigen Behörde auf Antrag des Veranstalters festgesetzt werden. Ist dies nicht der Fall, liegt ein privater Markt vor, für den die Vorschriften der GewO nicht anwendbar sind.²⁵ Die jeweilige Festsetzungsbehörde hat hierbei jedoch keinen Ermessensspielraum. Sie kann nur aus den Versagungsgründen des § 69a Abs. 1 GewO, beispielsweise wegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die Festsetzung der Veranstaltung ablehnen.²⁶

7. Vollzug der GewO

Die Überwachung der GewO ist je nach Bundesland unterschiedlich organisiert.²⁷ Zumeist ist der Vollzug des Gewerberechts jedoch den allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehörden übertragen.²⁸

20 Vgl. *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 67, Rn. 13, 15; *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, GewO, 8. Aufl. (2011), § 67, Rn. 12; *Koopmann*, in: BeckOK, GewO (2017), § 67, Rn. 12.

21 Ebd. (Fn. 20), Rn. 17 - 19.

22 Vgl. BVerwG, Urteil v. 27. 08. 1956, GewA 1956, 215, 2; *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 67, Rn. 21.

23 Z.B. gewerbsmäßige Marktveranstalter, Gemeinden oder rechtsfähige Vereinigungen.

24 *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 67, Rn. 5.

25 Ebd. (Fn. 24), § 69, Rn. 7; *Wormit*, in: JuS 2017, (641) 646.

26 *Schönleiter*, in: Landmann/Rohmer, GewO, 79. EL (2018), § 69, Rn. 7.

27 Vgl. *Ennuschat*, in: Tettinger/Wank/Ennuschat, 8. Aufl. (2011), GewO, § 139b, Rn. 1.

28 *Wormit*, in: BeckOK, GewO, 45. Ed. (2018), § 139b, Rn. 4.

Als Sonderordnungsbehörden üben die Gewerbeaufsichtsämter ihre Tätigkeit parallel zu den allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehörden aus.²⁹ Traditionell kontrolliert die Gewerbeaufsicht die Einhaltung vor allem arbeits-, umwelt- und Verbraucherschutzrechtlicher Vorgaben durch die Gewerbetreibenden.³⁰ Die Organisationshoheit zur Regelung der genauen Zuständigkeitsverhältnisse zwischen der besonderen Gewerbeaufsichtsbehörde und den allgemeinen Polizei- und Ordnungsbehörden fällt vor dem Hintergrund des Art. 84 Abs. 1 GG³¹ jedoch den Ländern zu.³²

8. Verstöße gegen Gewerberecht

In der GewO finden sich in Titel X spezielle Straf- und Bußgeldvorschriften. So stellt z.B. nach § 146 Abs. 2 Nr. 5 GewO das Angebot nicht für den jeweiligen Wochenmarkt zugelassener Waren eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu 1.000,00 € geahndet werden kann. Im Übrigen wird auf Landesrecht verwiesen.

29 Ebd. (Fn. 28).

30 *Pielow*, in: BeckOK, GewO, 45. Ed. (2019), § 1, Rn. 76.

31 Nach Art. 84 Abs. 1 GG obliegt den Ländern die Gestaltung ihrer Verwaltung im Bereich der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit.

32 *Wormit*, in: BeckOK, GewO, 45. Ed. (2018), § 139b, Rn. 4.