

Titel:

Verhinderung der Weiterverbreitung von Saat- und Erntegut

Normenketten:

ZuVLFG Art. 15 Abs. 1

SaatV § 18

VwGO § 114 S. 2

Leitsätze:

1. Saatgutverkehrsrechtliche Maßnahmen können auch noch nach der Abgabe an den Anbauer erfolgen, beispielsweise um diesen über Mängel des Saatguts zu informieren. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

2. Auf Art. 15 Abs. 1 S. 1 ZuVLFG können auch Maßnahmen gestützt werden, die die Weiterverbreitung von Erntegut verhindern sollen, das von wegen Verstößen gegen das Saatgutverkehrsrecht nicht mehr anerkanntem, minderwertigen Saatgut abstammt. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Beschwerde, Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, formelle Rechtmäßigkeit des Sofortvollzugs, saatgutverkehrsrechtliche Anordnung, Informations- und Mitteilungspflicht, fehlende Zuordenbarkeit des Saatguts zu Anerkennungsnummern, Verhinderung der Weiterverbreitung von Saat- und Erntegut, Reputationsschaden für den Geschäftsbetrieb, Ergänzung des Ermessens

Vorinstanz:

VG Augsburg, Beschluss vom 28.07.2023 – 8 S 23.1083

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Beschwerdeverfahren die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer beim Verwaltungsgericht Augsburg anhängigen Klage (Au 8 K 23.1082) gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 26. Juni 2023, soweit sich jene gegen die für sofort vollziehbar erklärte Informations- und Mitteilungspflicht gemäß Nummer 3 des Bescheids richtet.

2

Die Antragstellerin ist ein auf dem Gebiet der Vermehrung und Vermarktung von Dinkelsaatgut und dem daraus erzeugten Erntegut tätiges Unternehmen. Bei Dinkel handelt es sich um eine Urform des Weizens, welcher bei der Aussaat im Herbst als Winterspelzweizen bezeichnet wird. Der Vermarktung von Dinkelkonsumware sind zwei Vegetationsperioden vorgelagert. Im Rahmen der ersten Vegetationsperiode findet das Vermehren von Dinkelsaatgut statt. Hierbei verkauft die Antragstellerin Basissaatgut an Vermehrerbetriebe. Diese erzeugen Vertragserntegut, das sie im folgenden Jahr bei der Antragstellerin abliefern. Dieses Saatgut stellt die Antragstellerin dem Antragsgegner für Beschaffenheitsprüfungen zur Verfügung, die sich jeweils auf Partien (Chargen mit maximal 3000 kg) beziehen. Die Anerkennung als Saatgut spricht der Antragsgegner für die jeweilige Partie aus. Jeder anerkannten Partie wird dabei eine individuelle Anerkennungsnummer zugewiesen, um eine Nachverfolgung zu ermöglichen. Hierzu werden auch amtliche Etiketten erstellt, über deren Verwendung die Antragstellerin einen Nachweis zu führen hat. Das zertifizierte Saatgut gibt die Antragstellerin im Rahmen der zweiten Vegetationsperiode an Landwirte zum Anbau ab, die im darauffolgenden Jahr die Konsumware ernten und an die Antragstellerin liefern. Hierzu bestehen zwischen der Antragstellerin und den Landwirten sogenannte „Anbauverträge“. In diesen

sind unter anderem eine Andienungspflicht der Anbauer, ein von der Antragstellerin zu bezahlender Mindestpreis, Anforderungen an die Konsumware sowie eine Mindest- und Höchstliefermenge vereinbart.

3

Mit 33 Bescheiden von August bis September 2022 (vgl. Nummer 1 des Bescheids vom 26. Juni 2023) erteilte der Antragsgegner der Antragstellerin jeweils bezogen auf eine Partie von Winterspelzweizen-Saatgut die saatgutrechtliche Anerkennung.

4

Wegen des Verdachts von Unregelmäßigkeiten fand am 15. September 2022 eine Vor-Ort-Kontrolle auf dem Betriebsgelände der Antragstellerin in G. statt. Dort befanden sich 108 unverschlossene, nicht mit amtlichen Etiketten versehene Großbehältnisse (Bigbags) mit Saatgut. Auf den einzelnen Großbehältnissen waren zur Kennzeichnung der jeweiligen Sorte und von Bioware Buchstaben aufgesprüht. Eine Zuordnung der Säcke zu Partien bzw. Anerkennungsnummern war nicht möglich. Es wurden 27 amtliche Proben von Saatgut gezogen (vgl. Bl. 481 ff. der Behördenakte – BA). Eine anschließende Laboruntersuchung der Proben ergab, dass die gesetzlichen Anforderungen lediglich bei einer von 27 Proben erfüllt waren (Bl. 476 ff. BA).

5

Mit Bescheid vom 27. September 2022 untersagte der Antragsgegner der Antragstellerin das Inverkehrbringen sowie jede Form der Abgabe von Dinkel-Saatgut, ordnete die Vorlage einer Liste mit sämtlichen Eingängen der Saatgut-Rohware mit den entsprechenden Liefer- und Wegescheinen sowie mit sämtlichen Verkäufen und sonstigen Abgaben von Saatgut und/oder Konsumware jeweils ab dem 1. Juli 2022 an und bestätigte die Einziehung noch vorhandener Etiketten. Dieser Bescheid wurde am 30. September 2022 dahingehend abgeändert, dass der Antragstellerin das Inverkehrbringen und die Abgabe von zugekauftem, verschlossenem sowie ordnungsgemäß gekennzeichnetem Dinkel-Saatgut von anderen Handelsfirmen gestattet wurde.

6

Mit Anhörungsschreiben vom 12. April 2023 teilte der Antragsgegner der Antragstellerin mit, es sei bei der Überprüfung der vorgelegten Unterlagen festgestellt worden, dass bei der Anlieferung des Saatgutes keine Erfassung des Saatgutes entsprechend der Anerkennungspartien erfolgt sei. Es fehlten somit die Voraussetzungen für die Anerkennung sämtlicher Saatgutpartien. Alle im Jahr 2022 erlassenen Anerkennungsbescheide seien zurückzunehmen sowie die Abnehmer des Saatgutes darüber zu informieren, dass sie aberkannte Ware bezogen hätten.

7

Mit Bescheid vom 26. Juni 2023 widerrief der Antragsgegner die 33 Anerkennungsbescheide mit Wirkung für die Zukunft (Nr. 1), gab der Antragstellerin auf, ab dem Zustellungstag die betreffende Ware nicht mehr als Saatgut in den Verkehr zu bringen (Nr. 2) und verpflichtete die Antragstellerin, soweit diese nicht mehr im Besitz des Saatgutes sei, die Erwerber dieses Saatgutes bis spätestens 15. Juli 2023 über den Widerruf der Anerkennung zu informieren und darauf hinzuweisen, dass es sich bei der abgegebenen Ware nicht um anerkanntes Saatgut gehandelt habe und dass, sofern noch lagernde Ware vorhanden sei, diese sofort nicht mehr als Saatgut in den Verkehr gebracht werden dürfe, sowie dem Antragsgegner bis spätestens 20. Juli 2023 in Textform mitzuteilen, welcher Erwerber (mit Namen und Anschrift) wann und mit welchem Inhalt informiert worden sei (Nr. 3). Die sofortige Vollziehung der Nummern 1 bis 3 wurde angeordnet (Nr. 4). Für den Fall der Nichtbeachtung der Nummern 1 bis 3 wurden Zwangsgelder angedroht (Nr. 5). Zur Begründung wurde ausgeführt, der Widerruf stütze sich auf Art. 49 BayVwVfG. Wie bei der Kontrolle festgestellt worden sei, sei es der Antragstellerin nicht möglich, dem abzugebenden Saatgut die jeweilige Anerkennungsnummer zuzuordnen. Damit liege ein ordnungswidriges Inverkehrbringen von Saatgut (§ 60 Abs. 1 Nr. 1 a SaatG) sowie ein ordnungswidriger Verstoß gegen die Vorschriften über die Verpackung und Kennzeichnung von Saatgut (§ 21 SaatG) vor. Außerdem sei die Qualität des Saatguts bei 26 von 27 Proben mangelhaft gewesen. Die Verpflichtung zur Information der Abnehmer entspreche dem Gedanken des § 18 SaatV. Auf diese Weise solle verhindert werden, dass Saatgut bzw. die daraus erwachsende Ernte als aus anerkanntem Saatgut stammend in Umlauf gebracht werde. Dies gehe dem Interesse der Antragstellerin an der Anerkennung vor, da nur so die weitere Verbreitung minderwertigen Saat- und Ernteguts unterbunden werden könne. Rechtsgrundlage für die Informations- und Mitteilungspflicht sei Art. 15 ZuVLFG. Die Anordnungen würden nach pflichtgemäßer Ermessenausübung getroffen und seien

verhältnismäßig. Die sofortige Vollziehung sei angeordnet worden. Die beanstandeten Parteien hätten keiner konkreten Anerkennung zugeordnet werden können und müssten deshalb aus dem Verkehr gezogen werden. Die Abnehmer des Saatguts sollten möglichst umgehend informiert werden, um rechtzeitig reagieren zu können. Während des Beschwerdeverfahrens ergänzte der Antragsgegner mit Schreiben vom 28. September 2023 die Ermessensbegründung.

8

Am 11. Juli 2023 erhob die Antragstellerin gegen den Bescheid vom 26. Juni 2023 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg mit dem Antrag, den Bescheid aufzuheben (Au 8 K 23.1082). Über diese Klage ist noch nicht entschieden.

9

Zudem beantragte sie beim Verwaltungsgericht, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage hinsichtlich Nummer 3 des Bescheids und hinsichtlich Nummer 4, soweit diese Nummer 3 betrifft, wiederherzustellen. Diesen Antrag lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 28. Juli 2023 ab (Au 8 S 23.1083). Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, die Anordnung des Sofortvollzugs erweise sich als formell rechtmäßig. Der Ausgang des Hauptsacheverfahrens sei als offen anzusehen. Die Möglichkeit des Auferlegens einer Informations- und Mitteilungspflicht ergebe sich aus Art. 15 ZuVLFG. Es könne nicht sicher von einem geschlossenen Kreislauf zwischen Antragstellerin und den Anbauern ausgegangen werden, so dass ein weiteres Inverkehrbringen von nicht mehr anerkannten Saatgut nicht gänzlich ausgeschlossen sei. Es fehle Nummer 3 des Bescheids auch nicht an der erforderlichen Bestimmtheit. Auch liege kein Ermessensausfall vor. Der Antragsgegner habe bei seiner Ermessensausübung zutreffend als tragenden Gesichtspunkt der Regelung erkannt, ein weiteres Inverkehrbringen von nicht anerkanntem Saatgut zu verhindern bzw. zu unterbinden. Es sei auch von einer verhältnismäßigen Regelung auszugehen. Auch die Interessenabwägung im Übrigen ergebe das Überwiegen des Vollzugsinteresses des Antragsgegners im Gegensatz zum Aussetzungsinteresse der Antragstellerin.

10

Mit ihrer am 4. August 2023 erhobenen Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihr Begehren weiter. Zur Begründung hat sie mit Schriftsätzen vom 1. September und 1. Dezember 2023 insbesondere vorgetragen, das Verwaltungsgericht habe seine Abwägung auf widersprüchliche Feststellungen gestützt. Es habe nicht erkannt, welche rechtlichen Voraussetzungen für die Prüfung des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO gelten sollen. Unzutreffend stelle das Verwaltungsgericht fest, dass sich die Prüfung des Sofortvollzugs als formell rechtmäßig erweise. Die verwendete Formulierung im Bescheid lasse keinerlei Auseinandersetzung mit dem konkreten Einzelfall erkennen. Die Begründung könne ohne Veränderung des Wortlautes auf jeden Fall des Widerrufs einer Saatgut Anerkennung verwendet werden. Art. 15 ZuVLFG hätte nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden dürfen. Der Bund habe durch die Regelung des Saatgutverkehrsgesetzes (SaatG) von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz erschöpfend Gebrauch gemacht. Die Anwendbarkeit des SaatG ende, wenn das Saatgut an die Anbauer als Saatgutverbraucher abgegeben worden sei. Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG bedürfe einer verfassungskonformen Auslegung im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot. Es reiche nicht aus, dass das Gericht die Anwendbarkeit für nicht ausgeschlossen halte. Unzutreffend gehe das Verwaltungsgericht davon aus, dass kein geschlossenes Anbausystem festzustellen sei. Es liege eine zwingende vertragliche Einheit zwischen Saatgutlieferung, Andienungspflicht des Ernteguts und Abnahmeverpflichtung vor. Soweit das Verwaltungsgericht wegen der Anforderungen an die Ware die Andienungs- und Abnahmepflicht für eingeschränkt halte, sei dies unzutreffend. Die Zurückweisung von Erntegut wäre nicht interessengerecht und unwirtschaftlich. Das Verwaltungsgericht lasse offen, wie sich aus einer nicht bestehenden Abnahmepflicht von Erntegut ergeben solle, dass nicht anerkanntes Saatgut in den Verkehr gelangen könne. Die Vertragsanbauer hätten das gelieferte Saatgut vollständig verbraucht. Die Abgabe des Saatguts an Dritte wäre den Vertragspartnern unabhängig vom Widerruf der Anerkennung nach Sortenschutzgesetz gesetzlich untersagt und strafbewehrt. Das Saatgut sei bereits bei Erlass des Bescheids nicht mehr existent gewesen. Es sei ausgeschlossen, dass die Vertragslandwirte Saatgut erhielten, welches sie für den Vertragsanbau nicht benötigten. Ohne das geschlossene System würde der Geschäftsbetrieb nicht funktionieren. Es verletze das Rechtsstaatsprinzip, eine von vornherein im System angelegte Vertragsbrüchigkeit annehmen zu wollen. Der Widerruf der Anerkennungen beinhalte den Widerruf sämtlicher Parteien. Diese Parteien seien nicht alle in der ausschließlich kontrollierten Betriebsstätte G. vorgehalten worden, sondern zum Teil ausschließlich in weiteren Betriebsstätten, in denen keine Prüfungen

durchgeführt worden seien. Dem Geschäftsführer wäre eine Zuordnung jederzeit möglich gewesen. Die Behörde hätte auch die anderen Betriebsstätten kontrollieren müssen. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts liege ein Ermessensausfall vor. Es fehlten Ermessenserwägungen etwa dazu, inwiefern die Informationspflicht noch Auswirkungen auf eine Verbreitung des Saatguts habe, weshalb es sich bei der Informationspflicht um die einzige behördliche Handlungsmöglichkeit handle bzw. inwieweit das Saatgut überhaupt in Verkehr gebracht worden sei oder noch unverbraucht existiere. Es fehlten jegliche Erwägungen zur Erforderlichkeit der Maßnahme, mildere Mittel seien nicht untersucht worden. Es fehlten auch Erwägungen, welche Auswirkungen die Information auf die gesamte betriebliche Tätigkeit der Antragstellerin habe. Bei den Anbauern seien allenfalls noch geringe Restmengen vorhanden. Das Risiko des Inverkehrbringens von restlichem Saatgut sei rechtstheoretisch. Um sicher ein Inverkehrbringen zu verhindern, wäre eine Beschlagnahme erforderlich gewesen. Der ergänzende Bescheid vom 28. September 2023 ermögliche keine andere Beurteilung. Der Antragsgegner habe nicht deutlich gemacht, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handle, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst. Unter § 114 Satz 2 VwGO könne ein Auswechseln der Ermessenserwägungen und eine erstmalige Begründung einer Ermessensentscheidung nicht subsumiert werden. Ein Nachschieben von Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren werde grundsätzlich als unzulässig erachtet. Der Bescheid verstoße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das geforderte Informationsschreiben verstoße gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und den nemo-tenetur-Grundsatz. Faktisch müsse die Antragstellerin ihre sämtlichen Geschäftsbeziehungen in Frage stellen und die Vertrauenswürdigkeit ihres Geschäftsbetriebes gefährden. Sie setze sich der Gefahr der Strafverfolgung aus. Darüber hinaus verstoße die Informationspflicht auch gegen den grundrechtlich verbürgten Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs. Die Verpflichtung zur Weitergabe personenbezogener Daten der Erwerber des Saatguts verstoße gegen sämtliche Grundsätze der DSGVO und § 23 BDSG. Ferner stelle sich die Informationspflicht auch in der Gesamtschau als abwägungsfehlerhaft dar und könne in der Interessenabwägung nicht überzeugen.

Die Antragstellerin hat sinngemäß beantragt,

11

den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 28. Juli 2023 aufzuheben und die aufschiebende Wirkung der Klage vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg (Au 8 K 23.1082) gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 26. Juni 2023 hinsichtlich Nummer 3 und Nummer 4, soweit diese Nummer 3 betrifft, wiederherzustellen.

12

Der Antragsgegner hat beantragt,

13

die Beschwerde zurückzuweisen.

14

Zur Begründung hat er unter anderem vorgetragen, das Verwaltungsgericht habe die Prüfungssystematik nicht verkannt. Auch liege eine hinreichende Begründung des Sofortvollzugs vor. Die Behörde habe auf den konkret vorliegenden Einzelfall nicht zuordenbarer Anerkennungsnummern abgestellt. Auch handle es sich um eine typische Interessenlage. Der Bundesgesetzgeber habe in § 28 SaatG den Ländern ausdrücklich die Durchführung und Überwachung des Saatgutverkehrsrechts eingeräumt. Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG verstoße nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und umfasse auch die Möglichkeit, Informationspflichten aufzuerlegen. Die Vorschrift sei als Generalklausel ausgestaltet. Die Anwendbarkeit des Saatgutrechts sei nicht schon mit der Abgabe des Saatguts an die Anbauer beendet, da sich die Anbauer für einen Weiterverkauf entscheiden könnten. Die Antragstellerin habe kein geschlossenes Anbausystem zwischen ihr und den Vertragsbauern nachgewiesen. Sortenschutzrecht verbiete den Landwirten nicht, anerkanntes Saatgut weiter zu veräußern. Eine Weiterveräußerung von Saatgut sei nicht ausgeschlossen. Bei der Kontrolle am 15. September 2022 sei eine Zuordnung des angetroffenen Saatguts zu Partien und ihren Anerkennungsnummern nicht möglich gewesen. Es sei gänzlich unklar gewesen, welches Saatgut sich in den Großbehältnissen befunden habe. Eine Gewähr dafür, dass nur bestimmte Anerkennungsnummern in Betracht gekommen wären, habe es nicht gegeben. Ein Ermessensausfall liege nicht vor. Das betriebliche Interesse der Antragstellerin sei berücksichtigt worden. Es sei auch zum Ausdruck gebracht worden, dass keine anderen bzw. mildereren Mittel in Betracht gekommen seien. Die

Vorschläge der Antragstellerin stellten keine geeigneten Mittel dar. Der Antragsgegner habe der Gefahrenabwehr und der effektiven Unterbindung von Verstößen gegen das Saatgutverkehrsrecht gegenüber dem Betriebsinteresse der Antragstellerin den Vorrang eingeräumt. Der Antragstellerin sei eine hohe Gestaltungsfreiheit bei der Information der Erwerber gewährt worden. Zusätzlich habe der Antragsgegner mit Bescheid vom 28. September 2023 weitere Ermessensausführungen nachgeschoben. Ein etwaiger Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sei jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Datenerhebung sei jedenfalls in Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse gemäß Art. 6 Abs. 1 e) DSGVO erfolgt und bedürfe keiner Einwilligung der Erwerber. Eine Verarbeitung zu anderen Zwecken gemäß § 23 BDSG werde nicht dargelegt. Das Verwaltungsgericht habe bei seiner Interessenabwägung den Schutz am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ausdrücklich anerkannt.

15

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

16

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag der Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung ihrer beim Verwaltungsgericht anhängigen Klage (Au 8 K 23.1082) gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 26. Juni 2023 wiederherzustellen, soweit sich diese gegen die für sofort vollziehbar erklärte Informations- und Mitteilungspflicht gemäß Nummer 3 dieses Bescheids richtet, im Ergebnis zu Recht abgelehnt. Aus den im Beschwerdeverfahren dargelegten Gründen, auf deren Prüfung der Verwaltungsgerichtshof beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass der Beschluss des Verwaltungsgerichts aufzuheben oder abzuändern wäre.

17

1. Soweit die Antragstellerin vorbringt, das Verwaltungsgericht habe widersprüchlich argumentiert, etwa führe es einerseits aus, die Klage werde voraussichtlich ohne Erfolg bleiben, andererseits spreche es von einem offenen Ausgang des Klageverfahrens, es habe die Prüfungsvoraussetzungen verkannt, kann dies von vornherein nicht zur Aufhebung oder Änderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts führen. Entscheidend für die Prüfung der Begründetheit der Beschwerde ist allein, dass das Verwaltungsgericht den Antrag der Antragstellerin im Ergebnis zu Recht abgelehnt hat (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 146 Rn. 29b m.w.N.).

18

2. Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin bestehen auch keine Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung des Sofortvollzugs im Sinne des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO in Nummer 4 des Bescheids vom 26. Juni 2023.

19

Insbesondere ist die Begründung des Sofortvollzugs, auch soweit sie sich auf die in Nummer 3 des Bescheids angeordnete Informations- und Mitteilungspflicht bezieht, nicht nur formelhaft, sondern hinreichend auf den Einzelfall der Antragstellerin bezogen. Diesbezüglich sind, wie die Antragstellerin in ihrer Beschwerdebegründung selbst einräumt, keine überzogenen Anforderungen zu stellen. Es reicht vielmehr jede schriftliche Begründung, die zu erkennen gibt, dass die anordnende Behörde eine Anordnung des Sofortvollzugs im konkreten Fall für geboten erachtet (BayVGH, B.v. 11.1.2023 – 8 CS 22.2079 – juris Rn. 20 m.w.N.). Vorliegend stellt die Begründung ab auf die bei der Antragstellerin beanstandeten Partien, die keiner konkreten Anerkennung zugeordnet werden konnten, deshalb aus dem Verkehr gezogen werden sollen, worüber die Abnehmer des Saatguts möglichst umgehend informiert werden sollen, um rechtzeitig reagieren zu können. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist diese Begründung nicht formelhaft, weil sie für jeden Fall des Widerrufs einer Saatgutenerkennung verwendet werden könnte. Dies trifft schon deshalb nicht zu, weil die Begründung – worauf der Antragsgegner zu Recht hinweist – auf den konkret vorliegenden Einzelfall nicht zuordenbarer Ankerkennungsnummern abstellt. Inwiefern allgemein im Zusammenhang mit dem Widerruf von Saatgutenerkennungen eine typische Interessenlage besteht, welche die Anforderungen an die Begründung des Sofortvollzugs absenken könnte (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 80 Rn. 55 m.w.N.), kann deshalb dahingestellt bleiben.

20

3. Auch die von der Antragstellerin im Beschwerdeverfahren vorgebrachten Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der in Nummer 3 des Bescheids vom 26. Juni 2023 angeordnete Informations- und Mitteilungspflicht greifen nicht durch. Ausgehend von dem Prüfungsmaßstab des Beschwerdeverfahrens (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO) ist deshalb festzustellen, dass die diesbezügliche Anfechtungsklage der Antragstellerin bei summarischer Prüfung voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird.

21

a) Zu Unrecht meint die Antragstellerin, Art. 15 des Gesetzes über Zuständigkeiten und den Vollzug von Rechtsvorschriften im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Land- und forstwirtschaftliches Zuständigkeits- und Vollzugsgesetz – ZuVLFG) i.d.F. vom 23. Dezember 2022 (GVBl 2022, 695) hätte nicht als Rechtsgrundlage für die Informations- und Mitteilungspflicht herangezogen werden können.

22

aa) Dem steht zunächst nicht entgegen, dass für Art. 15 ZuVLFG keine Gesetzgebungsbefugnis des Antragsgegners bestünde.

23

Wie die Antragstellerin selbst vorträgt, unterfällt das Saatgutverkehrsrecht der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) und hat der Antragsgegner deshalb die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG) nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Hat der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich wahrgenommen wie vorliegend durch Erlass des Saatgutverkehrsgesetzes (SaatG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (BGBl. I S. 1673) zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 14 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752), dann sind die Länder nur dann von einer ergänzenden Gesetzgebung gänzlich ausgeschlossen, wenn der Bundesgesetzgeber eine abschließende Regelung treffen wollte, wenn er also – so auch die Antragstellerin in ihrer Beschwerdebegründung – durch die von ihm geschaffenen Regelungen den Bereich erschöpfend geregelt hat. Dass vorliegend der Bundesgesetzgeber mit dem Saatgutverkehrsgesetz eine solche abschließende Regelung getroffen hat, legt die Antragstellerin in ihrer Beschwerdebegründung allerdings nicht dar: Soweit sie darauf hinweist, dass eine bundesgesetzliche Regelung im Interesse der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich gewesen sei, spricht sie lediglich die Frage an, ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG für ein Gesetzgebungsrecht des Bundes vorlagen. Ein solches Regelungsinteresse des Bundes gibt allerdings für die hier interessierende, andere Frage, ob der Bundesgesetzgeber mit dem Saatgutverkehrsgesetz eine abschließende Regelung getroffen hat, nichts Durchgreifendes her. Soweit die Antragstellerin darüber hinaus auf § 18 der Verordnung über den Verkehr mit Saatgut landwirtschaftlicher Arten und von Gemüsearten (Saatgutverordnung) i.d.F. der Bekanntmachung vom 8. Februar 2006 (BGBl. I S. 344), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 13. Juli 2022 (BGBl. I S. 1186) verweist und meint, diese Informationsnorm für den Fall der Rücknahme einer Anerkennung sei nicht einschlägig, lasse aber erkennen, dass der Bundesgesetzgeber bewusst keine Regelung getroffen habe, kann dies ebenfalls nicht überzeugen: Dass die Regelung in § 18 Saatgutverordnung dies erkennen lassen sollte, wird in der Beschwerdebegründung nur behauptet. Es liegt auch keineswegs auf der Hand, warum aus einer Regelung in der Saatgutverordnung ersichtlich werden sollte, dass der Bundesgesetzgeber mit dem Saatgutverkehrsgesetz eine abschließende Regelung getroffen hat.

24

bb) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin scheidet Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG auch nicht deshalb als Rechtsgrundlage für die in Nummer 3 des Bescheids angeordnete Informations- und Mitteilungspflicht aus, weil dies eine verfassungskonforme Auslegung im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebotes verlangte.

25

Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG ist – worauf der Antragsgegner zu Recht hinweist – als Generalklausel für Anordnungen im Einzelfall (Satz 1) mit – wie sich aus der jeweiligen Verwendung des Wortes „insbesondere“ ergibt – beispielhafter Aufzählung betroffener landwirtschaftlicher Vorschriften (Satz 2) sowie in Betracht kommender Maßnahmen (Satz 3 und 4) ausgestaltet. Eine derartige Regelungstechnik findet sich auch in anderen Bereichen des geltenden Rechts (vgl. z.B. Art. 11 Abs. 1 und 2 PAG). Auch sonst ist Art. 15 ZuVLFG an polizei- und sicherheitsrechtliche Vorschriften angelehnt (vgl. etwa die Regelungen zur sog. Tatmaßnahme in Art. 15 Abs. 2 ZuVLFG und Art. 7 Abs. 3 Landesstraf- und

Verordnungsgesetz) bzw. verweist Art. 15 ZuVLFG auf eine entsprechende Anwendung des Polizei- bzw. Sicherheitsrechts (Art. 15 Abs. 4 und 5 ZuVLFG). Zu Recht weist der Antragsgegner ferner darauf hin, dass eine Verwendung von Generalklauseln mit unbestimmten Begriffen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn diese eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung durch die Rechtsprechung bietet und damit hinreichende Bestimmtheit gewinnen kann (BVerwG, B.v. 1.12.2009 – 4 B 37.09 – juris Rn. 5; vgl. a. BVerwG, B.v. 8.10.1999 – 4 B 53.99 – juris Rn. 6). Das Bestimmtheitsgebot zwingt den Gesetzgeber auch nicht, den Tatbestand mit genau erfassbaren Merkmalen zu umschreiben. Die Auslegungsbedürftigkeit einer Norm steht ihrer Bestimmtheit nicht entgegen. Es genügt, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können (BVerfG, U.v. 24.4.1991 – 1 BvR 1341/90 – juris Rn. 69 m.w.N.). Dass vorliegend die Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 ZuVLFG diese Anforderungen nicht erfüllte, wird in der Beschwerdebegründung nicht dargelegt.

26

Soweit die Antragstellerin noch rügt, das Verwaltungsgericht hätte sich nicht damit begnügen dürfen, die Anwendbarkeit des Art. 15 Abs. 1 Satz 1 ZuVLFG als Rechtsgrundlage für die Informations- und Mitteilungspflicht für „nicht ausgeschlossen“ zu halten, hat dies wiederum von vornherein keine Relevanz für die Entscheidung des Senats. Es kommt allein darauf an, dass das Verwaltungsgericht den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO im Ergebnis zu Recht abgelehnt hat (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 146 Rn. 29b m.w.N.).

27

cc) Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist die Anwendbarkeit des Saatgutverkehrsgesetzes auch nicht beendet, wenn das Saatgut an den Saatgutverbraucher, also den Anbauer, abgegeben worden ist. Auch nach diesem Zeitpunkt können noch saatgutverkehrsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen, wenn die Zwecke des Saatgutverkehrsrechts diese im jeweiligen Einzelfall erfordern. Dies zeigt schon die Vorschrift des § 18 Saatgutverordnung, die eine Regelung für den Fall trifft, dass ein Antragsteller oder Erwerber nicht mehr im Besitz des Saatgutes ist bzw. das Saatgut abgegeben hat. Ferner ist zu berücksichtigen, dass das Saatgutverkehrsrecht in erster Linie den Schutz des Saatgutverbrauchers bezweckt, der nur mit qualitativ hochwertigem Saatgut zur Erzielung eines größtmöglichen und besten Ernteertrags versorgt werden soll (Norer in Grimm/Norer, Agrarrecht, 4. Auflage 2015, 7. Kapitel Rn. 11). Dieser Zweck erfordert, dass saatgutverkehrsrechtliche Maßnahmen auch noch nach der Abgabe an den Anbauer erfolgen können, beispielsweise um diesen über Mängel des Saatguts zu informieren.

28

b) Das Vorbringen der Antragstellerin in der Beschwerdebegründung zeigt auch nicht auf, dass die in Nummer 3 des Bescheids vom 26. Juni 2023 angeordnete Informations- und Mitteilungspflicht nicht unter den Tatbestand der Generalklausel des Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG subsumiert werden kann. Nach dieser Vorschrift können die für den Vollzug landwirtschaftlicher Vorschriften zuständigen Behörden (Vollzugsbehörden) – soweit nichts Abweichendes geregelt ist – zur Erfüllung ihrer Aufgaben die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen treffen, um Verstöße gegen landwirtschaftliche Vorschriften – dazu gehört insbesondere auch das Saatgutverkehrsgesetz (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 ZuVLFG) – zu verhüten oder zu unterbinden oder durch solche Verstöße verursachte Zustände zu beseitigen. Auch Informations- und Mitteilungspflichten können zu den erforderlichen Maßnahmen gehören, wenn sie Verstöße insbesondere gegen das Saatgutverkehrsgesetz verhüten oder unterbinden oder durch solche Verstöße verursachte Zustände beseitigen sollen. Dass diese Voraussetzungen bezüglich der in Nummer 3 des Bescheids angeordneten Informations- und Mitteilungspflicht nicht vorliegen, wurde im Beschwerdeverfahren nicht dargelegt:

29

aa) Soweit die Antragstellerin die Informations- und Mitteilungspflicht für keine erforderliche Maßnahme hält, weil ein ausnahmslos geschlossenes Anbausystem bzw. eine zwingende vertragliche Einheit zwischen Saatgutlieferung, Andienungspflicht und Abnahmeverpflichtung bestehe, kann dem nicht gefolgt werden.

30

(1) Es war jedenfalls zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 113 Rn. 56 m.w.N.) nicht ausgeschlossen, dass Konsumware, also Erntegut, das aus minderwertigem, nicht mehr anerkannten Saatgut erzeugt wurde, nicht vollständig an die Antragstellerin zurückgelangt ist, so dass die Gefahr dessen Weiterverbreitung bestand (a). Auch dies

zu unterbinden, war zulässiges Ziel der auf Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG gestützten Anordnung des Antragsgegners (b).

31

(a) Dass das Erntegut nicht zwingend vollständig an die Antragstellerin zurückgelangt, ergibt sich bereits aus den vertraglichen Regelungen in den vorgelegten Anbauverträgen. Zu Recht hat bereits das Verwaltungsgericht festgestellt, dass zwar eine Andienungspflicht der jeweiligen Anbauer besteht, hingegen keine Abnahmepflicht seitens der Antragstellerin. Eine solche Abnahmepflicht ist in den vorgelegten Anbauverträgen nicht ausdrücklich vereinbart und ergibt sich entgegen der Auffassung der Antragstellerin auch nicht aus der Preisgarantie. Vielmehr macht der Anbauvertrag die Abnahme der Ware davon abhängig, dass bestimmte Anforderung etwa hinsichtlich Fallzahl, Proteingehalt, Klebergehalt, Feuchte und Besatz eingehalten sind. Ob es sich hierbei um von der Natur bedingte oder durch maschinelle Behandlung erreichbare Qualitätsparameter handelt, spielt keine Rolle. Hinzu kommt, dass im Anbauvertrag sowohl eine Mindest- als auch eine Höchstliefermenge vereinbart ist. Diese vertraglichen Vereinbarungen im Anbauvertrag können nur so verstanden werden, dass die Antragstellerin die von den Anbauern angediente Konsumware jedenfalls dann zurückweisen kann, wenn diese entweder die vereinbarten Anforderungen nicht erfüllt, die Mindestliefermenge unterschreitet oder die Höchstliefermenge überschreitet. Soweit die Antragstellerin vorbringt, ein Zurückweisen der Konsumware wäre schon deshalb ausgeschlossen, weil dies nicht interessengerecht bzw. unwirtschaftlich bzw. widersinnig wäre, ändert dies nichts daran, dass in ihren Anbauverträgen keine Abnahmepflicht vorgesehen ist und es ihr in bestimmten Fallgestaltungen möglich ist, die angediente Konsumware zurückzuweisen. Gleiches gilt für die gänzlich unsubstantiierte Behauptung der Antragstellerin, sie habe zu keinem Zeitpunkt Erntegut zurückgewiesen.

32

Unabhängig davon wäre es auch lebensfremd, die Möglichkeit eines nicht vertragsgemäßen Verhaltens gänzlich auszuschließen. So könnten etwa Anbauer das von ihnen erzeugte Erntegut zumindest teilweise nicht der Antragstellerin andienen, sondern zurückbehalten bzw. anderweitig veräußern. Mit dieser Wertung wird auch keine „von vornherein im System angelegte Vertragsbrüchigkeit“ unterstellt.

33

(b) Durch die angeordnete Informations- und Mitteilungspflicht wollte der Antragsgegner verhindern, dass „das Saatgut bzw. die daraus erwachsende Ernte als aus anerkanntem Saatgut stammend weiterveräußert bzw. in Umlauf gebracht wird“ bzw. erreichen, dass „die (weitere) Verbreitung minderwertigen Saat- und Ernteguts unterbunden werden kann“ (Seite 8 des Bescheids). Die Weiterverbreitung nicht nur des minderwertigen Saatguts selbst, sondern auch des aus diesem erzeugten, minderwertigen Ernteguts zu unterbinden, war dabei – anders als die Antragstellerin meinen dürfte – zulässiges Ziel der auf Art. 15 Abs. 1 ZuVLFG gestützten saatgutverkehrsrechtlichen Anordnung: Art. 15 Abs. 1 Satz 1 ZuVLFG erlaubt Maßnahmen unter anderem auch dann, wenn dadurch Zustände beseitigen werden sollen, die durch Verstöße gegen saatgutrechtliche Vorschriften verursacht wurden. Insoweit gestattet diese Vorschrift daher auch die Beseitigung der (mittelbaren) Folgen von Verstößen gegen das Saatgutverkehrsrecht. Deshalb können auf diese Vorschrift auch Maßnahmen gestützt werden, welche die Weiterverbreitung von Erntegut verhindern sollen, das von wegen Verstößen gegen das Saatgutverkehrsrecht nicht mehr anerkanntem, minderwertigen Saatgut abstammt. Dass sich Maßnahmen nach Art. 15 ZuVLFG nicht nur auf Saatgut als Produktionsmittel (vgl. Art. 15 Abs. 1 Satz 4 ZuVLFG), sondern auch auf aus diesem gewonnene Erzeugnisse beziehen können, ergibt sich ferner aus den Regelungen in Art. 15 Abs. 1 Satz 3 und 4 ZuVLFG sowie Art. 15 Abs. 3 ZuVLFG, die sowohl Produktionsmittel als auch Erzeugnisse als Gegenstand von Maßnahmen bezeichnen.

34

(2) Unbeschadet dessen war die Maßnahme des Antragsgegners zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 113 Rn. 56 m.w.N.) auch deshalb erforderlich, um die Weiterverbreitung des nicht mehr anerkannten Saatguts zu unterbinden. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin konnte gemessen am Vorbringen in der Beschwerdebegründung weder ausgeschlossen werden, dass noch Saatgut bei den mit ihr vertraglich gebundenen Anbauern vorhanden war, noch, dass diese bereits Saatgut an Dritte, etwa andere Landwirte, weitergegeben hatten.

35

Zwar behauptet die Antragstellerin, das Saatgut sei bereits in der vergangenen Anbauperiode vollständig verbraucht worden und daher nicht mehr existent. Sie begründet dies vor allem damit, dass die Anbauer von ihr nur so viel Saatgut bekommen hätten, wie sie für den Anbau auf der Vertragsfläche benötigt hätten, und die Anbauer das Saatgut vollständig zur Aussaat verwendet hätten, um die geschlossenen Anbauverträge erfüllen zu können. Allenfalls Kleinmengen könnten noch vorhanden sein. Die Behauptungen der Antragstellerin beruhen nur auf allgemeinen Überlegungen und idealtypischen Vorstellungen, hingegen nicht auf Kenntnissen über die konkrete Situation bei den einzelnen Anbauern. Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin konkret bei jedem Anbauer überprüft hätte, ob dieser das bestellte Saatgut tatsächlich vollumfänglich selbst benötigt und vollständig angebaut hat. Auch aus der angedienten Menge des Ernteguts konnte kein sicherer Schluss gezogen werden, dass tatsächlich das Saatgut vollständig verbraucht wurde. Die Antragstellerin kann mithin gar nicht sicher wissen, ob tatsächlich zum maßgeblichen Zeitpunkt bei den Anbauern überhaupt kein Saatgut mehr vorhanden war.

36

Ferner kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Anbauer auch größere Teilmengen des Saatguts an Dritte, etwa an andere Landwirte, weitergegeben haben. Das Vorbringen der Antragstellerin, den Anbauern sei es sortenschutzrechtlich bei Strafe verboten, das Saatgut weiterzugeben, hat der Antragsgegner unter Hinweis auf den Erschöpfungsgrundsatz des § 10b Sortenschutzgesetz und Art. 16 der Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz widerlegt. Hinzuweisen ist ferner auf § 18 Satz 2 Saatgutverordnung, der die Mitteilungspflicht auf den Erwerber von Saatgut erstreckt, wenn dieser seinerseits nicht mehr im Besitz des Saatgutes ist, weil er es an Dritte abgegeben hat. Dass der Ordnungsgeber ein Regelungsbedürfnis für eine solche Weitergabe an Dritte gesehen hat, unterstreicht die praktische Relevanz einer solchen Fallgestaltung.

37

Auch hier gilt wiederum, dass es lebensfremd wäre, die Möglichkeit eines nicht vertragsgemäßen Verhaltens der Anbauer gänzlich auszuschließen. Mit dieser Wertung wird wiederum keine „von vornherein im System angelegte Vertragsbrüchigkeit“ unterstellt.

38

bb) Nicht durchgreifen kann auch der Einwand der Antragstellerin, es könnten nicht alle Parteien Gegenstand der Informations- und Mitteilungspflicht sein, weil diese Parteien nicht alle in der ausschließlich kontrollierten Betriebsstätte G. vorgehalten worden seien, sondern zum Teil ausschließlich in weiteren Betriebsstätten, bei denen keine Prüfungen durchgeführt worden seien.

39

Dieser Vortrag ist schon unglaublich: Das Vorbringen in der Beschwerdebegründung erschöpft sich in unsubstantiierten Behauptungen. Wenn tatsächlich nur ein Teil der zur Anerkennung angemeldeten Parteien in der Betriebsstätte G. vorgehalten worden ist, wäre zu erwarten gewesen, dass die Antragstellerin diese bzw. die nicht betroffenen Parteien konkret nach Anerkennungsnummern benennt. Dies gilt zumal die Antragstellerin – allerdings ebenso unsubstantiiert – behauptet, ihrem Geschäftsführer sei eine Zuordnung jederzeit möglich gewesen, da immer eine Kennzeichnung erfolgt sei.

40

Unabhängig davon ist festzustellen, dass der Antragsgegner bei der Kontrolle am 15. September 2022 in der Betriebsstätte G. nach Aktenlage gravierende Verstöße gegen saatgutverkehrsrechtliche Vorschriften (insbesondere § 21 SaatG) vorgefunden hat. Dort befanden sich 108 unverschlossene, nicht mit amtlichen Etiketten versehene Großbehältnisse mit Saatgut. Eine objektive Zuordnung der Säcke zu Parteien bzw. Anerkennungsnummern war vor Ort nach Aktenlage nachweislich nicht möglich. Daran kann auch nichts ändern, dass angeblich dem Geschäftsführer der Antragstellerin – wie unsubstantiiert behauptet wird – eine anderweitige Zuordnung jederzeit möglich gewesen wäre. Da mithin eine Zuordnung des in der Betriebsstätte G. vorgefundenen Saatguts zu bestimmten Parteien bzw. Anerkennungsnummern nicht möglich war, konnte auch nicht festgestellt werden, dass bestimmte Parteien bzw. Anerkennungsnummern in dieser Betriebsstätte nicht vorgehalten worden sind. Es erschließt sich auch nicht, wie der Antragsgegner durch eine Kontrolle in anderen Betriebsstätten der Antragstellerin hätte herausfinden können, welche Parteien bzw. Anerkennungsnummern in der Betriebsstätte G. vorhanden bzw. nicht vorhanden waren. Bei dieser Sachlage durfte der Antragsgegner es für erforderlich halten, sämtliche Anerkennungsnummern aufzugreifen.

41

c) Die Informations- und Mitteilungspflicht in Nummer 3 des Bescheids vom 26. Juni 2023 verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

42

aa) Soweit die Antragstellerin in ihrer Beschwerde meint, das geforderte Informationsschreiben an die Anbauer sei unverhältnismäßig und verstoße im Hinblick auf den damit verbundenen Reputationsschaden gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG bzw. den nemo-tenetur-Grundsatz, kann dem nicht gefolgt werden.

43

(1) Unbeschadet der Frage, inwieweit sich die Antragstellerin als juristische Person des Privatrechts auf das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG berufen kann (vgl. dazu etwa OVG NW, B.v. 30.10.2014 – 8 B 721/14 – NVwZ 2015, 304 – juris Rn. 9 f. m.w.N.), wäre ein Eingriff in dieses Grundrecht durch die Verpflichtung zu einem Informationsschreiben jedenfalls gerechtfertigt:

44

Der Vollzug des Saatgutverkehrsrechts zum Schutz des Saatgutverbrauchers, der nur mit qualitativ hochwertigem Saatgut versorgt werden soll (vgl. Norer in Grimm/Norer, Agrarrecht, 4. Auflage 2015, 7. Kapitel Rn. 11), ist ein legitimes Gemeinwohlziel. Die Maßnahme war auch geeignet, weil die Anbauer durch die Information in die Lage versetzt werden, zu reagieren, etwa bei ihnen noch vorhandenes Saat- oder Erntegut nicht weiter zu verbreiten.

45

Ein gleich wirksames, milderer Mittel ist nicht ersichtlich: Zu Recht weisen Verwaltungsgericht und Antragsgegner darauf hin, dass es der Antragstellerin aufgrund der gewählten Vorgehensweise möglich ist, in dem Informationsschreiben auch ihre Sicht der Dinge darzustellen: So kann sie die Anbauer etwa darauf hinweisen, dass die Saatgutenerkennungen nur für die Zukunft widerrufen worden seien und dass sie Rechtsbehelfe erhoben hat, weil sie den Sachverhalt anders bewertet als der Antragsgegner. Diese Möglichkeit entfielen, wenn der Antragsgegner etwa (entsprechend § 18 Saatgutverordnung) von der Antragstellerin die Mitteilung von Namen und Anschrift der Anbauer verlangt hätte, um diese selbst zu informieren oder – wie es die Antragstellerin in ihrer Beschwerdebegründung selbst ins Spiel gebracht hat – eine Beschlagnahme bzw. Sicherstellung (vgl. Art. 15 Abs. 3 ZuVLFG) vorzunehmen. Bei diesen Maßnahmen hätte es sich somit schon nicht um mildere Mittel gehandelt. Soweit die Antragstellerin ein milderer Mittel darin sieht, dass ihr der Antragsgegner aufgegeben hätte, Bestätigungen über den Verbleib des Saatguts bei den Anbauern einzuholen bzw. bei den Anbauern noch vorhandenes Saatgut zurückzufordern, kann dem nicht gefolgt werden: Der Antragsgegner hat überzeugend dargelegt, dass ein solches Vorgehen zeitlich langwierig gewesen wäre und nicht verhindern hätte können, dass noch vorhandenes Saatgut weiterverbreitet wird, mithin schon kein gleich wirksames Mittel vorliegt. Unbeschadet dessen hätte ein solches Vorgehen bei lebensnaher Betrachtungsweise die Anbauer stutzig gemacht und zu Nachfragen geführt. Die Antragstellerin hätte schwerlich verheimlichen können, dass ein Widerruf der Saatgutenerkennungen erfolgt war.

46

Die Maßnahme wahrt auch das Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: Der Schutz des Saatgutverbrauchers (und mittelbar auch des Endverbrauchers und der Umwelt) ist ein wichtiger Gemeinwohlbelang, der das Interesse der Antragstellerin überwiegt, vor einem möglichen Reputationsschaden verschont zu bleiben. Zwar ist die Befürchtung der Antragstellerin nicht unberechtigt, dass sich das Informationsschreiben möglicherweise negativ auf ihre Geschäftsbeziehungen zu den Anbauern und die Vertrauenswürdigkeit ihres Geschäftsbetriebs und damit auch auf die Existenz des Betriebs und den Erhalt von Arbeitsplätzen auswirken kann. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin selbst Anlass für das Informationsschreiben gegeben hat. Wie oben bereits näher ausgeführt wurde, hat der Antragsgegner bei der Kontrolle am 15. September 2022 nach Aktenlage gravierende Verstöße gegen saatgutverkehrsrechtliche Vorschriften vorgefunden. Substantiierte Einwände gegen die tatsächlichen Feststellungen des Antragsgegners über die vor Ort vorgefundenen Verhältnisse hat die Antragstellerin im Beschwerdeverfahren nicht vorgebracht. Die Antragstellerin hätte es selbst in der Hand gehabt, die von ihr befürchteten negativen Folgen zu vermeiden, wenn sie sich an die für ihren

Geschäftsbetrieb zentralen saatgutrechtlichen Vorschriften gehalten hätte (vgl. zu diesem Aspekt: OVG NW, B.v. 30.10.2014 – 8 B 721/14 – NVwZ 2015, 304 – juris Rn. 39). Ferner werden die Folgen für die Antragstellerin auch dadurch abgemildert, dass sie im Informationsschreiben – wie bereits dargelegt – auch ihre Sicht der Dinge darstellen kann.

47

(2) Auch das Vorbringen zum nemo-tenetur-Grundsatz verfährt nicht:

48

Hierzu hat bereits das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt, dass sich die aus dem Strafrecht kommende Selbstbelastungsfreiheit auch im Bereich des Verwaltungsrechts in Form von normativen Ausprägungen zeigt, indes lediglich in den Fällen, in denen sich jemand durch das Erfüllen einer gesetzlichen Mitwirkungs- oder Auskunftspflicht der Gefahr der Strafverfolgung aussetzen würde (vgl. VGH BW, U.v. 24.2.2022 – 1 S 2283/20 – juris Rn. 66 und die dort genannten Normen § 12 Abs. 1 Satz 4 GüKG, § 40 Abs. 4 Satz 2 BDSG oder § 17 Abs. 6 ArbZG). Dem liegt die Überlegung zu Grunde, dass dem Bürger keine Mitwirkungs- oder Auskunftspflichten gegenüber Behörden auferlegt werden sollen, wenn sich dieser in Erfüllung dieser Pflichten der Gefahr einer Strafverfolgung aussetzen würde. So liegt es im vorliegenden Fall allerdings nicht: Von der Antragstellerin wird mit dem Informationsschreiben keine Auskunft an Behörden verlangt. Der in dem Informationsschreiben enthaltene Sachverhalt ist den Behörden auch bereits bekannt, so dass dieses nicht ursächlich für eine (neue) Gefahr der Strafverfolgung sein kann. Dass die Anbauer möglicherweise hinsichtlich des den Behörden bereits bekannten Sachverhalts Strafanzeigen stellen werden, erhöht die ohnehin schon bestehende Gefahr einer Strafverfolgung nicht signifikant.

49

bb) Entgegen der Auffassung der Beschwerde ist die angeordnete Informationspflicht auch nicht wegen eines Verstoßes gegen den grundrechtlich verbürgten Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs unverhältnismäßig:

50

Auch die diesbezüglichen Grundrechtseingriffe sind gerechtfertigt. Insoweit gelten im Ausgangspunkt die Überlegungen hinsichtlich eines Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung entsprechend. Insbesondere ist auch hier die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne gewahrt. Soweit die Antragstellerin wiederum negative Auswirkungen durch das Informationsschreiben befürchtet – etwa den Verlust der Vertrauensbasis ihrer Vertragspartner bzw. außerordentliche Kündigungen und Schadensersatzforderungen ihrer Vertragspartner bis hin zur Existenzgefährdung des Betriebs und den Verlust von Arbeitsplätzen – führt dieser Belang nicht zur Unangemessenheit der Maßnahme. Hierbei ist wiederum zu berücksichtigen, dass – wie oben näher ausgeführt – die Antragstellerin selbst Anlass für das Informationsschreiben gegeben hat. Durch Einhaltung der saatgutrechtlichen Vorschriften hätte sie vermeiden können, dass es zu dem Informationsschreiben kommt. Außerdem gilt auch hier, dass die Folgen für den Geschäftsbetrieb der Antragstellerin dadurch abgemildert werden, dass sie im Informationsschreiben auch ihre Position darstellen kann.

51

d) Nicht überzeugen kann auch das unsubstantiierte Vorbringen der Antragstellerin, die Verpflichtung zur Weitergabe personenbezogener Daten ohne jegliche Zustimmung der Erwerber des Saatguts verstoße „gegen sämtliche Grundsätze der DSGVO und § 23 BDSG“. Welche Grundsätze der DSGVO die Antragstellerin hier im Blick hat, legt sie nicht ansatzweise dar. Sollte sie meinen, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten ohne Zustimmung der betroffenen Person stets rechtswidrig ist, so trifft dies nicht zu (vgl. Art. 6 Abs. 1 DSGVO). Auch der Hinweis der Antragstellerin auf die Vorschrift des § 23 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), welche die Verarbeitung zu anderen Zwecken durch öffentliche Stellen regelt, führt nicht weiter: Diese Vorschrift ist weder auf die Antragstellerin anwendbar, die eine nichtöffentliche Stelle (§ 2 Abs. 4 Satz 1 BDSG) ist, noch auf die handelnde Behörde des Antragsgegners, für die als öffentliche Stelle der Länder (§ 2 Abs. 2 BDSG) das Bundesdatenschutzgesetz nicht gilt (§ 1 Abs. 1 Satz 1 BDSG; Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Datenschutzgesetz).

52

e) Anders als die Antragstellerin meint, leidet der Bescheid vom 26. Juni 2023, insbesondere auch soweit in dessen Nummer 3 eine Informations- und Mitteilungspflicht angeordnet wurde, nicht unter Ermessensfehlern, die zur Rechtswidrigkeit des Bescheids führten. Dies gilt jedenfalls unter

Berücksichtigung der Ermessenserwägungen im Schreiben vom 28. September 2023, mit dem der Antragsgegner den Bescheid vom 26. Juni 2023 hinsichtlich der Ermessensbegründung ergänzt hat.

53

aa) Die Beschwerde legt nicht dar, dass die ergänzenden Ermessenserwägungen im Schreiben vom 28. September 2023 bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung des Antragsgegners nicht berücksichtigt werden dürfen:

54

Soweit die Antragstellerin unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – BVerwGE 147, 81 – juris Rn. 35) darauf hinweist, dass die Behörde im Bescheid (und nicht im gerichtlichen Verfahren) unmissverständlich deutlich machen müsse, dass es sich nicht nur um prozessuales Verteidigungsvorbringen handele, sondern um eine Änderung des Verwaltungsakts selbst, hat der Antragsgegner dies beachtet: Er hat seine Ermessenserwägungen nicht in einem Schriftsatz an das Gericht, sondern in einem gesonderten, dem Bevollmächtigten der Antragstellerin zugestellten Schreiben ergänzt. Dabei hat er ausdrücklich ausgeführt, er „ergänz[e] den Bescheid vom 26.06.2023“. Dass in dem Schreiben auch auf § 114 Satz 2 VwGO Bezug genommen wird, ändert nichts daran, dass es sich unzweifelhaft um eine Änderung des ursprünglichen Verwaltungsakts handelt.

55

Auch das Vorbringen, im Hinblick auf den Wortlaut „ergänzen“ in § 114 Satz 2 VwGO sei ein (völliges) Auswechseln der Ermessenserwägungen ebenso wenig möglich, wie eine erstmalige Begründung einer Ermessensentscheidung, greift nicht durch: Denn dem Bescheid vom 26. Juni 2023 lässt sich nicht nur entnehmen, dass der Antragsgegner von einer Ermessensentscheidung ausgegangen ist. Dort ist ausdrücklich die Rede davon, dass „die Anordnungen nach pflichtgemäßer Ermessensausübung getroffen“ worden sind. Diese Ermessensentscheidung wird im Wesentlichen damit begründet, dass durch die Anordnungen sichergestellt werden soll, dass das weitere Inverkehrbringen nicht anererkennungsfähigen Saatguts umgehend unterbunden und die Erwerber des Saatguts entsprechend informiert werden, was dem Interesse der Antragstellerin an der Anerkennung vorgehe, da nur so die weitere Verbreitung minderwertigen Saat- und Ernteguts unterbunden werden könne. Da im Bescheid vom 26. Juni 2023 mithin bereits Ermessenserwägungen enthalten waren, kann keine Rede davon sein, das Schreiben vom 28. September 2023 stelle die erstmalige Begründung der Ermessensentscheidung dar. Ferner hatte der Antragsgegner die wesentlichen Aspekte seiner Abwägung – wenn auch knapp – bereits im Bescheid vom 26. Juni 2023 genannt, die er dann vor allem im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Anordnungen zur Verhinderungen einer Weiterverbreitung minderwertigen Saat- und Ernteguts sowie das Interesse der Antragstellerin im Schreiben vom 28. September 2023 ergänzt hat.

56

Soweit die Antragstellerin schließlich unter Berufung auf ein Urteil des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs (v. 7.12.1992 – 1 S 2079/92 – juris Rn. 27) noch meint, das Nachschieben von Ermessenserwägungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit heilender Wirkung für eine fehlerhaft ergangene Ermessensentscheidung sei grundsätzlich unzulässig, trifft dies nicht (mehr) zu: Durch Einfügung des § 114 Satz 2 VwGO durch Gesetz vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) mit Wirkung vom 1. Januar 1997 hat der Gesetzgeber hinsichtlich des Prozessrechts klargestellt, dass Ermessenserwägungen auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzt werden können (Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Auflage 2022, § 114 Rn. 84 ff.). Unbeschadet dessen ist ein Nachschieben zusätzlicher Ermessenserwägungen auch materiell-rechtlich unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (vgl. Schübel-Pfister in Eyermann, a.a.O., § 114 Rn. 88 ff.). Dass vorliegend diese Voraussetzungen nicht erfüllt seien, legt die Beschwerde nicht dar.

57

bb) Jedenfalls unter Berücksichtigung der ergänzenden Ermessensbegründung im Schreiben vom 28. September 2023 sind gemessen am Vorbringen in der Beschwerdebegründung keine Ermessensfehler erkennbar, die zur Rechtswidrigkeit des Bescheids führten. Entgegen dem Vorbringen der Antragstellerin leidet der ursprüngliche Bescheid vom 26. Juni 2023 – wie bereits näher dargelegt wurde – nicht unter einem vollständigen Ermessensausfall. Soweit die Antragstellerin rügt, der Antragsgegner habe bestimmte Aspekte im Rahmen seiner Ermessenserwägungen nicht berücksichtigt, sind diese – soweit erforderlich – jedenfalls durch die ergänzenden Ermessenserwägungen mit Schreiben vom 28. September 2023

ausreichend in die Ermessensbegründung einbezogen worden. Dies betrifft insbesondere die Aspekte, inwiefern davon auszugehen ist, dass das Saatgut noch nicht vollständig verbraucht ist, die Informations- und Mitteilungspflicht zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist, es mildere Mittel gibt und vor allem auch, welche Interessen der Antragstellerin (Auswirkungen auf den Geschäftsbetrieb) gegen die angeordneten Maßnahmen streiten. Dabei hat der Antragsgegner keinerlei sachfremde Erwägungen angestellt. Insbesondere ist es nicht zu beanstanden, dass er der Unterbindung bzw. Folgenbeseitigung von Verstößen gegen das Saatgutverkehrsrecht und damit dem Schutz des Saatgutverbrauchers vor minderwertigem Saatgut einen höheren Stellenwert eingeräumt hat, als den Betriebsinteressen der Antragstellerin. Soweit die Antragstellerin letztlich vielfach meint, es wäre zweckmäßiger gewesen, das Ermessen auf andere Weise auszuüben, etwa hinsichtlich ihrer geschäftlichen Interessen, kommt es hierauf für die Frage der Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung des Antragsgegners nicht an.

58

4. Da ausgehend vom Prüfungsmaßstab des Beschwerdeverfahrens (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO) nach alledem festzustellen ist, dass die Anfechtungsklage der Antragstellerin gegen die in Nummer 3 des Bescheids vom 26. Juni 2023 angeordnete Informations- und Mitteilungspflicht bei summarischer Prüfung voraussichtlich ohne Erfolg bleiben wird, muss deren Aussetzungsinteresse hinter dem Vollziehungsinteresse des Antragsgegners zurücktreten.

59

Auch die Interessenabwägung im Übrigen führt zu keinem anderen Ergebnis: Die von der Antragstellerin hinsichtlich der Interessenabwägung angeführten Gesichtspunkte – Gefährdung von Arbeitsplätze, Erstreckung der Maßnahmen auf alle Partien bzw. Anerkennungsnummern, Verbrauch des gesamten Saatguts bzw. lediglich geringe Restmengen, Gefahr der Strafverfolgung, Schutz des Geschäftsbetriebs, Datenschutz, Schutz der Existenzgrundlage der Arbeitnehmer, usw. – führen – wie oben ausgeführt – nicht zur Rechtswidrigkeit der Informations- und Mitteilungspflicht, insbesondere auch nicht dazu, dass der Bescheid als unverhältnismäßig oder ermessensfehlerhaft anzusehen wäre. Auch im Rahmen der Interessenabwägung können diese Gesichtspunkte zu keinem anderen Ergebnis führen.

60

5. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

61

Die Festsetzung des Streitwerts für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

62

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).