

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes – Drucksache 19/26102 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 beschlossen, zu dem Gesetz gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf insgesamt

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung den Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (kurz UTP-Richtlinie) zügig vorgelegt hat. Von der Erweiterung des bisherigen Agrarmarktstrukturgesetzes zum Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz) erwartet er eine deutliche Verbesserung des Schutzes der Primärerzeuger vor unlauteren Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette.
2. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung bei der Umsetzung der UTP-Richtlinie in einem ersten Schritt bereits zwei der sogenannten grauen Praktiken zu verbindlichen Verboten erklären will. Er sieht jedoch die Gefahr, dass weitere sachlich kaum erklärbare Handelspraktiken, die bislang im Gesetzesentwurf nur bei fehlender Vereinbarung verboten sind (graue Handelspraktiken), aufgrund einer überlegenen Verhandlungsposition der Käuferseite weiterhin mit den Lieferanten vertraglich vereinbart werden. Er ist daher der Auffassung, dass faire Handelsbeziehungen in der Lebensmittelkette nur sichergestellt werden können, wenn auch die übrigen grauen Handelspraktiken grundsätzlich nicht erlaubt sind. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, alle „grauen Handelspraktiken“ im Gesetz zu verbindlichen Verboten zu erklären.
3. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in Anbetracht der Befürchtung von Ausweichbewegungen bzw. noch nicht beschriebenen unlauteren Handelspraktiken ferner auf, eine offene Generalklausel zur Erfassung weiterer Formen unlauterer Handelspraktiken in das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz aufzunehmen. Die Einführung einer normativ eingefassten Generalklausel, welche jede Form unlauterer Geschäftspraktiken verbietet, erachtet er als notwendig, um flexibel auf nicht gerechtfertigte Handelspraktiken der Käufer in der Lebensmittellieferkette zu reagieren und auch neuartige Handelspraktiken als unlauter einzustufen und so abstellen zu können.

4. Darüber hinaus hält der Bundesrat weitere Maßnahmen für erforderlich, um die Preisfairness in der Wertschöpfungskette zu verbessern. Gerade im Fleischbereich zeigt sich, dass die auf Niedrigpreise und Lockangebote abstellende Werbung des Lebensmitteleinzelhandels äußerst kritisch zu bewerten ist. Derartige Preise spiegeln den Wert der Tiere und die notwendige Arbeit bis zum Fleischerzeugnis nur unzureichend wider. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die auf Niedrigpreise abgestellte Werbung für Fleisch und Fleischerzeugnisse zu verbieten. Dabei soll die Bewerbung qualitativer Eigenschaften weiterhin ermöglicht und im Interesse der Erkennbarkeit für den Verbraucher gestärkt werden.
5. Der Bundesrat betont zudem die Notwendigkeit, die Verteilungsmechanismen der Gesamtwertschöpfung an die Teilnehmer in der Wertschöpfungskette fairer zu gestalten. Er fordert deshalb die Bundesregierung auf, die Umsetzung der UTP-Richtlinie gleichzeitig auch hierfür zu nutzen. Dabei soll ein allgemeines Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette als Beispiel für eine entsprechende Rechtsetzung weiterverfolgt und auf seine praktische Umsetzung geprüft werden.
6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, insbesondere den Aspekt der Größe der Unternehmen, die unter die Schutzwirkung des Gesetzes fallen, erneut zu überprüfen. Mit der aktuellen Begrenzung auf einen Jahresumsatz auf 350 Mio.€ können große Teile der Verarbeitungsunternehmen nicht von der Schutzwirkung des Gesetzes profitieren und sind nach wie vor gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel in einer deutlich unterlegenen Verhandlungsposition.
7. Der Bundesrat betont zudem die dringende Notwendigkeit, die Wirksamkeit der Regelungen im Wettbewerbsrecht einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und dabei alle Möglichkeiten im Kartellrecht auszuloten, die dazu beitragen, die Verhandlungspositionen der Handelspartner auf ein ausgewogenes Niveau zu bringen.
8. Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob im Teil 3 Kapitel 1 Abschnitt 1 – Unlautere Handelspraktiken –, eine Schutzbedürftigkeit des Lieferanten besteht, die die Aufnahme einer Beweislastumkehr rechtfertigen würde.
9. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, landwirtschaftliche Primärerzeuger und Lieferanten vor unlauteren Handelspraktiken zu schützen. Der Bundesrat ist jedoch der Ansicht, dass zur Stärkung der Position von Erzeugerinnen und Erzeugern in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette weitergehende rechtliche Regelungen erforderlich sind.
10. Der Bundesrat hält es für erforderlich, die Liste der unlauteren Handelspraktiken zu erweitern, um freiwillige bzw. einseitige Auflagen, die auf einer Ausnutzung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen Käufern und Lieferanten beruhen, zu verbieten.
11. Der Bundesrat hält es für erforderlich, den Geltungsbereich im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu erweitern, um Verarbeitungsunternehmen als Hauptabnehmer von Primärprodukten für die Gestaltung fairer Lieferbeziehungen stärker in die Pflicht zu nehmen.
12. Zu Artikel 1 Nummer 16 (§ 23,
§ 26 Absatz 2 Satz 1, 2, 3, 4 und 5 sowie
Absatz 3,
§ 30 Absatz 1,
§ 34 Nummer 3,
§ 35 Satz 2,
§ 46 Absatz 2 Satz 1 und 2 AgrarMSG)

Artikel 1 Nummer 16 ist wie folgt zu ändern:

- a) In § 23 sind die Wörter „des Bundeskartellamts“ durch die Wörter „die Kartellbehörden“ zu ersetzen.
- b) § 26 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aaa) In Satz 1, 2, 3 und 4 sind jeweils die Wörter „dem Bundeskartellamt“ durch die Wörter „der zuständigen Kartellbehörde“ zu ersetzen.
 - bbb) In Satz 5 sind die Wörter „dem Bundeskartellamt“ durch die Wörter „der zuständigen Kartellbehörde“ und die Wörter „das Bundeskartellamt“ durch die Wörter „die zuständige Kartellbehörde“ zu ersetzen.

- bb) In Absatz 3 sind die Wörter „des Bundeskartellamts“ durch die Wörter „der Kartellbehörden“ zu ersetzen.
- c) In § 30 Absatz 1 sind die Wörter „des Bundeskartellamts“ durch die Wörter „der zuständigen Kartellbehörde“ zu ersetzen.
- d) In § 34 Nummer 3 sind die Wörter „das Bundeskartellamt“ durch die Wörter „die zuständige Kartellbehörde“ zu ersetzen.
- e) In § 35 Satz 2 sind die Wörter „das Bundeskartellamt“ durch die Wörter „die zuständige Kartellbehörde“ zu ersetzen.
- f) § 46 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) In Satz 1 sind die Wörter „das Bundeskartellamt“ durch die Wörter „die zuständige Kartellbehörde“ zu ersetzen.
 - bb) In Satz 2 sind die Wörter „des Bundeskartellamts“ durch die Wörter „der zuständigen Kartellbehörde“ zu ersetzen.

Begründung:

Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sind die Zuständigkeiten der Kartellbehörden in den §§ 48 ff. GWB geregelt. Kartellbehörden sind demnach das Bundeskartellamt und die nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden.

Da auch regionale Märkte für Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse, die nicht über das Gebiet eines Landes hinausreichen, betroffen sein können und somit die Zuständigkeit der nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden gegeben sein könnte, sollte nicht von vornherein alleinig von der Zuständigkeit des Bundeskartellamtes ausgegangen werden. Um Überschneidungen in den Entscheidungen mit den Kartellbehörden zu vermeiden und eine kohärente Rechtsanwendung zu gewährleisten, sollten die Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf entsprechend angepasst werden.

Die Begrifflichkeit „Bundeskartellamt“ und „zuständige Kartellbehörde“ ist in der Begründung des Regierungsentwurfs durchgehend anzupassen.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 2 (Artikel 1 (§ 19 AgrarOLkG):

Die Bundesregierung lehnt diese Änderung ab, weil sie die ihr zugrundeliegende Einschätzung nicht teilt.

Zu Ziffer 3:

Die Bundesregierung lehnt diese Forderung ab. Mit der Aufnahme einer offenen Generalklausel würde systematisch ein anderer Weg eingeschlagen, als die Richtlinie 2019/633 ihn vorsieht.

Zu Ziffer 4:

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Umsetzung eines solchen Verbots rechtssystematisch nicht in das Agrarmarktstrukturgesetz gehören würde. Die Bundesregierung prüft, ob ein Preiswerbeverbot für Fleisch rechtlich zulässig ist.

Zu Ziffer 5:

Die Bundesregierung teilt das Anliegen, die Position der Erzeuger in der Wertschöpfungskette zu stärken. Sie wird alle Vorschläge hierzu unter rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten prüfen.

Zu Ziffer 6:

Die Bundesregierung hat diesen Aspekt bei der Erstellung des Gesetzentwurfs intensiv geprüft und kommt zu einem anderen Ergebnis.

Zu Ziffer 7:

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Notwendigkeit eines wirksamen Wettbewerbsrechts und sieht dies als ihre laufende Aufgabe. Sie weist in diesem Zusammenhang aber darauf hin, dass schon nach derzeitiger Rechtslage vielfältige und wirksame Möglichkeiten zum Schutz und zur Stärkung der Verhandlungsposition auf Erzeugerseite bestehen.

Zu Ziffer 8:

Die Bundesregierung hat sich bereits mit der Frage der Beweislastumkehr auseinandergesetzt. Es ist zum einen darauf zu verweisen, dass im Verwaltungsverfahren der Amtsermittlungsgrundsatz gilt, der Lieferant also nicht mit der Beweisführungslast belastet ist. Zum anderen ist in Erinnerung zu rufen, dass nach dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit das Aufklärungsrisiko bei einem belastenden Eingriff grundsätzlich beim Staat liegt. Dieser Grundsatz gilt im Bußgeldverfahren strikt: Wie im Strafrecht gilt die Unschuldsvermutung. Das bedeutet, dass die Beweispflicht im Bußgeldverfahren bei der Behörde verbleiben muss.

Zu Ziffer 9:

Die Bundesregierung sieht nach zwei Jahren praktischen Erfahrung eine Evaluierung der Regelungen auf nationaler Ebene vor, um u. a. zu überprüfen, ob die bestehenden Regelungen für die bezweckte Schutzwirkung zu Gunsten von Erzeugerinnen und Erzeugern oder anderen Lieferantinnen und Lieferanten ausreichend sind oder ob Nachbesserungen erforderlich sind.

Zu Ziffer 10:

Aus Sicht der Bundesregierung reicht das in § 15 AgrarOLkG-E enthaltene Verbot einseitiger Vertragsänderungen aus, um einseitige Auflagen durch den Käufer zu verhindern.

Zu Ziffer 11:

Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit, den Anwendungsbereich des Gesetzes auf Verarbeitungsunternehmen zu erweitern. Der Begriff des „Lieferanten“ und der Begriff des „Käufers“ erfassen Verarbeitungsunternehmen gleichermaßen.

Zu Ziffer 12:

Die Bundesregierung lehnt diese Forderung ab. Fokussierung auf eine Behörde ist aus verfahrensökonomischen Gründen geboten. Die meisten in Frage stehenden Handelspraktiken dürften bundesweit oder jedenfalls länderübergreifend verbreitet sein. Eine parallele Zuständigkeit mehrerer Landeskartellbehörden würde das Verfahren verzögern und Ineffizienzen schaffen.

