

29.01.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

AV - Wi

zu **Punkt ...** der 1000. Sitzung des Bundesrates am 12. Februar 2021

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes

Der **federführende Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)**
und der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf insgesamtAV
Wi

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.

- AV 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.
- AV 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.
- AV 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.

- AV
bei
Annahme
entfällt
Ziffer 6
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.*
- Wi
entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 5
6. Der Bundesrat betont zudem die Notwendigkeit, die Verteilungsmechanismen der Gesamtwertschöpfung an die Teilnehmer in der Wertschöpfungskette fairer zu gestalten. Er fordert deshalb, die Umsetzung der UTP-Richtlinie gleichzeitig auch hierfür zu nutzen. Dabei **sollen** ein allgemeines Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette als Beispiel für eine entsprechende Rechtsetzung weiterverfolgt und auf **ihre** praktische Umsetzung geprüft werden.*
- AV
7. 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.

* Die Ziffern 5 und 6 unterscheiden sich lediglich durch die Wörter im Fettdruck.

- AV
Wi
8. 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.
- AV
9. 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.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

AV Zu Ziffern 1 bis 5 und 7 bis 9:

Die heimische Landwirtschaft sieht sich anhaltend schwierigen Bedingungen ausgesetzt. Sie steht durch oftmals niedrige Preise für ihre Erzeugnisse sowohl wirtschaftlich als auch durch steigende Ansprüche (Tierwohl, Nachhaltigkeit etc.) gesellschaftlich unter Druck. Als Primärerzeuger und Rohstofflieferant steht sie am Beginn der Wertschöpfungskette der beträchtlichen Einkaufsmacht des Lebensmitteleinzelhandels am Ende der Kette gegenüber.

Im Hinblick auf die Verhandlungsstärke des Lebensmittelhandels gegenüber den Produzenten von Lebensmittelerzeugnissen werden diese die Vereinbarung unlauterer Handelspraktiken im Zweifel immer durchsetzen können, da die Lieferanten aufgrund fehlender hinreichender alternativer Absatzmöglichkeiten nicht in der Lage sind, ihre Produkte anderweitig zu verkaufen. Dem soll durch eine überschießende Umsetzung der UTP-Richtlinie begegnet werden, bei der die sogenannten grauen Praktiken vollständig in Verbote überführt werden und bei der mit einer Generalklausel auch auf neuartige, derzeit noch nicht vergewärtigte unlautere Handelspraktiken reagiert werden kann.

Der Lebensmitteleinzelhandel setzt Fleisch und Fleischwaren gezielt als Lockangebote ein. Von der Mischkalkulation profitiert die Wertschöpfungskette „Fleisch“ allenfalls der Menge nach, nicht aber von den Gesamterlösen, die der Lebensmitteleinzelhandel durch die billige Abgabe von Fleisch realisiert. Der Lebensmitteleinzelhandel hat daher nur einen geringen Anreiz, von aggressiver Preispolitik auf Qualitätswettbewerb umzustellen. Folglich hat der Handel auch

...

keinen besonderen Anreiz, die qualitativen Eigenschaften von Fleisch und Fleischwaren zu bewerben und dem Verbraucher am „Point-of-Sale“ hinreichende Informationen hierüber zur Verfügung zu stellen.

Eine kritische Masse an Verbrauchern wiederum signalisiert die Bereitschaft, für Fleisch deutlich mehr Geld zu zahlen, sofern dies Qualitätskriterien (insbesondere Tierwohl) entspricht und für den Verbraucher auch erkennbar ist.

Ziel muss es daher sein, dieses Potential der Verbraucher nutzbar zu machen, um die Gesamteinnahmen der Wertschöpfungskette zu erhöhen. Die Umstellung von aggressivem Preiswettbewerb zu Qualitätswettbewerb kann durch ein Preiswerbeverbot erreicht werden. Dies führt zur Erhöhung der Differenzierungsmöglichkeiten und Margenpotentialen in der gesamten Wertschöpfungskette und kann so für eine bessere Einkommenssituation in der Landwirtschaft sorgen, die finanziellen Spielraum für die Umsetzung höherer Standards bei Tier-, Umwelt- und Gesundheitsschutz ermöglicht. Faire Preise für qualitativ hochwertige Lebensmittel sind der Dreh- und Angelpunkt für eine faire Lebensmittelkette.

Die Corona-Krise hat gezeigt, dass der Preisdruck, z.B. im Fleischmarkt, von der Theke bis zurück in den Stall enorme negative Auswirkungen für Mensch und Tier hat. Der Druck der Preispolitik des Lebensmitteleinzelhandels setzt sich bis zu den Landwirten fort, denen ohne ausreichende Einnahmen die Ausrichtung ihrer landwirtschaftlichen Betriebe auf zukunftssichere Systeme nicht möglich ist. Deshalb muss die gesamte Kette in den Blick genommen und umgesteuert werden. Um eine gleichmäßigere Verteilung der Mehreinnahmen entlang der Wertschöpfungskette zu erreichen, sollte ein Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten in Blick genommen werden. Ein derartiges Modell zur Preisbildung wird in Spanien bereits angewendet. Auch in Frankreich wurden preisregulierende Vorschriften eingeführt. Das Ziel ist letztlich, eine bessere Entlohnung für Produzenten und Landwirte zu gewährleisten.

Die derzeitige Umsatzgrenze von 350 Mio. € trägt nicht ausreichend den aktuellen Strukturen in der Lebensmittelverarbeitung Rechnung. Gerade viele genossenschaftlich organisierte Unternehmen liegen deutlich über dieser Grenze und könnten somit nicht von der Schutzwirkung des Gesetzes profitieren und gegenüber dem stark konzentrierten Lebensmittelhandel auf Augenhöhe auftreten.

Das Wettbewerbs-, speziell das Kartellrecht hat sich in der Vergangenheit allzu oft als stumpfes Schwert erwiesen. Das Ungleichgewicht der Machtverhältnisse in der Lebensmittelversorgungskette kann und sollte daher durch eine Weiterentwicklung des bestehenden Kartellrechts reduziert werden, indem gerade die Erzeuger- und die Verarbeitungsebenen stärker unter Schutz gestellt oder ihnen weitere Sonderrechte eingeräumt werden.

Sofern nicht anders geregelt gilt der allgemeine Grundsatz der Beweislast. Diese Grundregel besagt, dass jede Partei die Tatsachen beweisen muss, die ihr zu Gute kommen bzw. für sie günstig sind (z.B. der Lieferant einen Zahlungsanspruch gegenüber dem Käufer).

Die Schutzbedürftigkeit des Lieferanten sollte bezüglich der Beweislast hinsichtlich Teil 3 Kapitel 1 Abschnitt 1 überprüft werden. So würde eine Umkehr

...

der Beweislast dazu führen, dass der Käufer, sofern er wegen unlauteren Handelspraktiken vom Lieferanten beschuldigt wird, das Gegenteil beweisen muss.

Wi

Zu Ziffer 1:

Der Gesetzentwurf dient der Schaffung von Mindestschutzstandards zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken. Die Primärerzeuger von Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelerzeugnissen sehen ihre wirtschaftliche Situation in den vergangenen Jahren als zunehmend verschlechtert. Gründe sind in ihrer schwierigen Verhandlungsposition in der Wertschöpfungskette für Lebensmittelerzeugnisse bei gleichzeitig steigenden Kosten durch Anforderungen des Tierwohls und der Nachhaltigkeit zu suchen und zu finden.

Der Anteil der Primärerzeuger an den Erlösen in der Wertschöpfungskette ist in der Vergangenheit ständig gefallen, dies zieht sich wie ein roter Faden durch die verschiedenen Produktbereiche (Fleisch, Milch etc.). Ein zentrales Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik der EU besteht darin, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten (Artikel 39 AEUV).

Die Tatbestände des vorgelegten Gesetzentwurfs bezwecken ausschließlich, die ökonomische Rendite auf dem Beschaffungsmarkt zugunsten der Lieferanten und Primärerzeuger umzuverteilen.

Zu Ziffer 6:

Ein Verbot, Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse unter den typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette zu verkaufen, ist ein geeignetes Mittel, um die Abwärtsspirale der Preisbildung für landwirtschaftliche Erzeugnisse zu Lasten der Primärerzeuger zu unterbinden.

Faire Preise für qualitativ hochwertige Lebensmittel sind der Dreh- und Angelpunkt für eine faire ökonomische Rendite in der Lebensmittelkette. Die Primärerzeuger brauchen eine angemessene Entlohnung, die finanzielle Spielräume ermöglicht, um ihre Betriebe auf zukunftssichere Systeme ausrichten zu können.

Durch das Verbot zum Verkauf von Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnissen unter den typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette, können die Primärerzeuger und die Unternehmen in der weiteren Lebensmittelkette qualitativ hochwertige Produkte für die Einwohnerinnen und Einwohner unter Einhaltung hoher Standards erzeugen, weiterverarbeiten und verkaufen.

Zu Ziffer 8:

Das Wettbewerbsrecht wurde mit der jüngsten Novelle im Hinblick auf die Digitalisierung weiterentwickelt. Auch wenn die Digitalisierung zukünftig eine wichtige Rolle im Wirtschaftsleben einnehmen wird, darf der analoge Handel nicht ins Hintertreffen geraten.

Die Primärerzeuger für Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse sind fast ausschließlich den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zuzuord-

...

nen. Wobei sie nach der Empfehlung 2003/361/EG der EU-Kommission überwiegend den Kleinstunternehmen (bis zu 9 Mitarbeiter), selten den kleinen Unternehmen (bis zu 49 Mitarbeiter) und kaum den mittleren (bis zu 249 Mitarbeiter) oder großen Unternehmen zuzuordnen sind. Aufgrund der Unternehmensstruktur haben die Primärerzeuger naturgemäß eine schwache Verhandlungsposition gegenüber den weiterverarbeitenden Unternehmen.

Zum Ausgleich des Ungleichgewichts der Machtverhältnisse der Marktteilnehmer sollte daher die Weiterentwicklung des bestehenden Kartellrechts erfolgen.

Zwar sieht das Wettbewerbsrecht bereits ein Verbot unbilliger Behinderung zwischen Wettbewerbern, also Unternehmen auf der gleichen Stufe der Wertschöpfungskette, in § 20 Absatz 3 GWB vor, hier wird sogar das Anbieten von Lebensmitteln unter Einstandspreis als Regelbeispiel genannt, jedoch gilt es eben nicht für die Preisgestaltung im vertikalen Verhältnis zwischen Lieferanten und Käufern.

In § 20 Absatz 1 Satz 2 GWB ist eine Regelung für vertikale Handelsverhältnisse enthalten, die jedoch lediglich auf regelmäßige besondere Vergünstigungen durch Anbieter abstellt, sofern gleichartige Nachfrager diese nicht erhalten. Da die Marktverhältnisse der 1. Verarbeitungsebene nach den Primärerzeugern sehr homogen sind und die Preisgestaltung relativ offen erfolgt, werden allen Nachfragern gleichartige regelmäßige besondere Vergünstigungen gewährt und der § 20 Absatz 1 GWB läuft hier ins Leere.

Der Handel mit Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnissen, insbesondere durch die Primärerzeuger findet aufgrund der erforderlichen kurzen Lieferwege überwiegend auf regionalen Märkten statt, die häufig nicht über das Gebiet eines Landes hinausreichen. Folglich fällt die kartellrechtliche Zuständigkeit ebenso häufig auf die nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden (Kartellbehörden).

Daher ist eine Weiterentwicklung des § 20 Absatz 1 GWB und eine Stärkung der nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden (Kartellbehörden) erforderlich und konsequent.

- AV 10. 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.

...

- AV 11. 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.
- AV 12. 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.
- AV 13. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren Regelungen zu treffen, um die nachträgliche Festsetzung von Auszahlungspreisen, insbesondere im Bereich Milch, zu verbieten, Ausnahmeregelungen für Genossenschaften zu streichen und eine verpflichtende Mengenreduzierung (Artikel 148 GMO) einzuführen.
- AV 14. Der Bundesrat hält es für erforderlich, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Regelung aufzunehmen, mit der eine Preisbeobachtungs- und Beschwerdestelle eingeführt wird. Diese soll die Markttransparenz erhöhen und zu einer besseren Verteilung der Wertschöpfung entlang der Versorgungskette beitragen.

...

- AV 15. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwiefern im Geltungsbereich des Gesetzes ein Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unter dem Erzeugerpreis erlassen werden kann.

Begründung zu Ziffern 10 bis 15 (nur gegenüber dem Plenum):

Die Wertschöpfung entlang der Lebensmittelversorgungskette ist in Deutschland ungleich zu Gunsten von Lebensmitteleinzelhandel und Verarbeitungsunternehmen und zu Lasten von Erzeugerinnen und Erzeugern verteilt. Die Folge sind unfaire Wettbewerbsbedingungen und unlautere Handelspraktiken, die unter anderem dazu geführt haben, dass die Erlöse für landwirtschaftliche Produkte die Produktionskosten kaum über- und teils sogar noch unterschreiten.

Ein Gesetz, das die Marktposition der Landwirte nachhaltig und dauerhaft stärken soll, muss darauf ausgelegt sein, unfaire Praktiken entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette ohne Ausnahmen zu verbieten sowie eine angemessene Honorierung oberhalb der Erzeugerkosten sicherzustellen.

Das betrifft nicht nur den Lebensmitteleinzelhandel (LEH), sondern auch die Geschäftsbeziehungen von Lieferanten zu Verarbeitungsunternehmen wie Molkereien, Schlachthöfe oder Mühlen, die Hauptabnehmer für landwirtschaftliche Produkte sind und damit eine Schlüsselrolle in der Preisgestaltung einnehmen. Auch ihnen gegenüber muss die Verhandlungsposition der Primärerzeuger gestärkt werden.

- Wi 16. 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.