

Stellungnahme
zum

„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes“

Schnittstellen koppeln, Wettbewerb und Parität schaffen, Verbraucher einbeziehen

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 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 den „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes“ erarbeitet. **Die Familienbetriebe Land und Forst begrüßen ausdrücklich die Anstrengungen zur Herstellung einer ausgewogeneren Verhandlungs- und Vertragssituation zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern und dem Handel.**

Zugleich sehen wir die Chance, das Vorhaben nicht nur für die Umsetzung europäischen Richtlinienrechts zu nutzen. Vielmehr bietet es die umfassendere **Gelegenheit einer besseren Verzahnung von Landwirtschaft mit den gesellschaftlichen Erwartungen an landwirtschaftliche Produktion durch Schnittstellenkoppelung, Herstellung von Wettbewerb und Verhandlungspartität unter den Beteiligten sowie vor allem durch eine Einbeziehung des Verbrauchers.** Der bislang vorgelegte Entwurf nur zur Herstellung von Verhandlungspartität zwischen Erzeugern und Handel greift insoweit noch zu kurz und bedarf der Weiterentwicklung.

Im Einzelnen:

1. Landwirtschaftspolitik, Lebensmittelpolitik und Verbraucherpolitik zusammenführen

Landwirtschaftspolitik endet nicht mit der Gestaltung der landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, sondern muss die weiteren Verarbeitungsstufen und den Handel mit in den Blick nehmen. Maßgebliches politisches Gestaltungsinstrument für die Steuerung landwirtschaftlicher Produktionsbedingungen ist bislang wesentlich die europäische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), die Beihilfen mit Forderungen an hohe Umweltstandards verbindet (Cross Compliance). Rechts- und wirtschaftspolitisch problematisch setzt die nationale Politik daneben zunehmend Ordnungsrecht ein, um auf die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen Einfluss zu nehmen. Ein aktuelles Beispiel ist der seitens des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt“. Das Ziel eines europäischen Binnenmarktes mit gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen (European level playing field) wird auf diese Weise ausgehöhlt.

Viel zu oft gerät durch die Ausklammerung des Marktes, von Verarbeitung, Handel und Konsum, die enge Verbindung von landwirtschaftlichen Produktionsverhältnissen, Gewerbe und Verbrauch aus dem Blickfeld. In der Landwirtschaft auflaufende externe Kosten (Umweltschäden) werden einseitig der Landwirtschaft zur Last gelegt und über Ordnungsrecht auf der landwirtschaftlichen Produktionsebene adressiert, statt sie konsequent entlang der gesamten Verarbeitungs- und Handelskette bis hin zum Verbraucher zu verteilen.

Für uns ist klar: Eine andere Landwirtschaft, die heutigen gesellschaftlichen Anforderungen genügt, wird sich in einer schrumpfenden EU nicht allein über die Mittel der GAP finanzieren

und nicht ohne erhebliche Konflikte über das Ordnungsrecht bei den betroffenen Landwirten erzwingen lassen, sondern muss wesentlich marktgesteuert durch Sicherstellung einer marktgemäßen, wettbewerblichen und transparenten Preisbildung für Lebensmittel erfolgen. Aus diesem Grund fordern wir im Grundsatz ein neues landwirtschaftspolitisches Denken, nämlich vom „Acker bis zum Teller“, d.h. konkret eine aktive land- und lebensmittelwirtschaftliche Marktgestaltung für landwirtschaftliche Produkte zur Verzahnung von Landwirtschaft und Verbrauchererwartungen.

2. Kartellähnliche Struktur des Lebensmittelhandels angehen, statt nur Symptome kartellbedingter Verhandlungsungleichgewichte abzumildern

Ein wesentliches Hindernis auf dem Weg gleichermaßen zur besseren ökonomischen Verbindung von landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und gesellschaftlichen Erwartungen wie auch zur Herstellung von Wettbewerb im Lebensmittelhandel als Voraussetzung einer marktwirtschaftlichen Preisbildung ist ein funktionierendes Kartellrecht mit funktionsfähiger behördlicher Überwachung. Nach einer Untersuchung des Bundeskartellamts aus dem Jahr 2014 teilten sich zu diesem Zeitpunkt lediglich vier Händler 85 Prozent des Lebensmittelmarktes. Eine solche Marktstruktur verhindert im Grundsatz faire Verhandlungen zwischen einer Vielzahl austauschbarer Lieferanten gegenüber vier alternativlosen Abnehmern. Niedrige Preise für die Erzeugerseite sind so zementiert.

Wir fordern darum, über die Unberührtheitsregelung des § 21 des vorgelegten Entwurfs hinaus, eine Weiterentwicklung des geltenden allgemeinen Wettbewerbsrechts hin zu einer wirksamen Ordnung des Lebensmittelmarktes im originären Zuständigkeitsbereich des Bundeskartellamts, zumindest aber eine Ergänzung des Entwurfs um Regelungen zur Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs im Lebensmittelhandel. Wettbewerb im Handel ist die Voraussetzung für eine Übersetzung von Verbrauchererwartungen an die Landwirtschaft in Lebensmittelerzeugnisse und Grundlage von Verhandlungsparität.

3. Sittenwidrige Handelspraktiken konsequent verbieten und sanktionieren

Soweit verbleibende Ungleichgewichte zwischen Erzeugern und Handel fortbestehen, ist **Verhandlungsparität durch konsequente Verbote unfaire Verhandlungspraktiken und einseitig belastender Vertragsgestaltungen herzustellen.**

3.1 Zu den §§ 12-15 Entwurf: Verbotene Regelungen

Aus diesem Grund unterstützen wir inhaltlich die wichtigen Regelungen der §§ 12 bis 15 des Entwurfs, die es Käufern künftig verbieten, gegenüber Lieferanten:

- Rechte zur kurzfristigen Beendigung von Verträgen über verderbliche Waren durchzusetzen;
- Rechte zur einseitigen Vertragsänderung durchzusetzen;
- Rechte zur einseitigen Kostenübernahmen durch den Lieferanten durchzusetzen.

Allerdings fordern wir, für alle vorgenannten Konstellationen die irreführende Terminologie eines Verbots von „Vereinbarungen“ aus dem Entwurf zu streichen. In keiner dieser Situationen geht es um „Vereinbarungen“, denen rechtstechnisch frei gebildete Willenserklärungen

von Vertragspartnern zugrunde liegen müssen. Vielmehr ist auch sprachlich klarzustellen, dass es sich um einseitig aus einer Position kartellähnlicher Marktmacht erzwungene Regelungen handelt. Richtig ist davon zu sprechen, dass Klauseln verboten werden, „in denen ein Käufer für sich beansprucht, Verträge über verderbliche Waren kurzfristig beenden, einseitige Vertragsänderungen verlangen oder Kostenübernahmen durchsetzen zu können“.

3.2 Zu § 17: Unlautere Handelspraktiken

Die Übernahmen der sogenannten „grauen Liste“ entsprechend der europarechtlichen Mindestvorgabe ist in dieser Pauschalität in das deutsche Recht nicht möglich. Das deutsche Recht kennt die Rechtsfigur einer „klaren und eindeutigen Vereinbarung“ nicht, sondern unterscheidet zwischen Vereinbarungen, die frei von Willensmängeln und nicht frei von Willensmängeln zustandegekommen sind. Entscheidend für die Unterscheidung sind wesentlich die Umstände des Zustandekommens einer Vereinbarung, nicht der Inhalt, sofern dieser nicht in einem absoluten Sinne unzulässig ist.

Wir fordern darum, in § 17 das unspezifische Merkmal der „Klarheit und Eindeutigkeit“ weiter zu präzisieren.

Die Vorschrift könnte dann lauten:

*„Die folgenden Handelspraktiken sind unlauter, es sei denn, sie sind **im Einzelfall aufgrund erkennbarer besonderer Umstände klar und eindeutig** zwischen Käufer und Lieferant vereinbart worden: (...)“*

Durch eine solche abstrakte, umstandsabhängige Eingrenzung zulässiger Konstellationen würde zugleich die Rechtssicherheit erhöht und die Beweislast für das Vorliegen einer zulässigen Vereinbarung dem Käufer auferlegt.

3.3 Zu § 24: Zuständigkeit der Überwachung und Durchsetzung

Als politisch und rechtlich falsch bewerten wir die Zuständigkeitsverankerung für Überwachung und Durchsetzung bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Wie ausgeführt, und wie es sogar in der Begründung des vorgelegten Entwurfs ausführlich dargestellt wird, ist der Lebensmittelmarkt geprägt von schwerwiegenden Marktungleichgewichten. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist bereits seinem Namen nach selbst in den aufzulösenden Konflikt zwischen Landwirtschaft und Lebensmittelhandel verstrickt. Weder das BMEL noch seine angeschlossenen Behörden verfügen über das erforderliche Fachwissen oder die personellen Ressourcen, kartellgleiche Marktungleichgewichte aufzuberechnen oder mit der erforderlichen Durchsetzungsstärke die symptomatischen Auswüchse in unfairen Vertragsgestaltungen eindämmen zu können.

Richtige Behörde für diese wichtigen Aufgaben ist das Bundeskartellamt. Dort sind Fachwissen und Personalkapazitäten bereits angesiedelt oder leicht ergänzbar, um schnell und wirkungsvoll eingreifen zu können. Auch erscheint dort eine sinnvolle Weiterverwertung von aus der Überwachungstätigkeit erlangten Informationen für kartellrechtliche Anschlussermittlungen

gen gewährleistet, ohne dass diese vorab umständlich und bürokratisch zwischen unterschiedlichen Behörden ausgetauscht werden müssten. Notwendiger Behördenaustausch ist der sicherste Weg in rechtlichen Durchsetzungsausfall.

Wir fordern darum ausdrücklich, das Bundeskartellamt als alleinige zuständige Behörde für Überwachung und Durchsetzung auszuwählen.

3.4 Zu § 30: Bußgeldhöhe

Angesichts der in den Schwellenwertvorschriften des § 19 des Entwurfs angenommenen Käuferumsätze bis über 350.000.000,- Euro erscheint die in § 30 angesetzte Bußgeldhöchsthöhe von 500.000,- Euro zur Abschreckung weit unzureichend. **Ein angemessenes Höchstbußgeld muss den siebenstelligen Bereich erreichen.**

4. Verbraucher in die Pflicht nehmen: Herkunft, Produktionsbedingungen und Qualität von Lebensmitteln transparent machen

Ein funktionierender Wettbewerb im Handel sowie ein Verbot sittenwidriger Verhandlungspraktiken und Vertragsgestaltungen sind Grundlage einer besseren Koppelung von landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und Verbrauchererwartungen. Um aber an der Ladenskasse tatsächlich zwischen Produkten unterschiedlicher Herkunft, Produktionsbedingungen und Qualität entscheiden zu können, bedarf es eines transparenten und zugleich praktikablen Kennzeichnungssystems. **Wir fordern, das laufende Gesetzgebungsvorhaben erweiternd auch zu nutzen, sei es in Umfeldgesetzen- bzw. verordnungen oder in dem vorgelegten Entwurf selbst, um den Verbraucher durch transparente und für den Verbraucher auch verständliche Lebensmittelkennzeichnungen stärker für seine Kaufentscheidung und deren Wirkungen in die Pflicht zu nehmen.**

Die Familienbetriebe Land und Forst sind ein freiwilliger Zusammenschluss von Eigentümern, die mit ihren Betrieben für gut 50.000 Unternehmer, Mitarbeiter und Familienmitglieder stehen. Unsere Mitgliedsbetriebe tragen Verantwortung für rund 5 Prozent der land- und forstwirtschaftlichen Fläche in Deutschland. Sie bewirtschaften ihre Flächen nachhaltig und denken in Generationen. Unser Ziel ist es, Mehrwert für unsere Gesellschaft zu schaffen und das Bewusstsein für die Anliegen von familiengeführten land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu stärken. Der Verband setzt sich daher für den Schutz des privaten Eigentums und die Stärkung der Wirtschaftskraft im ländlichen Raum ein. Im ständigen Dialog mit Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Öffentlichkeit engagieren sich die Familienbetriebe Land und Forst für eine verantwortungsvolle und generationsgerechte Politik.

Berlin, den 11. September 2020

Kontakt:

Familienbetriebe Land und Forst
Fabian Wendenburg, Geschäftsführer
Claire Waldoff Str. 7
10117 Berlin
info@fablf.de