

Mitteilung des Senats vom 23. September 2014**Preiskampf im Lebensmittelbereich stärker bekämpfen**

Der Senat legt hiermit der Bürgerschaft (Landtag) den mit Beschluss vom 17. Juli 2014 erbetenen Bericht vor.

1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass der § 20 Absatz 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen über den 31. Dezember 2017 hinaus unbefristet Geltung erlangt.

Die Norm des § 20 Abs. 3 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) soll im System der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht (§§ 19 bis 21 GWB) lediglich eine bestimmte Form des kartellrechtlichen Missbrauchs von Marktmacht durch strategische Untereinstandspreisverkäufe von Lebensmitteln durch marktstarke Unternehmen gegenüber marktschwächeren kleineren und mittleren Unternehmen sanktionieren.

Zielrichtung dieser Norm ist, wie stets im Kartellrecht, der Schutz des Wettbewerbs und nicht in erster Linie der Schutz der Verbraucher vor minderwertigen Lebensmitteln oder einem Preisdumping im Lebensmittelbereich.

Insoweit hatte die Behörde des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, ebenso wie mehrere weitere Bundesländer, bereits vor der Einführung der entsprechenden Vorschrift (damals als § 20 Abs. 4 GWB) im Jahr 2006 darauf hingewiesen, dass das in der damaligen Gesetzesbegründung genannte Ziel der Lebensmittelsicherheit mit dieser Vorschrift nicht erreicht werden könne.

Da sich in der kartellbehördlichen Praxis bereits zu der Vorgängerregelung die geringe Relevanz der Einschlägigkeit dieser Vorschrift in ihrer Ausgestaltung als spezielle Norm der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht anhand der Fallzahlen gezeigt hatte, war zunächst im Rahmen der 8. GWB-Novelle diskutiert worden, die Regelung komplett entfallen zu lassen; im weiteren Beratungsgang wurde die jetzt im GWB angelegte Lösung beschlossen.

Damit würde im Nachgang zur 8. GWB-Novelle ab dem 1. Januar 2018 die jetzige Sonderregelung des § 20 Abs. 3 Nr. 1 GWB zum Verbot des Untereinstandspreises bei Lebensmitteln entfallen und auf die vorherige Regelung zurück geführt werden, die den gelegentlichen Untereinstandspreisverkauf bei Waren (dann inklusive Lebensmitteln) und Dienstleistungen zulässt, sodass inhaltlich keine Schlechterstellung der Betroffenen erfolgt.

Der Senat wird dennoch der Forderung entsprechen und sich auf Basis der Begründung des Antrags der Fraktion der CDU (Drs. 18/1413) auf Bundesebene dafür einsetzen, dass die Regelung in ihrem derzeitigen Wortlaut als spezielle Vorschrift unbefristet über den 31. Dezember 2017 hinaus Geltung erlangt.

2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, sicherzustellen, dass im Land Bremen regelmäßig allgemeine, anlassunabhängige Kontrollen bezüglich des Einstandspreises bei Lebensmitteln durchgeführt werden.

Im Hinblick auf das mit dem Antrag verfolgte Ziel der Erzielung einer höheren Lebensmittelsicherheit für die Verbraucher durch regelmäßige, allgemeine, anlassunabhängige Kontrollen der Einstandspreise bei den Lebensmitteleinzelhändlern ist hinsichtlich der Rechtslage Folgendes zu erläutern:

Die unter Ziffer 1 des Antrags angeführte Vorschrift des § 20 Abs. 3 GWB ist Bestandteil des Wettbewerbsrechts.

Sie soll nach ihrem Wortlaut eine unbillige Wettbewerbsbehinderung von marktstarken Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen zulasten kleiner und mittlerer Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen verhindern bzw. sanktionieren.

Das Verhältnis von Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen zu den Erzeugern sowie den Lieferanten und Abnehmern (Endverbrauchern) ist von der Vorschrift hingegen nicht erfasst. Die gesamten Vorschriften zur kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht (§§ 19 bis 21 GWB) sehen keine allgemeinen anlassunabhängigen Kontrollen vor. Anlassbezogen hat die Kartellbehörde zu prüfen, ob wegen eines Wettbewerbsverstoßes die Eröffnung eines Kartellverfahrens geboten ist.

Der Vollzug der Vorschriften der §§ 19 bis 21 GWB obliegt den Kartellbehörden des Bundes bzw. der Länder. Da die im Rahmen des § 20 Abs. 3 GWB relevanten Verhaltensweisen nach den Erfahrungen der Vergangenheit, wenn überhaupt, in der Regel eher bei überregional agierenden Lebensmittelketten auftreten, wäre in der Vielzahl der Fälle das Bundeskartellamt zuständig. Stellungnahmen der Landeskartellbehörden im Vorfeld der 8. GWB-Novelle haben gezeigt, dass in den Ländern die Vorschrift des § 20 Abs. 3 GWB in null bis zwei Fällen zum Tragen gekommen war; im Bundesland Bremen gab es dabei keinen entsprechenden Fall.

Aus dem Bereich des Senators für Gesundheit wird darauf hingewiesen, dass das europäische und nationale Lebensmittelrecht keine Korrelation zwischen Qualität und Preis kennt. Die für die Lebensmittelkontrollen zuständige Behörde hat kein Recht, Einsicht in Geschäftsunterlagen zu nehmen, um Kenntnisse über Ein- und Verkaufspreise sowie Preiskalkulationen zu erhalten, d. h. die Lebensmittelkontrollen werden seitens des Lebensmittelüberwachungs-, Tierchutz- und Veterinärdienstes des Landes Bremen vollkommen unabhängig von der Preisgestaltung durchgeführt. Die Verpflichtung des Handels, bei Abgabe an den Endverbraucher eine Grundpreisangabe auszuweisen, ist ebenfalls nicht Gegenstand der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Gleichwohl hat diese Kenntlichmachungspflicht in den letzten Jahren nach der Aufhebung standardisierter Gebindegrößen für zahlreiche Warengruppen an Bedeutung gewonnen und ist für die Verbraucher eine gute Möglichkeit, Preise in den einzelnen Produktsegmenten zu vergleichen.

Für das Stadtamt Bremen und das Bürger- und Ordnungsamt der Stadt Bremerhaven besteht im Hinblick auf die Prüfung von Einstandspreisen von Lebensmitteln keine rechtliche Grundlage. Weder das gewerberechtliche Auskunfts- und Nachschaurecht des § 29 GewO noch andere gewerberechtliche Regelungen ermächtigen zu verdachtsunabhängigen wettbewerbsrechtlichen Kontrollen von Lebensmittelunternehmen.

Generell ist noch darauf hinzuweisen, dass die geforderten regelmäßigen allgemeinen, anlassunabhängigen Kontrollen, wenn diese beispielsweise an dem in der Kleinen Anfrage der Fraktion der CDU zu Preiskontrollen bei Lebensmitteln vom 11. Februar 2014 zugrundeliegenden Maßstab ausgerichtet wären, zu einem unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand führen dürften.

Die angesprochenen Parameter zur Dokumentation des Einstandspreises (z. B. Skonti, Mengenstaffel/-rabatt, Jahresvergütungen/Boni, nachträgliche Zahlungen [z. B. für Abnahmen von Mengenkontrakten], Vermarktungsgelder, Stückprämien, Gutschriften sowie gegebenenfalls weitere Parameter wie Werbekostenzuschüsse, Verkaufsförderungsentgelte, Umsatzvergütungen, Kosten für Transport, Fracht, Versicherung, so weit diese durch den Einzelhändler zu übernehmen wären) wären im Einzelfall zu generieren und zu bewerten; zudem wäre jeweils zu berücksichtigen, ob ein Einzelhändler insoweit bestimmte berechnete Gründe für einen Verkauf unter Einstandspreis geltend machen könnte (z. B. Verkauf verderblicher Ware, vergünstigte Abgabe an soziale Einrichtungen, Veräußerung von Saisonware u. ä.).

Die Bezugnahme auf das Element des Einstandspreises kann insoweit keine valide Aussage darüber zulassen, ob die Ware im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit Bedenken aufwirft.