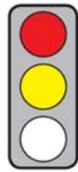


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will Marktverzerrungen bei der Lebensmittelversorgung beseitigen.

Betroffene: Landwirte, Lebensmittelproduzenten, Groß- und Einzelhändler, Börsenhändler, Verbraucher.



Pro: Einen Mehrwert liefert die EU-weite Harmonisierung der Lebensmittelstandards.

Contra: (1) Die von der Kommission beschriebene Marktverzerrung im Lebensmittelsektor ist nicht nachvollziehbar und widerspricht auch den Aussagen in den Begleitdokumenten. Die behauptete „Eskalation“ der Lebensmittelpreise bei Untätigkeit der Politik ist Alarmismus.

(2) Die EU sollte sich darauf beschränken, Behinderungen des Binnenmarktes zu beseitigen.

(3) Standardverträge beschränken den Wettbewerb und bergen die Gefahr, die Vertragsfreiheit zu beschneiden.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 591 vom 28. Oktober 2009: **Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern** und **Commission Staff Working Documents SEC(2009) 1445, SEC(2009) 1446, SEC(2009) 1447, SEC(2009) 1448, SEC(2009) 1449** und **SEC(2009) 1450** vom 28. Oktober 2009

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Lebensmittelversorgungskette umfasst Rohstoffe anbauende Betriebe, mit Rohstoffen handelnde Börsenmakler, verarbeitende Unternehmen (Erzeuger) und Lebensmitteleinzelhändler. Die einzelnen Akteure sind entweder als Großunternehmen oder als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) tätig.
- Auf die Lebensmittelversorgungskette entfallen nach Angabe der Kommission 5% der EU-Wertschöpfung und 7% der EU-Beschäftigung. 16% der Ausgaben der EU-Privathaushalte entfallen auf Lebensmittel.
- Verbesserungsbedarf sieht die Kommission im internationalen Wettbewerb. Zudem bleibt das Wachstum hinter dem der EU-Wirtschaft insgesamt zurück.
- Die Kommission kritisiert die fehlende „Widerstandsfähigkeit“ gegen stark ansteigende Rohstoffpreise („Agrarpreisschocks“). Sie hält eine „besser funktionierende“ Lebensmittelversorgungskette für „dringend“ erforderlich, um bei der wirtschaftlichen Erholung eine „Eskalation“ der Preise zu vermeiden (S. 2).
- Die Kommission plant Maßnahmen zur „Förderung der nachhaltigen marktbasierter Beziehungen“ zwischen den Akteuren der Lebensmittelversorgungskette, zur Förderung der „Integration“ der nationalen Lebensmittelmärkte in den Binnenmarkt, zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Erhöhung der Transparenz.

► Unzulängliches Funktionieren des Preissystems

- Nach Ansicht der Kommission reagierten Erzeuger und Einzelhandel auf den Verfall der Rohstoffpreise ab dem zweiten Quartal 2008 langsamer und schwächer als auf den Preisauftrieb 2007. Die Erzeugerpreise sind bis Ende 2008 weiter gestiegen. Die Verbraucherpreise fielen (relativ gering) erst ab Mai 2009.
- Die Kommission räumt ein, dass der sowieso geringe Anteil der Agrarrohstoffkosten an den Lebensmittelpreisen weiter zurückgeht. Zudem haben Erzeuger und Einzelhandel aufgrund starken Wettbewerbsdrucks den Preisanstieg der Agrarrohstoffe 2007 teilweise „absorbiert“.
- Nach Ansicht der Kommission wirkt sich die Diskrepanz in der Entwicklung der Rohstoff- und Verbraucherpreise negativ auf die Lebensmittelversorgungskette aus. Preissenkungen werden nicht an die Verbraucher weitergegeben. Zudem verzögern sich „erforderliche Anpassungsmaßnahmen“ und „Markteffizienzen“ setzen sich fort.
- Als Gründe für die Diskrepanz führt die Kommission „strukturelle Schwächen“ an, wie die Zahl der Zwischenhändler („Intermediäre“), die Wettbewerbsstruktur auf den einzelnen Stufen der Lebensmittelversorgungskette und ungleiche Machtverhältnisse bei Vertragsverhandlungen.
- Die Kommission bemängelt die großen Unterschiede bei den Preisniveaus und der Preisentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten. Als Grund nennt sie nationale Faktoren wie Unterschiede beim durchschnittlichen Haushaltseinkommen und der Mehrwertsteuer sowie unterschiedliche Geschmackspräferenzen. Aber auch Unterschiede in der Marktdynamik und im Rechtsrahmen spielen eine Rolle.

► Förderung nachhaltiger, marktbasierter Beziehungen

- Eine ungleiche Verhandlungsmacht kann zu unlauteren Handelspraktiken führen, wenn größere Akteure (z. B. große Lebensmittelproduzenten oder Einzelhändler) sie nutzen, um kleineren Akteuren (z. B. kleine landwirtschaftliche Betriebe oder kleine verarbeitende Unternehmen) die Vereinbarungen zu diktieren.
- Zu den unlauteren Handelspraktiken zählt die Kommission Zahlungsverzug, einseitige Vertragsänderungen und Vorabzahlungen als „Eintrittsgebühr“ in Vertragsverhandlungen.

- Nach Ansicht der Kommission bewirken unlautere Handelspraktiken bei kleinen Akteuren Rentabilitäts- einbußen, die Investitionen in die Produktqualität und die Innovation beschränken.
- Die Kommission bezeichnet „klassische“ Kartelle, Vertriebsvereinbarungen, Einkaufsallianzen, Produkt- koppelung und die Verwendung von Eigenmarken als potentiell wettbewerbsbeeinträchtigend.
- Nach Ansicht der Kommission muss nach Abwägung zwischen der effizienzsteigernden Wirkung be- stimmter Geschäftspraktiken und deren wettbewerbswidrigen Effekten unter Beachtung der lokalen Marktsituation im Einzelfall entschieden werden, ob eine Wettbewerbsbeschränkung vorliegt.
- Die Kommission will bis Ende 2010
 - gemeinsam mit den Mitgliedstaaten Informationen über Vertragspraktiken, vertragliche Rechte, die Rechtmäßigkeit gängiger Vertragsklauseln und bewährte Verfahren (z. B. Ombudsleute, behördliche Maßnahmen und Sammelklagen) austauschen sowie Maßnahmen und Aufklärungskampagnen zur Ein- dämmung unfairer Vertragspraktiken vornehmen;
 - zur Vermeidung unfairer Vertragspraktiken zwischen den Akteuren entlang der Lebensmittelversor- gungskette „eine Reihe von Standardverträgen“ ausarbeiten, deren Verwendung freiwillig sein soll;
 - mit den nationalen Wettbewerbsbehörden im Europäischen Wettbewerbsnetz (ECN) spezifische Prakti- ken und Märkte analysieren, um wichtige Wettbewerbsfragen „in Angriff zu nehmen“ (S. 7).
- ▶ **Erhöhung der Preistransparenz**
 - Die Kommission beklagt eine mangelnde Preistransparenz und „Vorhersehbarkeit“ entlang der Lebens- mittelversorgungskette.
 - Die Kommission hält es für „wünschenswert“, dass „Preisvergleichsdienste“ über Websites oder sogeannte Smartphones, die im Geschäft zum Einlesen und Vergleichen von Produktpreisen verwendet werden, weiterentwickelt werden. Sie will deshalb den Austausch bewährter Verfahren gewährleisten.
 - Am 28. Oktober 2009 wurde der „Harmonisierte Verbraucherpreisindex zur Überwachung der Lebensmit- telpreise“ (HVPI) veröffentlicht. Der HVPI beobachtet in allen Mitgliedstaaten
 - das Verbraucherpreisniveau für Lebensmittel und
 - die Preisentwicklung für ausgewählte Produkte wie Milch auf jeder Stufe der Kette.
 Der Index soll für eine schnellere Weitergabe von Preisänderungen bis zum Verbraucher sorgen.
 - Die Kommission hält Derivate für wichtig, um der Schwankungen der Rohstoffpreise „Herr zu werden“ (S. 8). Derivate sind finanzielle Verträge, deren Wert sich von einem Basiswert (z. B. Warenpreis) ableitet. Tritt ein vorher definiertes Ereignis ein, steht einer Vertragspartei ein Recht zum Kauf bzw. Verkauf zu.
 - Die Kommission will sicherstellen, dass die Derivate ihrem „ursprünglichen Zweck“ der Preisermittlung dienen und „exzessive Spekulation“ auf den Rohstoffmärkten vermieden wird (S. 8).
 - Die Kommission will bis Ende 2010 im Rahmen des Gesamtkonzepts für Derivate [KOM(2009) 563; vgl. [CEP-Analyse](#)] und der Überprüfung der Richtlinie über Märkte für Finanzmarktinstrumente [2004/39/EG]
 - die Berichtspflichten auf außerbörslich gehandelte Agrarrohstoff-Derivate ausdehnen;
 - „bestimmte Kategorien“ von Händlern verpflichten, Daten über die einzelnen von ihnen gehandelten Derivate („Positionsberichte“) vorzulegen.
- ▶ **Integration der Lebensmittelversorgungskette**
 - Die Kommission möchte den grenzüberschreitenden Handel fördern. Sie kritisiert deshalb Beschränkun- gen des regionalen Angebots und Behinderungen des Einkaufs von Waren in einem anderen Mitglied- staat, in dem das gleiche Produkt billiger angeboten wird („paralleler Handel“).
 - Die Kommission will zur Beseitigung von Hindernissen, die den Binnenmarkt fragmentieren,
 - bewerten, mit welchen Maßnahmen gegen eine Angebotsbeschränkung vorgegangen werden kann, und dafür Ende 2010 eine Folgenabschätzung vorlegen;
 - weiter an der Harmonisierung der Lebensmittelstandards arbeiten und den Rat und das Europäische Parlament (EP) „nachdrücklich“ auffordern, die Überarbeitung der Etikettierungsvorschriften [KOM(2008) 40; vgl. [CEP-Analyse](#)] zu verabschieden;
 - Umweltstandards und Regelungen zu Herkunftsangaben [vgl. KOM(2009) 234] überprüfen.
- ▶ **Wettbewerbsfähigkeit**
 - Die Kommission bemängelt, dass der Zuwachs an Wertschöpfung und Produktivität in der EU- Lebensmittelindustrie seit 1995 von den USA übertroffen wird und Lebensmittel aus der EU weltweit Marktanteile an Brasilien, Kanada und Australien verlieren.
 - Die Kommission will zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit
 - die Restrukturierung und Konsolidierung des Agrarsektors – vor allem durch Gründung freiwilliger Er- zeugerorganisationen – unterstützen;
 - durch die Hochrangige Expertengruppe (HLG) „Milch“ die Lage der Milchwirtschaft untersuchen lassen;
 - den „Aktionsradius“ und die Zusammensetzung der HLG zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Lebensmittelsektors ausweiten und deren Vorschlägen „Taten folgen lassen“ (S. 13).

Subsidiaritätsbegründung

Die EU-Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein. Sie betont jedoch, dass es sich im Lebensmittel- sektor zumeist um nationale oder lokale Märkte handelt.

Politischer Kontext

Das EP hat bereits 2007 die größer werdende Kluft zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreisen kritisiert (Erklärung Nr. 88/2007). Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat 2008 einen freiwilligen nationalen Verhaltenskodex für Verträge zwischen Industrie und Einzelhandel vorgeschlagen (CCMI/050). Die Kommission verfolgt seit Ende 2007 die Preisentwicklung bei Lebensmitteln [KOM(2007) 724 und SEK(2007) 1517] und hat 2008 einen Zwischenbericht veröffentlicht [KOM(2008) 821]. Das zweite Verbraucherbarometer [KOM(2009) 25; vgl. [CEP-Analyse](#)] kam zu dem Ergebnis, dass die Verbraucher mit dem Lebensmitteleinzelhandel zufrieden sind, es aber einen „relativen Mangel an Zufriedenheit“ bei der Vergleichbarkeit der Lebensmittelpreise gibt. Das deutsche Kartellamt ermittelt gegen die Fleischindustrie und die Mehlhersteller wegen illegaler Preisabsprachen und gegen einen Einzelhändler wegen Ausnutzung der Marktmacht zur Erlangung nachträglicher Lieferrabatte. Ein anderer Einzelhändler wurde wegen des dauerhaften Verkaufs von Ware unter dem Einstandspreis [Beschluss B9-77/07] und drei Kaffeeröster wegen unzulässiger Preisabsprachen bestraft.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission offenbart in der Mitteilung ein grundlegendes Unverständnis und Misstrauen gegenüber den Marktkräften. So stimmt es bedenklich, dass sie die mangelnde „Vorhersehbarkeit“ der Preisentwicklungen im Lebensmittelsektor beklagt und hieraus politische Maßnahmen ableitet, wie etwa eine staatliche Preisüberwachung. In der Marktwirtschaft ist die Entwicklung der Preise jedoch kein politisches Wunschkonzert, sondern beruht auf tatsächlichem Angebots- und Nachfrageverhalten. Preise liefern somit wichtige Informationen über tatsächliche Knappheiten, die die Marktakteure aus Eigeninteresse für Handlungen nutzen, die diese Knappheiten verringern helfen.

Es ist zudem befremdlich, dass die in der Mitteilung vorgenommene Problembeschreibung und die daraus abgeleitete Handlungsnotwendigkeit für die Politik zum Teil in Widerspruch zu Aussagen in den detaillierten Folgenabschätzungen der Kommission stehen, die offizielle Begleitdokumente zur Mitteilung sind [SEK(2009) 1445 – 1450].

In den Folgeabschätzungen stellt die Kommission etwa zu Recht fest, dass aus einem Vergleich der Rohstoff- und Lebensmittelpreisentwicklung nicht eindeutig auf „strukturelle Schwächen“ oder Marktunvollkommenheiten in der Lebensmittelversorgungskette geschlossen werden kann – nicht zuletzt, weil die Preise für viele Lebensmittel maßgeblich von Arbeits- und Energiekosten beeinflusst werden [SEK(2009) 1450, S. 5-6]. Diese eigene Erkenntnis ignoriert die Kommission in der Mitteilung.

Auch der in der Mitteilung erweckte Gesamteindruck, dass der Lebensmittelsektor in Europa *per se* ein massives Wettbewerbsproblem aufweist, das Maßnahmen jenseits der üblichen Wettbewerbsaufsicht erfordert, widerspricht den Kernaussagen einer Folgenabschätzung, die auf Ergebnissen der von der GD Wettbewerb durchgeführten Konsultationen von Marktteilnehmern (inkl. nationaler Wettbewerbsbehörden) beruht [SEK(2009) 1449]. Darin wird vielmehr ein deutlich differenzierteres Bild der einzelnen Lebensmittelsektoren in Europa gezeichnet. Der Wettbewerb unter den Einzelhändlern etwa wird – selbst von der Lebensmittelindustrie – als „heftig“ beschrieben. Dies wird als ein Grund dafür gesehen, dass die Preisentwicklung für Lebensmittel hinter der allgemeinen Preisentwicklung zurückbleibt und die Verbraucher vom Wettbewerb profitieren [SEK(2009) 1449, S. 8-9].

Es ist aus diesen Gründen nicht nachvollziehbar, warum die Kommission „dringenden“ Handlungsbedarf für die Politik zur Verbesserung der Lebensmittelversorgungskette sieht. Die von ihr in der Mitteilung behauptete „Eskalation“ der Lebensmittelpreise bei Untätigkeit der Politik ist unter Berücksichtigung der Aussagen aller Begleitdokumente vielmehr Alarmismus. Im Gegenteil: Es besteht kein Anlass, an der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit des Lebensmittelsektors in Europa zu zweifeln und politische Maßnahmen jenseits der üblichen Marktaufsicht zu ergreifen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das HVPI ist als Instrument für den Vergleich von Lebensmittelpreisen in Europa wenig aussagekräftig. Die Kommission weist selbst darauf hin, dass sich die Preise von Lebensmitteln aufgrund unterschiedlicher nationaler Präferenzen und Gegebenheiten unterscheiden. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die Kommission die Preisüberwachung nur als einen ersten Schritt betrachtet, um später bei von ihr als „zu hoch“ erachteten Preisen in die Preisgestaltung direkt zu intervenieren. Dies würde jedoch die Funktion von Preisen als Knappheitsfaktoren beeinträchtigen und so der gesamtwirtschaftlichen Effizienz schaden.

Es ist grundsätzlich nicht hoheitliche Aufgabe, die Entwicklung von Lebensmittelpreisvergleichsdiensten für den Verbraucher zu fördern oder solche Dienste gar selbst anzubieten, wie es die Kommission andeutet [SEK(2009) 1446, S. 15]. Hier ist auf privatwirtschaftliche Initiativen zu vertrauen, wie sie in manchen Mitgliedstaaten, etwa in Großbritannien, bereits existieren.

Die Sicherung des Wettbewerbs ist zweifellos eine hoheitliche Aufgabe. Die nationalen Wettbewerbsbehörden sind allerdings im Lebensmittelbereich nicht weniger streng als in anderen Sektoren. Eine enge Zusammenarbeit der nationalen Wettbewerbsbehörden ist zwar grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch sollte dies nicht dazu führen, dass die Bürokratiekosten für die Unternehmen steigen. Der von der Kommission propagierte, von ihr zu moderierende Informationsaustausch, etwa über Vertragspraktiken, lässt aber genau das erwarten.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Ökonomisch nicht nachzuvollziehen ist die Auffassung der Kommission, dass ein hinter der Gesamtwirtschaft zurückbleibendes Wachstum des Lebensmittelsektors Anlass zur Sorge gibt. Vielmehr ist ein geringeres Wachstum in diesem Sektor ein Indiz für Wohlstand: Die Ausgaben für Lebensmittel nehmen in entwickelten Volkswirtschaften in der Regel nicht in demselben Ausmaß zu wie das Einkommen der Verbraucher. Dieses wird für den Erwerb anderer Waren und Dienstleistungen verwendet und führt dort zu höherem Wachstum.

Folgen für die Standortqualität Europas

Eine unverhältnismäßige Regulierung des Lebensmittelsektors verringert sowohl die Anreize zum Markteintritt neuer Marktteure als auch die Anreize für Investitionen bestehender Marktteilnehmer.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenz der EU ergibt sich je nach Schwerpunkt der jeweiligen Maßnahme aus Art. 114 AEUV (Binnenmarkt; ex-Art. 95 EGV), Art. 169 AEUV (Verbraucherschutz; ex-Art. 153 EGV) oder Art. 192 AEUV (Umwelt; ex-Art. 175 EGV). Für Maßnahmen, die das Zivilprozessrecht betreffen, ist Art. 81 AEUV (ex-Art. 65 EGV) einschlägig, der einen „grenzüberschreitenden Bezug“ voraussetzt.

Subsidiarität

Die Kommission betont, dass es sich im Lebensmittelsektor meist um nationale und lokale Märkte handelt. Probleme dieser Märkte weisen keinen grenzüberschreitenden Bezug auf und können besser von nationalen und lokalen Behörden gelöst werden, die die Besonderheiten vor Ort besser einschätzen können. **Die EU sollte sich darauf beschränken, Behinderungen des Binnenmarktes** (z. B. durch unterschiedliche Etikettierungspflichten) **zu beseitigen. Einen Mehrwert liefert die EU-weite Harmonisierung der Lebensmittelstandards.**

Verhältnismäßigkeit

Sollte die Kommission Maßnahmen im Bereich des Zivilprozessrechts planen, hat sie die Struktur und die Funktionsweise der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten zu beachten. Sammelklagen stehen zu der in vielen Mitgliedstaaten herrschenden Ansicht, dass das Zivilprozessrecht der individuellen Durchsetzung subjektiver Rechte dient, in einem Spannungsverhältnis [[CEP-Analyse](#) zu KOM(2008) 165; [CEP-Analyse](#) zu KOM(2008) 794].

Standardverträge bergen die Gefahr, die Vertragsfreiheit zu beschneiden, indem sie etwa vor Gericht als Leitlinie herangezogen werden. **Standardverträge beschränken** im Übrigen zu Lasten der Verbraucher **den Wettbewerb** um die günstigsten Bedingungen. Unlautere Handelspraktiken zu unterbinden ist Aufgabe des Wettbewerbsrechts. So ist es Unternehmen in Deutschland verboten, ihre marktbeherrschende Stellung zu missbrauchen, indem sie von anderen Unternehmen sachlich nicht gerechtfertigte Vorteile verlangen [§§ 19 Abs.1, 20 Abs. 3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB)].

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Die EU sollte von der Preisüberwachung entlang der Lebensmittelversorgungskette Abstand nehmen und die Wahrung des Wettbewerbs der Wettbewerbsaufsicht überlassen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission will in einer Mitteilung („Retail Market Monitoring“) Vorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Einzelhandels formulieren. Ende 2010 will sie zudem einen „Follow-up-Bericht“ zu der vorliegenden Mitteilung vorlegen. Anfang 2010 will die Kommission eine neue Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen erlassen [Entwurf K(2009) 5365/23; vgl. [CEP-Analyse](#)].

Zusammenfassung der Bewertung

Die von der Kommission beschriebene Marktverzerrung im Lebensmittelsektor ist nicht nachvollziehbar. Sie widerspricht auch den Aussagen in den Begleitdokumenten. Die behauptete „Eskalation“ der Lebensmittelpreise bei Untätigkeit der Politik ist Alarmismus. Die EU sollte ihr Handeln darauf beschränken, Behinderungen des Binnenmarktes zu beseitigen und die Wahrung des Wettbewerbs der Wettbewerbsaufsicht überlassen. Standardverträge beschränken den Wettbewerb und bergen die Gefahr, die Vertragsfreiheit zu beschneiden. Einen Mehrwert liefert dagegen die EU-weite Harmonisierung der Lebensmittelstandards.