
POSITIONSPAPIER

MITTEILUNG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION „DIE FUNKTIONSWEISE DER LEBENSMITTELVERSORGUNGSKETTE IN EUROPA VERBESSERN“ (KOM (2009) 5091)

Ausgangslage

In Ihrer Mitteilung zur Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette vom 28. Oktober 2009 und den begleitenden Arbeitspapieren stellt die EU-Kommission angebliches Marktversagen bei der Bildung der Lebensmittelpreise in Europa dar. Als Gründe führt die Kommission insbesondere Schwächen der Wettbewerbsstruktur auf den einzelnen Stufen der Lebensmittelversorgungskette und damit einhergehende ungleiche Machtverhältnisse bei Vertragsverhandlungen an.

Sie zieht aus dieser Analyse die Schlussfolgerung, dass die Preistransparenz zu erhöhen ist. Preisintervention bleibt, wie jüngste Äußerungen des spanischen Vorsitzes im EU-Agrarrat zeigen, vorbehalten. Weiterhin müssten nachhaltige marktbaasierte Beziehungen in der Lebensmittelversorgungskette gefördert und unlautere Handelspraktiken bekämpft werden. Binnenmarkt sei zu stärken.

Bewertung durch den Markenverband

Der Markenverband macht sich seit langem für einen fairen Leistungswettbewerb stark, er ist Kernanliegen des Verbandes. Entsprechend begrüßt er die Bemühungen der Kommission, den Leistungswettbewerb zu stärken und Ungleichgewichte in den Verhandlungspositionen der einzelnen Wirtschaftsstufen zu bekämpfen. Bürokratische Instrumente zur Schaffung von Preistransparenz oder gar Preisinterventionen lehnt der Markenverband hingegen nachdrücklich ab. Die Marktwirtschaft in Deutschland hat ein großes Interesse an einem offenen und voll funktionsfähigem Binnenmarkt. Der Markenverband als ihre Vertretung unterstützt daher Ansätze, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft strategisch zu fördern und besseres Recht zu setzen. Maßnahmen, die in die Hoheit von Unternehmen eingreifen, sich selbst zu organisieren, tragen jedoch nicht zur Stärkung des Binnenmarktes bei, sondern beschädigen ihn.

Leistungswettbewerb: Der Garant für Wohlstand

Es ist der faire Leistungswettbewerb mit Auswahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Anbietern und ihren jeweiligen Leistungen einerseits und Nachfragern mit ihren jeweiligen Preisvorstellungen andererseits, die zu einem optimalen wirtschaftlichen Ergebnis und einer richtigen Verteilung von Erträgen innerhalb von Wertschöpfungsketten führen:

- Leistungswettbewerb ist die Grundvoraussetzung für angemessene Preise, in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld sind überhöhte Preise nicht durchsetzbar.
- Leistungswettbewerb ist die Basis für den effizienten Umgang mit Ressourcen. Nur ein sparsamer Umgang mit Ressourcen ermöglicht ein Angebot der eigenen Leistung zu wettbewerbsfähigen Preisen.
- Leistungswettbewerb ist die notwendige Voraussetzung für Innovationen. Er zwingt die Marktteilnehmer zu immer neuen Anstrengungen, um den Erwartungen der Marktgegenseite gerecht zu werden.

Diese Elemente aber, Auswahl, angemessene Preise, effiziente Ressourcennutzung und beständig Innovationen, sind die notwendigen Bedingungen für Wohlstand.

Leistungswettbewerb: Die Bedrohungsanalyse

Der Leistungswettbewerb ist ständig bedroht durch die Vermachtung von Märkten. Durch eine Vermachtung infolge von Absprachen zwischen konkurrierenden Unternehmen, die den Wettbewerb beschränken oder seine Ergebnisse verfälschen. Durch Zusammenschlüsse, die zum Ausscheiden von Wettbewerbern aus dem Markt führen. Und nicht zuletzt durch den Missbrauch von Handlungsspielräumen, die in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld nicht bestünden. All diesen Situationen ist gemein, dass sich die Auswahlmöglichkeiten von Lieferanten auf nur noch relativ wenige echte Alternativen konzentrieren.

Für Markenhersteller ist die Konzentration auf der Wirtschaftsstufe „Handel“ besonders relevant. Der Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel hat dazu geführt, dass die Umsatzbedeutung der größten deutschen Einzelhandelsunternehmen für die markenorientierten Lieferanten in einen Bereich vorstößt, in dem der Wegfall der Umsatze zu einer unmittelbaren Existenzbedrohung für den Lieferanten wird. Und eine neue Studie des DIW zeigt, dass der Machtposition in den Verhandlungen mit Markenherstellern auch zunehmend ausgenutzt wird: Die großen Abnehmer initiierten Nachverhandlungen und setzen häufiger Drohungen und tatsächliche Sanktionen als „Verhandlungsinstrumente“ ein.

Gleichzeitig fokussieren sich die großen Handelsunternehmen stärker auf die Vermarktung von Eigen- oder Handelsmarken. Diese vertikale Integration der Handelsunternehmen führt dazu, dass für die Markenartikelindustrie der Zugang zum Konsumenten blockiert werden kann oder über Listungsgelder erkaufte werden muss. Listungsgelder, die naturgemäß bei Handelsmarkenprodukten nicht anfallen, so dass der Markenartikler direkt seine Wettbewerber subventionieren muss. Zugangskontrollen, vertikale Integration und Quer-

subventionierungen sind als Phänomen aus anderen Industrien, insbesondere den leistungsgebundenen bekannt. Dort haben sie zu Regulierungen geführt, die einen gleichmäßigen und fairen Zugang zum Abnehmer sicherstellen soll.

Für die markenorientierten Lebensmittel- und Konsumgüterhersteller kommt hinzu, dass Innovationen dem Lebensmitteleinzelhandel regelmäßig frühzeitig präsentiert und Zusatznutzen und Ertragschancen dargestellt werden müssen, um tatsächlich eine Listung zu erreichen. Mit dieser Kenntnis ausgestattet, präsentieren die Handelsunternehmen signifikant schneller als andere Hersteller direkte Konkurrenzprodukte und vermarkten sie – z.T. noch vor dem Original. Der Anreiz für Markenartikelhersteller zur Innovation geht verloren, denn die für die Innovation notwendigen Aufwendungen rentieren sich nicht mehr; die Angebotsvielfalt leidet.

Leistungswettbewerb: Die Verteidigung

Dieser Situation gilt es zu begegnen. Deshalb tritt der Markenverband ein für

- eine effektive Zusammenschlusskontrolle.

Sie muss sich von einer konzentrationsfreundlichen Ausprägung verabschieden, wo dies zu einer wettbewerbsbeschränkenden Reduzierung von Angebots- oder Nachfragealternativen führt. Sie muss bei der Beantwortung dieser Frage die Besonderheiten der Absatz- und Beschaffungsmärkte berücksichtigen und darf nicht einfach absatzorientierte Schwellenwerte, etwa der Marktbeherrschung, auf die Beschaffungsmärkte spiegeln.

- effektive Verhinderung von Machtmissbrauch auch der Nachfragemacht.

Sie muss – wie in leistungsgebundenen Industrien – einen gleichmäßigen und fairen Zugang zu den Konsumenten ohne Quersubventionierung ermöglichen. Sie muss sicherstellen, dass Vertragsbeziehungen zwischen Markenartikelherstellern und der Wirtschaftsstufe Handel leistungsbezogen ausgestaltet ist, dass Vorteile, die Handelsunternehmen verlangen, in der Sache gerechtfertigt sind. Leitlinien, die typischerweise ungerechtfertigte Verhaltensweisen aufzeigen, können dabei hilfreich sein, wenn ihr beispielhafter Charakter sichergestellt bleibt.

Machtmissbrauch kann nur dann verhindert werden, wenn die Lieferanten selbst bei Abhängigkeit von einem Handelsunternehmen in die Lage versetzt werden, ihre Rechte frei von Repressalien und der Furcht davor durchzusetzen. Den Verbänden kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu. Als legitimer und mandatierter Vertreter ihrer Mitglieder benötigen sie eine eigene Klagebefugnis.

Nicht hilfreich ist hingegen aus Sicht des Markenverbandes die Entwicklung von Standardverträgen. Sie können notwendigerweise nur eine begrenzte und v.a. bekannte Bandbreite der Beziehungen zwischen Markenherstellern und Handelsunternehmen abdecken. Damit aber können sie sich auf die leistungsorientierte Fortentwicklung dieses Verhältnisses behindernd auswirken.

Leistungswettbewerb: Preiskontrolle überflüssig

Mit einer derartigen Ausgestaltung und Absicherung des Leistungswettbewerbes werden bürokratische Maßnahmen zur Erhöhung der Preistransparenz oder gar Preisinterventionen überflüssig. Die richtigen Preise zu finden und Erträge innerhalb der Wertschöpfungskette richtig den einzelnen Wirtschaftsstufen zuzuordnen, dazu fehlt in einer komplexen Wirtschaft staatlichen Instanzen auf allen Ebenen das Wissen und die Fähigkeit. Im besten Falle kämen Preisinterventionen in ihrer Wirkung Subventionen gleich, die aus gutem Grund in der EU beschränkt sind, mit Argwohn beobachtet und mit Bedacht eingesetzt werden wollen. Nur dass in diesem Fall die Gewährung von Subventionen nicht aus Mitteln der Staaten oder EU erfolgte, sondern unmittelbar zulasten anderer Wirtschaftsbeteiligter ginge.

Das Bundeskartellamt hat sich in seinem Zwischenbericht zur Sektoruntersuchung Milch im Januar 2010 mit den Effekten einer behördlich angeordnete Erhöhung der Preistransparenz über die verschiedenen Wirtschaftsstufen hinweg auseinandergesetzt. Es kommt zu dem Schluss, „dass die Transparenz die Verhandlungsposition der Abnehmerseite, insbesondere die Unternehmen des LEH, stärkt.“ Es würde also nicht Wettbewerb befördert, sondern Nachfragemacht. Alle Maßnahmen zum Schutze des Leistungswettbewerbes wären damit konterkariert.

Binnenmarkt stärken, Privatautonomie achten

Die Hersteller und Dienstleister der deutschen Markenwirtschaft haben ein großes Interesse an einer funktions- und handlungsfähigen Europäischen Union, an einem funktionierenden Binnenmarkt. Das gilt auch dann, wenn Segmente, wie etwa der Lebensmittelbereich, noch weitgehend national oder gar regional geprägt sind. Einer Stärkung des Binnenmarktes steht die deutsche Markenartikelindustrie positiv gegenüber. Dies gilt insbesondere für eine weitere Harmonisierung der Lebensmittelsicherheitsstandards. Dies kann zu einem deutlichen Effizienzgewinn und damit einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelversorgungskette führen.

Wird den Unternehmen allerdings ihre Organisationshoheit genommen und werden sie bei der noch weitgehend nationalen oder lokalen Ausrichtung der Segmente gezwungen, sich deren Eigenarten zu verschließen und einen fiktiven europäischen Überbau zu bedienen, so hat das mit einem funktionierenden Binnenmarkt nichts zu tun. Schon durch die bisherigen Regelungen zum freien Warenverkehr ist sichergestellt, dass Produkte auch von Herstellern, die in mehreren europäischen Ländern tätig sind, auf dem gesamten Binnenmarkt zur Verfügung stehen können. Hier liegt eine Aufgabe des Großhandels. Ein Kontrahierungszwang für multinationale Hersteller hingegen ist ein unnötiger Eingriff in die Privatautonomie.

gez. AG

Berlin, 30.03.10/eng