

Stellungnahme des Einzelsachverständigen
Prof. Dr. Rainer P. Lademann

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft
Ausschussdrucksache
20(10)141-G
ö.A. GÄnd.agrarr.Vorschr.01.07.24
1. Juli 2024

für die 65. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung
zu dem:

Gesetzentwurf der Fraktionen
SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
agrarechtlicher Vorschriften“
(BT-Drs. 20/11948)

am Montag, dem 1. Juli 2024
14:00 bis 16:00 Uhr

Die an den Deutschen Bundestag übermittelte Ursprungsdatei ermöglichte keine Weiterverarbeitung
zu einer barrierefreien Ausschussdrucksache.

Stellungnahme

im Rahmen der öffentlichen Anhörung als Einzelsachverständiger
im Ernährungs- und Landwirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestags
am 1. Juli 2024
zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der
FDP zur Änderung agrarrechtlicher Vorschriften

Disclaimer

Diese Stellungnahme erfolgt aus ökonomischer, nicht dagegen aus rechtssystematischer Sicht. Sie kann vom Ernährungsausschuss des Deutschen Bundestags veröffentlicht werden.

Vorbemerkungen

Die Verbotsnormen des AgrarOLkG beruhen anders als das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) auf der Annahme, dass in der Lieferkette Ungleichgewichte zulasten von Lieferanten existieren. Dem Lebensmitteleinzelhandel als der wesentliche Käufer von Agrar-, Fischereiprodukten und Lebensmittelerzeugnissen sind durch das AgrarOLkG eine Reihe von Praktiken oder Vertragsgestaltungen zulasten ihrer Lieferanten (Landwirtschaft, Ernährungsindustrie) per se untersagt.

Eigene aktuelle wettbewerbsökonomische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Ungleichgewichte zwischen dem LEH-Unternehmen und ihren Lieferanten auf einer marktbeherrschenden Stellung eines engen Oligopols sowohl im Beschaffungsmarkt als auch auf seiner Absatzseite gegenüber den Endverbrauchern beruht. Das marktbeherrschende Viereroligopol aus Edeka, Schwarz-Gruppe, Rewe und Aldi ist inzwischen in der Lage, nicht nur Sonderkonditionen gegenüber ihren Lieferanten durchzusetzen, sondern auch die Preise gegenüber den Endverbrauchern anzuheben. Die starke Marktkonzentration im LEH trägt damit zur Inflation der Lebensmittelpreise bei.¹ Die vom AgrarOLkG untersagten unfairen Handelspraktiken können vor allem die führenden LEH-Unternehmen nur praktizieren, weil sie über eine marktbeherrschende Stellung als Ausdruck des Ungleichgewichts verfügen.

Vor diesem Hintergrund zeigt der Evaluierungsbericht der BLE, dass das AgrarOLkG die Verhandlungssituation der Lieferanten des LEH verbessert hat. Gleichwohl sollte

¹ Vgl. Lademann, R./Kleczka, M. Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher, Frankfurt 2023 (i. F. Lademann/Kleczka, 2023).

das dem Wettbewerb immanente Prinzip des Entdeckungsverfahrens nur dort eingeschränkt werden, wo einzelne Regelungen eindeutige Indizien von Marktungleichgewichten sind.² Bei einigen bisher als Schwarze Klauseln gefassten Verboten könnte daher in Verbindung mit dem Gesetzentwurf erwogen werden, ob die angestrebten Verbesserungen der ersten Fassung des Gesetzes nicht auch durch sog. Graue Klauseln erreicht werden können.

Anmerkungen zum Gesetzentwurf zur Änderung des AgrarOLkG

1. Zu § 10 AgrarOLkG: Die Aufhebung des befristeten Schutzes von Lieferanten von verderblichen Frischprodukten (Milch-, Fleischprodukte, Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukte inkl. Kartoffeln) mit mehr als 350 Mio. EUR Jahresumsatz, ist sachgerecht. Da größere Unternehmen stärker auf den LEH angewiesen sind und häufiger von unfairen Handelspraktiken betroffen sind als kleinere Unternehmen (Lademann/Kleczka, 2023), ist aus ökonomischer Sicht weder eine Begrenzung der Unternehmensgröße (4 Mrd. EUR) noch bzgl. der Art der Produkte sachgerecht.
2. Zu § 12 AgrarOLkG: Es kann erwogen werden, das Retourenverbot als graue Klausel i. S. v. § 20 AgrarOLkG zu fassen, weil es in der Praxis Geschäftsmodelle gibt, bei denen die Lieferanten Regalpflege und die Mengendisposition übernehmen und damit selbst die Kostenrisiken steuern können. Gleiches gilt für ‚echte‘ Kommissionsgeschäfte (Pay-on-Scan). Steuert der LEH jedoch die Warendisposition und Bestandsführung und damit alle Kostenrisiken, muss das Retourenverbot gelten. Gleiches sollte dann für Kommissionsregelungen (Pay-on-Scan) gelten, sofern sie nur der Risikoabwälzung auf den Lieferanten dienen, obwohl der LEH mit der Warendisposition und der Bestandsführung alle Kostenrisiken selbst kontrolliert.
3. Zu § 14 AgrarOLkG: Die Verbotsnorm vernachlässigt, dass ein bestimmtes Niveau der Lagerhaltung auch von den Lieferanten angestrebgt werden kann. Ein pauschales Verbot auch für kleinere Lieferanten, Lagerkosten anteilig zu übernehmen, sollte daher überprüft werden. § 14 ließe sich ebenfalls als graue Klausel i. S. v. § 20 AgrarOLkG fassen.
4. Zu § 17 AgrarOLkG: Die bisherige Regelung des § 17 AgrarOLkG, bei der Markteinführung von Erzeugnissen Zahlungen oder Preisnachlässe zuzulassen, hat m. E. den Nachteil, dass der Begriff der Markteinführung nicht klar definiert ist. Sobald Markteinführungen neuer Produkte kaskadenförmig verlaufen, z.B. zuerst in

² In den 1960er und 1970er Jahren wurde von der Freiburger Schule (Erich Hoppmann) die Strukturkontrolle als eine Grundlage der Kartellrechtsanwendung abgelehnt und eine strikte Verhaltenskontrolle nach dem Prinzip der Wettbewerbsfreiheit gefordert. Das Konzept scheiterte u. a. daran, dass eine eindeutig klare Kriterien für eine Unterscheidung zwischen antikompetitiven von prokompetitiven Verhaltensweisen nicht entwickelt werden konnten; vgl. Eickhof, N., Die Hoppmann-Kantzenbach-Kontroverse, Darstellung, Vergleich und Bedeutung der beiden wettbewerbspolitischen Leitbilder; Diskussionsbeitrag 95 der Universität Potsdam 2008.

einzelnen Regionen oder bei ausgewählten Händlern erfolgen, sollte klar sein, dass Listungsrabatte auch für alle erst später belieferten Regionen bzw. die später listenden Händler möglich sind. Denn die ökonomischen Risiken und Kosten bei der Aufnahme neuer Produkte und der meist zeitgleichen der Auslistung älterer Artikel sind mit jedem Sortimentswechsel verbunden.

5. Zu § 23 AgrarOLkG: Das neue Umgehungsverbot bezieht sich auf die Verbotsnormen der §§ 12 (Retourenverbot) und 14 AgrarOLkG (Verbot der Lagerkostenabwälzung). Unklar bleibt die Abgrenzung zwischen Umgehung und einer neuen Praktik, von der ggf. nicht klar ist, ob sie nicht doch für beide Seiten vorteilhaft ist. Es könnte daher klargestellt werden, dass eine Umgehung dann vorliegt, wenn durch eine neue Praxis des Abnehmers (LEH) Risiken verlagert werden, für die der Lieferant keine Verantwortung trägt.
6. Anmerkungen zu Vertragsstrafen: Der LEH hat seit dem Inkrafttreten des AgrarOLkG m. W. die Praxis verschärft, einseitig Vertragsstrafen festzusetzen, die unmittelbar mit der Rechnung für eine Warenlieferung verrechnet werden. Hierzu sieht der Gesetzentwurf keine Regelungen vor. Vertragsstrafen sind notwendige Vertragsregelungen, die für die vereinbarungsgemäße Vertragserfüllung unverzichtbar sind. Sie sind allerdings dann als missbräuchlich zu werten, wenn es nicht in der Macht des Lieferanten steht, den Eintritt einer Vertragsverletzung zu vermeiden oder wenn die Höhe einer Pönale in keinem angemessenen Verhältnis zur Lieferung steht oder wenn der LEH ohne weitere Auseinandersetzung mit dem Lieferanten dessen Rechnungen kürzt. Solche Praktiken sind m. E. Indizien für das Ausnutzen einer Abhängigkeitsbeziehung, die vor allem bei kontinuierlichen Lieferbeziehungen im Frischesortiment nicht durch Lieferstops des Lieferanten gekontert werden können. Daher sollten Vertragsstreitigkeiten zwingend aus weiterlaufenden Lieferungen herausgehalten werden. Es könnte daher erwogen werden, ein Verrechnungsverbot von Vertragsstrafen mit laufenden Lieferungen neu in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Die Verursachung und Angemessenheit sind dann gesondert zu regeln, etwa gerichtlich.

Buxtehude, den 1. Juli 2024

gez. Prof. Dr. Rainer Lademann