

Antrag

der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz**

Auswirkungen eines Verbots von Einkaufsgemeinschaften des Einzel- und Großhandels im Bereich des Lebensmittel- handels

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Marktanteile genossenschaftlich oder genossenschaftsgleich organisierte Handelsgruppen ihrer Kenntnis nach im Bereich des Lebensmittelhandels in Baden-Württemberg haben;
2. welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, wie sich der Zusammenschluss von unabhängigen Lebensmitteleinzelhändlern zu Einkaufsgemeinschaften auf Qualität und Preis im Lebensmitteleinzelhandel auswirkt;
3. welche vor- oder nachteiligen Auswirkungen der genossenschaftlich organisierte Lebensmitteleinzelhandel nach ihrer Einschätzung für die Landwirtschaft hat, zum Beispiel beim Produktpreis oder bei den Vertriebsstrukturen;
4. ob sie die Auswirkungen aus Ziffer 2 und 3 als im Sinne der Verbraucher positiv einschätzt;
5. wie sie zu den Bestrebungen des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments im Rahmen der Erarbeitung der EU-Richtlinie zu Unfair Trading Practices im Lebensmittelhandel steht, die Bildung von Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandel zu verbieten;
6. welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, ob ein solches Verbot auch landwirtschaftliche Einkaufsgenossenschaften wie z. B. ZG Raiffeisen eG betreffen würde;

7. inwieweit nach ihrer Einschätzung kleinere genossenschaftlich organisierte Einkaufsgemeinschaften, wie z. B. die dwp eG Freihandelsgenossenschaft, von einem solchen Verbot betroffen wären;
8. inwieweit nach ihrer Einschätzung genossenschaftliche Erzeugergemeinschaften, wie z. B. die Württembergische Weingärtner-Zentralgenossenschaft eG oder die Milcherzeugervereinigung Schwarzwaldmilch eG von einem solchen Verbot betroffen wären;
9. wie sie die Möglichkeit kleinerer Betriebe einschätzt, sich ohne Rückgriff auf genossenschaftliche Einkaufsstrukturen wirtschaftlich tragfähig etablieren zu können;
10. wie viele Arbeitsplätze ihrer Kenntnis nach in Baden-Württemberg durch ein solches Verbot mittelbar und unmittelbar betroffen wären;
11. welche Schritte sie zu ergreifen gedenkt, einem Verbot von Einkaufsgenossenschaften im Lebensmittelhandel entgegenzuwirken.

12. 11. 2018

Dr. Schweickert, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern,
Haußmann, Hoher, Keck, Weinmann FDP/DVP

Begründung

Die CSU- und CDU-Abgeordneten im Europäischen Parlament Deß sowie Jahr und Lins haben im EU-Agrarausschuss bei den Beratungen zur Richtlinie über Unfair Trading Practices die Forderung durchgesetzt, dass Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandel im Bereich des Lebensmittelhandels verboten werden sollen. Einkaufsgenossenschaften des Lebensmitteleinzelhandels wie etwa REWE und EDEKA befürchten nun, dass sie nach dieser Richtlinie zerschlagen werden sollen. Es wird befürchtet, dass dies zur Folge haben könnte, dass viele selbständige Lebensmitteleinzelhändler ihr Geschäft nicht weiter betreiben können und die Verbraucherpreise im Lebensmitteleinzelhandel stark ansteigen würden.

Stellungnahme

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *welche Marktanteile genossenschaftlich oder genossenschaftsgleich organisierte Handelsgruppen ihrer Kenntnis nach im Bereich des Lebensmittelhandels in Baden-Württemberg haben;*

Zu 1.:

Unter den genossenschaftsgleichen Einkaufsgemeinschaften des Einzelhandels stellen die REWE Group und die EDEKA Zentrale AG & Co. KG die größten Marktteilnehmer dar. Ihre Marktanteile am gesamten Lebensmittelumsatz in Deutschland lagen im Jahr 2016 bei 23,0 bzw. 17,3 Prozent.

Dies entspricht einem gemeinsamen Marktanteil von 40,3 Prozent des Umsatzes mit Lebensmitteln in Deutschland oder einem Gesamtumsatz in Höhe von 95,9 Mrd. Euro. Für das Land Baden-Württemberg liegen dezidierte Daten zu Umsatz und Marktanteilen nicht vor. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Verhältnisse sich grds. ähnlich wie auf Bundesebene darstellen.

2. welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, wie sich der Zusammenschluss von unabhängigen Lebensmitteleinzelhändlern zu Einkaufsgemeinschaften auf Qualität und Preis im Lebensmitteleinzelhandel auswirkt;

Zu 2.:

Um ihre Markt- und Wettbewerbsposition auf ihrer jeweiligen Stufe der Lebensmittelwertschöpfungskette zu verbessern, ist es für die verschiedenen Akteure in der Regel sinnvoll, wenn nicht gar essenziell, sich in Gemeinschaften zusammen zu schließen, gleich in welcher Rechtsform. Sie verbessern so ihre Verhandlungsposition in ihrem jeweiligen Segment und können, besonders im Falle von Einkaufsgemeinschaften des Einzelhandels, durch höhere Abnahmevolumina günstigere Einkaufspreise erzielen. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel des Bundeskartellamtes aus dem Jahr 2014 (im Internet abrufbar unter <https://www.bundeskartellamt.de/>). Idealerweise, und einen funktionierenden Wettbewerb vorausgesetzt, werden diese in Form von geringeren Verbraucherpreisen weitergegeben.

Inwiefern sich der Zusammenschluss von unabhängigen Lebensmitteleinzelhändlern zu Einkaufsgemeinschaften auf die Qualität der angebotenen Waren auswirkt, ist schwer abzuschätzen. Generell könnten reduzierte Einkaufskosten den Einzelhändlern ermöglichen, ihre Kostenstrukturen zu optimieren und insoweit ihr Geschäftsmodell rentabel und wettbewerbsfähig zu gestalten. Dies kann zu einer vielfältigen Einzelhandelslandschaft mit Unternehmen unterschiedlichster Größe und einem breiten Produktsortiment beitragen.

3. welche vor- oder nachteiligen Auswirkungen der genossenschaftlich organisierte Lebensmitteleinzelhandel nach ihrer Einschätzung für die Landwirtschaft hat, zum Beispiel beim Produktpreis oder bei den Vertriebsstrukturen;

Zu 3.:

Der Lebensmitteleinzelhandel, gleich welcher Organisations- und Rechtsform, ist ein wichtiger Partner der Landwirtschaft und Handelsmittler zwischen Agrar- und Ernährungswirtschaft und Verbrauchern. Der Großteil der Lebensmittel gelangt über die Absatzwege des Lebensmitteleinzelhandels zum Kunden. Die gesamte Agrarwirtschaft ist daher auf gut funktionierende Einkaufs- und Vertriebsstrukturen des Lebensmitteleinzelhandels angewiesen.

Allerdings haben im Lebensmitteleinzelhandel nur einige wenige größere Anbieter eine vergleichsweise starke Marktstellung. Ihnen steht eine Vielzahl von häufig kleineren Anbietern gegenüber, die landwirtschaftliche Produkte erfassen, verarbeiten und vermarkten, oft auch im Wege der Direktvermarktung. Unabhängig von der Rechtsform üben die großen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels eine erhebliche Marktmacht gegenüber den kleineren Anbietern innerhalb der Lebensmittelversorgungskette aus. Landwirtschaftliche Erzeuger und kleinere Akteure sind aufgrund der hohen Konzentration auf den nachgelagerten Stufen und fehlender Vermarktungsalternativen in einer schwächeren Verhandlungsposition.

Die Agrarmarktordnung der Europäischen Union (GMO) ermöglicht vom Grundsatz her der Landwirtschaft ein hohes Maß an Kooperation und Zusammenschlüsse sowohl im horizontalen als auch im vertikalen Bereich. Daher fördert die Landesregierung zum Beispiel die Marktstrukturverbesserung im Lebensmittelsektor auf der Erzeugerstufe und auf der Stufe der ersten aufnehmenden Hand. Im Bereich der GMO im Sektor Obst und Gemüse sind dabei die Fördermöglichkeiten breit gefächert, sofern sich die Erzeuger zu einer gemeinschaftlichen Vermarktung an den Lebensmitteleinzelhandel zusammenschließen und diese auch sicherstellen.

4. ob sie die Auswirkungen aus Ziffer 2 und 3 als im Sinne der Verbraucher positiv einschätzt;

Zu 4.:

Einen funktionierenden Wettbewerb auf der Einzelhandelsstufe vorausgesetzt, sind die Auswirkungen aus Ziffer 2. und 3. zunächst als positiv im Sinne der Verbrau-

cher einzuschätzen. Erlangen jedoch einzelne Einkaufsgemeinschaften im Groß- und Einzelhandel aufgrund ihrer Größe eine marktbeherrschende Stellung, kann dies den Wettbewerb einschränken und letztlich sowohl für die Lieferanten als auch für die Verbraucher negative Auswirkungen haben. Nach deutschem Recht kann diesen Auswirkungen mit dem Konzept der relativen Marktmacht begegnet werden.

Das sogenannte Anzapfverbot (§ 20 Abs. 2 i. V. m. § 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB) greift schon bei relativer Marktmacht, sodass auf Fälle unfairer Handelspraktiken seitens der Kartellbehörden effektiv reagiert werden kann.

5. wie sie zu den Bestrebungen des Agrarausschusses des Europäischen Parlaments im Rahmen der Erarbeitung der EU-Richtlinie zu Unfair Trading Practices im Lebensmittelhandel steht, die Bildung von Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandel zu verbieten;

Zu 5.:

Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette (COM[2018] 173 final; Ratsdok. 7809/18) zielt darauf ab, eine Reihe von unlauteren Handelspraktiken von Käufern in den Geschäftsbeziehungen mit ihren Lieferanten, insbesondere bezüglich Zahlungsfristen und kurzfristiger Stornierungen von Lieferverträgen für verderbliche Lebensmittel, einseitiger und rückwirkender Änderungen von bestimmten Vertragsbestimmungen sowie der Übernahme der Kosten für Warenverluste und -verschwendung, zu verbieten.

Die Eindämmung unlauterer Handelspraktiken ist auch Ziel der Landesregierung von Baden-Württemberg. Daher hat das Land einen entsprechenden Bundesratsbeschluss vom 8. Juni 2018 unterstützt, in dem der oben genannte Richtlinienvorschlag grundsätzlich begrüßt wird, auch wenn Deutschland mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen bereits weitgehende nationale Verbote schädlicher Verhaltensweisen von Unternehmen mit relativer, überlegener oder beherrschender Marktmacht ermöglicht hat (Bundesrats-Drucksache 116/18). Wie der Bundesrat, sieht auch das Land in dem Vorschlag eine Möglichkeit zu einer grundsätzlichen Verbesserung der Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette.

Vom Agrarausschuss des Europäischen Parlaments wurde ein Änderungsantrag eingebracht, der vom Europäischen Parlament im Oktober dieses Jahres auch im finalen Text angenommen wurde, wonach als unfaire Handelspraktik auch der „Zusammenschluss zu Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandel“ zu verbieten sei. Diese Formulierung ist aus Sicht der Landesregierung zu weitgehend. Aus Sicht der Landesregierung darf der Zusammenschluss zu Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandel, gerade auch vor dem Hintergrund der Bedeutung globaler Multis der Ernährungsindustrie, grundsätzlich nicht gefährdet werden, da Einkaufskooperationen, insbesondere unter Einbindung von kleineren Lebensmittelhändlern eine Chance sind, die Wettbewerbsfähigkeit und damit längerfristig die Eigenständigkeit der kleineren Handelsunternehmen zu sichern. Auch muss gewährleistet sein, dass das erfolgreiche Unternehmensmodell und die historisch gewachsenen Strukturen vor allem der Einkaufs- und Bezugsgenossenschaften wie bisher weitergeführt werden können und auch grenzüberschreitende Kooperationen grundsätzlich weiterhin möglich sind.

Nach Kenntnis der Landesregierung haben diejenigen Abgeordneten des Europäischen Parlaments, von denen die Initiative zu oben genanntem Änderungsantrag ausging, inzwischen klargestellt, dass von ihrem Vorschlag lediglich „supranationale Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandelsunternehmen, die aufgrund der entstehenden Marktmacht in der Lage sind, den Wettbewerb erheblich zu beschränken“ erfasst sein sollen. Allerdings sind nach dem Text des Änderungsantrags grds. alle Einkaufskooperationen erfasst. Genossenschaftlich organisierte Handelseinrichtungen in Deutschland seien demnach von dem Antrag ausdrücklich nicht betroffen. Diese Formulierung solle nun in die Trilog-Verhandlungen eingebracht werden und den bisherigen Text ersetzen. Aus Sicht der Landesregierung beinhaltet jedoch auch diese Textfassung Unschärfen. So ist die Rechtsstellung

von deutschen Einkaufsgemeinschaften, welche ihre Waren aus dem gesamten europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beziehen und/oder Filialen oder Tochtergesellschaften im gesamten EWR betreiben, auch nach dieser Formulierung unklar. Nach Kenntnis der Landesregierung hat jedoch das Europäische Parlament zwischenzeitlich signalisiert, den diesen Punkt beinhaltenden Änderungsvorschlag im Ganzen zurückziehen zu wollen. Dies wird seitens des Bundes und auch der Landesregierung Baden-Württemberg ausdrücklich begrüßt.

6. *welche Erkenntnisse ihr darüber vorliegen, ob ein solches Verbot auch landwirtschaftliche Einkaufsgenossenschaften wie z. B. ZG Raiffeisen eG betreffen würde;*
7. *inwieweit nach ihrer Einschätzung kleinere genossenschaftlich organisierte Einkaufsgemeinschaften, wie z. B. die dwp eG Freihandelsgenossenschaft, von einem solchen Verbot betroffen wären;*
8. *inwieweit nach ihrer Einschätzung genossenschaftliche Erzeugergemeinschaften, wie z. B. die Württembergische Weingärtner-Zentralgenossenschaft eG oder die Milcherzeugervereinigung Schwarzwaldmilch eG von einem solchen Verbot betroffen wären;*

Zu 6. bis 8.:

Nach Einschätzung der Landesregierung würde ein Verbot von Einkaufsgemeinschaften von Groß- und Einzelhandel nahezu jede landwirtschaftlich tätige Genossenschaft in ihrer Kerntätigkeit treffen, das heißt auch die unter Ziffer 6. und 8. genannten landwirtschaftlichen Genossenschaften ZG Raiffeisen eG, Württembergische Weingärtner-Zentralgenossenschaft eG oder die Milcherzeugervereinigung Schwarzwaldmilch eG. Auch kleinere genossenschaftlich organisierte Einkaufsgemeinschaften wie die dwp eG Freihandelsgenossenschaft wären betroffen. Wie unter Ziffer 5. dargelegt, hat das Europäische Parlament zwischenzeitlich signalisiert, den diesen Punkt beinhaltenden Änderungsvorschlag im Ganzen zurückziehen zu wollen.

9. *wie sie die Möglichkeit kleinerer Betriebe einschätzt, sich ohne Rückgriff auf genossenschaftliche Einkaufsstrukturen wirtschaftlich tragfähig etablieren zu können;*

Zu 9.:

Unabhängig von der Rechtsform der Einkaufsgemeinschaft, ist es für nicht organisierte Einzelhändler ungleich schwerer, insbesondere konventionelle Ware zum gleichen Preisniveau wie ihre Mitbewerber anzubieten. Gleichwohl besteht im Vertrieb von Nischenprodukten oder handwerklich verarbeiteter Ware, insbesondere für regionale Lebensmittelspezialitäten, eine größere Chance auch für nicht organisierte Betriebe, sich am Markt positionieren und etablieren zu können. Als Folge der schlechteren Stellung nicht organisierter Einzelhändler im Bereich konventioneller Ware ist zu erwarten, dass die Position zahlreicher kleinerer und mittlerer vorgelagerter Unternehmen der Ernährungswirtschaft ohne Rückgriff auf genossenschaftliche Einkaufsstrukturen gegenüber den großen Einzelhandelsketten geschwächt würde.

10. *wie viele Arbeitsplätze ihrer Kenntnis nach in Baden-Württemberg durch ein solches Verbot mittelbar und unmittelbar betroffen wären;*

Zu 10.:

Etwaige konkrete Arbeitsplatzverluste lassen sich nur schwer prognostizieren. Gesetz den Fall, ein nicht differenzierendes Verbot von Einkaufsgemeinschaften des Groß- und Einzelhandels würde in geltendes Recht überführt werden, wären davon, nach Einschätzung des Handelsverbands Baden-Württemberg e. V. (HBW) und des Baden-Württembergischen Genossenschaftsverbands e. V. (BWGV), Unternehmen mit insgesamt ca. 50.000 Mitarbeitern betroffen.

Davon zählt allein der BWGV potenziell betroffene Einkaufsgenossenschaften mit rund 6.000 Angestellten in Handel und Handwerk sowie in landwirtschaftlichen Bezugs- und Absatzgenossenschaften zu seinen Mitgliedern.

11. welche Schritte sie zu ergreifen gedenkt, einem Verbot von Einkaufsgenossenschaften im Lebensmittelhandel entgegenzuwirken.

Zu 11.:

Wie oben bereits dargelegt, spricht sich die Landesregierung dafür aus, dass der Zusammenschluss zu Einkaufsgemeinschaften von Einzel- und Großhandel ebenso wie grenzüberschreitende Kooperationen grundsätzlich nicht gefährdet werden dürfen und dass das erfolgreiche Unternehmensmodell vor allem der Einkaufs- und Bezugsgenossenschaften wie bisher weitergeführt werden kann. Wie unter Ziffer 5. dargelegt, begrüßt die Landesregierung daher sehr, dass das Europäische Parlament im Zuge der aktuellen Trilog-Verhandlungen signalisiert hat, den entsprechenden Änderungsvorschlag im Ganzen zurückziehen zu wollen.

Hauk

Minister für Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz