

NGG Hauptstadtbüro | Luisenstr. 38 | 10117 Berlin

Deutscher Bundestag

Mitglieder des
Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: el-ausschuss@bundestag.de

Durchwahl | Ansprechpartnerin
Dr. Susanne Uhl

Unser Zeichen | Unsere Nachricht vom
su

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vom:

Berlin, 28. Juni 2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung agrarrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 20/11948)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Färber, sehr geehrte Damen und Herren,

vor rund dreieinhalb Jahren haben Sie die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (UTP-Richtlinie) in nationales Recht umgesetzt. Damit sollte dem Missbrauch der Marktmacht des konzentrierten Lebensmitteleinzelhandels auch in Deutschland Grenzen gesetzt werden. Die großen Vier des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) - die Schwarz Gruppe mit Lidl und Kaufland, Edeka, Rewe und Aldi - bestreiten rund 85 Prozent des täglichen Geschäftes mit Brot, Fleisch, Gemüse, Getränken, Süßwaren, Milchprodukten und vielem mehr.

Allein in der verarbeitenden Ernährungswirtschaft arbeiten in Deutschland rund 1.120.000 Beschäftigte (rd. 640.000 in der Ernährungsindustrie und rd. 480.000 im Ernährungshandwerk), die von der Supermarktmacht betroffen sind: sie erfahren den Preisdruck durch den LEH als Druck auf ihre Löhne und Arbeitsbedingungen. Das gilt für die Beschäftigten ohne tarifvertragliche Absicherung noch umso mehr.

Der Preisdruck hat zwei Ursachen:

- den „**ganz normalen Wettbewerb**“ unter den Lieferanten auf Basis von Qualität, Innovation und schließlich Preisen. Dieser findet – mindestens nach marktwirtschaftlicher Theorie – auf einem „Level-Playing-Field“ statt, das – auch mindestens theoretisch – nicht auf Kosten der Beschäftigten und ihrer Löhne gehen sollte. Theorie. Die Empirie, die Wirklichkeit, ist kein Geheimnis: schon der „ganz normale Wettbewerb“ macht aufgrund der Preissetzungsmacht des LEH Druck auch auf Kosten der Beschäftigten, ihrer Löhne und Arbeitsbedingungen.

Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
Hauptstadtbüro
Luisenstr. 38, 10117, Berlin
Tel.: 030 28884969-0
Fax: 030 28884969-9
Mail: hv.berlin@ngg.net

Geschäftsführender Hauptvorstand:
Guido Zeitler (Vorsitzender)
Freddy Adjan
Claudia Tiedge

Landesbank Hessen-Thüringen
IBAN: DE44 5005 0000 0001 0302 20
BIC: HELADEFXXX

www.ngg.net

- Die zweite Ursache für den massiven Preis- und damit auch Lohndruck liegt im **unfairen Wettbewerb**, der auf Basis der höchsten „verdeckten“ Seitenzahlungen stattfindet: den unlauteren Handelspraktiken, die seitens des LEH auf Basis von Drohungen mit Vergeltungsmaßnahmen (z.B. „zahlst du nicht für dieses Produkt, nehme ich auch dein anderes aus dem Sortiment“) und Auslistung funktionieren. Dieser Missbrauch von Marktmacht trifft alle Unternehmensgrößen und alle Produktgruppen der Ernährungswirtschaft. Schon deshalb ist eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 350 Mio. Euro nicht nachvollziehbar: unlautere Praktiken sind immer unlauter, egal wen sie treffen.

Der zusätzlich zum „normalen Preisdruck“ über unfaire Praktiken ausgeübte Lohndruck entspringt bloßer konzentrierter Marktmacht entlang der Lebensmittellieferkette und ist eine Zuspitzung, die mit Marktwirtschaft nichts mehr zu tun hat.

Ein wirksames Gesetz könnte diesen zusätzlichen Lohndruck auf Arbeitnehmer*innen abmildern. Mit Blick auf die Stabilisierung des Lohngefüges und der Tarifbindung müsste eine Gesetzesnovellierung mindestens gewährleisten, dass

1. **der enge Anwendungsbereich auf Unternehmen mit einem max. Jahresumsatz von 350 Mio. Euro ersatzlos entfällt,**
2. **die Liste der verbotenen Handelspraktiken durch eine Generalklausel ergänzt wird und**
3. **die Preiszusammensetzung von Lebensmitteln transparenter wird.**

Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt keine dieser Anforderungen.

Zu 1. Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird für die lebensmittelverarbeitenden Unternehmen weiter begrenzt: die generelle Jahresumsatzgrenze von 350 Mio. Euro bleibt unverändert, die Ausnahmen werden zwar entfristet, aber durch eine zusätzlich eingeführte globale Umsatzgrenze weiter beschränkt. Das alles ist

- **ein massiver Wettbewerbsnachteil ausgerechnet für kleinere Unternehmen:** Aus den bestehenden Umsatzgrenzen ergeben sich erhebliche Marktverzerrungen zu Lasten der kleineren Unternehmen, die vom Anwendungsbereich des AgrarOLkG erfasst werden: der LEH weicht bei seiner Beschaffung auf Lieferanten aus oder droht auf diese auszuweichen, die – weil sie nicht unter das Gesetz fallen – weiter Seitenzahlungen leisten „können“/müssen. So wird der Schutz zum Wettbewerbsnachteil.

Wollen die kleineren, vom Gesetz erfassten Lebensmittelhersteller, nicht ausgelistet werden, müssen sie Preise existenzbedrohend absenken, sich auf neue Gesetzes-Umgehungstatbestände einlassen oder bringen aus Angst vor Auslistung Verstöße nicht zur Anzeige.

- **Auch „große“ Lieferanten sind der Marktmacht ausgesetzt, werden von Auslistung bedroht:** Der Handelsverband und „die großen Vier“ des LEH rechtfertigen den unfairen

Anteil ihrer Handelsmacht derzeit mit indirekten Beschuldigungen und Verweisen auf die Marktmacht von internationalen Konzernen der Lebensmittelindustrie und versuchen damit, diskursiv an negative Bilder und „dem schlechten Ruf“ von Konzernen anzuknüpfen. Das Ziel ist klar: sie wollen ihre Drohkulisse und die asymmetrischen Machtverhältnisse aufrechterhalten. Und sie wollen sich als „die besten Verbraucherschützer“ in Szene setzen.

Nun gibt es fraglos Gründe, das Verhalten von Großkonzernen insbesondere auch international kritisch zu beurteilen. Wie dies aber die Durchsetzung von unfairen Handelspraktiken rechtfertigen soll, erschließt sich nicht.

> Keine internationale Konzernstruktur schützt die Beschäftigten einzelner zum Konzern gehörenden Unternehmen vor den Konsequenzen aus den unfairen Praktiken und dem daraus folgenden zusätzlichen Preisdruck, kurz: dem Missbrauch der Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels.

Beschäftigte stellen Brot, Pizza, Joghurt, Senf, vegane Würstchen, Schokolade, Kaffeeprodukte, Tiefkühlgemüse und vieles mehr in jeweils eigenständigen Unternehmen her. Jedes einzelne dieser Unternehmen wird aber eigenwirtschaftlich betrachtet und muss mit seinen jeweils eigenen Produkten „am Markt bestehen“, da schützt keine Konzernstruktur.

> Jedes einzelne dieser Unternehmen muss entsprechend mit seinen Produkten versuchen vom LEH gelistet zu werden. Es gibt aber nicht nur den *einen* Schokoriegel oder die *eine* Markenpizza, sondern die Regale der Supermärkte sind voller Produkte der unterschiedlichsten Anbieter, es gibt also immer ein Ausweichprodukt eines Wettbewerbers, sollte sich ein Hersteller den unfairen Praktiken des LEH nicht weiter unterwerfen wollen und damit ausgelistet werden. Das heißt:

- Für die Herstellerbetriebe dieser jeweiligen Produkte und ihre Beschäftigten gilt ein Missbrauch der Marktmacht des LEH ungeschmälert genauso, wie für die kleineren Unternehmen, die unter den Schutzbereich des Gesetzes fallen.
- Wird die Pizza des Herstellers X wegen ausbleibender „Seitenzahlungen“ ausgelistet, hat dies unmittelbar Folgen für Beschäftigung und Beschäftigte.
- Es gibt keinen Schutz der Beschäftigten oder Hersteller, weil – wie suggeriert wird - die „Marktmacht des LEH“ der „Marktmacht von internationalen Lebensmittelkonzernen“ gegenüberstehen würde. Die Marktmacht des LEH steht auch im Falle von „internationalen Konzernen“ gegenüber einzelnen Unternehmungen ohne vergleichbare Marktmacht.

Einige Absätze der Gesetzesbegründung (z.B. S. 12: „Nicht geschützt werden sollen weltweit agierende Großkonzerne“) suggerieren, der Gesetzgeber wolle sich mit der Struktur von Großkonzernen auseinandersetzen. Wäre dem so, wären ganz andere Maßnahmen nötig: Beispielsweise müssten die Bemessungsgrundlagen der Körperschaftssteuer verbreitert und – basierend auf einem Mindeststeuersatz - endlich europäisch angeglichen werden, das würde z.B. Transferpreisgestaltungen erheblich eindämmen, die Konsolidierung über Organschaften könnte abgeschafft werden, etc.. Die Auseinandersetzung aber darüber zu suchen, dass

einzelne Unternehmen, die einem Konzern angehören, weiter bewusst dem Missbrauch von Marktmacht ausgesetzt werden, geht in erster Linie zu Lasten der konkreten Herstellerbetriebe und ihrer Arbeitnehmer*innen.

Sicher ist in jedem Fall: den Schutzbereich des Gesetzes nicht auf alle Unternehmen auszuweiten, wird immer auch zu Lasten von Beschäftigten, ihrer Löhne und Arbeitsbedingungen gehen.

Ausnahmen vom engen Anwendungsbereich werden mit dem Entwurf verschärft

Obwohl jede unbefristet fortgesetzte Ausweitung des engen Anwendungsbereichs des Gesetzes selbstverständlich zunächst einmal gut ist, wird im Zusammenhang mit der bisherigen „bis zu 4 Mrd. Umsatz-Ausnahme“ für einzelne Agrarprodukte (Milch- und Fleischprodukte, Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukte einschließlich Kartoffeln) – im Gegensatz zum bisherigen Wortlaut – im Gesetzentwurf eine zusätzliche Beschränkung vorgeschlagen. Diese spielt ebenfalls mit dem bereits oben erwähnten Vorbehalt: „Nicht geschützt werden sollen weltweit agierende Großkonzerne“ (Seite 12 des Entwurfs), weshalb „eine weitere Obergrenze von 15 000 000 000 Euro globalem Jahresumsatz normiert“ wird.

Bisher konnten auch konzernzugehörige Hersteller – sofern die genannten Agrarprodukte prägend für das Endprodukt waren (also zu 51% enthalten) – die Schutzwirkung des Gesetzes geltend machen. Das werden sie nun nicht mehr können, das heißt Hersteller, die zu einem Konzern gehören und bisher die Ausnahme in Anspruch nehmen konnten, werden nun nicht mehr von der Schutzwirkung des Gesetzes erfasst.

Das wird den Kreis der Hersteller, die unter das Gesetz fallen, nochmals deutlich einschränken – mit allen negativen, oben beschriebenen Folgen für die Beschäftigten.

Dabei formuliert die Gesetzesbegründung an gleicher Stelle – Seite 12 – die beste Begründung gegen diese Einschränkung selbst: „Die Lieferanten aus diesem Bereich haben von den Verboten unlauterer Handelspraktiken besonders profitiert, so dass sie nun dauerhaft geschützt werden.“ Das ist nun aber auch gleichzeitig die beste Begründung dafür, alle Unternehmen unter den Schutz des Gesetzes zu stellen.

Abgesehen davon, sind die Abgrenzungen zu anderen Agrarprodukten und der enge Bezug auf einzelne Herstellerprodukte und deren Rezepturen (Agrarprodukt prägend für das Endprodukt) teilweise willkürlich und schwierig zu treffen.

- Warum beispielweise fällt Getreide nicht unter den Kreis der Produkte, die zu den „Ausnahmen“ gehören? Wir hören insbesondere auch von unseren Kolleg*innen bei Backwarenherstellern, deren Produkte dann (im Unterschied evtl. zum Rohstoff) nicht lange lagerfähig sind, dass ganze Brotchargen aufgrund der skandalösen Retouren-Praxis des LEH vernichtet werden müssen. Hier findet Lebensmittelverschwendung in großem Stil statt, der nicht geahndet werden kann.
- Was passiert mit Herstellern, die nur einzelne Produkte herstellen, die von den Ausnahmen erfasst sind, die also bspw. zu 51% aus Fleisch hergestellt sind (und damit zur Ausnahme gehören), auf anderen Linien aber vegane Würstchen produzieren, die

keinen Fleischanteil haben (und damit nicht „geschützt“ sind), deren Gesamtumsatz aber über der Umsatzschwelle liegt?

- Müssen Rezepturen offengelegt werden, damit nachgewiesen wird, ob ein Agrarprodukt prägend ist für das Endprodukt?

Allein diese Fragen zeigen Plausibilitäts- und Abgrenzungsprobleme.

Das alles spricht sehr deutlich dafür, dass die Jahresumsatzgrenzen im Gesetz komplett aufgehoben werden müssen, wie es im Übrigen viele andere europäische Mitgliedstaaten bereits getan haben. Dazu gehören beispielsweise Frankreich, Spanien, Italien, Dänemark, die Slowakei und Ungarn, um nur einige zu nennen. Einige andere Länder – Schweden, Kroatien, Lettland - verzichten zumindest auf Umsatzgrenzen für Lieferanten.

Zu 2. Die nötige Ausweitung der Liste von verbotenen unfairen Praktiken im Sinne einer umfassenden Generalklausel findet nicht statt – auch hier nur minimalistische Änderungen

Das Gesetz kennt bislang einen präzisen Katalog verbotener Handelspraktiken („schwarze Liste“) und solcher Praktiken, die zwar verboten sind, aber im Einvernehmen vertraglich dennoch vereinbart werden können („graue Liste“), obwohl sie vom Gesetzgeber als grundsätzlich unfair erkannt sind. Die sogenannte graue Liste, die unter schriftlichem Einvernehmens-Vorbehalt steht, ist dabei – so die versammelten Erfahrungen – das Papier nicht wert: kein Lieferant lässt sich angesichts der Machtasymmetrie freiwillig/„einvernehmlich“ darauf ein, für Verkaufsaktionen, die der Handel anordnet, Geld an den LEH zu bezahlen.

Das heißt: schon bisher war die „graue Liste“ wirkungslos. Anstatt diese Liste nun aber weiter zu „schwärzen“, das heißt die grauen Maßnahmen schlicht zu verbieten, wird nun ein Marktmacht-Missbrauchs-Instrument wieder der Liste „Geht-doch-wenn-einvernehmlich“ zugeordnet. Künftig soll es wieder möglich sein, „einvernehmlich“ Waren an den Lieferanten zurückzuschicken, ohne diese zu bezahlen, sofern diese noch 12 Monate haltbar sind (ebenfalls neu!). Die Begründung sagt dann, der Lieferanten dürfte aber keine „erheblichen Aufwendungen, beispielsweise Umverpackungen oder Umetikettierungen, betreiben“ müssen.

Abgesehen von der Tatsache, dass insbesondere das Unbezahlte-Retouren-Verbot zurecht auf der Verbotsliste gestanden hat – weil vielfach praktiziert - stellen sich auch hier Fragen: Warum darf unbezahlt zurückgeschickt werden, obwohl sich Einkäufer des LEH offensichtlich verkalkuliert haben und so ihr Geschäftsrisiko erneut abwälzen? Wie sollen Markenhersteller große Chargen an spezifisch bestellten Produkten zusätzlich zu anderen Kunden umsteuern, deren Bestellungen ebenfalls bereits produziert sind oder in der Produktion sind? Woher sollen plötzlich Lagerflächen für zurückgesandte Produkte kommen, die dann wiederum vom Lieferanten zu bezahlen sind?

Statt die Verbotsliste zu verkürzen, müssen weitere bereits offensichtliche Tatbestände des Missbrauchs der Marktmacht durch den LEH verboten werden. Genannt seien beispielsweise

willkürliche Produktauslistungen als Strafe für die Nicht-Gewährung von Preisnachlässen bei einem anderen Produkt desselben Herstellers, Vertragsstrafen für nicht einzuhaltende Liefertermine, insbesondere wenn z.B. durch die Bestellung des Transporteurs durch den Käufer keinerlei Einfluss auf den Logistiker genommen werden kann, oder Verspätungspauschalen vom Lieferanten einbehalten werden, obwohl bereits bei Bestellung klar war, dass eine Lieferung zu dem Zeitpunkt nicht stattfinden kann.

Auch gehören dazu Verkaufsverfahren, bei denen das Produkt so lange im Besitz des Lieferanten bleibt, bis es im Sinne eines „Kommissionsgeschäftes“ nur für die Millisekunde der kassenmäßigen Erfassung in den Besitz des LEH und dann sofort an die Kunden geht. Dieses sogenannte „Pay-on-Scan“-Modell überträgt sämtliche Geschäftsrisiken auf die Lieferanten, bei dennoch wachsenden Profiten des LEH.

Dies sind nur einige Beispiele, die zeigen, dass es eine Generalklausel in Anlehnung an §19 GWB braucht, die sämtliche dem Gesetzesgedanken entsprechenden Praktiken unter Verbot stellt. Das erleichtert nicht nur Verfahren und Flexibilität für die Kontrolleure der BLE, sondern gewährleistet eine wirksame Umsetzung des Gesetzes.

Leider wird an den genannten Praktiken auch das neu im Gesetz stehende Umgehungsverbot nicht viel ändern können: Es führt zwar dazu, dass die bestehenden Verbote der schwarzen Liste wirksamer umgesetzt werden können, da sie den „Ahndungs-Spielraum“ der Kontrollinstitution (der BLE) entlang der Verbote erweitert. Unverständlich außen vor bleibt aber das Verbot, dass sich der Lieferant an den Kosten für die Leistung durch Zahlungen oder Preisnachlässe beteiligen muss. Hier bleiben Umgehungen ungeahndet?

Zu 3. Ganz verabschiedet hat sich der Gesetzentwurf von der Einrichtung einer Preisbeobachtungs- und Ombudsstelle, die aber nötig wäre, um die Gestehungskosten/Produktionskosten entlang der Wertschöpfungskette transparenter zu machen

Gerade wenn im Nahrungsmittelbereich Preise so stark steigen – und teilweise auch wieder fallen - wie im letzten Jahr, ist Transparenz über die Veränderungen in der Kostenstruktur wichtig. Nur so ist es möglich, gute oder schlechte, richtige oder falsche Begründungen für die enorme Preisentwicklung einzelner Nahrungsmittel zu identifizieren und schließlich Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Das gilt im Übrigen auch mit Blick auf die Preisveränderungen der Zukunft, die sich aus einer klimaneutralen Produktionsweise ergeben werden.

Die Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes aus dem September 2023 über die Entwicklung der Verbraucherpreise für Lebensmittel hat gezeigt, wie wenig plausibel Kostensteigerungen einzelner Agrarprodukte im Zeitverlauf ist. Begründungen dafür sind so lange rein spekulativ, wie es an verlässlichen Erhebungen zur Kostenstruktur fehlt.

Angesichts des hohen Anteils der Ausgangsstoffe am Bruttoproduktionswert ist es für das Nachvollziehen der Preisentwicklung aber von großer Bedeutung, die Gestehungskosten

transparent zu machen. Wäre die Kostenstruktur bekannt, würde dies auch eine präzisere Bewertung des Anteils von Spekulation an der Preisbildung ermöglichen.

Wir würden uns freuen, wenn Sie unsere Argumente betreffend den ersatzlosen Wegfall der Jahresumsatzgrenze von 350 Mio. Euro, für die Einführung einer Generalklausel und eine größere Preistransparenz im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Guido Zeitler
Vorsitzender

gez.
Dr. Susanne Uhl
Leiterin Hauptstadtbüro