

Positionspapier

Mitteilung der Europäischen Kommission „Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“ (KOM(2009) 591 endg.)

Die EU-Kommission kritisiert in ihrer Mitteilung Marktversagen bei der Bildung der Lebensmittelpreise in Europa. Sie begründet dies mit den übermäßig starken Preisanstiegen (Mitte 2007 bis 2008) bei Lebensmitteln und den erst ab Mai 2009 langsam wieder sinkenden Verbraucherpreisen für Lebensmittel, die die Entwicklung bei den Agrarrohstoffpreisen nicht angemessen abgebildet hätten.

Es wird unterstellt, die Lebensmittel verarbeitende Industrie und der Einzelhandel hätten in der Preishausse überzogen und in der Baisse-Phase Preissenkungen nicht ausreichend an die Verbraucher weitergegeben.

Aus ihrer Analyse leitet die EU-Kommission Marktversagen ab und schlägt Maßnahmen zur Verbesserung der „Versorgungskette“ vor.

Bewertung der BVE

Die Analyse der EU-Kommission, insbesondere der Vorwurf zu hoher Preise, trifft auf die deutschen Marktverhältnisse nicht zu. Maßnahmen der Kommission zur Beobachtung und Kontrolle von Lebensmittelpreisen sind nicht angebracht und vor allem aus ordnungspolitischen Gründen heraus abzulehnen.

Lebensmittelpreise in Deutschland

- Rohstoffkosten nicht allein entscheidend

Zunächst muss festgestellt werden, dass die Aufwendungen für Agrarrohstoffe je nach Lebensmittelprodukt einen unterschiedlich großen Anteil an den Produktionskosten ausmachen. Insofern schlagen sich Rohstoffpreisschwankungen nicht 1:1 in den Endverbraucherpreisen nieder. Aufgrund von bestehenden Produktions- und Lieferbeziehungen sowie -verträgen wirken sich Preisveränderungen auf den Inputmärkten erst mit einer gewissen Verzögerung auf den Endverbraucherpreis aus und werden teilweise absorbiert. Ebenfalls wichtige Kostenpositionen sind die Aufwendungen für Energie, Lagerung, Transport, Verpackung, Qualitätssicherung, Weiterverarbeitung, Personal und unternehmensnahe Dienstleistungen. Unabhängig davon hängt die Preisstellung von Lebensmitteln auch von Marketingaspekten und dem Preisgefüge von Sortimenten ab. Eine verengte Betrachtung von Rohstoffpreisen und ihren Auswirkungen auf Erzeuger- und Verbraucherpreise ist nicht zulässig.

- Preisschwankungen nehmen zu

Generell muss auch gesagt werden, dass der Abbau von Marktregulierungen in der Agrarpolitik und die Öffnung des EU-Marktes für den Weltmarkt zu größeren Preisschwankungen führen als in der Vergangenheit. Hinzu kommen klimabedingte Einflüsse auf Ernten, die stärker als in der Vergangenheit wirksam werden. Die Wirtschaft, aber auch die Verbraucher müssen sich daher generell auf zukünftig stärker schwankende Lebensmittelpreise einstellen.

- Deutschland ist Niedrigpreisland für Lebensmittel

In den letzten 30 Jahren sind die Lebensmittelpreise in Deutschland nur halb so stark gestiegen wie die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Der deutsche Verbraucher gilt als besonders preissensibel. Monatlich verwendet er nur rund 11% seiner Ausgaben auf Lebensmittel und alkoholfreie Getränke; deutlich weniger als in vergleichbaren europäischen Ländern wie Frankreich. Im europäischen Vergleich hat Deutschland eines der niedrigsten Preisniveaus für Lebensmittel und Getränke.

- 12 Preissenkungsrunden 2009

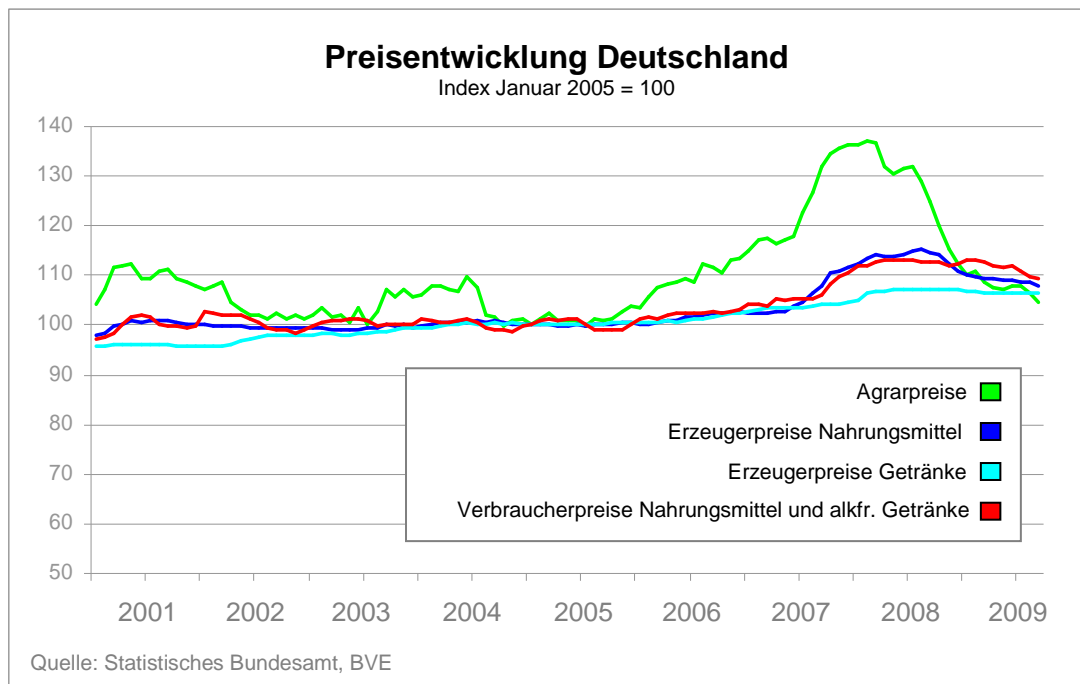
Die Herstellerpreise der Ernährungsindustrie gingen von September 2008 bis September 2009 um 4,6% zurück. In diesem Jahr wurden bereits zwölf Preisrunden im Lebensmitteleinzelhandel durchgeführt, und dies obwohl sich die Agrarrohstoffpreise längst nicht mehr in der Talsohle befinden. Die Ernährungsindustrie als auch die vorgelagerte Landwirtschaft werden dadurch in ihrer Ertragslage erheblich geschwächt, mit negativen Folgen für Arbeitsplätze, Investitionen und Innovationen.

Die Ernährungsindustrie leidet 2009 massiv unter dem Preisdruck, der durch das Wettbewerbsverhalten im Einzelhandel ausgelöst wurde. Die Verbraucherpreise für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke sind seit Mitte 2008 rückläufig. Sie lagen im Oktober 2009 um 3,4% niedriger als noch vor einem Jahr. Die Verbraucher wurden auf diese Weise um einen Betrag von rund 4 Mrd. € jährlich entlastet. Ein Konjunkturpaket, das Lebensmittelindustrie und -handel „finanziert“ haben.

- Kommissionsanalyse für Deutschland nicht zutreffend

Die Grafik zur Preisentwicklung in Deutschland zeigt, dass die Agrarpreise stärker schwanken als die Hersteller- und Verbraucherpreise und in ihrer Entwicklung immer etwas vorweg laufen.

Die These der Kommission, dass die Verbraucherpreise für Nahrungsmittel und Getränke – verglichen mit der Rohstoffpreisentwicklung – zu Lasten der Konsumenten in geringerem Umfang zurückgegangen seien, als sie vorher angestiegen sind, ist nicht zutreffend. Tatsächlich sind für Hersteller und Handel erhöhte Produktionskosten nur selten in vollem Umfang an den Verbraucher weiterzugeben, wohingegen Preissenkungsspielräume aufgrund des starken Wettbewerbs schnell ausgereizt werden.



- Preisbildung bei Lebensmitteln hängt von mehr ab als den Agrarrohstoffpreisen

Der Auffassung der Kommission, dass Lebensmittelpreisdifferenzen zwischen den EU-Ländern ein Indiz für eine unzureichende Funktionsweise der Lebensmittelkette seien, ist entschieden zu widersprechen. Der EU-Binnenmarkt ist kein homogener Markt mit einem europaweiten Einheitsanbieter und einem europaweiten Einheitsverbraucher. Preise bilden sich aufgrund von Angebot und Nachfrage, die stark durch nationale Besonderheiten wie die jeweiligen Einkommenssituationen, Konsumgewohnheiten, rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen, Produktions- und Vertriebsstrukturen, Marketingaktivitäten der Wirtschaft, lokalen Trends und regionalen Besonderheiten geprägt sind. Eine rein kostenorientierte Betrachtung wird der Preisbildung bei Lebensmitteln nicht gerecht. Denn es handelt sich bei Lebensmitteln um stark differenzierte Produkte hoher Qualität und nicht um „commodities“, die zu Einheitspreisen vermarktet werden.

- Preiskontrollen und Preismonitoring überflüssig

Eine klare Absage erteilt die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie deshalb der Forderung der Kommission nach einer Überwachung der Lebensmittelpreise. Ein staatliches Preismonitoring und Preiskontrolle sind aus ordnungspolitischen Gründen strikt abzulehnen. Zudem würden Eingriffe in den Markt und die Regulierung von Preisen den eingeschlagenen Weg zu einer neuen marktorientierten EU-Agrarpolitik konterkarieren.

Europäische Verbraucherpreisvergleiche bieten dem Verbraucher keinen Mehrwert, da er diese Produkte des täglichen Bedarfs auf seinem lokalen Markt bezieht und der Erwerb in evtl. günstigeren Mitgliedstaaten nicht praktikabel ist. Für die Preisvergleichbarkeit zwischen Einzelhändlern sorgt in Deutschland zudem die Werbung der Unternehmen, die die Verbraucher intensiv über ihre Preisangebote informieren.

- Transparenz an Rohstoffmärkten

Der Handel mit Rohstoffen und Rohstoffderivaten ist ein wichtiges Instrument für die Unternehmen zur Preisermittlung, Geschäftsplanung und Risikoabsicherung. Der exzessiven Spekulation auf den Rohstoffmärkten ohne realwirtschaftliche Fundierung ist jedoch Einhalt zu gebieten. Das dazu geeignete Instrumentarium muss sorgfältig geprüft werden. Reine bürokratische Berichtspflichten werden nicht weiterhelfen.

Wettbewerbssituation im deutschen Lebensmittelmarkt

Der deutsche Lebensmittelmarkt ist durch einen sehr starken Wettbewerb und eine hohe Komplexität gekennzeichnet. Zur Branche zählen im weiteren Sinne die Teilbereiche Landwirtschaft und die ihr vorgelagerten Stufen der Saatgut-, Dünger-, Pflanzenschutz-, Landmaschinen- und Futtermittelwirtschaft, der Agrar- und Landhandel, die Ernährungsindustrie, das Ernährungshandwerk, der Lebensmittelgroß- und Lebensmitteleinzelhandel sowie der Außer-Haus-Markt mit seinen zahlreichen Gaststätten, Kantinen und Caterern. Dabei steht der Lebensmittelmarkt in enger wirtschaftlicher Verflechtung mit den Branchen Logistik, Verpackung, Maschinenbau, Energie, Chemie und dem Dienstleistungssektor.

Die Ernährungsindustrie ist mit über 530.000 Beschäftigten in 5.800 Betrieben die viertgrößte Industriebranche in Deutschland; drei Viertel der Unternehmen sind klein und mittelständisch und beschäftigen weniger als 100 Mitarbeiter.

- Nachfragemacht des Handels

Demgegenüber steht die hohe Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels, wo rund 75% des Gesamtumsatzes auf die fünf größten Handelsunternehmen entfallen.

Ein Discountanteil von 44% und eine hohe Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel führen dazu, dass der Wettbewerb hierzulande so stark ist, wie in kaum einer anderen Branche oder EU-Mitgliedstaat. Die geringen Ertragsmargen entlang der Lebensmittelkette und die schnelle Reaktion der Handelsunternehmen auf Preisreduzierungen der Konkurrenz belegen, dass Markttransparenz gegeben ist und ein extrem harter Verdrängungswettbewerb zu extrem niedrigen Lebensmittelpreisen führt.

Die Ernährungsindustrie ist vornehmlich auf die fünf Top-Kunden des deutschen Lebensmittelhandels angewiesen. Sofern Nahrungsmittelhersteller bei diesen Abnehmern Listungen verlieren, können diese nicht ohne Weiteres durch andere Ab-

satzkanäle substituiert werden. Im Rahmen dieser Nachfragemacht werden Industrieunternehmen handelsseitig immer wieder mit Forderungen nach zusätzlichen Leistungen oder Nachlässen konfrontiert, die kartell- bzw. wettbewerbsrechtlich bedenklich erscheinen. Gleichwohl sehen sich die Produzenten vielfach aus Furcht vor Sanktionen dazu veranlasst, diesen Forderungen nachzugeben und begründete rechtliche Bedenken zurückzustellen.

- Missbrauchspraktiken eindämmen

Dies indiziert, dass in Deutschland offensichtlich im Bereich der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle Umsetzungsdefizite bestehen. Die deutsche Ernährungsindustrie begrüßt deshalb grundsätzlich die Initiative der EU-Kommission, erforderliche Gemeinschaftsmaßnahmen zur Eindämmung unfairer Vertragspraktiken zu erarbeiten und vorzuschlagen.

Der von der EU-Kommission in Betracht gezogene Ansatz, gemeinsam mit den Akteuren der Lebensmittelversorgungskette Standardverträge zu konzipieren und deren Verwendung auf freiwilliger Basis zu empfehlen, ist aus deutscher Sicht abzulehnen. Das Prinzip der Privatautonomie im Vertragsrecht hat sich grundsätzlich bewährt. Der Fokus ist vielmehr darauf auszurichten, dass Liefer- und Abnahmeverträge im Rahmen dieser Wertschöpfungskette unter Beachtung kartellrechtlicher Vorgaben geschlossen und durchgeführt werden.

Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelkette

Die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie begrüßt die von der Europäischen Kommission gemachten Vorschläge zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelbranche und Harmonisierung des europäischen Lebensmittelrechts.

Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelbranche, wie sie z.B. von der High Level Group zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Lebensmittelwirtschaft erarbeitet wurden, können zur Verbesserung der Zukunftsfähigkeit der Branche beitragen.

Die Erhaltung und der Ausbau des Qualitätsniveaus europäischer Lebensmittel, die Verbesserung des Innovationsrahmens, die gezielte Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen und die Stärkung der Exportfähigkeit leisten wichtige Beiträge für die Branche.

Lebensmittelrecht – bessere Qualität und weniger Bürokratie

Zwar ist die Harmonisierung des Lebensmittelrechts weit fortgeschritten und hat maßgeblich zu einem im Wesentlichen funktionierenden Binnenmarkt beigetragen. Dieser Erfolg ist jedoch mit dem Preis eines äußerst umfangreichen, zum Teil inkonsistenten und die Wirtschaft administrativ und kostenmäßig erheblich belastenden Rechts erkauft worden, das sich auch als innovationshemmend auswirken kann. Es gilt, ein qualitativ besseres, von überflüssigem Ballast befreites und innovationsfreundlicheres Lebensmittelrecht zu schaffen, dem das Leitbild des mündigen zu eigenverantwortlichen Kaufentscheidungen fähigen Verbrauchers zu Grunde liegt. Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit sind zu respektieren, die unveräußerlichen rechtlichen Belange der Unternehmen anzuerkennen und die Regelungen müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen; dies gilt insbesondere auch für die derzeit diskutierte Novellierung des Kennzeichnungsrechts. Das Lebensmittelrecht muss strikt wissenschaftsbasiert sein und neue Vorhaben sind vorab stets einem „impact assessment lege artis“ zu unterziehen.

Berlin, 4. Dezember 2009