

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Dr. Barbara Höll, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/9584 –**

Milcherzeuger und Produzenten stärken, Konzernmacht im Einzelhandel beschränken

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Auseinandersetzungen um den Preis von Milcherzeugerpreisen und -produkten haben die ungleichen ökonomischen Machtverhältnisse zwischen Primärerzeugungs- und Verarbeitungsstufe sowie Lebensmitteleinzelhandel deutlich gemacht. Die Branche ist im Handelssektor hoch konzentriert. Fünf große Lebensmittelkonzerne (Aldi, Edeka, Rewe, Metro und die Schwarz-Gruppe) erreichen zusammen einen Marktanteil von rund 70 Prozent. Es gibt ca. 100 Molkereien. Dagegen stehen auf der Angebotsseite 100 000 Milcherzeuger. Letztere haben individuell kaum Verhandlungsmacht. Sie haben sich deshalb kollektiv organisiert, um gegen den Preisdruck großer Einzelhandelskonzerne vorzugehen.

Es stellt sich die Frage, welche politischen Rahmenbedingungen gebraucht werden, um den Missbrauch der Marktmacht einiger weniger großer Einzelhandelskonzerne zu verhindern, ihre Marktmacht zu beschränken und um die Vereinigung und Kooperation kleiner Produzenten zu unterstützen.

1. Wie haben sich die Marktanteile der zehn größten Unternehmen in wichtigen Teilmärkten des Einzelhandels, insbesondere im Lebensmittelhandel, in den letzten 20 Jahren entwickelt?

Die Frage lässt sich für die sehr vielfältigen Bereiche des Handels nicht einheitlich beantworten. Im Lebensmitteleinzelhandel gab es nach den Erkenntnissen des Bundeskartellamtes, die von entsprechenden Feststellungen beispielsweise der GfK bestätigt werden, im Jahr 1999 mit den Unternehmen EDEKA, REWE, Schwarz-Gruppe (Lidl und Kaufland), Aldi, Metro, Tengelmann, WalMart und Spar acht große Handelsketten in der Bundesrepublik Deutschland, die gemeinsam über einen Marktanteil von etwa 70 Prozent bei den sog. fast moving consumer goods verfügten. Mit der Übernahme von Spar durch EDEKA sowie dem Ausscheiden von WalMart aus dem deutschen Markt (Übernahme durch

Metro) ist es zu einer Verringerung der Anzahl der großen Lebensmittelhändler in der Bundesrepublik Deutschland gekommen. Den verbliebenen Unternehmen ist es gelungen, ihren Marktanteil auf rund 90 Prozent auszubauen. In anderen Bereichen des Handels (Möbelbranche, Drogeriewaren, Elektrohandel) gibt es teilweise ebenfalls Konzentrationsbewegungen, wenn auch nicht in derselben Intensität wie im Lebensmitteleinzelhandel. Teilweise ist statt einer Tendenz zur Konzentration eine Tendenz zur vertikalen Integration zu beobachten (Übernahme von Getränkefachgroßhändlern durch Brauereien). In wieder anderen Bereichen sind praktisch keinerlei Konzentrationsbewegungen erkennbar (Uhren/Schmuck, Sportartikel).

Im Ergebnis ist jedoch auch heute der Konzentrationsgrad (selbst im Lebensmitteleinzelhandel) gegenüber der Situation in anderen europäischen Staaten (UK, Frankreich, Belgien, Niederlande, Österreich, Schweiz) deutlich geringer. Dennoch prüft das Bundeskartellamt Zusammenschlüsse im Lebensmitteleinzelhandel im Hinblick auf die mögliche Entstehung von Marktbeherrschung auf der Absatz- und Beschaffungsseite (z. B. Edeka/Tengelmann). Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Monopolkommission in ihrem in Kürze vorzulegenden Hauptgutachten zur Frage der Konzentration im Handel Ausführungen machen wird.

2. Wie gestalten sich derzeit nach Ansicht der Bundesregierung die ökonomischen Machtverhältnisse zwischen Einzelhandelskonzernen, Molkereien und Milcherzeugern?

Das Bundeskartellamt geht dieser Fragestellung derzeit im Rahmen einer Sektoruntersuchung „Milch“ für alle drei Marktstufen (von der Erzeugung bis zum Handel) nach. Die Marktverhältnisse sind sehr komplex und einer einfachen Bewertung nicht zugänglich. Unter anderem ist der Umstand zu bewerten, dass es zwar eine Vielzahl von Erzeugerbetrieben gibt, diese jedoch wiederum als Genossen an den genossenschaftlich organisierten Molkereien beteiligt sind. Genossenschaftlich organisierte Molkereien verarbeiten rund 70 Prozent der erzeugten Milchmenge. Die beiden führenden Molkereien in der Bundesrepublik Deutschland sind genossenschaftlich organisiert. In anderen europäischen Staaten ist die Konzentration auf Molkereiebene signifikant höher, die den Molkereien gezahlten Milchpreise sind dagegen teilweise deutlich geringer als in der Bundesrepublik Deutschland.

3. Haben sich in den vergangenen 40 Jahren in Deutschland aus Sicht der Bundesregierung die Machtverhältnisse im Bereich des Lebensmittelhandels (insbesondere die Beziehung zwischen Lebensmittelproduzenten und Einzelhändlern) maßgeblich verändert?

Wenn ja, – inwiefern, und welche Ursachen sieht die Bundesregierung?

Diese Frage kann nicht einheitlich beantwortet werden, da sich die strukturellen Verhältnisse in beiden Teilen der Bundesrepublik Deutschland für einen wesentlichen Zeitraum innerhalb der letzten 40 Jahre (bis 1990) deutlich unterschieden haben.

Im Rahmen der Prüfung des Zusammenschlussvorhabens Edeka/Tengelmann hat das Bundeskartellamt auch die Beschaffungsmärkte untersucht. In einzelnen Produktgruppen sind die Beschaffungsanteile der führenden Lebensmitteleinzelhändler hoch. Dies ist – für sich genommen – allerdings kein Beleg für eine durchgehend bestehende Nachfragemacht des Einzelhandels gegenüber den Herstellern. Den teilweise nur national auftretenden Handelsunternehmen stehen mittlerweile auf Herstellerseite vielfach global agierende Konzerne (z. B. Nestlé, Procter & Gamble, Kraft Foods, Coca Cola) gegenüber, die eine

etwaige Nachfragemacht relativieren. Zudem hat es auch auf nationaler Ebene neben einer Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel auch auf Hersteller-ebene Konzentrationsprozesse gegeben (z. B. Rotkäppchen – Mumm). Schließlich verfügen zum Teil auch mittelständische Unternehmen über Produkte, auf die ein Händler nicht verzichten kann.

4. Welche Verfahren bzw. Ermittlungen des Kartellamts wegen des Verdachts auf Preisabsprachen gibt es derzeit im Bereich des Lebensmittelhandels, und wie viele derartige Verfahren hat es jeweils in den vergangenen zehn Jahren gegeben?

Das Bundeskartellamt gibt keine Auskünfte zu laufenden Verfahren. In der Vergangenheit ist das Bundeskartellamt derartigen Vorwürfen nachgegangen, konnte jedoch keine gerichtsfesten Nachweise für Absprachen finden. Allein der Umstand, dass Unternehmen auf Preisbewegungen ihrer Wettbewerber unmittelbar reagieren, reicht nach gefestigter Rechtsprechung nicht für einen Nachweis von Preisabsprachen aus (Benzinpreis-Fälle).

5. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, in hochkonzentrierten Branchen durch staatliche Stellen eine regelmäßige Preisbeobachtung durchzuführen, und wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Außerhalb der regulierten Märkte der Netzindustrien gibt es keine staatliche Preisaufsicht oder -kontrolle. Eingriffe in die freie Preisbildung kommen nur in wenigen Ausnahmen in Betracht (z. B. bei missbräuchlichem Verhalten von marktmächtigen Marktteilnehmern). Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, in hochkonzentrierten Branchen durch staatliche Stellen eine regelmäßige Preisbeobachtung durchzuführen. Zur Begründung wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

6. Welchen Zusammenhang sieht die Bundesregierung zwischen der fortschreitenden Konzentration im Einzelhandel und den Preis- und Rabattschlachten der vergangenen zehn Jahre?

Der hohe Konzentrationsgrad im Lebensmitteleinzelhandel, der seit Jahren zu beobachten ist, hat eine hohe Wettbewerbsintensität auf der Einzelhandelsstufe zur Folge. Preis- und Rabattwettbewerb sind – im Rahmen des geltenden Wettbewerbsrechts – legitime Mittel in einer Marktwirtschaft.

7. Sieht die Bundesregierung Handlungsbedarf, um den geänderten ökonomischen Verhältnissen im Einzelhandel mit einer deutlichen Konzentration auf der Abnehmerseite durch ein geändertes Kartellrecht Rechnung zu tragen, und wie begründet sie ihre Antwort?
8. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Schwellenwerte nach § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung – mit Blick auf Nachfragemacht niedriger anzusetzen, und wie begründet sie ihre Haltung?
9. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, die Schwellenwerte nach § 20 GWB (Diskriminierungsverbot, Verbot unbilliger Behinderung) in der praktischen Handhabung hinsichtlich der Nachfragemacht niedriger anzusetzen, etwa deutlich unter einem Grenzwert von 10 Prozent Umsatzanteil, und wie begründet sie ihre Haltung?

10. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, § 21 GWB (Boycottverbot, Verbot sonstigen wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens) dahingehend zu ändern, dass Ausnahmen erlaubt sind, wenn das Ziel solcher Aktivitäten darin besteht, existenzsichernde Preise für die Produzenten zu erwirken und wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Aus Sicht der Bundesregierung hält das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowohl für den Bereich der Fusionskontrolle als auch für den Bereich der Bekämpfung von Preismissbrauch im Lebensmittelhandel eine Vielzahl von Instrumentarien bereit. Die Bundesregierung prüft derzeit, ob die sich aus diesen Instrumentarien ergebenden Möglichkeiten ausreichen, um den besonderen Gegebenheiten des Milchmarktes, insbesondere im Hinblick auf die schwierige Marktposition der Anbieterseite gegenüber dem Lebensmittelhandel, für die Zukunft besser Rechnung tragen zu können. Konkrete Planungen für gesetzliche Maßnahmen, die über die jüngst in Kraft getretenen neuen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen hinausgehen, bestehen zunächst nicht.

11. Kennt die Bundesregierung aktuellere Zahlen zur Gewinnsituation im Einzelhandel als die der Deutschen Bundesbank (Monatsbericht Juni 2006), wonach im Einzelhandel in den Jahren 2003/2004 trotz schlechter konjunktureller Lage jeweils zweistellige Milliardengewinne erzielt wurden?

Wenn ja, wie lauten diese?

Wenn nein, warum gibt es keine aktuellen Zahlen?

Nach neueren Zahlen der Deutschen Bundesbank ist das Jahresergebnis vor Gewinnsteuern im Einzelhandel von 14,6 Mrd. Euro in 2004 auf 18,1 Mrd. Euro in 2005 gestiegen (Unternehmensbilanzstatistik, hochgerechnete Angaben, Dezember 2007). Bei der Interpretation hinsichtlich der Gewinnsituation im Einzelhandel ist dabei zu berücksichtigen, dass es sich um ein hochgerechnetes Aggregat handelt, das die gesamten Gewinne der etwa 400 000 Einzelhandelsunternehmen in der Bundesrepublik Deutschland repräsentiert. Für die Analyse der Gewinnsituation ist es zweckmäßig, das Jahresergebnis auf den jeweiligen Umsatz zu beziehen. Dadurch wird ein Vergleich des Einzelhandels mit anderen Branchen sowie der Gesamtwirtschaft möglich. Bezogen auf den Umsatz beträgt das Jahresergebnis vor Gewinnsteuern im Einzelhandel im Jahre 2006 2,7 Prozent und liegt damit unter dem Wert für alle Wirtschaftsbereiche von 3,9 Prozent.

12. Sollte nach Ansicht der Bundesregierung die Politik aus gesamtgesellschaftlichen Interessen Einfluss nehmen auf die Gewinnverteilung innerhalb des Einzelhandels, etwa wenn große Einzelhandelskonzerne Milliardengewinne erzielen, aber die Einkommen der Produzenten stagnieren oder sinken?
13. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, in Branchen mit hoher wirtschaftlicher Konzentration marktmächtige Unternehmen dazu zu verpflichten, regelmäßig Bericht abzulegen über Preisgestaltung, Gewinne und andere zentrale Unternehmenskennzahlen, um so einen Einblick in die Wertschöpfungskette zu erhalten und gegebenenfalls in die Gewinnverteilung der Branche lenkend eingreifen zu können, und wie begründet die Bundesregierung ihre Haltung?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, in Branchen mit hoher wirtschaftlicher Konzentration marktmächtige Unternehmen dazu zu verpflichten, regelmäßig Bericht abzulegen über Preisgestaltung, Gewinne und andere zentrale Unter-

nehmenskennzahlen, um Einblick in die Wertschöpfungskette zu erhalten. Eine solche Berichterstattung und gegebenenfalls daraus abgeleitete Eingriffe in die Gewinnverteilung einer Branche sind mit den Grundsätzen einer Marktwirtschaft nicht vereinbar. Das wirksamste Instrument gegen überhöhte Preise ist wirksamer und nachhaltig gesicherter Wettbewerb. Die nationalen und europäischen kartellrechtlichen Vorschriften stellen den Schutz des Wettbewerbs und wettbewerbliche Strukturen sicher. Nach Auffassung der Bundesregierung reichen die vorhandenen gesetzlichen Instrumentarien aus, um Wettbewerb nachhaltig zu sichern. Bei entsprechenden Anhaltspunkten haben die Kartellbehörden bereits heute die Möglichkeit, den erforderlichen Einblick in die relevanten Umstände zu nehmen.

14. Plant die Bundesregierung Änderungen am Marktstrukturgesetz, um die Marktposition der Milcherzeuger zu verbessern, und wenn ja, welche?

Das Marktstrukturgesetz schöpft den ordnungsrechtlichen Rahmen zur Förderung des Zusammenschlusses von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe mit dem Ziel, Erzeugung und Absatz den Erfordernissen des Marktes anzupassen, auch im Milchbereich aus.

15. Wie wirken sich nach Ansicht der Bundesregierung die mit der Abschaffung der Milchquote im Jahr 2015 verbundenen Quotenerhöhungen auf die Position der Milchproduzenten aus?

Die Europäische Kommission kommt in ihrer Folgenabschätzung zu den Legislativvorschlägen zum Health Check zu dem Ergebnis, dass die aus der vorgeschlagenen Quotenerhöhung von jährlich 1 Prozent zwischen 2009/10 und 2013/14 resultierende Mehrproduktion zu einem großen Anteil über die wachsende Nachfrage auf dem EU-Binnenmarkt aufgenommen wird und daher die Milchpreise, bezogen auf das Basisjahr 2008, relativ stabil bleiben bzw. nur leicht rückläufig sind. Die Folgenabschätzung ist jedoch mit einer Reihe von Unsicherheiten (Angebots- und Nachfrageelastizitäten, Quotenrenten, Produktionskosten) behaftet. Da Marktentwicklungen auf diese lange Sicht nur mit großen Einschränkungen prognostiziert werden können, lehnt die Bundesregierung einen „Vorratsbeschluss“ im Hinblick auf weitere Quotenaufstockungen bis 2013/14 ab.

16. Warum nutzt die Bundesregierung im Zusammenhang mit den Milchpreisdiskussionen nicht die von ihr selbst geschaffene Möglichkeit, gegen Verkauf unter Einstandspreis vorzugehen?

Die für die Anwendung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zuständigen Kartellbehörden nutzen die ihnen mit dem Gesetz gegebenen Möglichkeiten, gegen Verkäufe unter Einstandspreis vorzugehen. In der Vergangenheit hat das Bundeskartellamt mehrfach Verfahren wegen des Verdachts von Verkäufen unter Einstandspreis im Bereich von Molkereiprodukten geführt und abgeschlossen. Erkenntnisse, die das Bundeskartellamt aus aktuell durchgeführten Fusionskontrollverfahren erlangt hat, lassen das Amt zu der Einschätzung gelangen, dass die Preissenkungsaktion im April 2008 nicht zu Untereinstandspreisen geführt hat. In Gesprächen mit dem Amt wurde diese Einschätzung vom Deutschen Bauernverband geteilt. Das Amt hat gegenwärtig auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die jüngst erfolgte Anhebung der Einkaufspreise des Handels gegenüber den Molkereien, soweit sie (teilweise) nicht vollständig an den Verbraucher weitergegeben worden ist, zu einem Untereinstandspreis-Verkauf geführt haben könnte. In Gesprächen mit dem Amt hat dies auch die Milchindustrie bestätigt.

