

BDM-Bewertung zum Sondergutachten 84 der Monopolkommission

-

Deutliche Analyse zeigt Handlungsbedarf

Mitten in die für die Landwirtschaft dramatische Marktentwicklung hinein hat die Monopolkommission ihr Sondergutachten „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ (Sondergutachten 84) vorgelegt. Darin stellt sie fest, dass sich die Schere zwischen Erzeugerpreisen und Verbraucherpreisen seit Jahren immer weiter öffnet, die Gewinnmargen sich systematisch hin zur Verarbeitungsindustrie¹ und Lebensmitteleinzelhandel verschieben und die Landwirtschaft von steigenden Lebensmittelpreisen immer weniger profitiert.

Zugleich beschreibt die Monopolkommission eine drastisch gestiegene Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel sowie in vielen Bereichen der Verarbeitungsindustrie und weist darauf hin, dass vier große Handelsgruppen den Lebensmittelhandel in Deutschland dominieren. Sie macht außerdem auf den „Angstfaktor“ aufmerksam, der viele Erzeuger von Agrarprodukten davon abhält, sich gegen unfaire Praktiken ihrer mächtigen Abnehmer zu wehren.

Wichtig in der Einordnung:

Die Monopolkommission ist keine Wettbewerbsbehörde, sondern ein unabhängiges Beratungsgremium, das Bundesregierung und Gesetzgeber in Fragen der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Ihre Gutachten werden veröffentlicht und können auch vom Bundesgerichtshof in Verfahren nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zur Stellungnahme herangezogen werden.

Sondergutachten 84 muss Weckruf für politisches Handeln sein

Die Monopolkommission bestätigt einmal mehr, was schon seit langer Zeit bekannt ist: Es besteht ein mehr als deutliches Machtgefälle zu Ungunsten der Landwirtschaft! Amtlich bestätigt wurde dieses Machtgefälle konkret im Milchmarkt mit der Sektoruntersuchung Milch des Bundeskartellamts (BKartA). Im 2012 veröffentlichten Abschlussbericht und dem in 2017 folgenden Sachstandsbericht hat das BKartA die Gründe für dieses Machtgefälle zu Ungunsten der Erzeuger treffend beschrieben.

¹ Schlacht- und Molkereiunternehmen, Agrarrohstoffhandel etc.

Unzureichende Handlungsempfehlungen

Aus Sicht des BDM bleibt das Gutachten jedoch an entscheidenden Stellen unvollständig:

- Es benennt zwar die Machtprobleme und empfiehlt eine schärfere Fusions- und Missbrauchsaufsicht, geht aber nicht auf marktwirtschaftlich grundsätzlich dringend notwendige Instrumente ein, die die Marktstellung der Landwirtschaft gegenüber ihren Abnehmern deutlich verbessern könnten.
- Es stärkt die Bedeutung der UTP-Regeln gegen unfaire Handelspraktiken und will ihre Durchsetzung beim Bundeskartellamt bündeln, auf notwendige, marktwirtschaftlich ausgerichtete Instrumente wird jedoch nicht eingegangen. Eine einseitige Konzentration der Marktmacht entsteht vor allem durch Schieflagen in der Relation von Angebot und Nachfrage.
- Die ungleiche Verhandlungsmacht zu Ungunsten der Landwirtschaft wird im Gutachten zwar erkannt, gleichzeitig befasst man sich aber mit dem Thema „Besserstellung der Erzeugerseite“ und ihrer Stärkung z. B. durch eine anerkannte Branchenorganisation Landwirtschaft nicht wirklich.

Ableitung von Handlungsnotwendigkeiten - konkret benannt:

Seit Wochen und Monaten sind die Agrarmärkte im Aufruhr, für Schweinefleisch, Marktfrüchte, Kartoffel, Zuckerrüben und Milchprodukte werden Preise notiert, die zu immensen Wertschöpfungsverlusten für die Landwirtschaft führen.

1. EU-Sicherheitsnetz für Agrarmärkte aktivieren - Kriseninstrument jetzt freischalten - Wertschöpfung im ländlichen Raum sichern

Für den BDM ist klar: Ohne schnelle Nutzung der in der Gemeinsamen Marktordnung GMO enthaltenen Krisenmaßnahmen wird eine Marktbereinigung unmittelbar auf Kosten der landwirtschaftlichen Betriebe, der Bäuerinnen und Bauern folgen.

Der BDM fordert daher:

- die sofortige Freischaltung des in der GMO bereits verankerten Kriseninstruments eines zeitlich befristeten, freiwilligen Lieferverzichts gegen Ausgleichsleistung: Wer seine betriebliche Milchanlieferung reduziert, wird dafür entschädigt;
- die Anerkennung, dass dieses Instrument 2016 schon einmal erfolgreich zur Stabilisierung des Milchmarktes eingesetzt wurde – und dies haushaltsneutral!
- die Entwicklung und Ausgestaltung eines europaweiten Krisenmanagement-Werkzeugkastens, mit dem Marktkrisen bereits in ihren Anfängen effizient entgegengewirkt werden kann.

2. Verträge als Selbstverständlichkeit vorgeben - EU-weite Umsetzung von Art. 148 und 168 GMO zügig vorantreiben

Während das Sondergutachten zurecht die Bedeutung der UTP-Regeln für faire Handelspraktiken betont, bleibt eine zentrale Frage unbeantwortet: Warum wird uns Milchviehhaltern, wie auch den meisten anderen Produktionssektoren, der Abschluss von Lieferverträgen mit verbindlich vereinbarten Vertragskonditionen verwehrt?

Bislang gilt in weiten Teilen der Milchwirtschaft:

- nahezu 100 % Andienungspflicht an die „eigene“ Molkerei,
- Preise werden überwiegend erst nach Lieferung einseitig festgelegt,
- Androhung von Nichtabholung oder faktischem Lieferstopp bei kritischen oder wechselwilligen Erzeugern,
- ein massiver Informations- und Verhandlungsvorsprung der Molkereien gegenüber den Erzeugern.

Der BDM fordert deshalb:

- Konsequente Nutzung von Art. 148 GMO in deutschem Recht:
Verbindliche, schriftliche Lieferverträge zwischen Milchviehhaltern und Molkereien mit klar geregelten Preisen bzw. transparenten Preisformeln, Liefermengen, Laufzeiten und Qualitätskriterien – wie es in mehreren EU-Mitgliedstaaten bereits Realität ist.
- Ende einseitiger Preisfestsetzung „nach Gutdünken“ und intransparenter Vertragskonstrukte: Die bisherige Praxis der nachträglichen Preisfestlegung und pauschalen Andienungspflicht hält die Milchbauern in einer strukturellen Abhängigkeit und verhindert echten Wettbewerb um Rohmilch.
- Stärkung der Verhandlungsposition der Erzeuger:
Durch klare Vertragsstandards und eine effektive UTP-Durchsetzung beim Bundeskartellamt muss sichergestellt werden, dass Milchbauern ihre Rechte ohne Angst vor Repressalien wahrnehmen können.

3. Wirkungsvolles Marktmanagement in Verantwortung der Landwirtschaft ermöglichen

Über akute Krisenmaßnahmen und Vertragsstandards hinaus braucht es aus Sicht des BDM strukturelle Antworten auf die wiederkehrenden Muster der Ausweitung von Anlieferungsmengen, die über der realen Nachfrage liegen und daraus resultierenden Preisabstürzen. Diese Antwort ist in der BDM-Sektorstrategie 2030 für den Milchbereich klar formuliert, entsprechende Handlungsnotwendigkeit für ein wirkungsvolles Marktmanagement besteht jedoch auch für alle anderen landwirtschaftlichen Produktionssektoren:

Stabilisierung der Märkte zugunsten der Marktposition der Erzeuger durch anerkannte Branchenorganisationen, die auf EU-Ebene angesiedelt sind, über nationale Außenstellen in den Mitgliedsländern verfügen und in Alleinverantwortung der Landwirtschaft stehen.

Aufgaben einer solchen Branchenorganisation wären u. a.:

- Marktgerechtes Mengenmanagement, um strukturelle Übermengen und ruinöse Preisspiralen zu vermeiden und auch Lebensmittelverschwendung einzudämmen,
- marktangepasste, gewinnbringende Produktion statt spekulativer Expansion „auf Vorrat“,
- Erhöhung der Krisenresilienz, sodass weniger hektische Nothilfepakete und Interventionskäufe von der Politik nötig werden,
- Stärkung der Wertschöpfung in den ländlichen Räumen, indem Milchbetriebe verlässlich planen und investieren können.
- Bäuerlich geprägte Marketingkommunikation
- usw.

Eine Branchenorganisation Milchviehhaltung wäre damit der zentrale Baustein eines neuen, zukunftsfähigen Milchmarktsystems:

- Die Monopolkommission mahnt an, Marktversagen und Machtmissbrauch zu korrigieren und den verbleibenden Wettbewerb zu schützen.
- Eine Branchenorganisation in Bauernhand ergänzt dies, indem sie die Erzeugerseite so stärkt, dass sie überhaupt auf Augenhöhe verhandeln und ihr Angebot marktgerecht managen kann.

Jetzt ist die Politik am Zug: Erkenntnisse der Monopolkommission nutzen - alte Zöpfe abschneiden, neue Wege gehen

Aus Sicht des BDM ergibt sich ein klares Paket an notwendigen Schritten:

1. **SOFORT:** Kriseninstrumente aktivieren
 - Sofortige Freischaltung des in der GMO verankerten Instruments des freiwilligen Lieferverzichts gegen Ausgleichsleistung, europaweit koordiniert, um die aktuelle Abwärtsspirale zu durchbrechen und die Wertschöpfung in den ländlichen Räumen zu stabilisieren.
2. **BIS JAHRESENDE:** Vertragliche Vereinbarungen verpflichtend vorgeben
 - Umsetzung von Art. 148 und 168 GMO – keine Opt-out-Möglichkeiten anstreben bzw. zulassen

- Stärkung und Bündelung der UTP-Durchsetzung beim Bundeskartellamt, wie von der Monopolkommission angeregt.
3. KURZFRISTIG: Branchenorganisation Milchviehhaltung konzipieren und ihre Anerkennung ermöglichen
- Unterstützung der in der BDM-Sektorstrategie 2030 vorgeschlagenen EU-Branchenorganisation Milchviehhaltung,
 - rechtliche und politische Rahmenbedingungen, damit die Erzeuger ihre Mengen professionell und nachfrageorientiert managen können.
4. FLANKIEREND: Empfehlungen der Monopolkommission umsetzen
- Verschärfte Fusionskontrolle entlang der gesamten Lieferkette,
 - konsequente Missbrauchsaufsicht gegenüber marktmächtigen Akteuren,
 - bessere Datengrundlagen und Ressourcen für die Wettbewerbsbehörden.

Zusammenfassend:

Jede unabhängige Institution kommt bei der Betrachtung der Wettbewerbsverhältnisse in der Lebensmittellieferkette zu einem Ergebnis: Es herrscht Handlungsbedarf, unabhängig davon, ob man die gesamte Wertschöpfungskette betrachtet oder wie bei der Sektoruntersuchung Milch des Bundeskartellamtes, das Verhältnis zwischen Erzeuger und Verarbeitungs-/Molkereiindustrie.

Um der auch in der Landwirtschaft zunehmenden Politikverdrossenheit nicht noch weiter Vorschub zu leisten, sollte die amtierende Bundesregierung ins Handeln kommen. Entsprechende Handlungsvorschläge liegen längst auf dem Tisch - erinnert sei hier an die Empfehlungen und Leitlinien der Zukunftskommission Landwirtschaft, an den Strategischen Dialog auf EU-Ebene und an die Vorschläge der Borchert-Kommission.

Geredet wurde genug, jetzt heißt es Umsetzen und dabei nicht wieder den Argumenten der Profiteure der bisherigen Agrarpolitik den Vorzug zu geben!