
STELLUNGNAHME

VORSCHLAG DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION FÜR EINE VERORDNUNG ZUR ÄNDERUNG DER GMO ZUR STÄRKUNG DER POSITION DER LANDWIRTE IN DER LEBENSMITTELLIEFERKETTE

COM(2024) 577 final; 2024/0319 (COD)

1. Zum Markenverband

Die Markenwirtschaft steht in Deutschland für einen Markenumsatz in Höhe von knapp 1,1 Bill. Euro und rund 5,2 Mio. Arbeitsplätze. Der 1903 in Berlin gegründete Markenverband ist die Spitzenorganisation der deutschen Markenwirtschaft und mit seinen rund 300 Mitgliedern der größte Verband dieser Art in Europa. Seine Mitglieder reichen von mittelständischen bis zu global agierenden Unternehmen und kommen aus vielfältigen Branchen darunter insbesondere der Nahrungs- und Genussmittelbranche. Zu den Mitgliedern zählen führende Marken wie Abus, Alpenhain, Arla, Beiersdorf, Bell Food Group, Hugo Boss, Coca-Cola, Gardena, Haribo, Henkel, Hochland, Kärcher, Melitta, Merz Consumer Care, Miele, Nestlé, Procter & Gamble, Ritter Sport, Rotkäppchen-Mumm, Unilever, Vileda und viele weitere renommierte Firmen.

Der Markenverband ist registrierter Interessenvertreter bei der EU-Kommission (Nr. 2157421414-31) und beim Deutschen Bundestag (Nr. R000805).

2. Gesetzgebungsprozess

Der Markenverband bedauert, dass die Europäische Kommission keine Möglichkeit sieht, in diesem Fall der eigenen Better Regulation Agenda zu folgen. Tatsächlich erscheinen eine Stakeholder-Konsultation sowie ein im Gesetzgebungsprozess zu diskutierendes Impact Assessment zentral für das Ziel einer evidenzbasierten und transparenten Gesetzgebung auf europäischer Ebene, die Vertrauen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die europäischen Institutionen stärken. Eine Beschränkung der Informationssammlung und Diskussion auf geschlossene Zirkel mit der Begründung, die Regulierung müsste schnellstmöglich, quasi ad hoc, erfolgen, kann den offenen demokratischen Diskurs, wie er der Better Regulation Agenda zugrunde liegt, nicht ersetzen. Daran ändert auch ein im Nachgang angefertigtes Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen nichts. Im Gegenteil ist zu befürchten, dass ein Gesetzgebungsprozess in kleineren geschlossenen Zirkeln und eine nachträgliche Rechtfertigung der Verordnung in einem Arbeitsdokument eher dazu beiträgt, die Intentionen des regulären Prozesses infrage zu stellen.

3. Wirtschaftspolitische Grundausrichtung des Markenverbandes

Den Mitgliedern des Markenverbandes ist gemeinsam, dass sie Marken nicht nur als Instrument der Leistungsdifferenzierung verstehen, sondern als Orientierungsmittel und Wertelieferant gleichermaßen für Unternehmen, Verbraucher und Gesellschaft. Dem gerecht zu werden, bedarf es eines fairen Leistungswettbewerbs. Daher steht der Markenverband fest zu einer auf freiem Unternehmertum, Vertragsfreiheit und Märkten basierten Wettbewerbsordnung als Wirtschaftsverfassung.

Die Markenartikelhersteller vertreiben ihre Produkte in Deutschland weit überwiegend über den Groß- und Einzelhandel. Besonders im Bereich der schnell drehenden Konsumgüter des täglichen Bedarfs stehen sie dabei dem hoch konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel gegenüber, in dem vier Händler mehr als 85 % des Marktes unter sich aufteilen. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs steht dabei immer wieder infrage, was Folge des von der Kommission zutreffend festgestellten, zugunsten des Lebensmitteleinzelhandels bestehenden Verhandlungsungleichgewichts ist.

Zur Herstellung des für einen fairen Leistungswettbewerb notwendigen Verhandlungs-gleichgewichts bedarf es daher einer sowohl lauterkeitsrechtlichen wie auch kartellrechtlichen Verhaltenskontrolle. Die UTP-RL geht zu Recht davon aus, dass sich diese Kontrolle über die gesamte Lebensmittelversorgungskette erstrecken und auch die Zwischenstufen der Lebensmittel-industrie mit schützen muss, die in gleicher Weise dem Verhandlungsübergewicht des Lebensmitteleinzelhandels ausgesetzt ist. Nur eine solche umfassende Stärkung der Verhandlungsposition der dem Lebensmitteleinzelhandel vorgeschalteten Wertschöpfungsstufen kann aufgrund des der UTP-RL zugrunde liegenden Kaskadeneffekts die Situation der Erzeuger verbessern. Gleichzeitig ist sie notwendig, um eine resiliente Lebensmittellieferkette mit einer vielfältigen, mittelständisch geprägten Lebensmittelwirtschaft zu sichern, deren Mittelposition in der Herstellung nicht zwischen Erzeugern einerseits und Lebensmitteleinzelhandel andererseits aufgerieben werden darf.

Regulierende Eingriffe in die Versorgungsketten müssen im Interesse der Marktorientierung und freien Preisbildung auf ein Minimum reduziert werden. Dabei steht die Bekämpfung einzelner unfairer Handelspraktiken im Vordergrund. Hoheitliche Vorgaben für die spezifischen Vertragsinhalte gehen darüber hinaus und drohen bestehende Strukturen und Marktverhältnisse zu verkrusteten. Sie lassen nicht genügend Raum für eine einfache Anpassung an sich verändernde Bedingungen, weil sie die breiten Räume für faire Gestaltungen der Geschäftsbeziehungen nicht erfassen können.

Die Stellungnahme beschränkt sich im Weiteren auf diejenigen Aspekte des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 bezüglich der Stärkung der Position von Erzeugern in der Lebensmittellieferkette (Vorschlag), die sich auf diese wirtschaftspolitische Grundausrichtung beziehen. Die Fragen der Fördermittel für die Landwirtschaft bleiben dabei ausgeblendet.

4. Fakultative Angaben für kommerzielle Modalitäten (Art. 88a GMO [neu])

Mit dem neuen Art. 88a GMO sollen Vorgaben gemacht werden, unter welchen Bedingungen Produkte als „fair“ oder „equitable“ und Lieferketten für Produkte als „kurz“ bezeichnet werden dürfen.

Unklar ist allerdings, ob die Vorgaben auf Produkte beschränkt werden, die in Anhang I GMO enthalten sind. Anders als bei etlichen der von Art. 84 ff. GMO geregelten fakultativen vorbehaltenen Angaben können sich die Begriffe „fair“, „equitable“ oder „short supply chain“ aber auch auf andere als die in Anhang I GMO aufgeführten Produkte beziehen. Ihre Verwendung ist noch nicht einmal auf Lebensmittel beschränkt, wie etwa Label zu fair hergestellten Kleidungsstücken belegen. Auch die in ErwGrd. 3 des Vorschlags in Bezug genommene Richtlinie (EU) 2024/1760 ist sachlich nicht auf Lebensmittel oder Agrarprodukte beschränkt.

Die Formulierung des vorgeschlagenen Art. 88a kann auch so verstanden werden, dass eine Verwendung der Begrifflichkeiten „fair“, „equitable“ oder „short supply chain“ den Produkten des Anhangs I GMO vorbehalten und also für andere Produkte unzulässig sein soll. Es erscheint äußerst fragwürdig, ob ein solches Bezeichnungsverbot für Nicht-Anhang-I Produkte von Art. 42 UAbs. 1, 43 Abs. 2 AEUV gedeckt wären. Eine Klarstellung erscheint notwendig.

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass durch eine parallele Verwendung derselben Begrifflichkeiten, die aber nicht den Regelungen des Art. 88a GMO (neu) unterliegen, weil sie sich auf Lebensmittel oder andere Produkte beziehen, die nicht zu den Anhang I GMO Produkten zählen, unterschiedliche Begriffsinhalte entwickeln, die den angesprochenen Verbraucher eher irritieren als informieren. Aufgrund dieser Gefahr ist es deutlich vorzuziehen, Anforderungen an die Begriffe „fair“, „equitable“ oder „short supply chain“, soweit denn überhaupt erforderlich, nicht in der GMO, sondern vielmehr in der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UCPD) zu regeln.

Wird dem nicht gefolgt, so bleibt Folgendes zu bedenken:

Die Referenz in ErwGrd. 3 des Vorschlags zur Richtlinie (EU) 2024/1760 für die Beschreibung des Inhaltes von „fair“ und „equitable“ ist nicht eindeutig auf die in Art. 88a Abs. 1 lit. c GMO (neu) beschränkt. Für die Preise und damit erzielbaren Einkommen der Erzeuger verweist Anhang I der Richtlinie allerdings auf einen Einkommensmaßstab, der deutlich vom Ziel des Art. 39 Abs. 1 lit. b AEUV abweicht. Diese Diskrepanz sollte aufgelöst werden.

Art. 88a Abs. 1 lit. a GMO (neu) verlangt für faire Geschäftsbedingungen nicht nur Transparenz, sondern auch eine Stabilität für die Erzeuger. Gleichzeitig sehen bei länger laufenden Verträgen (über sechs Monate) die Neuregelungen in Art. 148, 168 und Anhang X GMO einseitig zugunsten der Erzeuger Änderungs- oder Aufkündigungsmöglichkeiten vor. Dem liegt ein Stabilitäts- und Fairnessverständnis zu Grunde, dass Veränderungsrisiken einseitig den Abnehmern der Produkte auferlegt, und zwar unabhängig davon, ob im Ergebnis einer Interessenabwägung zwischen den Abnehmern und Erzeugern eine solche Risikozuordnung tatsächlich als fair zu betrachten ist.

Das wird noch dadurch bestätigt, dass Art. 88a Abs. 1 lit. b GMO (neu) den Beurteilungsmaßstab für faire Preise verschiebt. Nach dem Vorschlag kommt es nicht mehr auf eine Abwägung der wechselseitigen Interessen an, die dem Fairnessbegriff ansonsten zugrunde liegt. Ausschlaggebend soll allein sein, ob der Erzeuger die Abnahmepreise für seine Produkte als gerecht empfindet.

Diese Subjektivierung und das einseitige Verständnis von Fairness sind abzulehnen.

Art. 88a Abs. 1 lit. c GMO (neu) sieht als eine von drei kumulativen Voraussetzungen für die Verwendung der Begriffe „fair“ oder „equitable“ vor, dass die Geschäftsmodalitäten die Teilnahme an einer gemeinsamen Initiative vorsehen, die eines oder mehrere der Nachhaltigkeitsziele der UN verfolgt. Individuelle Abnehmer, die sich nicht auf kollektive Initiativen verlassen, sondern selbst

initiativ werden, dürfen also diese Begrifflichkeiten nicht verwenden, selbst wenn sie einen eigenen erheblichen Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen der UN nachweisen. Die Differenzierung ist nicht nachvollziehbar.

Für den Begriff der kurzen Wertschöpfungskette hält ErwGrd. 4 noch fest, dass die erforderliche direkte Beziehung zwischen Erzeuger und Endkonsumenten auch durch Fernkommunikation oder bei der Kaufentscheidung direkt agierende Intermediäre hergestellt werden könnte. Art. 88a Abs. 2 GMO (neu) kennt diese Medialisierung des unmittelbaren Kontaktes nicht mehr. Der Effekt kann darin bestehen, dass alleine die Direktvermarktung der Produkte durch die Erzeuger noch als fair gelabelt werden darf. Das erscheint zu eng.

Dass der Vorschlag bereits für Art. 88a GMO (neu) sowohl Durchführungsrechtsakte wie auch delegierte Rechtsakte vorsehen muss, zeigt, dass es dem Vorschlag nicht gelingt, die wesentlichen Entscheidungen über Prinzipien, die generalklauselartigen und damit ausfüllungsbedürftigen Begriffe der Fairness und Gerechtigkeit auch nur ansatzweise zu formulieren. Wiederum ist dies ein deutliches Signal, dass eine Integration der hier vorgeschlagenen Regelung in die UCPD der bessere Weg wäre. Für sie liegt ausreichend Verwaltungs- und Gerichtspraxis und Interpretationsmethodik vor, um eine sinnvolle Anwendung der hiesigen Begrifflichkeiten zu gewährleisten.

5. Vertragsbeziehungen in den Sektoren (Art. 148, Art. 168 und Anhang X GMO [neu])

ErwGrd. 8 des Vorschlags weist der Schriftform von Verträgen eine Vielzahl von Funktionen zu. Sie spiele eine entscheidende Rolle bei der Rechenschaftspflicht der Marktteilnehmer, der Sensibilisierung für die Bedeutung von Marktsignalen, der Anpassung des Angebots an die Nachfrage, der Verbesserung der Preisweitergabe innerhalb der Lieferkette, der Erhöhung der Transparenz und der Verhinderung und Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken. Schon bei der Entstehung der UTP-RL war umstritten, ob ein Erfordernis klarer und eindeutiger vorheriger Vereinbarungen für Praktiken der sog. "grauen Liste" tatsächlich diese ihm zugedachten Funktionen erfüllen könne. Insbesondere ein positiver Beitrag zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken wurde angezweifelt. Dem ist jedoch nicht zuzustimmen.¹

Allerdings gilt es zu bedenken, dass das Erfordernis eines schriftlichen Vertrages die Verhandlungssituation auch zulasten der schwächeren Partei verhärten kann. Muss am Ende ein Dokument von beiden Seiten unterzeichnet werden, entfällt die praktisch äußerst relevante Möglichkeit, dass wesentliche Vertragsbestandteile in den jeweiligen allgemeinen Geschäftsbedingungen der Vertragschließenden festgehalten werden. Einseitige Risikoverlagerungen können in dieser Konstellation durch entsprechende Abwehrklauseln in den eigenen AGBs vermieden werden. Bei Durchführung des Vertrages gilt dann im Zweifel das dispositive Recht. Es hält für den Normalfall eine angemessene Risikoverteilung bereit.

Ein durch den Vorschlag nicht mehr in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestelltes Schriftformerfordernis für Lieferverträge in den Sektoren der GMO erscheint allerdings als eine valide Option. Detaillierte inhaltliche Vorschriften für die Gestaltung der Lieferbeziehung gehen aus Sicht des Markenverbandes allerdings über das erforderliche und sinnvolle Maß hinaus. So stellen insbesondere Beschränkungen der möglichen Mechanismen der Preisfindung einen Eingriff in die Vertragsfreiheit dar, die auch eine angemessene Reaktion auf grundlegend veränderte

¹ Gay in Busse/Gayk, Agrar- und Lebensmittel-Wettbewerbsrecht, Einl. Rn. 117.

Marktgegebenheiten, veränderte Geschäftsbeziehungen etc. zu Lasten sowohl der Erzeuger wie auch der Abnehmer beeinträchtigen können. Festlegungen vorzusehen, die im Vorhinein bestimmen, wie veränderte Marktgegebenheiten bei der Preisfindung berücksichtigt werden sollten, verkennt, dass Art und Umfang des Änderungsbedarf nicht sicher vorherbestimmt werden können.

Die Notifizierung eines jeden Liefervertrages stellt einen erheblichen bürokratischen Aufwand dar, der der allseits in Deutschland und der EU geforderten Bürokratieentlastung diametral entgegengesetzt ist. Sie ist auch nicht zur Verbesserung oder Aufrechterhaltung eines Schutzniveaus notwendig und sollte deshalb gestrichen werden.

Daraus folgt, dass hier eine Differenzierung in der Regulierung vorzuziehen wäre, nach der die Mitgliedstaaten weiterhin dafür optieren können, inhaltliche Vorgaben zu machen, so wie es bereits heute der Fall ist. Dabei sollten die Mitgliedstaaten auch nach den Notwendigkeiten der spezifischen nationalen Marktgegebenheiten entscheiden können, ob sie alle oder nur einige Vorgaben umsetzen. In keinem Fall aber sollten diese Vorgaben nach europäischer Gesetzgebung verpflichtend sein.

Zu dem vorgesehenen einseitigen Änderungsverlangen zugunsten von Erzeugern bei längerfristigen Lieferbeziehungen und der damit verbundenen Kündigungsmöglichkeit ist bereits oben Stellung genommen worden. Da Kostenveränderungen sowohl zu Steigerungen der Produktionskosten wie auch zu ihrem Sinken führen können, erscheint die Möglichkeit eines Änderungsverlangens für beide Vertragspartner angemessener.

6. Erzeugerorganisationen (Art. 152 GMO)

Wenn die Reform der Vorschrift jetzt ausdrücklich vorsieht, dass auch nicht erzeugende Mitglieder von Erzeugerorganisationen denkbar sind, diese jedoch keine Kontrolle über die Organisation erlangen dürfen, wird damit ein Konzept umgesetzt, wie es in § 9 Abs. 4 AgrarOLkV für das deutsche Recht bereits vorgesehen ist.² Die Überlegungen sind grundsätzlich zu unterstützen. Das gilt auch für die entsprechenden Änderungen in Art. 153 GMO.

Vorgesehen ist auch, dass die in Art. 152 GMO enthaltene Ausnahme von Art. 101 Abs. 1 AEUV auch auf nicht anerkannte Erzeugerorganisationen erstreckt werden soll, sofern sie nur die Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen. Diese Erstreckung der Kartellrechtsausnahme ist in dieser Form bedenklich. Nach der bisherigen Regelung waren Anerkennung und die durch sie induzierte Kontrolle der Organisation das Korrelat zur Kartellrechtsausnahme. Sie sicherten, dass nicht nur aufgrund einer Selbsteinschätzung die Anerkennungskriterien tatsächlich vorlagen, sondern gewährleistete eben auch die regelmäßige Überprüfung. In jedem Fall erscheint daher sinnvoll, nicht allein eine Selbsteinschätzung der Erzeugerorganisation für die Kartellrechtsausnahme ausreichen zu lassen, sondern zumindest eine Notifizierung bei der zuständigen Durchsetzungsbehörde und eine darauf aufbauende Einbeziehung in die Kontrollroutinen.

² zu den Einzelheiten vgl. Busse in Busse/Gayk, Agrar- und Lebensmittel-Wettbewerbsrecht, § 9 AgrarOLkV Rn. 13 f., Art. 152 GMO Rn. 16 ff.

7. Vertikale und horizontale Initiativen zur Nachhaltigkeit (Art. 210a GMO)

Bereits gut drei Jahre nach Inkrafttreten der völlig neuen Vorschrift des Art. 210a GMO soll sein Anwendungsbereich jetzt erweitert werden. Nachdem bisher lediglich umwelt- und tierwohlbezogene gemeinschaftliche Nachhaltigkeitsinitiativen vom Kartellverbot ausgenommen wurden, sollen jetzt auch soziale Nachhaltigkeitsziele insbesondere in der Form der Unterstützung der „economic viability of small farmers predominantly relying on family labour“, der Nachwuchsförderung und der Verbesserung der Arbeit und Sicherheitsbedingungen in die Kartellausnahme mit einbezogen werden. Das erscheint auf den ersten Blick konsequent, umfasst doch Nachhaltigkeit nicht nur den Bereich der Umwelt, sondern eben auch soziale und selbst ökonomische Fragestellungen.

Bei näherer Betrachtung allerdings ist die Erweiterung abzulehnen. Bei den bisher unter die Kartellausnahme fallenden Nachhaltigkeitszielen handelt es sich ausschließlich um allgemeine Gemeinwohlziele, bei denen unterstellt werden kann, dass sie der Gesellschaft insgesamt zugutekommen und möglicherweise bei fehlender individueller Vorteilhaftigkeit einer gemeinschaftlichen Verfolgung bedürfen. Die jetzt ins Auge gefassten erweiterten Ziele der Förderung der Lebensfähigkeit bestimmter einzelner Kategorien von Unternehmen sind hingegen grundlegend anderer Natur. Diese Unternehmen dienen vor allem der Verfolgung partikularer Interessen. In einer marktorientierten (Land-) Wirtschaft ist es die vorderste und vornehmste Aufgabe der Unternehmer, dafür zu sorgen, dass sich sein Unternehmen am Markt durchsetzt. In individuellen Einzelfällen mag über Subventionen externe Hilfe hinzukommen. Eine generelle Kartellierungsmöglichkeit zugunsten der Partikularinteressen widerspricht allerdings dem Grundgedanken einer Marktorientierung.

Berlin, den 03.01.2025

Dr. Andreas Gayk
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer