

© **Schwerpunkt »Landwirtschaft für Europa«**

Wettbewerbsrecht den EU-Zielen anpassen

Über bislang ungenutzte Möglichkeiten des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts, um die Machtkonzentration im Agrar- und Lebensmittelsektor zu verhindern

von Maria Heubuch

Der Zusammenschluss der Pestizid-, Saatgut- und Pharmariesen Bayer und Monsanto ist nur das letzte Beispiel in einer langen Kette an Fusionen und Übernahmen, die zu einer zunehmenden Machtkonzentration im Agrar- und Lebensmittelsektor führen. Wer die Agrarwende vorantreiben möchte, sollte sein Augenmerk daher nicht allein auf die klassische Agrarpolitik lenken, sondern ebenfalls auf das EU-Wettbewerbs- und Kartellrecht, das mit potenziell scharfen Instrumenten gegen zu große Konzernmacht ausgestattet ist. Weltweit lassen sich Initiativen finden (in der EU z. B. der aktuell diskutierte Vorschlag der EU-Kommission zu unfairen Handelspraktiken in der Lebensmittelkette), die zeigen, dass das Problembewusstsein in den politischen Schaltstellen angekommen ist. Darauf aufbauend untersucht der vorliegende Artikel, wie die EU ihre wettbewerbs- und kartellrechtlichen Möglichkeiten maximal im Sinne des Gemeinwohls ausschöpfen kann. Ein solcher Schritt ist notwendig, um agrarpolitische Anreize zu flankieren und dafür zu sorgen, dass gesellschaftliche Ziele wie Umwelt- und Klimaschutz erreicht werden und Bäuerinnen und Bauern ein faires Einkommen erhalten.

Seit den 1980er-Jahren hat die Machtkonzentration im Agrar- und Lebensmittelsektor dramatisch zugenommen. Der Trend lässt sich auch in anderen Wirtschaftszweigen beobachten: Im Rekordjahr 2015 wurden weltweit so viele Fusionen und Übernahmen durchgeführt wie nie zuvor.¹ Seither haben spektakuläre Übernahmen wie Bayer-Monsanto sowie Edeka-Tengelmann für Schlagzeilen gesorgt. Entscheidungen wie die der EU-Wettbewerbskommissarin Margarete Vestager, den Zusammenschluss der Pestizid- und Saatgutriesen Bayer und Monsanto zu erlauben, stellen maßgeblich die Weichen für die Zukunft des Agrar- und Ernährungssystems. Denn 70 Prozent der agrochemischen Industrie sind damit in der Hand von lediglich drei Konzernen, nachdem zuvor die Deals Dow-Dupont und ChemChina-Syngenta abgeschlossen wurden. Das ist mehr als der allgemein anerkannte Schwellenwert, wonach der freie Wettbewerb auf einem Markt als nicht mehr gegeben angesehen wird, wenn mehr als 40 Prozent der Marktanteile durch vier Unternehmen kontrolliert werden.² Abbildung 1 zeigt, dass dieser Schwellenwert bereits im Jahr 2009 in allen wichtigen landwirtschaftlichen Input-Sektoren deutlich überschritten wurde.

Die Konzentration nimmt nicht nur in den vorgelegerten Branchen, sondern in allen Segmenten der Wertschöpfungskette bedenkliche Ausmaße an: also auch in Produktion, Verarbeitung und Handel. Die fünf größten deutschen Supermarktketten teilten laut einer Untersuchung des Bundeskartellamts aus dem Jahre 2014 insgesamt 85 Prozent der Marktanteile untereinander auf.³

Hat die EU das Problem erkannt?

Dass diese Konzentration negative Auswirkungen unter anderem auf bäuerliche Einkommen, Arbeitnehmerrechte, Umwelt, Vielfalt und Lebensmittelqualität hat, ist mittlerweile auch in den politischen Schaltstellen angekommen. Die EU-Kommission vermeidet es zwar sorgfältig, diesen Zusammenhang explizit zu benennen. Trotzdem zeugen mehrere EU-Initiativen der letzten Jahre von einem wachsenden Problembewusstsein. Die Basis dieser Initiativen ist die Tatsache, dass die EU-Verträge die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) über jene der Wettbewerbspolitik stellen. Hier ein kurzer Überblick:

- Oktober 2012: Inkrafttreten des Milchpakets, das das Auslaufen der Milchquotenregelung abfedern sollte. Milcherzeuger wurden ermutigt, sich zu Produzentenorganisationen zusammenzuschließen, um kollektive Preisverhandlungen führen zu können.
- Januar 2016: Die EU-Kommission beauftragt eine Expertengruppe (»Agricultural Markets Task Force«) damit, Vorschläge für die Stärkung der Produzenten in der Lebensmittelkette zu erarbeiten. Im November desselben Jahres präsentiert die Gruppe ihre Vorschläge. Unter anderem sollen die Vertragsgestaltung verbessert, unfaire Handelspraktiken unterbunden, die Preisvolatilität mittels Finanzinstrumenten eingedämmt und kollektive Verhandlungen auch außerhalb des Milchsektors ermöglicht werden.
- Januar 2018: Die Omnibus-Verordnung⁴ (Halbzeitbewertung der GAP) tritt in Kraft. Alle Landwirte (nicht nur im Milchsektor) werden vom Kartellverbot weitgehend ausgenommen, um über kollektive Verhandlungen ihre Stellung in der Lieferkette zu stärken.
- April 2018: Die Kommission schlägt eine Richtlinie⁵ vor, um unfaire Handelspraktiken in der Lebensmittelkette zu bekämpfen. Mehrere unfaire Methoden, die im Lebensmittelhandel üblich sind, sollen in allen EU-Mitgliedsländern verboten werden. Weitere Praktiken sollen nur dann erlaubt sein, wenn sie zuvor ausdrücklich vertraglich festgelegt wurden.
- Juni 2018: Im Kommissionsvorschlag zur Gemeinsamen Marktordnung (Teil des GAP-Reformpakets) finden sich keine weiteren substantziellen Vorschläge zur Stärkung der Landwirte in der Lieferkette.

Das Für und Wider der genannten Initiativen im Detail zu diskutieren, würde den Rahmen des vorliegenden Artikels sprengen. Beide kennzeichnet jedoch, dass sie auf der Symptomebene ansetzen. Sie zielen

darauf ab, die Position der Landwirte zu stärken, die für den Verkauf ihrer Produkte von hochgradig konzentrierten Geschäftspartnern abhängig sind. Die Möglichkeiten des EU-Wettbewerbsrechts werden jedoch zu wenig wahrgenommen.

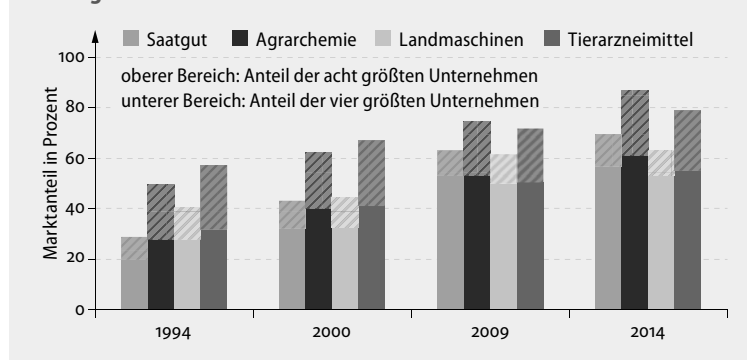
Zum einen geht es um die Möglichkeit, an der Wurzel des Problems anzusetzen und solche hochgradig konzentrierten Konglomerate erst gar nicht entstehen zu lassen bzw. sie zu entflechten. Ein ganzheitliches Wettbewerbsrecht müsste die Folgen, die Marktkonzentration auf nicht-klassisch wettbewerbsrechtliche Aspekte wie Umwelt, Arbeitnehmerrechte, Tierschutz etc. hat, verstärkt berücksichtigen. Darüber hinaus würde es auch die langfristigen sozialen und ökologischen Auswirkungen von Wettbewerbsentscheidungen abwägen, einschließlich des Risikos, dass die Lobbymacht des agrarindustriellen Systems weiter gestärkt wird und die Agrarwende verzögert wird. So kann z. B. davon ausgegangen werden, dass Bundeskanzlerin Merkel den neu entstehenden Baysanto-Konzern ebenso kompromisslos verteidigen wird wie die deutsche Automobilindustrie. Genauso wenig wird sie einer Agrarwende zustimmen, die den Interessen des Konzerns schadet, indem weniger Pestizide und Hybridsaatgut verwendet werden.

Zum anderen sollte das Wettbewerbsrecht nicht gegen Zusammenschlüsse von Produzenten und Verarbeitern verwendet werden, die durch Absprache höhere Umwelt-, Sozial- und Tierschutzstandards entwickeln möchten. Dies soll anhand von zwei Beispielen illustriert werden: Bayer-Monsanto und Kip van Morgen (niederländisch für »Huhn von morgen«).

EU-Wettbewerbsrecht in der Praxis

Die Regulierung des Wettbewerbs ist ein zutiefst europäisches Projekt. Jean Monet, einer der Gründerväter der Europäischen Union, stellte sich die gemeinsame Marktordnung vor als »das Gegenteil eines internationalen Kartells, das darauf abzielt, nationale Märkte durch restriktive Praktiken aufzuteilen und auszubeuten«. ⁷ Entsprechend prominent ist das EU-Kartellrecht in den Artikeln 101 bis 106 der Römischen Verträge verankert. Die EU-Fusionskontrollverordnung 139/2004 ist eine spätere Ergänzung. Beiden gemeinsam ist das Ziel, den freien Wettbewerb auf dem EU-Binnenmarkt aufrecht zu erhalten. Das ist nötig, weil die Märkte nicht nach Lehrbuch funktionieren.

Abb. 1: Marktanteil der vier bzw. acht größten Unternehmen der Agrarindustrie nach Sektoren



Quelle: ETC 2015⁶

Neoklassische ökonomische Modelle von perfekten Märkten gehen von einer beinahe unendlichen Anzahl an Wettbewerbern aus, die Güter und Dienstleistungen verkaufen. So werden knappe Ressourcen effizient verteilt und der Markt reguliert sich selbst. Doch in der Praxis passiert es häufig, dass sich Marktteilnehmer zusammenschließen oder dass ein Unternehmen eine dominante Stellung am Markt erreicht und seine Macht ausnützt, um mehr Profit zu erzielen. Bei solchem »Marktversagen« schaltet sich nun der Staat ein, um wieder einen fairen Wettbewerb herzustellen.

Das Wettbewerbsrecht gibt ihm weitreichende Instrumente dafür an die Hand. Es besteht aus einer Reihe an Verboten, um wettbewerbswidrige Verhaltensweisen zu bestrafen, etwa die Kartellbildung oder das Ausnützen einer dominanten Marktstellung. Im Gegensatz dazu ist das Fusionsrecht ein *ex ante*-Instrument: Hier prüfen die Behörden die Vereinbarkeit mit einem freien Wettbewerb im Vorhinein, also bevor sich zwei oder mehrere Unternehmen zu einem größeren Konglomerat zusammenschließen.

Der Leitgedanke des Wettbewerbsrechts ist es, die Verteilung der Macht entlang der Wertschöpfungskette zu untersuchen, sowohl vertikal als auch horizontal. Die Wirkungen der Marktdynamik auf Verbraucherpreise, Angebot, Forschung und Entwicklung sind dabei relevante Kriterien, um ein Einschreiten zu rechtfertigen. Andere Überlegungen können nur durch Nutzung der Ausnahme des Artikels 101.3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verfolgt werden; und auch nur dann, wenn dies mit einem Effizienzgewinn, insbesondere für die Verbraucher, gerechtfertigt werden kann. Umwelt, Menschenrechte, Arbeitsbedingungen etc. müssten dazu in Zahlen umgerechnet werden, was natürlich äußerst reduktionistisch ist.

Globalisierung gestalten

Seit einigen Jahren wird verstärkt infrage gestellt, ob dieser traditionelle wettbewerbsrechtliche Ansatz ausreichend ist, um die Auswirkungen der Globalisierung einzuhegen. So ist beispielsweise unumstritten, dass die zunehmende Machtkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel nicht nur Auswirkungen auf Verbraucherpreise und Angebot hat, sondern die Struktur der gesamten Lieferkette verändert. Wenn Lieferketten immer länger werden, hat dies auch Folgen für das Überleben bäuerlicher Betriebe und kleiner Lebensmittelgeschäfte, die Arbeitsbedingungen und die Umwelt. Die Wettbewerbsbehörden haben solche Effekte jedoch selten auf dem Schirm. Im Gegenteil, sie werden oft als außerhalb des Kartellrechts liegend betrachtet und der Sphäre des »Politischen« zugeordnet.

Beispiel I: Baysanto

Die Entscheidung der EU-Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager im März 2018, grünes Licht für die Fusion zwischen den Pestizid- und Saatgutmultis Bayer und Monsanto zu geben, illustriert dies gut. Zwar verlangte die Kommission den Verkauf von einigen Unternehmensteilen, um Überschneidungen bei Saatgut, Pestiziden und digitalen Produkten zu verhindern. Doch die Entscheidung basiert auf einer sehr engen Auslegung des Wettbewerbsrechts. In ihrer Pressemitteilung gibt die Kommissarin dies unumwunden zu: »Der Kommission sind im Laufe ihrer Untersuchung zahlreiche Petitionen über E-Mail, Postkarten, Briefe und Twitter zugegangen, in denen Bedenken hinsichtlich des geplanten Zusammenschlusses geltend gemacht wurden. Die Prüfungsbeurteilung der Kommission auf der Grundlage der Fusionskontrollvorschriften beschränkt sich jedoch auf rein wettbewerbsrechtliche Fragen. [...] Die in den Petitionen geltend gemachten Bedenken betrafen europäische und einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Lebensmittelsicherheit sowie verbraucher-, umwelt- und klimapolitische Belange. Auch wenn es sich dabei um wichtige Anliegen handelt, können sie nicht für eine wettbewerbsrechtliche Prüfung herangezogen werden.«⁸

Die Verfechter der bestehenden Rechtslage argumentieren, dass diese unberücksichtigten Effekte durch andere Rechtsbereiche zu lösen sind, etwa durch Umwelt-, Sozial- und Steuerrecht. Doch in der Praxis erscheint es höchst unwahrscheinlich, dass eine Fusion, die sich negativ auf die Biodiversität auswirkt, durch Umweltgesetze gestoppt wird.

Zudem ist anzuzweifeln, ob diese enge Sichtweise des Wettbewerbsrechts mit den EU-Verträgen im Einklang steht. So hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass das Wettbewerbsrecht Teil der Binnenmarktvorschriften ist, die bestimmten Zielen dienen. Auch das Wettbewerbsrecht muss also zu den übergeordneten Zielen der Europäischen Union beitragen: Wettbewerb ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, um die in Artikel 3 des Maastricht-Vertrags angestrebten Ziele wie »nachhaltige Entwicklung«, »soziale Marktwirtschaft« und »Umweltschutz« zu erreichen.⁹ Der Vertrag von Lissabon hält fest, dass der Umweltschutz in alle Politikbereiche und -maßnahmen der EU einbezogen werden muss (Artikel 11).

Die Prinzipien der EU-Verträge bergen somit ungehobenes Potenzial, um aktuelle wettbewerbsrechtliche Entscheidungen zu hinterfragen und in Zukunft zu verbessern, auch durch rechtliche Schritte. Der Jurist Julian Nowag¹⁰ hat dies pointiert kommentiert: »Die EU-Wettbewerbspolitik ist gesetzlich dazu verpflichtet, Ziele wie z. B. den Umweltschutz zu integrieren. Wenn diese Verpflichtung ausdrücklich abgelehnt

wird, kann eine Entscheidung von den Gerichten für nichtig erklärt werden.«

Beispiel II: »Huhn von morgen«

Ein zweites Beispiel zeigt, dass die EU-Wettbewerbsbehörden es nicht nur unterlassen, nicht-ökonomische Effekte ihrer Entscheidungen abzuwägen. Das Wettbewerbsrecht steht auch jeder Form von Zusammenschlüssen von Wirtschaftstreibenden im Weg – auch solchen, die auf eine koordinierte, nachhaltigere Produktion abzielen. Im Jahr 2013 gründeten niederländische Hühnerproduzenten die »Huhn von morgen«-Initiative, um ihre Industrie nachhaltiger zu gestalten. Die freiwillige Initiative hatte folgende Ziele:

- Langsameres Wachstum der Hühner, um Gesundheitsprobleme und Antibiotikaeinsatz zu verringern
- Geringere Hühnerzahl pro Quadratmeter
- Maßnahmen zur Verringerung von Verletzungen
- Nachhaltiges Soja in Futtermitteln
- Umweltziele wie Senkung des CO₂-Fußabdrucks, nachhaltige Energienutzung und niedrigere Emissionen

Die Hühnerproduzenten ließen ihre Vereinbarung von der niederländischen Wettbewerbsbehörde prüfen. Diese kam zu dem Schluss, dass eine solche Vereinbarung potenziell wettbewerbsfeindlich sei. Darüber hinaus würden die durch die Vereinbarung geschaffenen Effizienzgewinne den Verbrauchern keine direkten Vorteile (in Form von niedrigeren Preisen) bieten. Deshalb könne Artikel 101.3 AEUV, der potenzielle Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht öffnet, nicht angewendet werden.

Mehrere andere Wirtschaftszweige, z. B. die Kakaoindustrie, haben ebenfalls darauf hingewiesen, dass sektorweite Zusammenschlüsse für umwelt- und soziale Verbesserungen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen kaum umzusetzen seien.¹¹

Lösungsvorschläge und Ausblick

Das Wettbewerbsrecht darf nicht länger ein Raum sein, in dem grundlegende Ziele der EU – wie Klimaschutz, Umweltschutz und Arbeitnehmerschutz – nicht gelten. Es braucht Leitlinien, in denen die EU-Kommission darlegt, wie die Anwendung des Wettbewerbsrechts mit diesen EU-Zielen in Einklang gebracht werden kann. Denkbar wäre, dass bei Fusionskontrollen zusätzliche Tests durchgeführt werden, die auf die genannten Aspekte abstellen. Bereits der letzte *Kritische Agrarbericht*¹² benannte wichtige Hebel, wie etwa die Einführung des Instruments einer missbrauchsunabhängigen Entflechtung und die Stärkung struktureller Faktoren wie Marktanteile. Auch

die kartellrechtlichen Vorschriften müssen mehr Raum für Nachhaltigkeitsbestrebungen lassen. Wenn beispielsweise Kakaoproduzenten Absprachen treffen, um gegen Kinderarbeit in ihrem Sektor vorzugehen, darf dies nicht vom EU-Wettbewerbsrecht als Kartell gewertet werden. Die Menschenrechte müssen unverhandelbar sein.

IPES-Food schlägt darüber hinaus ein völkerrechtliches Instrument vor, um die Unternehmenskonzentration systematisch anzupacken. Eine erste Aufgabe eines solchen internationalen Übereinkommens könnte es sein, die Auswirkungen von zunehmender Marktkonzentration auf die Agrar- und Lebensmittelsysteme zu untersuchen.¹³ Eine gute Gelegenheit, um solche und weitere Verbesserungsvorschläge für ein ganzheitlicheres Wettbewerbsrecht zum Tragen zu bringen, bietet der jährliche Bericht des parlamentarischen Wirtschaftsausschusses zum Wettbewerbsrecht, der dieses Jahr (2019) von Michel Reimon verfasst wird.

Die Reform der Wettbewerbsregeln ist der Schlüssel zur Bewältigung der Konsolidierung im Agrarsystem. Diese Schritte reichen jedoch nicht aus, betont der Thinktank IPES-Food: Sie müssen eingebettet werden in eine grundlegendere Neuausrichtung der politischen Anreize, damit Konsolidierung nicht länger die Voraussetzung für das Überleben von Unternehmen ist: »Damit Startups nicht automatisch in Mega-Firmen subsumiert werden, damit die Ernährungssicherheit nicht von einer Handvoll Firmen und ihren Daten abhängt, damit die Rechenschaftspflicht nicht im Karussell der Marken und Vorstandsetagen verloren geht, und damit die Landwirte, kleinen Hersteller

Folgerungen & Forderungen

- Fusionen und Übernahmen im Agrar- und Lebensmittelsektor mit der Folge zunehmender Machtkonzentration zementieren das industrielle Landwirtschafts- und Lebensmittelsystem mit seinen negativen sozialen und ökologischen Folgen.
- Die Vorgaben des Wettbewerbsrechts müssen mit grundlegenden Zielen der EU wie Klimaschutz, Umweltschutz oder Arbeitnehmerschutz in Einklang gebracht werden.
- Die Menschenrechte müssen unverhandelbar sein und eingehalten werden.
- Wirtschaftsinitiativen für die Umsetzung z. B. von mehr Nachhaltigkeit dürfen nicht länger durch kartellrechtliche Vorschriften verhindert werden.
- Agrarpolitik und Wettbewerbspolitik müssen ineinandergreifen, damit das Wachse-oder-Weiche ein Ende hat und die bäuerliche Landwirtschaft und mit ihr Gemeinwohlinteressen eine Zukunft haben.

und Verbraucher andere Möglichkeiten haben, als die Bedingungen der multinationalen Unternehmen zu schlucken.«¹⁴ Dem kann ich nur zustimmen. Agrarpolitik und Wettbewerbspolitik müssen ineinandergreifen, damit das Wachse-oder-Weiche ein Ende hat und die bäuerliche Landwirtschaft und mit ihr öffentliche Interessen wie Umwelt-, Klima- und Tierschutz sowie der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Zukunft haben.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- Marita Wiggerthale: Die Fusion von Bayer und Monsanto: Eine Beurteilung aus kartell- und wettbewerbsrechtlicher Sicht. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 69–73.

Anmerkungen

- 1 M. Farrell: 2015 becomes the biggest M&A year ever. In: Wall Street Journal, dated 3. December 2015 (www.wsj.com/articles/2015-becomes-the-biggestm-a-year-ever-1449187101).
- 2 IPES-Food: Too big to feed: Exploring the impacts of mega-mergers, concentration, concentration of power in the agri-food sector. 2017, p. 15.
- 3 Bundeskartellamt: Abschlussbericht gemäß §32e GWB, Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel (B2-15/11) 2014, S. 10.
- 4 EU-Verordnung 2017/2393 vom 13. Dezember 2017.
- 5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette, COM/2018/173 final – 2018/0082 (COD).
- 6 Ebd., p. 7 (Originalquelle: ETC Group: Breaking bad: Big AG mega-mergers in play. Dow + Dupont in the Pocket? Next: Demonsanto? ETC Communiqué, n°115, 15. December 2015).
- 7 M. Monti: Antitrust in the US and Europe: A history of convergence. General Counsel Roundtable – American Bar Association. Washington DC, 14. November 2001.
- 8 »Fusionskontrolle: Kommission knüpft Übernahme von Monsanto durch Bayer an Bedingungen« – Pressemitteilung der EU-Kommission vom 21. März 2018.
- 9 Eine vollständige Liste der öffentlichen Interessen, die das EU-Recht anerkennt, findet sich in: Fair Trade Advocacy Office: EU Competition Law for the future of the food system – Socio-environmental sustainability as the double-bottom-line (in Kürze erscheinend).
- 10 J. Nowag, zit. in: ebd.
- 11 Ebd.
- 12 M. Wiggerthale: Die Fusion von Bayer und Monsanto. Eine Beurteilung aus kartell- und wettbewerbsrechtlicher Sicht. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 69–73.
- 13 IPES-Food (siehe Anm. 2), pp. 83 sq.
- 14 Ebd., p. 78 (übersetzt von der Verf.).



Maria Heubuch

Mitglied des Europäischen Parlaments (Fraktion Die Grünen/EFA) und Milchbäuerin im Allgäu.

Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60 – ASP 4F366, B-1047 Brüssel
maria.heubuch@ep.europa.eu