

Albina Fakhretdinova

Die neuen Regelungen im russischen Lebensmittelhandel

I. Einleitung

Eines der am meisten diskutierten Gesetze in der russischen Staatsduma im Jahr 2009 war das Gesetz „Über die Grundsätze der staatlichen Regelungen des Handels in der Russischen Föderation“ (im Folgenden Einzelhandelsgesetz), das am 18. Dezember 2009 verabschiedet wurde und am 1. Februar 2010 in Kraft getreten ist.¹ Im Grunde genommen regelt das Gesetz den Handel im Lebensmittelbereich und hat daher für die Menschen eine nicht zu unterschätzende wirtschaftliche und soziale Bedeutung. Einerseits soll das Gesetz Transparenz bei den Handelsketten erzeugen, um einen Interessenausgleich der Handelspartner beim Abschluss sowie bei der Erfüllung von Lieferverträgen und der Preisbindung zu garantieren. Andererseits soll die Monopolisierung des Lebensmittelmarkts durch wenige Einzelhandelsketten unterbunden werden. Daher versucht die russische Regierung durch diese gesetzlichen Rahmenbedingungen, eine Wettbewerbssituation auf dem Lebensmittelmarkt zu schaffen, die dem Konsumenten hochwertige Lebensmittel zu realistischen, weitgehend stabilen Preisen gewährleistet.

II. Hintergrund

Das schnelle Wachsen von großen Einzelhandelsmärkten hat in den letzten Jahren das Einkaufsverhalten der ca. 143 Millionen Einwohner Russlands vor allem in den größeren Städten verändert. Allerdings wird noch immer der größte Teil des Einzelhandels über kleine Läden, Märkte im Freien und in Hallen sowie über den Straßen- und Kioskhandel abgewickelt. Das immer noch vorhandene Entwicklungspotenzial macht diesen Marktsektor besonders attraktiv für große Investoren, zu denen sowohl die heimischen Unternehmen *X5* und *Magnit* als auch internationale Player wie die deutsche *Metro*-Gruppe gehören.²

Die derzeitige Situation auf dem Lebensmittelmarkt zeigt, dass sich der Lebensmitteleinzelhandel sehr häufig in Verzug mit der Bezahlung der gelieferten Waren befindet. Die Schulden infolge der Zahlungsrückstände wachsen drastisch und dadurch wird den Lieferanten und Produzenten Liquidität entzogen, die aber für den ungestörten Handelskreislauf unabdingbar ist. Besonders leiden darunter die landwirtschaftlichen Betriebe, die sich ohnehin in einer desolaten Lage befinden.

Eine weitere Tendenz ist, dass die Lebensmitteleinzelhandelsketten für den Marktzugang und den Vertrieb der Produkte pauschale Prämien verlangen, die für die Lieferanten und Produzenten eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellen. Daher sind letztere in eine Abhängigkeit von den Lebensmitteleinzelhandelsketten geraten. Im Mittelpunkt des

¹ Rossijskaja Gazeta 30.12.2009 (www.rg.ru).

² Zur wirtschaftlichen Beurteilung des russischen Einzelhandelsmarkts: *Vera Belaya* und *Taras Gagalyuk*, Der wachsende Lebensmittelmarkt in Russland: Kampfarena zwischen internationalen und einheimischen Handelsriesen, Russland-Analysen 195/10.

Vertriebsprozesses stehen daher nicht der Endverbraucher und seine Bedürfnisse, sondern die einseitigen Interessen der Einzelhandelsunternehmen.

Darüber hinaus ist auch in kleineren Städten und Kreisen zu beobachten, dass die großen Lebensmitteleinzelhandelsketten die kleinen Geschäfte verdrängen. Dies führt zur Monopolisierung am Lebensmittelmarkt und hat dementsprechend unerwünschte Konsequenzen für die Preise und die Qualität der Produkte.

Die rechtliche Regelung des Einzelhandelsbereichs wies lange Zeit Mängel auf, wodurch sittenwidriges Verhalten der mächtigen Unternehmen begünstigt wurde. Der Regulierungsbedarf wurde zwar bereits vor fünf Jahren angesprochen; auch wurde seitdem an einem Gesetzentwurf gearbeitet. Eine Übereinkunft auf der staatlichen Ebene zwischen dem Ministerium für Industrie und Handel und dem Ministerium für Wirtschaftsentwicklung konnte jedoch nicht erzielt werden. Auf der anderen Seite war der Interessenkonflikt zwischen den Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen und den Lieferanten so erheblich, dass es diesen nicht gelang, ohne staatliche Einmischung eine einvernehmliche Lösung zu finden. Ein von beiden Parteien ausgearbeiteter Kodex, der auf privatrechtlicher Ebene die Beziehungen zwischen Lebensmitteleinzelhandel sowie Lieferanten und Produzenten regeln sollte, wurde wegen des unüberwindbaren Dissenses letztlich doch nicht angenommen.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Differenz zwischen den Lieferantenpreisen – besonders der Landwirtschaftsprodukte – und den Preisen, die die Konsumenten zu bezahlen haben, ohne schlüssige Begründung sehr hoch ist. Der Preisanstieg zu Beginn des Jahres 2009 und ein Besuch von Ministerpräsident *V. Putin* am 24. Juni 2009 bei einer der großen Lebensmitteleinzelhandelsketten *Perekrestok*, bei der der Staatspräsident feststellte, dass der Aufschlag auf Wurstprodukte bis zu 52, auf Schweinefleisch bis zu 120 Prozent beträgt,³ gab der Diskussion über die Situation im Lebensmitteleinzelhandel neue Impulse. Daraufhin wurde innerhalb eines halben Jahres der Gesetzentwurf ausgearbeitet sowie im Dezember 2009 von der Staatsduma verabschiedet.

III. Verträge über die Lieferung von Lebensmitteln

1. Zahlungsfristen

Für Schuldverhältnisse gilt nach dem russischen Zivilgesetzbuch (ZGB) grundsätzlich das Prinzip der Vertragsautonomie. Ist ein Vertrag lückenhaft, sind die Regelungen des ZGB anwendbar. Daher ist es den Parteien überlassen, die Bedingungen des Liefervertrags und die Zahlungsfristen auszuhandeln (§ 516 ZGB).

Das neue Gesetz weicht von diesem Grundsatz ab. Der Gesetzgeber hat Fristen festgelegt, während deren Verlauf der Zahlungsanspruch des Lieferanten vom Lebensmittel-einzelhändler zu befriedigen ist, sofern der Vertrag nicht das Recht des Gläubigers vorsieht, sofortige Bezahlung verlangen zu können. Dabei sind die Fristen an die Haltbarkeitsdauer der Lebensmittel geknüpft. Es sind folgende Zahlungsfristen vorgesehen; die Zahlung hat zu erfolgen:

- innerhalb von zehn Arbeitstagen bei Waren, deren Gebrauchsdauer weniger als zehn Tage beträgt.

³ Putin schodil v magazin (Putin ging in den Laden), Interfax 24.6.2009 (www.ifx.ru).

- innerhalb von 30 Arbeitstagen bei Waren, deren Gebrauchsdauer zehn bis 30 Tage beträgt.
- innerhalb von 45 Arbeitstagen bei Waren, deren Gebrauchsdauer mehr als 30 Tage beträgt, sowie im Fall von Alkohol- und Tabakerzeugnissen.

Die Frist beginnt mit der Übergabe der Lebensmittel an den Einzelhändler (Art. 9 Abs. 7). Hinter den genannten Zahlungsfristen steht der Gedanke, dass gewöhnlich zu erwarten ist, dass Lebensmittel innerhalb der Gebrauchsdauer verkauft werden. Dies führt zu einer Steigerung der Liquidität beim Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen und ermöglicht es diesem, seine Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.

Aus meiner Sicht sollten jedoch zwei Aspekte beachtet werden. Erstens ist der Zahlungsverzug in der Praxis kein Einzelfall, sondern in der Wirtschaftskrise ein verbreitet zu beobachtendes Phänomen. Ob die genannten Fristen es dem Lebensmitteleinzelhandel ermöglichen, Zahlungsmittel rechtzeitig zu erlangen und die eigenen Verbindlichkeiten zu erfüllen, ist fraglich. Es ist offensichtlich, dass beide Parteien – Lieferant und Einzelhändler – aufeinander angewiesen sind. Deren Erfolg hängt einerseits von den staatlichen Mechanismen ab, die die Erfüllung der wechselseitigen Pflichten und die Durchsetzung der Ansprüche gewährleisten. Andererseits hängt der Erfolg vom Verhandlungsergebnis und vom Klima der Geschäftsbeziehungen ab.

Zweitens führt die juristische Technik, die der Gesetzgeber angewendet hat, zu einer Vielschichtigkeit und zu einer unnötigen Belastung des Rechtssystems. Eine Lösung der durch den verbreiteten Zahlungsverzug entstandenen Problematik könnte mit Hilfe der allgemeinen Regeln des III. Kapitels des ZGB (Die allgemeine Grundsätze des Schuldverhältnisses) gefunden werden. So sind beispielsweise im Fall des Zahlungsverzugs nach § 355 ZGB Verzugszinsen zu zahlen. Die Umsetzung dieser Norm wird allerdings durch die nur lückenhafte Regelung erschwert. Es ist nicht eindeutig geregelt, innerhalb welches Zeitraums der Schuldner einer Geldforderung in Verzug gerät, wenn er nach Fälligkeit und Zugang der Rechnung nicht leistet, sowie von welchen rechtlichen Instrumenten der Gläubiger zunächst Gebrauch machen muss, wenn er später Verzugszinsen verlangen möchte. Unklar ist insbesondere, wann eine Mahnung entbehrlich ist. Daher wäre es sinnvoll, diese Lücke im ZGB zu schließen, womit eine systematische Lösung gefunden wäre, die als Grundlage für alle Schuldverhältnisse dienen könnte.

2. Lieferpreis

Die traditionelle und in vielen Ländern praktizierte Preisgestaltung, bei der für die gelieferten Lebensmittel unter Berücksichtigung der Menge Rabatte verrechnet werden, wurde in Russland dadurch modifiziert, dass der Lebensmitteleinzelhandel von den Lieferanten zusätzliche Prämien dafür verlangt hat, dass ihre Waren überhaupt in die Regale gelangten. Diese Prämie wurde „Bonus für den Zugang zur Einzelhandelskette“ genannt.

Die neuen Gesetzesregelungen sehen vor, dass

- der Lieferpreis der Preis für die gelieferten Lebensmittel ist, der von den Parteien frei bestimmt wird;
- ein Mengenrabatt höchstens zehn Prozent des Basispreises der gelieferten Lebensmittel betragen darf (Art. 19 Abs. 3-5);
- jede Art von Prämie für die Erfüllung des Liefervertrags („Zugangsbonus“) verboten ist.

Diese Normen sind grundsätzlich im Interesse der Lieferanten und Produzenten, deren Zugang zum Markt und Aktivitäten an diesem vom Konsumenten und nicht von der Macht des Lebensmitteleinzelhandels abhängig sein sollen.

3. Besonderer Status der Lebensmittel des täglichen Bedarfs

Besonders brisant in der politischen Diskussion war die Frage, ob der Staat die Preisgestaltung der Lebensmittel des täglichen Bedarfs regeln soll, deren Liste von der Regierung der Russischen Föderation (RF) aufzustellen ist. Darunter fallen Milchprodukte, bestimmte Arten von Fleischprodukten, Eier, Butter, Salz, Zucker und einige andere Waren. Es wurde vorgeschlagen, dass die Regierung die Preisdifferenz zwischen dem Lieferpreis des ersten Lieferanten in der Handelskette und dem Preis, den der Konsument zu zahlen hat, regelt. Als zweckmäßige Varianten wurden Aufschläge von 25 bis 40 Prozent genannt.⁴

Letztlich hat die Regierung aber doch Abstand von einer direkten Einflussnahme genommen und es dem Einzelhandel überlassen, das Preisniveau der Lebensmittel des täglichen Bedarfs zu bestimmen. Allerdings muss hier angemerkt werden, dass das Gesetz den Weg offen lässt, indirekt Einfluss auf die Preisgestaltung der „sozialbedeutsamen“ Lebensmittel zu nehmen. Gemäß Art. 9 Abs. 5 ist es verboten, Mengenrabatte für „sozialbedeutsame“ Lebensmittel zwischen Lieferanten und Einzelhandel zu vereinbaren. Dadurch wird insbesondere versucht, die Interessen der Produzenten von landwirtschaftlichen Produkten zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber hat dabei jedoch die Funktion des Mengenrabatts außer Acht gelassen, der nicht nur im Interesse des Käufers, sondern auch des Verkäufers liegt, der mit wenig zusätzlichem Aufwand (Bestellungen, Rechnungen usw.) größere Mengen absetzen kann.

Darüber hinaus sieht Art. 8 Abs. 5 vor, dass dann, wenn der Preis für ein „sozialbedeutsames“ Lebensmittel auf dem Territorium eines Subjekts der RF innerhalb von 30 Tagen um 30 und mehr Prozent steigt, die Regierung der RF das Recht hat, den Höchstpreis in diesem Subjekt der RF für einen Zeitraum von höchstens 90 Tagen festzusetzen. Was nach Ablauf dieser Frist geschehen und wie der ganze Mechanismus funktionieren soll, ist allerdings im Gesetz nicht geregelt.

Die oben genannten Maßnahmen stellen einen staatlichen Eingriff in die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien dar und verfolgen das Ziel, Preisstabilität zu gewährleisten. Ob diese Maßnahmen erforderlich und zugunsten der Verbraucher effektiv sind, ist eine streitige Frage. Die Förderung einer starken Konkurrenz am Markt wäre wahrscheinlich wirksamer.

IV. Regelungen zur Verhinderung der Monopolbildung

Der strittigste Punkt des neuen Handelsgesetzes waren die Regelungen zur Verhinderung von Monopolen. Diese verbieten es den Lebensmitteleinzelhandelsketten in den Grenzen eines Subjekts der RF, wozu auch die Städte Moskau und St. Petersburg gehören, und in den Grenzen eines Stadt- oder Landkreises weitere Handelsflächen aufzubauen, wenn sie

⁴ Deputaty predlagajut ograničit' nacenki na tovary (Die Deputierten schlagen vor, die Aufschläge auf Waren zu beschränken), 13.10.2009 (www.rian.ru).

im vorausgegangenen Finanzjahr einen Marktanteil von mehr als 25 Prozent am Gesamtvolumen der auf dem betreffenden Territorium vertriebenen Lebensmittel hatten. Ein Rechtsgeschäft, das gegen dieses gesetzliche Verbot verstößt, ist nichtig (Art. 14).

In der Diskussion haben sich die Vertreter des Einzelhandels dafür ausgesprochen, dass der Staat keine Regelungen aufstellt und es dem Markt überlässt, sich selbst zu steuern. Die Befürworter einer Begrenzung schwankten zwischen erlaubten Marktanteilen von 15 bis 25 Prozent. Der Gesetzentwurf hat darüber hinaus Begrenzungen für den Fall vorgesehen, dass der Gesamtumsatz einer Einzelhandelskette in der RF eine Milliarde Rubel übersteigt. Diese Regelung wurde allerdings nicht in die Endfassung des Gesetzes aufgenommen.

Die staatlichen Beschränkungen sind bei Investoren der betroffenen Branchen weltweit auf Kritik gestoßen. Zu berücksichtigen ist aber, dass es Einzelhandelsketten mit einem Marktanteil von mehr als 12 Prozent bislang – mit Ausnahme von X5 in St. Petersburg⁵ – in keiner russischen Stadt und keinem Landkreis gibt. Damit haben die großen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels am Markt noch Potenzial für eine weitere Entwicklung; ihre Expansionsbestrebungen werden noch nicht behindert. Ein Beweis dafür ist die Ankündigung des US-amerikanischen Unternehmens *Wal-Mart*, ab 2010 massiv in den russischen Markt einsteigen zu wollen.

Die neuen Regelungen sollen einerseits die horizontale Entwicklung der Ketten fördern, so dass diese nicht mehr nur in den großen Städten, sondern auch in kleineren Städten und Landkreisen präsent sind. Andererseits will die Regierung mittels dieser Normen die mittelständischen Lebensmitteleinzelhändler unterstützen und einer Monopolbildung vorbeugen. Das Problem der Umsetzung dieser Regelungen besteht allerdings darin, dass es keine Statistik über den Marktanteil der Einzelhandelsketten in den Landkreisen gibt. Die Föderalen Antimonopolorgane und die zentrale Statistikbehörde *Rosstat* müssen vielmehr die Instrumente, mit denen der Marktanteil bestimmt werden kann, erst noch festlegen. Daher hat der Gesetzgeber insofern auch nicht systematisch gearbeitet, denn bei Inkrafttreten des Gesetzes ist die strittigste Regelung nicht anwendbar.

V. Schlussbetrachtung

In den Medien werden der Lebensmitteleinzelhandel im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz meist als „Verlierer“ sowie Lieferanten und Produzenten als „Gewinner“ bezeichnet.⁶ Hieraus könnte der Schluss gezogen werden, dass mit dem Gesetz kein Interessenausgleich erreicht wurde. Erstaunlicherweise haben sich die Vertreter der Verbraucher und der Landwirte an der Diskussion nur am Rande beteiligt, obwohl das Gesetz ihre Interessen stark betrifft.

Der Regelungsbedarf im Bereich des Handels war offensichtlich, und die Vorgehensweise der Regierung verdient im Prinzip Unterstützung. Wie auch in anderen Fällen wurde der Gesetzgeber erst aktiv, nachdem die Situation am Markt bereits sehr kritisch geworden war. Daher kann das Gesetz auch als ein Versuch angesehen werden, eine Branche zu retten. Ob mit Hilfe dieser Regelungen die gewünschten Ziele erreicht wer-

⁵ Deputaty gotovy prinjat zakon (Die Deputierten sind bereit, das Gesetz zu verabschieden), Kommersant vom 11.9.2009 (www.kommersant.ru).

⁶ Torg u mesta (Handel am Ort), Rossijskaja gazeta vom 30.12.2009 (www.rg.ru).

den, wird die Zukunft zeigen. Es ist aber bereits jetzt klar, dass der Gesetzgeber nicht systematisch gearbeitet hat; auch fehlen Mechanismen für die Umsetzung der neuen Normen. Die Mängel des Gesetzes sollen bei der Umsetzung behoben werden. Der Föderale Antimonopoldienst hat bereits begonnen, eine Änderungsvorlage zum neuen Gesetz auszuarbeiten, die im Herbst in der Staatsduma eingereicht werden soll.⁷ Ferner ist der Föderale Antimonopoldienst beauftragt, die Umsetzung des Gesetzes zu beobachten und weitere Vorschläge zu Gesetzesänderungen zu machen. Effektiver wäre es aber, nicht alle Aufgaben ausschließlich staatlichen Organen zu überlassen, sondern nichtstaatliche Organisationen, die die Interessen der Parteien vor Augen haben und einen Interessenausgleich fördern, einzubeziehen.

⁷ Prezumpcija vozmožnosti (Vermutung des Möglichen), Rossijskaja gazeta vom 19.2.2010 (www.rg.ru).