



Fachbereich EU 6

Mindesterzeugerpreise in der Landwirtschaft
Entwicklung und rechtlicher Rahmen auf EU-Ebene

Mindesterzeugerpreise in der Landwirtschaft

Entwicklung und rechtlicher Rahmen auf EU-Ebene

Aktenzeichen:	EU 6 - 3000 - 078/26
Abschluss der Arbeit:	18. Juni 2026 (zugleich letzter Zugriff auf Links)
Fachbereich:	EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Die Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Abkehr von unionsrechtlichen Mindesterzeuger- und Interventionspreisen	5
2.1.	Überblick über die historische Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik	5
2.2.	Die Abkehr von Mindesterzeuger- und klassischen Interventionspreisen sowie Quoten	7
3.	Der EU-rechtliche Rahmen von Mindesterzeugerpreisen	8
3.1.	Primärrecht	8
3.2.	Sekundärrecht	10
3.2.1.	GMO-Verordnung	10
3.2.1.1.	Marktinterventionsmaßnahmen	11
3.2.1.2.	Regelungen zur Vertragsgestaltung bzw. -verhandlung	14
3.2.2.	Nationale Mindest(erzeuger)preise betreffend Agrarerzeugnisse	14
3.2.2.1.	EuGH-Rechtsprechung	14
3.2.2.2.	Nationale Mindesterzeugerpreise als überschießende Umsetzung der UTP-Richtlinie	15
4.	(Geplante) Reformen des Sekundärrechts	17
4.1.	Die GMO-Reform 2026 – Wandel ohne Einführung von Mindestpreisen	17
4.2.	Die geplante UTP-Reform: Regelungen zum Verkauf unter Produktionskosten?	18
5.	Zusammenfassung	19

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste und der Fachbereich EU 6 wurden um Auskunft zu **Erkenntnissen und Erfahrungen mit Mindesterzeugerpreisen in der Landwirtschaft auf EU-Ebene** gebeten. Dabei soll sich die Darstellung speziell auf die Verkaufspreise für Milch, Fleisch, Getreide, unverarbeitetes Obst und Gemüse und Hülsenfrüchte zwischen Erzeugern und Erstkäufern beziehen. Zu dieser Fragestellung wird auf die Arbeit „Mindesterzeugerpreise in der Landwirtschaft, Studienüberblick und Erfahrungen in ausgewählten Ländern“ (WD 8 – 3000 -046/26) verwiesen. Ergänzend dazu wird in dieser Arbeit der unionsrechtliche Rahmen für Mindesterzeugerpreise erörtert. Dabei wird, wenn nötig, zwischen **nationalen Mindesterzeugerpreisen** und **Mindesterzeugerpreisen auf EU-Ebene** unterschieden.

Mindest(erzeuger)preise verpflichten den (Erst)käufer, für das Erzeugnis mindestens einen festgesetzten Betrag zu entrichten, und greifen damit direkt in die Preisbildung ein.¹ Abzugrenzen davon sind **Interventionspreise**, die ebenfalls ein wichtiges Instrument der Marktintervention im agrarpolitischen Kontext darstellen. Der Begriff des Interventionspreises wird in der Literatur unterschiedlich definiert.² Im Folgenden wird der Interventionspreis als ein Preis verstanden, der den Landwirten unter bestimmten Bedingungen für ihre Produkte vom Staat garantiert wird.³ Der Interventionspreis kann in Verbindung mit der garantierten Abnahme der Produkte **faktisch einen Mindestpreis** darstellen.⁴

Mindesterzeugerpreise auf EU-Ebene existieren aktuell nicht mehr und auch Interventionspreise haben auf EU-Ebene wesentlich weniger Relevanz als früher. Indes gab und gibt es **Mindest(erzeuger)preise** vereinzelt **auf nationaler Ebene**.⁵ Diese können jedoch – je nach Sachlage und Ausgestaltung – im **Spannungsfeld mit unionsrechtlichen Vorgaben** stehen.

Im Folgenden wird zunächst die historische Abkehr von unionsrechtlichen Mindesterzeugerpreisen sowie anderen starken Marktinterventionen im Rahmen der Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erläutert (Ziff. 2.). Im Anschluss daran wird der derzeitige EU-rechtliche Rahmen von Mindesterzeugerpreisen vor allem in Bezug auf nationale Mindesterzeugerpreise dargelegt (Ziff. 3.). Von zentraler Bedeutung sind in diesem Kontext primärrechtliche Regelungen

1 Vgl. *Piekenbrock*, [Mindestpreis](#), Gabler Wirtschaftslexikon.

2 Siehe z. B.: *Dörr* in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, Band 2, 8. Aufl. 2018, Europäische Agrarpolitik; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Definitionen und Begriffe, Interventionspreis, 20. Februar 2025; *Ungerer* in: Bergmann, Handlexikon EU, 6. Aufl. 2022, Agrarpolitik, Gemeinsame (GAP); *Dörr* in: Görres-Gesellschaft, Staatslexikon, 8. Aufl. 2018, Europäische Agrarpolitik; *Lakner*, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, 2025, S. 91, 151.

3 Aufgrund der verschiedenen Reformen der GAP und den unterschiedlichen Regelungen zu Interventionspreisen im Laufe der Zeit scheint es ratsam, auf eine präzisere Definition zu verzichten.

4 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, [Ausarbeitung. Der Milchpreis](#), WD 5 - 3000 - 106/09, 15. Juli 2009, S. 7.

5 Zu den Mindesterzeugerpreisen für landwirtschaftliche Produkte in den Mitgliedstaaten, siehe: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Mindesterzeugerpreise in der Landwirtschaft Studienüberblick und Erfahrungen in ausgewählten Ländern, WD 8 – 3000 -046/26, 18. Juni 2026.

sowie die Verordnung (EU) 1308/2013 über die gemeinsame Marktordnung⁶ (nachfolgend: GMO-Verordnung) und die Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (nachfolgend: UTP-Richtlinie).⁷ Anschließend wird der zurzeit im Europäischen Parlament behandelte⁸ Gesetzgebungsvorschlag zur Änderung der GMO-Verordnung⁹ mit Blick auf die Einführung von Mindesterzeugerpreisen sowie die geplante Änderung der UTP-Richtlinie dargestellt (Ziff. 4.). Abgeschlossen wird die Arbeit mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (Ziff. 5.).

2. Die Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Abkehr von unionsrechtlichen Mindesterzeuger- und Interventionspreisen

2.1. Überblick über die historische Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik

Die GAP ist so alt wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft selbst. Trotz zahlreicher Reformen sind die heute in Art. 39 Abs. 1 AEUV festgeschriebenen Ziele der Agrarpolitik unverändert geblieben.¹⁰ Art. 39 Abs. 1 AEUV definiert **fünf Hauptziele** für die GAP, darunter die Steigerung der Produktivität durch technischen Fortschritt und die Sicherung angemessener Lebensbedingungen der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Des Weiteren zielt die Norm auf die Stabilisierung der Agrarmärkte, die Sicherstellung der Versorgungssicherheit sowie verbrauchergerechte Preise ab.

Seit den **1960er Jahren** hat sich die **GAP deutlich gewandelt**. Ursprünglich standen angesichts von Nachkriegsknappheit die Sicherung der Ernährung und die Steigerung der Produktivität im Vordergrund. Dies wurde durch starke Marktregulierung erreicht: garantierte Interventionspreise, staatliche Aufkäufe, Außenzölle und Exportsubventionen.¹¹

Durch die unmittelbar an die Erzeugung geknüpften Preisgarantien kam es zu einem starken Anstieg der landwirtschaftlichen Produktion im Unionsgebiet. Da der Staat Erzeugnisse zum **Interventionspreis** abkaufte, setzte das System massive Anreize zur **Überproduktion**. Resultat waren

6 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABl. L 347, 20. Dezember 2013, S. 671 ([konsolidierte Fassung vom 18. März 2026](#)).

7 Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, [ABl. L 111, 25. April 2019, S. 59-72](#).

8 European Union, EU Law Tracker, 2024/0319 (COD), [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations \(EU\) No 1308/2013, \(EU\) 2021/2115 and \(EU\) 2021/2116 as regards the strengthening of the position of farmers in the food supply chain](#).

9 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 hinsichtlich der Stärkung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette, ([COM\(2024\) 577 final](#)), 10. Dezember 2024.

10 Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021.

11 Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021.

die europäischen „**Butterberge**“ und „**Milchseen**“ der **1980er** Jahre.¹² Zudem kam es dadurch zu einem Anstieg der Agrarausgaben, während eine Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirte ausblieb.¹³

Nachdem Quotenregelungen u. a. für Milch (siehe dazu Ziff. 2.2.) und andere Stabilisatoren keine Besserung herbeiführten, wurde die GAP **1992 grundlegend reformiert** (*MacSharry-Reform*) und setzte in **Abkehr von einem System verbindlicher Preisgarantien** vermehrt auf **Direktzahlungen**.¹⁴ Die traditionellen erzeugungsabhängigen Interventionsmaßnahmen wurden durch eine Senkung der institutionellen Preise zurückgeschraubt und Einkommensverluste in einigen Sektoren durch direkte, erzeugungsunabhängige Beihilfen ausgeglichen.¹⁵

Mit der **Agenda 2000** und der **Fischler-Reform 2003** wurden die **Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt** und an Umwelt-, Tierwohl- und Gesundheitsauflagen (*Cross Compliance*) gebunden.¹⁶ Gleichzeitig gewann die Förderung des ländlichen Raums an Bedeutung.¹⁷

Die **GAP-Reform von 2013** markierte einen weiteren wichtigen Schritt, insbesondere durch die **stärkere Verknüpfung von Agrarförderung und Umweltzielen**. Die Reform umfasste vier Grundverordnungen¹⁸ – darunter die GMO-Verordnung – sowie eine Reihe von delegierten Rechtsakten

12 Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 38 AEUV, Rn. 2; Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021.

13 Mögele/Norer, in: Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 65. EL Januar 2026, § 56 Agrarrecht Rn. 8; Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021.

14 Kreitz, Die historische Entwicklung der Agrarförderpolitik der EU und die kommenden Förderinstrumente im Zuge der GAP nach 2020, in: EuZW 2022, 896 (897); Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021.

15 Bittner, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 40 AEUV, Rn. 4.

16 Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021; relevant für die produktionsunabhängigen Direktzahlungen war die VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates, die bis zum 31. Dezember 2009 galt, und zunächst durch die VO (EG) Nr. 73/2009, zuletzt durch die aktuell geltende VO (EU) 1307/2013 abgelöst worden ist.

17 Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021.

18 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. L 347, 20. Dezember 2013, S. 487-548, ([konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2023](#)); Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. L 347, 20. Dezember 2013, S. 549-607, ([konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2023](#)); Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. L 347, 20. Dezember 2013, S. 608-670, ([außer Kraft, Datum des Endes der Gültigkeit: 31. Dezember 2022](#)) sowie die GMO-Verordnung (siehe dazu Ziff. 1.).

und Durchführungsverordnungen. Ein wichtiges Element war das sogenannte „**Greening**“ der Direktzahlungen.¹⁹ Landwirte erhielten einen Teil der Zahlungen nur, wenn sie zusätzliche Umweltauflagen erfüllten. Die Direktzahlungen blieben als wichtigstes Instrument der GAP erhalten, bestanden aber nun aus mehreren Komponenten (z. B. einer Greening-Prämie für umweltfreundliche Bewirtschaftung).²⁰

2.2. Die Abkehr von Mindesterzeuger- und klassischen Interventionspreisen sowie Quoten

Wie unter 2.1. dargelegt, führten Interventionspreise und Quoten zu verschiedenen Problemen.²¹ Im Rahmen der Liberalisierung der GAP wurde deswegen zunehmend auf andere Marktsteuerungsinstrumente gesetzt.

Die **Quoten für Zucker- und Milch** wurden in den Jahren 2017²² bzw. 2015²³ endgültig **abgeschafft**. Auftragsgemäß beschränkt sich die folgende Darstellung auf die Milchquote.²⁴ Durch die Milchquote wurde die Herstellung von Milch mengenmäßig begrenzt. Die Quote stellte zwar keinen Mindesterzeugerpreis dar und hatte primär zum Ziel, die strukturellen Überschüsse zu verringern.²⁵ Jedoch hatte sie aufgrund der **Begrenzung des Angebots preisstabilisierende Wirkung**. Im Rahmen der Garantiemengenregelung wurde jedem Mitgliedstaat eine feste Produktionsquote für Milch zugewiesen. Bot ein Milchproduzent mehr Milch auf dem Markt an als er über Quoten verfügte, musste dieser eine Abgabe entrichten.²⁶ Zudem gab es Interventionspreise für Milcherzeugnisse wie Butter und Magermilchpulver.²⁷ Letztlich führte jedoch auch die Milchquote nicht zu genügend Reduktion, um ein Marktgleichgewicht herzustellen. Dafür werden insbesondere die **hohen Interventionspreise** und damit verbundenen Ankaufsgarantien verantwortlich gemacht.²⁸ Die starke Marktregulierung des Milchsektors nahm sodann im Laufe der GAP-Reformen

19 Mögele/Norer, in: Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 65. EL Januar 2026, § 56 Agrarrecht Rn. 16 f.

20 Weingarten, [Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU](#), bpb, 8. April 2021; zur Ausführung der Direktzahlungen im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) vgl. bspw. den turnusmäßigen Bericht der Kommission über die Ausgaben des EGFL vom 23. Januar 2026, [COM\(2026\) 47 final](#).

21 Siehe dazu auch: Lakner, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, 2025, S. 151.

22 Europäische Kommission, [Das Ende der Quoten für die Zuckererzeugung in der EU](#), 29. September 2017.

23 Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, [Milchquotenübertragungsstelle Bayern \(MÜSB\)](#).

24 Zur Zuckerquote siehe: Norer, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 40 AEUV Rn. 56 ff.

25 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der Milchpreis, [WD 5-3000-106/09](#), 15. Juli 2009, S. 11.

26 Lakner, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, 2025, S. 168.

27 Vgl. Art. 5 ff. der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 148 vom 27. Juni 1968, S. 13–23 ([außer Kraft, Datum des Endes der Gültigkeit: 31. Dezember 1999](#)).

28 Lakner, Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU, 2025, S. 174.

zunehmend ab, wenngleich auch weiterhin noch verschiedene Interventionsinstrumente für Milchprodukte existieren (siehe dazu 3.2.1.).

Echte **Mindestpreise** auf Unionsebene existierten im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für **Zuckerrüben**²⁹, wurden aber im Rahmen der Reformen der GAP im Jahr 2017 abgeschafft.³⁰ Der Mindestpreis galt nur für Quotenzuckerrüben, also Rüben, die zur Verarbeitung zu Quotenzucker bestimmt waren.³¹ Der Mindestpreis für Quotenzuckerrüben betrug gemäß Artikel 135 einer vorherigen Fassung der GMO-Verordnung³² i. V. m. Art. 9 VO (EU) 1370/2013³³ bis zum Ende des Zuckerwirtschaftsjahres 2016/2017 26,29 EUR pro Tonne.

3. Der EU-rechtliche Rahmen von Mindesterzeugerpreisen

3.1. Primärrecht

Gemäß Art. 39 Abs. 1 Buchst. b und c AEUV gehören zu den Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik die Garantie einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung sowie die Stabilisierung der Märkte. (**Nationale**) **Mindesterzeugerpreise** dürften diese Ziele grundsätzlich fördern, können jedoch im **Spannungsfeld mit Primärrecht** stehen. Insbesondere können Verstöße gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) und wettbewerbsrechtliche Vorschriften (Art. 101 ff. AEUV) in Betracht.

Aufgrund des Sondercharakters der GAP existieren jedoch spezielle primärrechtliche Vorschriften zum Verhältnis von EU-Agrarrecht und dem allgemeinen Wettbewerbsrecht.³⁴ Gem. Art. 42 Abs. 1 AEUV finden die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des AEUV auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, wie das

29 Vgl. Art. 49 der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO), ABl. L 299, 16. November 2007, S. 1-149 ([außer Kraft, Datum des Endes der Gültigkeit: 31. Dezember 2013](#)); European Commission, [EU sugar sector: Facts and figures](#), 14. Juli 2004.

30 Art. 230 Abs. 1 i. V. m. Art. 232 Abs. 3 GMO-Verordnung.

31 Vgl. Art. 2 Nr. 9 Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 58, 28. Februar 2006, S. 1-31 ([außer Kraft, Datum des Endes der Gültigkeit: 30. September 2008](#)).

32 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671 ([konsolidierte Fassung vom 29. Dezember 2019](#)).

33 Art. 9 VO (EU) 1370/2013 Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates vom 16. Dezember 2013 mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse ABl. L 346 vom 20.12.2013, S. 12 ([konsolidierte Fassung vom 19. Oktober 2018](#)).

34 Dazu weiterführend: *Gundel*, Agrarpolitik versus EU-Wettbewerbsrecht: Welche Spielräume hat der Unionsgesetzgeber?, NZKart 2019, 302.

Europäische Parlament und der Rat dies bestimmen. Der EuGH hat in diesem Kontext den Vorrang der Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik ausdrücklich anerkannt.³⁵ Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Rat und das Parlament das Recht haben, das Agrarrecht komplett der Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts zu entziehen. Vielmehr ist in Art. 42 AEUV dem EuGH zufolge die „Anwendbarkeit der gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln im Agrarsektor als Grundsatz niedergelegt.“³⁶

In diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis wurde die Verordnung (EG) Nr. 1184/2006³⁷ zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erlassen.³⁸ Gemäß Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 1184/2006 regelt diese die Anwendbarkeit bestimmter Wettbewerbsvorschriften auf die Produktion und den Handel der in Anhang I AEUV aufgeführten Erzeugnisse und den Handel mit diesen. Ausgenommen vom Regelungsbereich sind u. a. die Erzeugnisse, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, also die Vorgängerverordnung der GMO-Verordnung, fallen.

Die **Artikel 206 ff. sowie 211 GMO-Verordnung** erklären jedoch ebenfalls sowohl die **kartellrechtlichen als auch die beihilferechtlichen Regelungen** des AEUV für **grundsätzlich anwendbar**, wobei Ausnahmen von der generellen Anwendbarkeit in einzelnen Artikeln der GMO-Verordnung vorgesehen sind. Diese erlauben beispielsweise bestimmte Abweichungen vom Kartellverbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV für Erzeuger- und Vermarktungsgemeinschaften³⁹ (siehe dazu Ziff. 3.2.1.2.). Im Rahmen des unionalen Beihilferechts stellen von Mitgliedstaaten festgesetzte nationale Mindest(erzeuger)preise zudem regelmäßig keine Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV dar.⁴⁰

35 EuGH, Urteil vom 14. November 2017, Rs. C-671/15, APVE u. a., Rn. 37: “the common agricultural policy takes precedence over the objectives of the Treaty in the field of competition”.

36 EuGH, Urteil vom 9. September 2003, Rs. C-137/00, Milk Marque und National Farmers’ Union, Rn. 57 ff.; siehe auch: *Martinez*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 42 AEUV, Rn. 1 ff.; zum grundsätzlichen Vorrang der Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung bestimmter kartellrechtlicher Regelungen, siehe: EuGH, Urteil vom 14. November 2017, Rs. C-671/15, APVE u. a., Rn. 37, 67.

37 Verordnung (EG) Nr. 1184/2006 des Rates vom 24. Juli 2006 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen, ABl. L 214, 4. August 2006, S. 7–9 ([konsolidierte Fassung vom 1. Januar 2014](#)).

38 *Lübbig*, in: Weidemann, Handb. des Kartellrechts, 5. Aufl. 2026, § 8, Rn. 60.

39 Vgl. z. B. Art. 152 Abs. 1a GMO-Verordnung, siehe auch: *Lübbig*, in: Weidemann, Handb. des Kartellrechts, 5. Aufl. 2026, § 8, Rn. 60.

40 EuGH, Urteil vom 24. Januar 1978, Rs. 82/77, van Tiggele, Rn. 23/25; EuGH, Urteil vom 13. März 2001, Rs. C-379/98, PreussenElektra, Rn. 61 f.; so auch *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV Rn. 34.

Von der Union gewährte Beihilfen dürften ferner grundsätzlich nicht unter Art. 107 AEUV fallen, da sie bereits nicht vom Wortlaut der Norm („staatliche Mittel“) erfasst sind. Sie sind aber dennoch am Grundsatz des freien Wettbewerbs zu messen, vgl. EuGH, Urteil vom 13. Oktober 1982, Rs. 213–215/81, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, Rn. 22; *Martinez*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 42 AEUV, Rn. 7; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEU, 6. Aufl. 2022, Art. 107 AEUV, Rn. 85.

Im Rahmen der unionalen Grundfreiheiten könnten **Mindest(erzeuger)preise**⁴¹ als Maßnahmen der direkten Preisbildung gegen die **Warenverkehrsfreiheit (vgl. Art. 34 AEUV)** verstoßen. Art. 34 AEUV verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung. Für einen Verstoß gegen dieses Verbot genügt es, dass die fraglichen Maßnahmen geeignet sind, die Einfuhren zwischen Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern.⁴² Die Festlegung von Mindestpreisen kann nach der Rechtsprechung des EuGH den Marktzugang behindern, wenn es dem ausländischen Wirtschaftsteilnehmer unmöglich gemacht wird, etwaige Kostenvorteile gegenüber den einheimischen Produzenten durch einen niedrigeren Marktpreis abzubilden.⁴³ Je nach Sachlage ist eine **Rechtfertigung eines Verstoßes** gegen Art. 34 AEUV aufgrund der in **Art. 36 AEUV** genannten Gründe (u. a. Gesundheitsschutz von Menschen und Tieren, öffentliche Sittlichkeit, Sicherheit und Ordnung) **denkbar**.⁴⁴

3.2. Sekundärrecht

3.2.1. GMO-Verordnung

Die GMO-Verordnung⁴⁵ war Teil der GAP-Reform des Jahres 2013.⁴⁶ Sie enthält u. a. Regelungen zu Marktinterventionen sowie Bestimmungen zu Vertragsregulierungen und Agrarorganisationen.⁴⁷

41 Die Rechtsprechung des EuGH beschäftigt sich regelmäßig mit Mindestpreisen (zwischen Verkäufer und Endabnehmer) und nicht mit Mindesterzeugerpreisen. Die Ausführungen dürften jedoch regelmäßig übertragbar sein (vgl. *Künstner*, [Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette](#), Rechtsgutachten Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 26. Oktober 2020, S. 60 ff.).

42 EuGH, Urteil vom 24. Januar 1978, Rs. C-82/77, van Tiggele, Rn. 11/12.

43 EuGH, Urteil vom 24. Januar 1978, Rs. C-82/77, van Tiggele, Rn. 13/15; EuGH, Urteil vom 19.10.2016, Rs. C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung/ZBUW, Rn. 27; EuGH, Urteil vom 23. Dezember 2015, Rs. C-333/14, The Scotch Whisky Association, Rn. 30 ff.; dazu weiterführend: *Künstner*, [Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette](#), Rechtsgutachten Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 26. Oktober 2020, S. 61 ff.

44 Siehe dazu: EuGH, Urteil vom 19. Oktober 2016, Rs. C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung/ZBUW, Rn. 28 ff.; weiterführend: *Künstner*, [Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette](#), Rechtsgutachten Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 26. Oktober 2020, S. 65 ff.

45 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 671 ([konsolidierte Fassung vom 18. März 2026](#)).

46 Vgl. *Busse*, Das neue Agrarmarktrecht der GAP-Reform 2014/2015 – Zur Ablösung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 durch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, Agrar- und Umweltrecht 2015, 321 (322).

47 Dazu weiterführend: *Busse*, Das neue Agrarmarktrecht der GAP-Reform 2014/2015 – Zur Ablösung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 durch die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, Agrar- und Umweltrecht, 2015, 321 (322 ff.).

Ziel der Verordnung ist es, die Märkte zu stabilisieren und Krisen vorzubeugen. Zudem will sie Produktivität, Qualität und Nachfrage sowie die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Agrarsektors fördern und die Zusammenarbeit in der Lebensmittelkette stärken. Ferner setzt sie Mindestqualitätsanforderungen (Vermarktungsnormen) fest, um die Qualität der Erzeugnisse zu gewährleisten.

In den Anwendungsbereich der GMO-Verordnung fallen als landwirtschaftliche Produkte gemäß Art. 1 Abs. 2 **Milch, Rind-, Ziegen-, Schaf-, Geflügel- und Schweinefleisch, Getreide, unverarbeitetes Obst und Gemüse**. Ebenso fallen **Hülsenfrüchte** in den Anwendungsbereich, da sie gemäß Anhang I Teil IX KN-Code 0708 dem Obst und Gemüse bzw. gemäß Anhang I Teil XXIV KN-Code ex 0713 den sonstigen Erzeugnissen aus Art. 1 Abs. 2 Buchst. x zuzuordnen sind.

Mindesterzeugerpreise für landwirtschaftliche Produkte sind nicht in der Verordnung enthalten. Mindestpreise (zwischen Händlern und Endabnehmern) können sogar gegen die GMO-Verordnung verstoßen, wie der EuGH jüngst festgestellt hat (siehe Ziff. 3.2.2.1.). Gleichzeitig hat Frankreich – sogar anlässlich der Umsetzung der GMO-Verordnung – die Erzeuger und ihre Vertragspartner dazu verpflichtet, die Produktionskosten bei der Vertragsgestaltung zu berücksichtigen. Die GMO-Verordnung enthält jedenfalls Regelungen zu verschiedenen Marktinterventionsmaßnahmen (siehe Ziff. 3.2.1.1.) und zur Vertragsgestaltung bzw. -verhandlung (siehe Ziff. 3.2.1.2.). Beide Regelungsansätze können sich auf die Preisbildung auswirken.

3.2.1.1. Marktinterventionsmaßnahmen

Die GMO-Verordnung enthält verschiedene Marktinterventionsmaßnahmen. Hinsichtlich der Preisbildung sind die öffentliche Intervention (Art. 11 bis 16) und die Lagerhaltung der Erzeugnisse durch private Marktteilnehmer (Art. 17 bis 21)⁴⁸ zu diskutieren.

Bei der **öffentlichen Intervention** kaufen staatliche Stellen der EU-Mitgliedstaaten bestimmte landwirtschaftliche Produkte auf und lagern sie vorübergehend ein. Erst zu einem späteren Zeitpunkt werden diese wieder verkauft. Ziel ist es, einen starken Preisverfall zu verhindern und die Märkte zu stabilisieren. Die öffentliche Intervention ist in bestimmten Sektoren zulässig, die besonders stark für Preisschwankungen anfällig sind.⁴⁹ Dazu zählen Rohreis, Weichweizen, Hartweizen, Gerste und Mais sowie Rindfleisch und bestimmte Arten von Butter und Magermilchpulver (vgl. Art. 11 GMO-Verordnung).

In Phasen mit niedrigen Marktpreisen kann die EU ferner private Akteure vorübergehend durch **Beihilfen** für die private Lagerhaltung entlasten. Diese Maßnahme verringert die Folgen eines temporären Angebotsüberhangs.⁵⁰ Solche Beihilfen können derzeit u. a. für Rind-, Schweine-, Schaf- und Ziegenfleisch, Butter und Magermilchpulver aus Kuhmilch sowie Käse und Oliven(öl) (vgl. Art. 17 GMO-Verordnung) erteilt werden.

48 Zu den möglichen Maßnahmen in Krisensituationen zur Verhinderung von Marktstörungen siehe Art. 219 bis 222 GMO-Verordnung.

49 Europäische Kommission, [Marktmaßnahmen erklärt](#).

50 Europäische Kommission, [Marktmaßnahmen erklärt](#).

Sowohl **öffentliche Interventionen** als auch **Beihilfen für die private Lagerhaltung** sind nur unter bestimmten Voraussetzungen bzw. in bestimmten Zeiträumen zulässig.⁵¹ In beiden Fällen können sogenannte **Referenzschwellenwerte** für die Marktinterventionen von Bedeutung sein (vgl. Art. 13 Abs. 1 Buchst. c für die öffentliche Intervention betreffend Rindfleisch und Art. 18 Abs. 1 Buchst. a für die Beendigung der Beihilfegewährung). Die für die vorgenannten Marktinterventionen relevanten Referenzschwelle sind in Art. 1a Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates⁵² (sowie Art. 7 GMO-Verordnung⁵³) festgelegt. Art. 1a Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates lautet:

„(1) Die folgenden Referenzschwellenwerte werden festgesetzt:

- a) für den Getreidesektor 101,31 EUR/Tonne, bezogen auf die Großhandelsstufe bei freier Anlieferung an das Lager, nicht abgeladen;
- b) für Rohreis: 150 EUR/Tonne für die Standardqualität gemäß der Begriffsbestimmung in Anhang III Teil A der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, bezogen auf die Großhandelsstufe bei freier Anlieferung an das Lager, nicht abgeladen;
- c) für Zucker der Standardqualität gemäß der Begriffsbestimmung in Anhang III Teil B der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013, bezogen auf unverpackten Zucker, ab Fabrik:
 - i) für Weißzucker: 404,4 EUR/Tonne,
 - ii) für Rohzucker: 335,2 EUR/Tonne;
- d) für den Rindfleischsektor: 2 224 EUR/Tonne für Schlachtkörper männlicher Rinder der Fleischigkeits- und Fettgewebeklasse R3 nach dem Handelsklassenschema der Union für Schlachtkörper mindestens acht Monate alter Rinder gemäß Anhang IV Teil A der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013;
- e) für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse:
 - i) 246,39 EUR/100 kg für Butter,
 - ii) 169,80 EUR/100 kg für Magermilchpulver;

51 Siehe dazu Art. 11 bis 16 GMO-Verordnung (zur öffentlichen Intervention) sowie Art. 17 – 21 GMO-Verordnung (zur Lagerhaltung).

52 Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates vom 16. Dezember 2013 mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse ABl. L 346 vom 20. Dezember 2013, S. 12 ([konsolidierte Fassung vom 19. Oktober 2018](#)).

53 Art. 7 GMO-Verordnung wurde jedoch vom EuGH aufgrund der Kompetenzregelungen des Art. 43 Abs. 3 AEUV für nichtig erklärt, siehe EuGH, Urteil vom 7. September 2016, Rs. C-113/14, Nichtigkeitsklage der Bundesrepublik Deutschland, LS. Art. 1a Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates verweist auf die GMO-Verordnung.

f) für den Schweinefleischsektor: 1 509,39 EUR/Tonne für Schweineschlachtkörper der nach dem Handelsklassenschema der Union für Schweineschlachtkörper gemäß Anhang IV Teil B der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 nach Gewicht und Muskelfleischanteil wie folgt definierten Standardqualität:

i) Schlachtkörper mit einem Gewicht von 60 kg bis weniger als 120 kg: Klasse E,

ii) Schlachtkörper mit einem Gewicht von 120 kg bis 180 kg: Klasse R;

g) für den Olivenölsektor:

i) 1 779 EUR/Tonne für die Kategorie natives Olivenöl extra,

ii) 1 710 EUR/Tonne für die Kategorie natives Olivenöl,

iii) 1 524 EUR/Tonne bei Lampantöl mit einem Gehalt an freien Fettsäuren von zwei Grad, abzüglich 36,70 EUR/Tonne für jeden weiteren Säuregrad.“

Von den **Referenzschwellenwerten** zu unterscheiden sind die **Interventionspreise**, die bei einem staatlichen Ankauf im Rahmen der öffentlichen Intervention gezahlt werden (siehe dazu Ziff. 1.). Die Interventionspreise entsprechen oder orientieren sich gem. Art. 2 Verordnung 1370/2013 (i. V. m. Art. 15 Abs. 2 GMO-Verordnung) an den Referenzschwellenwerten.⁵⁴ Art. 2 lautet auszugsweise:

„(1) Die Höhe des Preises der öffentlichen Intervention

a) für Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Mais, Rohreis und Magermilchpulver entspricht im Fall des Ankaufs zu einem festen Preis dem in Artikel 1a genannten jeweiligen Referenzschwellenwert und darf im Fall des Ankaufs im Wege der Ausschreibung den jeweiligen Referenzschwellenwert nicht überschreiten;

b) für Butter entspricht im Fall des Ankaufs zu einem festen Preis 90 % des in Artikel 1a genannten Referenzschwellenwerts und darf im Fall des Ankaufs im Wege der Ausschreibung 90 % dieses Referenzschwellenwerts nicht überschreiten;

c) für Rindfleisch darf 85 % des in Artikel 1a angegebenen Referenzschwellenwerts nicht überschreiten.

(2) Die Preise der öffentlichen Intervention für Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Mais und Rohreis gemäß Absatz 1 werden durch Zu- oder Abschläge auf der Grundlage der wichtigsten Qualitätskriterien für diese Erzeugnisse angepasst.“

⁵⁴ Vgl. auch *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 40 AEUV, Rn. 10; *Härtel*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 40 AEUV, Rn. 9.

3.2.1.2. Regelungen zur Vertragsgestaltung bzw. -verhandlung

Die GMO-Verordnung enthält weiterhin Regelungen zur **Vertragsgestaltung bzw. -verhandlung**, die Auswirkungen auf die **Preisbildung** haben können. So haben Mitgliedstaaten für bestimmte Erzeugnisse die Option, festzulegen, dass für alle Lieferungen eines Erzeugers an einen verarbeitenden Betrieb in seinem Hoheitsgebiet ein **schriftlicher Vertrag** zwischen den beteiligten Parteien abzuschließen ist und/oder dass die Erstankäufer ein schriftliches Angebot für einen Vertrag über die Lieferung dieser landwirtschaftlichen Erzeugnisse in seinem Hoheitsgebiet durch den Erzeuger vorlegen müssen. Diese Verträge müssen bestimmte **Mindestinhalte** (bzgl. Preis, Menge, Laufzeit u. a.) enthalten. **Art. 148 GMO-Verordnung** normiert dies für **Rohmilch** und **Art. 168 GMO-Verordnung** für fast alle in Art. 1 Abs 2 GMO-Verordnung genannten Erzeugnisse, darunter **Getreide, Reis, Obst und Gemüse sowie verschiedene Fleischarten**.

Zudem zielt die GMO-Verordnung darauf ab, die **kollektive Verhandlungsmacht der Landwirte** zu stärken⁵⁵ und dadurch auf die Preisgestaltungen einzuwirken. So werden gem. Art. 152 Abs. 1a GMO-Verordnung unter bestimmten Voraussetzungen bestimmte Verhaltensweisen, darunter das **Aushandeln von Verträgen** über die Lieferung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, von anerkannten Erzeugerorganisationen⁵⁶ von dem in Art. 101 Abs. 1 AEUV normierten **Kartellverbot** **ausgenommen**.⁵⁷

3.2.2. Nationale Mindest(erzeuger)preise betreffend Agrarerzeugnisse

3.2.2.1. EuGH-Rechtsprechung

In einem Fall aus dem Jahr 2024 stellte der EuGH fest, dass eine ungarische Verordnung, die Preisvorgaben hinsichtlich Grundnahrungsmittel für Einzelhändler betraf – der Fall befasste sich nicht mit Erzeugern – gegen die GMO-Verordnung verstoße.⁵⁸ Der EuGH erläuterte, dass, da die GMO-Verordnung keinen Preisfestsetzungsmechanismus enthalte, die freie Festsetzung der Verkaufspreise eines der Kernelemente der Verordnung und Ausdruck des Grundsatzes des freien Warenverkehrs (siehe dazu Ziff 3.1.) sei.⁵⁹ **Preisvorgaben** als Maßnahmen zum Schutz benachteiligter Verbraucher oder zur Bekämpfung der Inflation **könnten zwar im Rahmen der GMO-Verordnung gerechtfertigt** sein, jedoch verneinte der EuGH die Rechtfertigung im vorliegenden Fall aufgrund der fehlenden Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.⁶⁰ Dies bedeutet jedoch auch nicht,

55 ErwG 139 GMO-Verordnung.

56 Erzeugerorganisationen sind Organisationen von Erzeugern, die sich zusammengeschlossen haben, um insbesondere durch die Verfolgung der in Artikel 152 der Verordnung dargelegten spezifischen Ziele ihre kollektive Verhandlungsmacht zu stärken, siehe: EUR-Lex, Die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte in der EU, [Zusammenfassung des Dokuments: Verordnung \(EU\) Nr. 1308/2013 – eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse](#), 13. Juli 2015.

57 *Mögele/Sitar*, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, 4. Aufl. 2023, Art. 38- Art. 43 AEUV, Rn. 395.

58 EuGH, Urteil vom 12. September 2024, Rs. C-557/23, SPAR Magyarorszá, Rn. 48.

59 EuGH, Urteil vom 12. September 2024, Rs. C-557/23, SPAR Magyarorszá, Rn. 37.

60 EuGH, Urteil vom 12. September 2024, Rs. C-557/23, SPAR Magyarorszá, Rn. 37-48.

dass keine Form von nationalen Mindest(erzeuger)preise im Rahmen der GMO-Verordnung gerechtfertigt sein können.

3.2.2.2. Nationale Mindesterzeugerpreise als überschießende Umsetzung der UTP-Richtlinie

Im Hinblick auf die **UTP-Richtlinie** stellt sich die Frage, inwieweit auf **ihrer Grundlage nationale Mindest(erzeuger)preise** eingeführt werden können. Die Richtlinie verbietet bestimmte unlautere Praktiken, die größere Käufer gegenüber kleineren Lieferanten von Agrar- und Lebensmittelzeugnissen anwenden können⁶¹ (sogenannte schwarze Liste). Andere Praktiken sind nur erlaubt, wenn diese zuvor klar und eindeutig zwischen dem Lieferanten und dem Käufer vereinbart wurden⁶² (sogenannte graue Liste). Die UTP-Richtlinie legt im Rahmen der sog. Mindestharmonisierung einen unionsweiten Mindeststandard zum Schutz vor unlauteren Handelspraktiken fest.⁶³ Es steht den Mitgliedstaaten jedoch – im Rahmen der primär- und sekundärrechtlichen Grenzen – frei, darüber hinauszugehen (sogenannte überschießende Umsetzung).⁶⁴ Gemäß Erwägungsgrund 40 der UTP-Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der Grenzen des für das Funktionieren des Binnenmarkts geltenden Unionsrechts – in der Lage sein, nationale Vorschriften zur Bekämpfung von nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallenden unlauteren Handelspraktiken beizubehalten oder einzuführen, sofern diese Vorschriften verhältnismäßig sind. Spanien und Italien⁶⁵ haben beispielsweise bereits anlässlich der Umsetzung der UTP-Richtlinie ein (in der Richtlinie nicht vorgesehenes)⁶⁶ **Verbot des Verkaufs unterhalb von Produktionskosten eingeführt**⁶⁷ und dadurch eine Art von Mindesterzeugerpreisen etabliert.⁶⁸

Ob eine solche **überschießende Umsetzung der Richtlinie unionsrechtskonform** ist, ist **umstritten**. Nach Ansicht des **Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung** (BMEL) sei es

61 Vgl. Art. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 UTP-Richtlinie.

62 Vgl. Art. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 UTP-Richtlinie.

63 Europäische Kommission, [Unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette](#).

64 *Künstner*, [Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette](#), Rechtsgutachten Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 26. Oktober 2020, S. 59.

65 Frankreich hat zwar keine Mindesterzeugerpreise eingeführt, jedoch wurden anlässlich der Umsetzung der Artikel 148 und 168 GMO-Verordnung (siehe Ziff. 3.2.1.2.) Branchenorganisationen und ihre Vertragspartner dazu verpflichtet bei ihren Preisvereinbarungen die Erzeugerkosten zu berücksichtigen (*Forstner*, Thünen Working Paper 255, [Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten: Weitere Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien \(Stand 2024\)](#), S.3).

66 Gemäß dem Erwägungsgrund 22 der UTP-Richtlinie sollen Lieferanten und Käufer von Agrar- und Lebensmittelzeugnissen vielmehr das Verkaufsgeschäft, und als Teil dessen den Preis, freiaushandeln können.

67 Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Mindesterzeugerpreise in der Landwirtschaft Studienüberblick und Erfahrungen in ausgewählten Ländern, WD 8 – 3000 -046/26, 18. Juni 2026.

68 *Forstner*, Thünen Working Paper 255, [Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten: Weitere Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien \(Stand 2024\)](#), S.3.

möglich, dass ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten **nicht unionsrechtskonform sei**.⁶⁹ Der Agrarbereich falle in den geteilten Kompetenzbereich der EU (Art. 4 Abs. 2 Buchst. d) AEUV). Die EU habe von ihrer Kompetenz für den Agrarbereich durch die weitgehend abschließende Regelung der GMO-Verordnung Gebrauch gemacht. Mitgliedstaaten dürften daher grundsätzlich keine abweichenden Maßnahmen erlassen. Nationale Regelungen zum Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten seien nur zulässig, wenn entweder eine Regelungslücke in der GMO-Verordnung bestünde, anderes EU-Sekundärrecht dies erlaube oder sich der Verstoß gegen Unionsrecht (durch ein Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis) rechtfertigen ließe. In der GMO-Verordnung bestünde jedoch keine Regelungslücke und die UTP-Richtlinie gebe keine generelle Ermächtigung für ein Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten. An eine Rechtfertigung für einen Verstoß gegen Unionsrecht – insbesondere gegen die GMO-Verordnung – durch ein Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis seien hohe Anforderungen zu stellen. Im Ergebnis kommt das BMEL zu dem Schluss, dass ein erhebliches Risiko bestünde, dass ein etwaiges deutsches Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten im Rahmen eines Klageverfahrens vom EuGH beanstandet werden würde.⁷⁰

Künstner geht zwar auch von einer abschließenden Regelung durch die GMO-Verordnung aus und macht deutlich, dass eine überschießende Umsetzung sich am Primärrecht – insbesondere an der Warenverkehrsfreiheit – messen lassen müsse.⁷¹ Indes kommt er zu dem Ergebnis, dass sich **aus unionsrechtlicher Sicht keine durchgreifenden Bedenken gegen die Möglichkeit der Erstreckung des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis** ergäben. Als nicht mit Unionsrecht vereinbar könne gleichwohl eine Gestaltung des Verbots bewertet werden, die den Marktzugang für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten erschwere, insbesondere wenn Produktionskostenvorteile in anderen Mitgliedstaaten durch einen einheitlichen Mindestpreis nivelliert würden oder tatsächliche Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Mindestpreisen für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten dazu führen könnten, dass der Käufer Abstand vom Bezug solcher Produkte nähme.⁷² Letztlich dürfte die Unionsrechtskonformität regelmäßig von der **Ausgestaltung der Regelung im Einzelfall** abhängen.

69 Siehe dazu ausführlich: Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, [Evaluierungsbericht gemäß § 59 des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes \(AgrarOLkG\) zu den Regelungen über unlautere Handelspraktiken](#), 2023, S.80 ff.

70 Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, [Evaluierungsbericht gemäß § 59 des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes \(AgrarOLkG\) zu den Regelungen über unlautere Handelspraktiken](#), 2023, S. 84.

71 *Künstner*, [Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette](#), Rechtsgutachten Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 26. Oktober 2020, S. 57 ff.

72 *Künstner*, [Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette](#), Rechtsgutachten Im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, 26. Oktober 2020, S. 59, 70.

4. (Geplante) Reformen des Sekundärrechts

4.1. Die GMO-Reform 2026 – Wandel ohne Einführung von Mindestpreisen

Am 10. Dezember 2024 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der GMO-Verordnung (sowie anderer Verordnungen) vor.⁷³ Im Rahmen der ersten Lesung wurden vom Europäischen Parlament am 8. Oktober 2025 Änderungen des Kommissionsentwurfs verabschiedet.⁷⁴ Am 5. März 2026 erzielten der Rat und das Europäische Parlament eine Einigung über die geplanten Änderungen der Rechtsvorschriften über die gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.⁷⁵ Die Einigung entspricht im Kern dem Vorschlag der Kommission.

Mindestpreise sind weder in dem Ursprungsvorschlag der Kommission noch in der Änderungsfassung von Parlament und Rat vorgesehen.⁷⁶ Vielmehr sollen die vorgeschlagenen Änderungen die bestehenden Regelungen für Verträge mit Landwirten festigen, die Verhandlungsposition von Erzeugerorganisationen stärken, und Anreize für freiwillige Systeme sowie Initiativen zur sozialen Nachhaltigkeit schaffen, die den Landwirten zugutekommen.⁷⁷

Das Parlament hat in erster Lesung am 16. Juni 2026 den Kompromisstext für Änderungen der GMO-Verordnung verabschiedet,⁷⁸ der Neuerungen hinsichtlich der **Regelungen für Verträge** vorsieht u. a. in Bezug auf Art. 148 GMO-Verordnung (**Milchsektor**) und Art. 168 GMO-Verordnung

73 Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 hinsichtlich der Stärkung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette, ([COM\(2024\) 577 final/2](#)), 21. Mai 2025; ErwG 1 nimmt auf die Bauernproteste Bezug.

74 Europäisches Parlament, P10_TA(2025)0214, Stärkung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette — Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2025 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 hinsichtlich der Stärkung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette (COM(2024)0577 – C10-0209/2024 – 2024/0319(COD)),— (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung), [ABl. C. C/2026/1545](#), 15. April 2026.

75 Vgl. [Rats-Dok. 7358/26](#).

76 Vgl. [Rats-Dok. 16513/25](#).

77 Dazu weiterführend: Rojek, [Targeted amendments to the CMO and other CAP regulations](#), European Parliamentary Research Service, März 2025, S. 2 ff.

78 Europäisches Parlament, Stärkung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2025 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 hinsichtlich der Stärkung der Position der Landwirtinnen und Landwirte in der Lebensmittelversorgungskette, [P10_TA\(2025\)0214](#); Report of Céline Imart, Committee on Agriculture and Rural Development, Amendments by the European Parliament to the Commission proposal, Regulation (EU) 2026/... of the European Parliament and of the Council of ... amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2021/2115 and (EU) 2021/2116 as regards the strengthening of the position of farmers in the food supply chain, [A10-0161/2025](#), 10. Juni 2026; EU Law Tracker, 2024/0319 (COD), [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations \(EU\) No 1308/2013, \(EU\) 2021/2115 and \(EU\) 2021/2116 as regards the strengthening of the position of farmers in the food supply chain](#).

(andere Sektoren) (siehe Ziff. 3.2.1.2.).⁷⁹ In dem Entwurf wird **eine grundsätzliche Pflicht zum Abschluss schriftlicher Verträge** vorgeschrieben. Die Verträge müssen zudem bestimmte Bestandteile enthalten.⁸⁰ Dies soll für Kalkulierbarkeit und Transparenz sorgen. In klar definierten Ausnahmefällen kann indes auf schriftliche Verträge verzichtet werden.⁸¹ Zudem können Mitgliedstaaten in klar eingegrenzten Fällen beschließen, dass kein schriftlicher Vertrag erforderlich ist.⁸²

4.2. Die geplante UTP-Reform: Regelungen zum Verkauf unter Produktionskosten?

Die Kommission plant des Weiteren **eine Überarbeitung der Regelungen** hinsichtlich der unlauteren Handelspraktiken in der Lebensmittelkette. Dazu zählt auch die von den Landwirten im Rahmen der Bauernproteste im Jahr 2024 geforderte Reform der UTP-Richtlinie (siehe dazu 3.2.2.2.).⁸³ Ein Kommissionsvorschlag dafür wird für das vierte Quartal 2026 erwartet.⁸⁴ In dem **Arbeitsprogramm der Kommission** für 2026 machte die Kommission jedoch bereits deutlich, dass sie Vorschriften vorschlagen will, die den **Verkauf von Erzeugnissen unterhalb der Produktionskosten im Agrarsektor stark regulieren**. So heißt es dort:

„Wir werden auch die Vorschriften über unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelkette aktualisieren, die Transparenz erhöhen, die Zusammenarbeit und den Kapazitätsaufbau unterstützen und für Rechtssicherheit sorgen. Damit wird der Grundsatz verankert, dass Landwirtinnen und Landwirte nicht gezwungen werden dürfen, ihre Erzeugnisse systematisch zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen.“⁸⁵

79 Siehe Änderungen von Art. 148 und 168 der GMO-Verordnung im Kommissionsvorschlag, ([COM\(2024\) 577 final/2](#)) sowie in den Änderungen des Parlaments, ([A10-0161/2025](#)).

Die Texte von Kommission und Parlament weisen hinsichtlich der Änderungen von Art. 148 und 168 GMO-Verordnungen Unterschiede auf.

80 Siehe Änderungen von Art. 148 GMO-Verordnung im Kommissionsvorschlag, ([COM\(2024\) 577 final/2](#)) sowie in den Änderungen des Parlaments ([A10-0161/2025](#)).

81 Schriftliche Verträge sind z.B. nicht erforderlich, wenn **Milch und Milcherzeugnisse** innerhalb von Erzeugerorganisationen oder Genossenschaften geliefert werden (vgl. Änderungsvorschläge von Art. 148 Abs. 5 lit. a GMO-Verordnung des Kommissionsvorschlags([COM\(2024\) 577 final/2](#)) bzw. Änderungen des Parlaments, ([A10-0161/2025](#).) Vergleichbare Regelungen finden sich in Art. 168 Abs. 5 für die anderen Sektoren.

82 Vgl. Änderungsvorschläge betreffend Art. 148 Abs. 6 und Art. 168 Abs. 6 GMO-Verordnung des Kommissionsvorschlags([COM\(2024\) 577 final/2](#)) bzw. Änderungen des Parlaments ([A10-0161/2025](#).)

83 European Parliament, [Legislative Train Schedule, Update of rules on unfair trading practices in the food chain](#), 22. Mai 2026.

84 European Commission, [Business-to-business unfair trading practices in the food supply chain – revision of EU rules, About this initiative](#).

85 *Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschaft- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission 2026, Ein unabhängiges Europa, ([COM/2025/870 final](#)), 21. Oktober 2025.

In der von der Kommission diesbezüglich durchgeführten öffentlichen Konsultation sprach sich die Mehrheit der Teilnehmenden dafür aus, dass sich die überarbeitete Richtlinie darauf konzentrieren solle, den systematischen Druck von Abnehmern zu unterbinden, der Lieferanten dazu zwingt, unter ihren Produktionskosten zu verkaufen, anstatt ein generelles EU-weites Verbot von Verkäufen unter Produktionskosten vorzusehen.⁸⁶ Ob und welche Regelungen hinsichtlich des Verkaufs unter Produktionskosten kommen, bleibt somit abzuwarten.

Teil der Überarbeitung der Regeln der unlauteren Handelspraktiken ist auch der Erlass der vom Rat und Europäischen Parlament verabschiedeten Verordnung (EU) 2026/697⁸⁷, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen nationalen Durchsetzungsbehörden zur Durchsetzung der UTP-Richtlinie regelt. Diese wird ab dem 10. September 2027 gelten (vgl. Art. 33 Verordnung (EU) 2026/697).

5. Zusammenfassung

Auf **Unionsebene** existieren derzeit **keine Mindesterzeugerpreise**. Auch Interventionspreise, die je nach Ausgestaltung der Regelungen faktisch Mindestpreise darstellen können, haben als Marktinterventionsmechanismus im Laufe der GAP-Reformen erheblich an Bedeutung verloren. Die aktuelle GMO-Verordnung sieht als hauptsächliche Marktinterventionsmechanismen die öffentliche Intervention und die Beihilfen für die private Lagerhaltung vor. Diese sind jedoch nur für bestimmte Erzeugnisse und unter bestimmten Voraussetzungen bzw. in bestimmten Zeiträumen zulässig.

Im Rahmen der geplanten Reform der UTP-Richtlinie **erwägt die Kommission** jedoch, den **Erstverkauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen** (durch die Landwirte) **unterhalb von Produktionskosten stärker zu reglementieren**. Mehrere Mitgliedstaaten haben bereits zudem auf **nationaler Ebene** den Verkauf unterhalb von Produktionskosten als unlautere Handelspraktik verboten.

Grundsätzlich sind bei der Einführung von nationalen Mindest(erzeuger)preisen **primär- und sekundärrechtliche Vorschriften** zu berücksichtigen. Je nach Einzelfall können Mindest(erzeuger)preise insbesondere auch gegen die Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV verstoßen. Auch ist ein Verstoß gegen die GMO-Verordnung selbst möglich.⁸⁸ Teilweise wird bereits in einem nationalen Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten ein erhebliches Risiko im Hinblick auf die Unionsrechtskonformität gesehen. Zugleich wurde kürzlich von der Kommission vorgeschlagen, den Grundsatz im Unionsrecht zu verankern, dass Landwirte nicht gezwungen werden dürfen, ihre Erzeugnisse systematisch zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen.

86 European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, [Factual Summary report on the public consultation on the Revision of EU rules on business-to-business unfair trading practices in the food supply chain](#), 17. April 2026, S. 7.

87 Verordnung (EU) 2026/697 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden, die für die Durchsetzung der Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zuständig sind, [ABl. L, 2026/697, 20. März 2026](#).

88 EuGH, Urteil vom 12. September 2024, Rs. C-557/23, SPAR Magyarorszá, Rn. 37-48.