

Stellungnahme der Einzelsachverständigen  
Marita Wiggerthale

für die 72. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung zu

a) Antrag der Fraktion der FDP  
„Faire Bedingungen für Lebensmittel aus deutscher  
Landwirtschaft im EU-Wettbewerb“ (BT-Drs. 19/25794)

b) Gesetzesentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des  
Agrarmarktstrukturgesetzes“ (BT-Drs. 19/26102)

am Montag, den 22. Februar 2021,  
12:00 Uhr bis 14:00 Uhr



## [ Stellungnahme ]

Berlin, 16. Februar 2021

---

### **EINZELSACHVERSTÄNDIGE MARITA WIGGERTHALE FÜR DIE ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG ZU**

a) Antrag der Fraktion der FDP  
„Faire Bedingungen für Lebensmittel aus deutscher  
Landwirtschaft im EU-Wettbewerb“ (BT-Drs. 19/25794)

b) Gesetzesentwurf der Bundesregierung  
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des  
Agrarmarktstrukturgesetzes“ (BT-Drs. 19/26102)

am Montag, den 22. Februar 2021

---

Für weitere Infos wenden Sie sich bitte an:

**Marita Wiggerthale**, Tel.: 030-453069-612, Handy: +49-1621386321, E-Mail:  
[mwiggerthale@oxfam.de](mailto:mwiggerthale@oxfam.de)

Oxfam Deutschland: [www.oxfam.de](http://www.oxfam.de).

## **EINLEITUNG**

Die EU-Richtlinie 2019/633 zu unfairen Handelspraktiken („Unfair Trading Practices“, UTP<sup>1</sup>) wurde im April 2019 vom EU-Ministerrat verabschiedet und ist am 1. Mai 2019 in Kraft getreten. Der Handlungsdruck war groß, wie Konsultationen der EU-Kommission bestätigten. 87 Prozent der Befragten gaben an, dass unfaire Handelspraktiken in der Praxis regelmäßig oder sehr regelmäßig vorkamen. Eine Ausnahme stellte der Lebensmitteleinzelhandel dar. Seiner Ansicht nach war dies nie oder selten der Fall. Eine große Mehrheit der Befragten hielt es für notwendig, dass die EU bei unfairen Handelspraktiken aktiv wird. Dies war bei 82 Prozent der Landwirt\*innen, 73 Prozent der Mitgliedsstaaten und 71 Prozent der Lebensmittel verarbeitenden Unternehmen der Fall. Demgegenüber standen 100 Prozent der Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen, die dies verneinten.<sup>2</sup> Berichten zufolge sind Landwirt\*innen am häufigsten negativ von unfairen Handelspraktiken betroffen, weil sie das schwächste Glied in der Lebensmittellieferkette darstellen.<sup>3</sup> Unfaire Handelspraktiken und der Preisdruck führen jedoch auch zu schlechteren Arbeitsbedingungen in Ländern des globalen Südens, wie eine groß angelegte Umfrage der internationalen Arbeitsorganisation („International Labor Organisation“; ILO) unter 1.454 Lieferant\*innen aus 87 Ländern bestätigt.<sup>4</sup>

Mit der EU-Richtlinie 2019/633 zu unfairen Handelspraktiken wird erstmals Fairness im Lebensmittelhandel gesetzlich verankert. Die Richtlinie umfasst unfaire Handelspraktiken, die „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben.<sup>5</sup> Diese Auswirkungen können direkter Natur sein oder durch Kaskadeneffekte – also innerhalb der Lieferkette - erfolgen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU. Das heißt, Lieferant\*innen in der Union sollen nicht nur vor unfairen Handelspraktiken von Käufer\*innen geschützt werden, die in demselben oder einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, wie die Lieferant\*in, sondern auch vor unfairen Handelspraktiken von Käufer\*innen, die außerhalb der Union niedergelassen sind. Lieferant\*innen, die außerhalb der Union niedergelassen sind, sollen ebenfalls vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden, wenn sie Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse in der Union verkaufen. Zum einen können sie in gleichem Maße von unfairen Handelspraktiken betroffen sein, zum anderen wird so eine Verlagerung des Handels auf nicht geschützte Lieferanten verhindert. Die EU-Richtlinie kann so dazu beitragen, die Lieferbeziehungen im Lebensmittelhandel insgesamt fairer zu gestalten.<sup>6</sup>

Gleichwohl ist die UTP-Richtlinie nicht geeignet, unmittelbar die Verhandlungsmacht der Landwirt\*innen gegenüber ihren Abnehmern, Verarbeitern und Händlern zu stärken. Es versetzt die Landwirte nicht in die Lage, ein stärkeres Gegengewicht zur Macht der Getreidehändler, Mühlen, Schlachtereien, Molkereien, lebensmittelverarbeitenden Unternehmen und Supermarktketten zu bilden. Die strukturell ungleichen Machtverhältnisse auf dem Markt werden hierdurch nicht geändert. Unfares Verhalten ist nicht die Ursache des wirtschaftlichen Machtungleichgewichts, sondern die Folge dieses strukturellen Ungleichgewichts. Die UTP-Richtlinie soll vertragliche Fairness in vertikalen Beziehungen sicherstellen und ergänzt somit das Kartellrecht und die Bestimmungen der EU-Agrarpolitik, die sich auf die Agrarsubventionen und die gemeinsame Marktorganisation beziehen. Das Vorgehen gegen unfaire Handelspraktiken kann nicht und soll nicht eine ex-ante Kontrolle der Marktkonzentration der Agrar- und Ernährungsindustrie sowie des Lebensmitteleinzelhandels ersetzen.<sup>7</sup> Ihre Marktmacht und die damit einhergehende politische Macht hat bereits jetzt besorgniserregende Ausmaße erreicht.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> European Commission (2018): Commission staff document. Impact assessment. Initiative to improve the food supply chain (unfair trading practices). Brussels, 12.4.2018 SWD (2018) 92 final.

<sup>2</sup> EU (2019): 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. 25.4.2019.

<sup>3</sup> European Parliament (2018): Research for AGRI Committee – New competition rules for the agri-food chain in the CAP post 2020. Study. Requested by the AGRI Committee.

<sup>4</sup> ILO (2017): Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results.

<sup>5</sup> Die UTP-Richtlinie soll einen Beitrag zu einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung leisten (Artikel 39 AEUV) und unterscheidet sich damit vom Kartellrecht, das bislang nur auf den Schutz der Verbraucher\*innen abzielt.

<sup>6</sup> Siehe EU (2019). Fußnote 2.

<sup>7</sup> European Parliament (2018). Fußnote 3.

<sup>8</sup> Wiggerthale, Marita (2020): Corporate power in the food system.

Gemäß Art. 9 der UTP-Richtlinie steht es den Mitgliedsstaaten frei, weitergehende Regeln zur Bekämpfung unfairer Handelspraktiken einzuführen. Es ist aner kennenswert, dass die Bundesregierung von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Der parlamentarische Prozess bietet die Chance, hier weitere Verbesserungen vorzunehmen, um die Wirksamkeit des Gesetzes zu erhöhen. Rücken deckung erhält der Bundestag vom Bundesrat. Er hat am Freitag, den 12. Februar 2021 folgende Empfehlungen beschlossen:

- Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, alle „**grauen Handelspraktiken**“ im Gesetz zu verbindlichen Verboten zu erklären.
- Der Bundesrat fordert die Bundesregierung in Anbetracht der Befürchtung von Ausweichbewegungen bzw. noch nicht beschriebenen unlauteren Handelspraktiken ferner auf, eine offene **Generalklausel** aufzunehmen.
- Der Bundesrat betont die Notwendigkeit, die **Verteilungsmechanismen** der Gesamtwertschöpfung an die Teilnehmer in der Wertschöpfungskette fairer zu gestalten. Er fordert deshalb die Bundesregierung auf, die Umsetzung der UTP-Richtlinie gleichzeitig auch hierfür zu nutzen. Dabei soll ein allgemeines **Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten** entlang der gesamten Wertschöpfungskette als Beispiel für eine entsprechende Rechtsetzung weiterverfolgt und auf seine praktische Umsetzung geprüft werden.
- Der Bundesrat hält es für erforderlich, den **Geltungsbereich** im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu erweitern, um Verarbeitungsunternehmen als Hauptabnehmer von Primärprodukten für die Gestaltung fairer Lieferbeziehungen stärker in die Pflicht zu nehmen.
- Der Bundesrat betont die dringende Notwendigkeit, die Wirksamkeit der Regelungen im Wettbewerbsrecht einer kritischen Überprüfung zu unterziehen und dabei alle Möglichkeiten im **Kartellrecht** auszuloten, die dazu beitragen, die Verhandlungspositionen der Handelspartner auf ein ausgewogenes Niveau zu bringen.
- Die Bundesregierung wird gebeten zu prüfen, ob im Teil 3 Kapitel 1 Abschnitt 1 - Unlautere Handelspraktiken -, eine Schutzbedürftigkeit des Lieferanten besteht, die die Aufnahme einer **Beweislastumkehr** rechtfertigen würde.
- Der Bundesrat ist der Ansicht, dass zur Stärkung der Position von Erzeugerinnen und Erzeugern in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette **weitergehende rechtliche Regelungen** erforderlich sind.
- Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die **auf Niedrigpreise abgestellte Werbung** für Fleisch und Fleischerzeugnisse zu verbieten.

## EINFÜHRUNG EINER OFFENEN GENERALKLAUSEL

Oxfam hat erstmals eine umfängliche Liste von mehr als 100 Rabatt- und Konditionenforderungen zusammengetragen, die im deutschen Lebensmitteleinzelhandel eingesetzt werden.<sup>9</sup> 40 von ihnen sind im Factsheet „Knebelverträge im Lebensmittelhandel“ näher ausgeführt (siehe auch Anhang I). Die Auflistung legt das System der unfairen Handelspraktiken offen und veranschaulicht die Kreativität des Lebensmitteleinzelhandels beim Einfordern von neuen und zusätzlichen Rabatten und Konditionen gegenüber ihren Lieferanten. Das Risiko von Ausweichbewegungen in Form von noch nicht beschriebenen, neuartigen unfairen Handelspraktiken ist als sehr groß anzusehen. Dies umso mehr als die Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes nichts an den ungleichen Kräfteverhältnissen in den Lieferbeziehungen zwischen Händlern und Lieferanten bzw. Erzeugern ändert.

Das Bundeskartellamt bestätigte 2014, dass für die Hersteller von Markenartikeln die Vollsortimenter Edeka, Rewe und Schwarz Gruppe in der Gesamtschau ein „Nadelöhr“ für die deutschlandweite Verbreitung ihrer Produkte darstellten und die Funktion eines „gatekeepers“ innehätten. Für Hersteller von Handelsmarken sei dagegen der Discounter Aldi der wichtigste Abnehmer vor den drei weiteren Unternehmen der Spitzengruppe, Edeka, Rewe und Schwarz Gruppe. Die Unternehmen der Spitzengruppe seien weitgehend in der Lage, ihre starke Marktposition in den Verhandlungen mit der Lebensmittelindustrie zu ihrem Vorteil zu nutzen. Dies verstärkte die Verhandlungsmacht der Händler gegen-

---

<sup>9</sup> Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität. Die Lieferanten bestätigten, dass alle Konditionen so in ihren Verträgen mit den Händlern stehen. Die Lieferanten wurden bei der Abfrage explizit nicht gefragt, welcher Supermarkt, ob Edeka, Rewe, Lidl, Kaufland und Aldi oder kleinere Händler, wie Marktant oder Biosupermärkte, welche der Praktiken einsetzt. Dies geschah auch, um unsere Quellen zu schützen.

über den Herstellern. Nach Auffassung des Bundeskartellamtes ist davon auszugehen, dass auch umsatzstarke Lieferanten eine vergleichsweise geringe Verhandlungsmacht haben können. Ihre Ausweichoptionen zu ihren großen Kunden aus dem Lebensmitteleinzelhandel seien aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung alternativer Vertriebswege und der geringen Aufnahmekapazitäten kleinerer Händler beschränkt.<sup>10</sup>

Ebenso heißt es in der Begründung der Empfehlungsdrucksache BR-Drs. 3/21 (Top 16) des Bundesrats: „Im Hinblick auf die Verhandlungsstärke des Lebensmittelhandels gegenüber den Produzenten von Lebensmittelerzeugnissen werden diese die Vereinbarung unlauterer Handelspraktiken im Zweifel immer durchsetzen können, da die Lieferanten aufgrund fehlender hinreichender alternativer Absatzmöglichkeiten nicht in der Lage sind, ihre Produkte anderweitig zu verkaufen.“ Dieser Einschätzung ist zuzustimmen.

Selbst bei einer Überführung der „grauen“ unfairen Handelspraktiken in die Verbotsliste unter §22 AgrarOLkG-E<sup>11</sup> gäbe es auch bestehende Handelspraktiken – einzeln oder in Kombination, die von Lieferanten als unfair eingeordnet werden könnten. Eine offene Generalklausel würde den Lieferanten die Möglichkeit eröffnen, auch solche Handelspraktiken von der Durchsetzungsbehörde, namentlich der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), im Rahmen einer Beschwerde im Einzelfall prüfen lassen zu können. Eine fehlende offene Generalklausel würde den Lieferanten diese Möglichkeit verwehren und die wirksame Bekämpfung unfairen Handelspraktiken erheblich beeinträchtigen.

### **Empfehlung 1**

Im AgrarOLkG-E sollte in §22 AgrarOLkG-E eine Generalklausel eingeführt werden.

Formulierungsvorschlag angelehnt an §19 GWB: „Die Anwendung von unfairen Handelspraktiken in den Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette ist verboten.“

Eine Definition von unfairen Handelspraktiken sollte eingefügt werden. Sie könnte auch in der Gesetzesbegründung erfolgen.

Unfaire Handelspraktiken umfassen Praktiken,

- die gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen,
- die einem Handelspartner einseitig von einem anderen auferlegt werden und eine ungerechtfertigte und unverhältnismäßige Übertragung des wirtschaftlichen Risikos des Käufers auf den Lieferanten erzwingt oder zu erzwingen versucht,
- die dem Lieferanten vor, während oder nach dem Vertrag ein erhebliches Ungleichgewicht von Rechten und Pflichten auferlegt oder versucht aufzuerlegen.“<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Bundeskartellamt (2014): Zusammenfassung der Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel.

<sup>11</sup> AgrarOLkG (Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz)

<sup>12</sup> Richtlinie (EU) 2019/633: „Solche Praktiken können beispielsweise gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden; oder das wirtschaftliche Risiko auf unbegründete und unverhältnismäßige Art und Weise von einem Handelspartner auf einen anderen abwälzen; oder einem Handelspartner in einem erheblichen Missverhältnis zueinander stehende Rechte und Pflichten auferlegen.“ Siehe auch EU-Commission (2018): Research for AGRI Committee – New competition rules for the agri-food chain in the CAP post 2020. Directorate-General for Internal Policies. Policy Department for Structural and Cohesion Policies. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0628e72-9d3c-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-118209183>.

## ÜBERFÜHRUNG DER „GRAUEN“ PRAKTIKEN IN VERBOTE GEMÄSS § 22

Entsprechend den Ausführungen der UTP-Richtlinie sollten „graue“ unfaire Handelspraktiken verboten sein, wenn sie beim Abschluss der Liefervereinbarung oder in einer Folgevereinbarung nicht in redlicher Weise klar und unmissverständlich zwischen dem Käufer und dem Lieferanten vereinbart werden. Es kann aufgrund der überlegenen Verhandlungsposition der Käuferseite nicht davon ausgegangen werden, dass solche Vereinbarungen in redlicher Weise erfolgen. Das heißt, ohne (versuchten) Zwang seitens der Händler und ohne ein erhebliches Ungleichgewicht von Rechten und Pflichten zulasten der Lieferanten.

Im §19 AgrarOLKG-E sind folgende „graue“ Handelspraktiken aufgeführt:

1. die Listung der gelieferten Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse,
2. die Vermarktung der gelieferten Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse, einschließlich Verkaufsangebote, der Werbung, Preisnachlässen im Rahmen von Verkaufsaktionen sowie der Bereitstellung auf dem Markt, oder
3. das Einrichten der Räumlichkeiten, in denen die Erzeugnisse des Lieferanten verkauft werden.

Nach Angaben des Bundeskartellamts nannten die Lieferanten in einer jüngsten Befragung<sup>13</sup> in erster Linie Listungsgebühren, Preisnachlässe im Rahmen von Verkaufsaktionen, Zahlungsverlangen für Werbemaßnahmen und für die Vermarktung als problematisch.<sup>14</sup> Auch Oxfam gegenüber nannten Lieferanten unfaire Forderungen nach Werbekostenzuschüssen jeglicher Art als Kernbestandteil von Vertragsverhandlungen mit dem Lebensmitteleinzelhandel, um ihren Listenpreis weiter zu drücken. Sie stellen nicht die Ausnahme, sondern die Regel dar. Es wäre nicht nachvollziehbar, warum gerade diese häufig anzutreffenden unfairen Handelspraktiken nicht verboten werden sollten. Ein Nicht-Verbot der oben genannten Praktiken würde ein großes Schlupfloch in der Bekämpfung unfairen Handelspraktiken darstellen.

Ein Lieferant äußerte im Gespräch, dass vor allem neue Lieferanten manchmal mit Listungsgebühren über den Tisch gezogen würden: Produkte würden gelistet, kurz geführt und dann wieder ausgelistet. Die Supermarktkette verdiene dabei praktisch nur am Listungsgeld, was wahrscheinlich von vorneherein so geplant sei. Der Listungsgeld-Ertrag der Supermarktkette sei dabei um ein Vielfaches höher als der Ertrag, der mit dem Verkauf der Produkte erzielt werden könnte. Wenn der Gesetzgeber das Verbot nur auf „Pay to stay“-Listungsgebühren beschränken würde, wäre eine solche unfaire Handelspraktik nicht erfasst. Eine solche Beschränkung wäre zudem wenig praktikabel und bedürfte einer Definition von „neuartigen“ Produkten, die sich als komplex und schwer abgrenzbar erweisen dürfte. „Die Bereitstellung auf dem Markt“ ist eine synonyme Beschreibung von Listungsgebühren und sollte von daher gestrichen werden. Was Zahlungen für das Einrichten von Räumlichkeiten bzw. von Verkaufsläden angeht, so sind diese Kosten dem Händler zuzuschreiben, da sich diese aus der Funktionsteilung zwischen Lieferanten und Handel ergeben.

---

<sup>13</sup> Die Frage des Bundeskartellamts an die Lieferanten lautete im Original: „Bitte geben Sie an, ob und ggf. inwieweit es in Deutschland in den letzten 3 Jahren Probleme in der Geschäftsbeziehung mit den in der Tabelle genannten Einzelhändlern hinsichtlich der in den Spalten aufgelisteten Handelspraktiken gab. Bitte bewerten Sie das Verhalten des betreffenden Handelsunternehmens in der Geschäftsbeziehung auch mit einem Gesamturteil.“

<sup>14</sup> Die Lieferanten sollten die Geschäftsbeziehungen in 15 Handelspraktiken mit dem Lebensmitteleinzelhandel bewerten, die in der UTP-Richtlinie aufgeführt sind. Ein beachtlicher Anteil von 28,4 Prozent der befragten Lieferanten antwortete nicht auf diese Frage. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Nicht-Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit dem Angstfaktor steht. Zwar beurteilten 59,3 Prozent die Geschäftsbeziehungen im Gesamturteil positiv, aber hierbei ist zu bedenken, dass dies vor dem Hintergrund einer potenziellen und antizipierten Offenlegung der Lieferantennamen geschieht, wenn diese vor Gericht fallrelevant wird. Unverständlich ist, dass das Bundeskartellamt die Lieferantenbeurteilung von „nie/selten Probleme“ mit „sehr positiv“ gleichgesetzt und somit nachträglich umgedeutet hat. Ein Marktforscher äußerte gegenüber Oxfam, dass dies einem Vergleich von Äpfeln und Birnen gleichkomme und als „handwerklicher Fehler“ zu werten sei. Vor diesem Hintergrund sind die „sehr positiv/positiv“-Beurteilungen der Handelspraktiken als nicht valide anzusehen.



Auch der Bundesrat sieht die Gefahr, dass weitere sachlich kaum erklärbare Handelspraktiken, die bislang im Gesetzesentwurf nur bei fehlender Vereinbarung verboten sind (graue Handelspraktiken), aufgrund einer überlegenen Verhandlungsposition der Käuferseite weiterhin mit den Lieferanten vertraglich vereinbart werden. Er ist daher der Auffassung, dass faire Handelsbeziehungen in der Lebensmittelkette nur sichergestellt werden können, wenn auch die übrigen grauen Handelspraktiken grundsätzlich nicht erlaubt sind. Der Bundesrat fordert daher die Bundesregierung auf, alle „grauen Handelspraktiken“ im Gesetz zu verbindlichen Verboten zu erklären.

### **Empfehlung 2**

Die Handelspraktiken unter §19 AgrarOLkG-E sollten unter § 22 AgrarOLkG-E aufgeführt werden.

## **VERBOT DES EINKAUFES UNTERHALB DER PRODUKTIONSKOSTEN**

Die EU-Richtlinie führt im Erwägungsgrund 6 die Besonderheiten der Landwirtschaft aus: Während Geschäftsrisiken bei allen wirtschaftlichen Tätigkeiten auftreten, kommen Unsicherheitsfaktoren in der landwirtschaftlichen Erzeugung aufgrund ihrer Abhängigkeit von biologischen Prozessen und wegen ihrer Anfälligkeit für Witterungsverhältnisse besonders stark zum Tragen. Diese Unsicherheit wird noch dadurch verschärft, dass Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse mehr oder weniger leicht verderblich und saisonabhängig sind. In einem agrarpolitischen Umfeld, das deutlich stärker marktorientiert ist als in der Vergangenheit, kommt dem Schutz vor unfairen Handelspraktiken für Marktteilnehmer, die in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette tätig sind, eine größere Bedeutung zu.

Unberücksichtigt bleibt, dass vor allem landwirtschaftliche Familienbetriebe zu wenig Geld für ihre Produkte erhalten. Die Erzeugerpreise decken vielfach nicht ihre Produktionskosten. Viele sind gezwungen, ihre Höfe aufzugeben. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe verringerte sich in Deutschland allein zwischen den Jahren 2010 und 2016 um etwa 23.700 Betriebe auf rund 275.400 landwirtschaftliche Betriebe.<sup>15</sup> Nach Angaben der Statistikbehörde ist in Ecuador die Anzahl der Bananen produzierenden Familienbetriebe mit einer Fläche von weniger als fünf Hektar zwischen 2015 und 2018 um 60 Prozent gesunken. Absolut betrachtet sank die Zahl der Betriebe von mehr als 42.000 auf 16.000. Kleinbäuerliche Erzeuger in Kakaosektor erzielen keine kostendeckende Preise und leben in Armut. Berechnungen zufolge beträgt der Mindestpreis ab Hof, der notwendig ist, um ein existenzsicherndes Einkommen aus Kakao zu erzielen, in der Elfenbeinküste mindestens 3.166 \$ pro Tonne und für Ghana 3.116 \$ pro Tonne. Aktuell werden jeweils nur 1.804 US\$ pro Tonne bzw. 1.8010 US\$ pro Tonne bezahlt.<sup>16</sup>

Das Ziel des AgrarOLkG ist, solche Praktiken einzudämmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben. Dreh- und Angelpunkt des unfairen Wettbewerbs sind niedrige Erzeugerpreise bzw. Dumpingpreise. Die Preisbildung vom Supermarktregal entlang der Wertschöpfungskette bis zum Hof führt dazu, dass diese zu niedrig sind, um die Produktionskosten zu decken und existenzsichernde Löhne in Produktionsländern zu ermöglichen.<sup>17</sup> In Frankreich wie in Spanien wird hervorgehoben, dass der Preis nicht wertvernichtend sein sollte, sondern auf dem Ansatz einer fairen und ethischen Preisgestaltung beruhen sollte. Der Preis werde mit der Qualität, der Quantität und den Kosten assoziiert.<sup>18</sup> Bislang besteht im

<sup>15</sup> BMEL (2019): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2019.

<sup>16</sup> <https://www.voicenetwork.eu/wp-content/uploads/2020/12/2020-Cocoa-Barometer.pdf>.

<sup>17</sup> Eine Mehrheit der Bürger\*innen in Deutschland wünscht sich ganz konkret mehr Fairness im Lebensmittelhandel. Laut ARD-DeutschlandTrend vom 6. Februar 2020 befürworten 73 Prozent der Bürger\*innen ein Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unterhalb der Herstellkosten, d.h. sie befürworten ein Verbot von Dumpingangeboten. 54 Prozent sind der Ansicht, dass die Preise für Lebensmittel in Deutschland grundsätzlich eher zu niedrig sind. Nur sieben Prozent sind der Meinung, dass die Preise eher zu hoch sind. Auch sind nur vier Prozent der Ansicht, dass die Hauptaufgabe der Landwirtschaft die Erzeugung von preisgünstigen Lebensmitteln sein sollte.

<sup>18</sup> Assemblée nationale. Proposition de Loi visant à rééquilibrer les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 2020. In den vergangenen zwei Jahren hat Frankreich Maßnahmen zur Unterstützung seiner Landwirtschaft eingeführt, insbesondere mit den





deutschen Gesetz kein Schutz vor nicht-kostendeckenden Erzeugerpreisen. Das im Kartellrecht verankerte Verbot des Einkaufs unter Einstandspreis erfasst nur Einzelhandelsunternehmen, die an Endverbraucher verkaufen, nicht dagegen Hersteller und Großhändler.<sup>19</sup> Dieses Beispiel des Verbots des Einkaufs unter Einstandspreis zeigt eindrücklich, dass der Gesetzgeber willens ist, wenn notwendig, den politischen Rahmen für die Preisgestaltung der Marktteilnehmer\*innen zu setzen. Aufbauend auf dem Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis könnte mit der Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes eine Ergänzung in Form des Verbots des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten erfolgen. Darüber hinaus kann die Politik mit einer Mengenregulierung ebenso die Weichen für eine fairere Preisbildung stellen.

In Spanien wurde mit dem *Real Decreto-ley 5/2020*, das am 27. Februar 2020 in Kraft getreten ist, ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten im Lebensmittellieferkettengesetz verankert. Der vertraglich festgelegte Preis zwischen dem Erzeuger in der Land- Vieh-, Forst- und Fischereiwirtschaft oder seiner Vereinigung und ihrem ersten Käufer muss ausdrücklich die effektiven Produktionskosten decken (Artikel 9 c) und j). Die Regelung gilt für alle Handelsgeschäfte mit einem wertemäßigen Umfang von mehr als 2.500 Euro. Das Gesetz verpflichtet die Vertragsparteien nicht, die effektiven Produktionskosten des Produktes darzulegen, wohl aber dazu, die Klausel §9 (j) einzufügen. Das Ministerium wird Indizes veröffentlichen, die zur Ermittlung der Produktionskosten in Verträgen verwendet werden können. Die Preisbeobachtungsstelle wird erneuert und die Berechnung von Margen bei den wichtigsten Produkten soll aktualisiert werden. Es werden mit der neuen Regelung keine Mindestpreise festgelegt.<sup>20</sup>

Für spanische Bauernorganisationen läutet das neue Gesetz einen Paradigmenwechsel ein.<sup>21</sup> Der Wert eines Lebensmittels soll nun vom Anfang der Kette - also vom Hof bis zum Konsumenten - aufgebaut werden und nicht umgekehrt. So könnten Landwirte zukünftig gerechte Preise für ihre Produkte erzielen. Die Bildung des Preises von unten nach oben, wie jetzt vom Gesetz vorgesehen, ist für sie der einzige logische und faire Weg. Die Regeln schaffen ihrer Meinung nach Rechtssicherheit, weil klar festgelegt ist, dass immer der Käufer für die Zahlung eines gerechten Preises verantwortlich ist.<sup>22</sup> Das Gesetz deckt in seiner jetzigen Form allerdings nicht Importe ab. Die Bauernorganisationen setzen sich im Zuge der Umsetzung der UTP-Richtlinie in Spanien dafür ein, den Anwendungsbereich auszuweiten. Ihr Vorschlag ist: Wenn eine der Parteien in Spanien und die andere in einem Nicht-EU-Mitgliedstaat ansässig ist, sollten auch die in diesem Gesetz enthaltenen Verbote und die entsprechende Sanktionsregelung gelten.<sup>23</sup>

Das AgrarOLkG kann nur spürbare Einkommensverbesserungen für Landwirte bzw. Arbeiter\*innen in Produktionsländern bringen, wenn die Preisbildung vom Hof bzw. landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Supermarktregal erfolgt und Erzeuger bzw. Produzenten kostendeckende Preise erzielen können. Ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten würde genau hier ansetzen. Käufer in globalen Wertschöpfungsketten bezahlen nicht freiwillig kostendeckende Preise und unterlaufen gesetzliche Regelungen. Eine Umfrage der ILO zufolge waren 75 Prozent der Käufer nicht bereit, ihre Preise an die gesetzlichen Mindestloohnerhöhungen in den Ländern der Lieferanten anzupassen.<sup>24</sup> Gesetzliche Mindestpreise, wie bei Bananen in Ecuador, werden von den Käufern nicht bezahlt.<sup>25</sup> Auch für den

---

"Etats Généraux de l'Alimentation". Zukünftig soll in Frankreich ein Agrar- und Lebensmittelpreisindex vom Nationalen Institut für Statistik und Studien veröffentlicht werden, die unter anderem die Entwicklung der landwirtschaftlichen und nicht-landwirtschaftlichen Rohstoffe, Energiekosten, Energiekosten, Kosten für Gehalt sowie Kosten, die sich aus der Bewältigung einer Gesundheitsnotfallsituation oder einer Naturkatastrophe ergeben. Der Index soll bei den Preisverhandlungen zwischen Händlern und Lieferanten berücksichtigt werden, so dass diese von positiven Preisentwicklungen profitieren.

<sup>19</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2020): Wettbewerbsrechtliche Preisuntergrenzen für den Verkauf von Lebensmitteln.

<sup>20</sup> Oxfam (2020): Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten in Spanien.

<sup>21</sup> Bewertung von COAG: <https://agroinformacion.com/guia-practica-para-entender-las-modificaciones-del-gobierno-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/>.

<sup>22</sup> Siehe Fußnote 20.

<sup>23</sup> Email vom 10.2.2021.

<sup>24</sup> ILO (2017): Purchasing practices and working conditions in global supply chains: Global Survey results.

<sup>25</sup> Zwar stellen die Aufkäufer/innen eine Rechnung mit dem Mindestpreis aus und überweisen das Geld, allerdings erst, wenn sie einen Scheck über die Differenz zwischen tatsächlich ausgehandeltem Preis und Mindestpreis erhalten haben. Den von Oxfam vor Ort befragten Produzenten und Handelsvertreter zufolge spielen die Einkäufer/innen für die deutschen Supermarktketten dabei eine erhebliche Rolle. So berichtet ein kleinbäuerlicher

Kakaosektor wird gefordert, den Bauern endlich einen höheren Preis für ihren Kakao zu zahlen, um Armut in den Kakaogemeinden zu beseitigen.

Ohne ein gesetzliches Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten werden Käufer ihre Einkaufspraktiken nicht ändern. Erfreulich ist, dass die Produktionskosten bzw. Dumpingpreise in jüngster Zeit stärker in der politischen Debatte aufgegriffen werden. Ursula Heinen-Esser, CDU-Ministerin für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz in NRW hat ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten vorgeschlagen.<sup>26</sup> In seinem Beschluss vom 12.2.2021 zu unfairen Handelspraktiken betont auch der Bundesrat die Notwendigkeit, die Verteilungsmechanismen der Gesamtwertschöpfung an die Teilnehmer in der Wertschöpfungskette fairer zu gestalten. Er fordert deshalb die Bundesregierung auf, die Umsetzung der UTP-Richtlinie gleichzeitig auch hierfür zu nutzen. Dabei soll ein allgemeines Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette als Beispiel für eine entsprechende Rechtsetzung weiterverfolgt und auf seine praktische Umsetzung geprüft werden. Auf diesen Beschluss ließe sich gut aufbauen.

Eine Preisbeobachtungsstelle, die bei der BLE oder bei der anvisierten Ombudsstelle angesiedelt sein könnte, oder das Landwirtschaftsministerium könnten Richtwerte für kostendeckende bzw. existenzsichernde Preise ermitteln. Grundlage für die Ermittlung der Richtwerte könnten die typisierten Produktionskosten sein, wie vom Bundesrat vorgeschlagen. Denkbar wäre auch ein Median-Richtwert, der eine Abweichung in einem bestimmten Spektrum erlaubt. Die Richtwerte würden die Grundlage für die Verträge mit Erzeugern bzw. Lieferanten bilden sowie den Referenzrahmen für die Ombudsstelle darstellen. Analog zum Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis wäre der Kauf von Lebensmitteln unterhalb der Produktionskosten sachlich gerechtfertigt, wenn es geeignet ist, den Verderb oder die drohende Unverkäuflichkeit der Waren beim Händler durch rechtzeitigen Verkauf zu verhindern sowie in vergleichbar schwerwiegenden Fällen. Um den Marktteilnehmer\*innen eine solche Umstellung innerhalb der Lieferkette zu erleichtern, sollte dieses Verbot für einen Zeitraum von zwei Jahren von Sanktionen freigestellt werden. So können Anpassungen auf eventuelle Marktreaktionen erfolgen und der Gesetzgeber gegebenenfalls regulierend flankiert tätig werden. Das Ziel sollte sein, dass die Verkaufspreise im Laden die Deckung von Produktionskosten innerhalb der Lieferkette inkl. existenzsichernder Preise und Löhne erlauben.

### Empfehlung 3

Im §22 AgrarOLkG-E sollte ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten aufgenommen werden.<sup>27</sup> Für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren könnte diese Regelung von Sanktionen ausgenommen werden.

Der Vertrag sollte eine „ausdrückliche Angabe beinhalten, dass der zwischen dem primären landwirtschaftlichen und tierischen Erzeuger oder einer Gruppe von diesen und ihrem ersten Käufer vereinbarte Preis sich im Spektrum der typisierten Produktionskosten bewegt.“ Oder alternativ „dem Median Richtpreis und den erlaubten Ab-/Zuschlägen von XX Prozent entspricht“.

„Jeder Unternehmer in der Lebensmittelkette zahlt dem ihm unmittelbar vorausgehenden Unternehmer einen Preis, der gleich oder höher ist als die ihm tatsächlich entstandenen oder von ihm übernommenen Produktionskosten für dieses Produkt.“<sup>28</sup>

---

Produzent, die Firma Dürbeck zahle zwischen 4 und 4,50 US-Dollar für eine Kiste Bananen.

<https://www.oxfam.de/presse/pressemitteilungen/2014-09-24-billige-bananen-preisdumping-deutscher-supermaerkte-bedroht>.

<sup>26</sup> [https://www.bundesrat.de/DE/service/mediathek/mediathek-node.html?cms\\_id=2014751](https://www.bundesrat.de/DE/service/mediathek/mediathek-node.html?cms_id=2014751).

<sup>27</sup> 50 Organisationen unterstützen diese Forderung:

[https://www.oxfam.de/system/files/documents/positionspapier\\_lebensmittelhandel\\_nov\\_2020.pdf](https://www.oxfam.de/system/files/documents/positionspapier_lebensmittelhandel_nov_2020.pdf).

<sup>28</sup> Formulierung im spanischen „Gesetz 12/2013 vom 2. August über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette“. Letzte Aktualisierung am 17/12/2020.

<https://www.boe.es/eli/es/l/2013/08/02/12/con>.



## OMBUDSSTELLE

In der UTP-Richtlinie ist explizit festgehalten, dass der Rückgriff auf die freiwillige alternative Streitbeilegung zwischen Lieferanten und Käufern ausdrücklich gefördert werden sollte, ohne dass das Recht des Lieferanten, Beschwerden einzureichen oder sich an ein Zivilgericht zu wenden, davon berührt wird. Das heißt, dass eine freiwillige alternative Streitschlichtung komplementär zu dem Beschwerdemechanismus bei der BLE verankert werden kann. Eine Ombudsstelle ist von ihrer Funktionsweise her aber in keinem europäischen Mitgliedsland auf eine Streitschlichtung beschränkt. Sie überwacht die Einhaltung von gesetzlichen oder freiwilligen Regeln, führen Untersuchungen von Amts wegen durch, dokumentieren Meldungen über unfaire Handelspraktiken und klären Lieferanten und Erzeuger über die gesetzlichen Regelungen auf.

### Regelungen in anderen europäischen Ländern:<sup>29</sup>

- **Spanien:** Die autonome Ombudsstelle AICA („Agencia de Información y control alimentarios“) wurde 2014 gegründet. Seitdem wurden rund 4.300 Inspektionen von Amts wegen durchgeführt, von denen sich 84 Prozent auf die Sektoren Obst und Gemüse, Milchprodukte, Wein und Öl konzentrierten. Darüber hinaus wurden 326 Beschwerden eingereicht und 2.169 Verstöße mit Strafen geahndet, vor allem wegen Verstößen gegen Vertrags- und Zahlungsfristen. 44 Prozent der Verstöße beziehen sich auf die Zahlungsfristen. Am 31.12.2018 verfügte die Ombudsstelle über 68 Angestellte. Das Budget beträgt 4,721 Millionen Euro.<sup>30</sup>
- **Großbritannien:** Der „Groceries Code Adjudicator (GCA)“ Gesetz, mit dem die GCA geschaffen wurde, trat am 25. Juni 2013 in Kraft. Sie ist eine eigenständige Körperschaft und operativ unabhängig von der Regierung. Sie hat die gesetzliche Pflicht, die Anonymität zu wahren. Die GCA kann Untersuchungen einleiten, Streitigkeiten zwischen Einzelhändlern und Lieferanten schlichten und Bußgelder verhängen, die bis zu einem Prozent des Lebensmittelumsatzes in Großbritannien ausmachen können. Die GCA hat 6,4 FTE Angestellte, ihr Budget beträgt zwei Millionen Pfund.<sup>31</sup>
- **Irland:** Die Regierung plant eine nationale Lebensmittel-Ombudsstelle einzuführen, die nicht nur für die Umsetzung der UTP-Richtlinie zuständig ist, sondern auch eine spezifische Rolle bei der Analyse und der Berichterstattung von Preisen und Marktdaten haben soll.<sup>32</sup>
- **Slowenien:** Die Regierung hat im Jahr 2015 eine unabhängige Ombudsperson eingerichtet, die allerdings nicht über Angestellte verfügt, die operativ tätig sind. Sie hat die Aufgabe den Lebensmittelhandel zu überwachen, über die gesetzlichen Bestimmungen aufzuklären, die Kultur des Zahlungsverzugs einzudämmen und Institutionen auf Unregelmäßigkeiten hinzuweisen. Bei den schlechten Praktiken sind insbesondere unfaire Handelspraktiken aufgeführt, die die Preisbildung betreffen.<sup>33</sup> In Slowenien ist ein schriftlicher Vertrag erforderlich, der u.a. die Verkaufsmenge und eine indikative Preisliste enthält.

Eine wichtige Begründung für eine Ombudsstelle ist der Angstfaktor bzw. das Klima der Angst, der bislang Lieferanten davon abhält, Beschwerden zu unfairen Handelspraktiken vorzubringen. Eine öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission im Jahr 2013 ergab, dass etwa 67 Prozent der Befragten bestätigten, dass die Angst vor negativen Konsequenzen im Falle einer Beschwerde über UTPs ein wichtiger Aspekt ist. Nur etwa 9 Prozent der Befragten stimmten dem nicht zu. In einer Studie aus dem Jahr 2011 gaben 64 Prozent der Befragten an, dass der Grund, warum sie abgesehen von Gesprächen mit ihren Käufern keine weiteren Schritte unternommen haben, die Angst vor "kommerziellen Sanktionen" war. Die Ombudsstelle setzt genau hier an. **Sie sollte unabhängig, nicht weisungsgebunden und zur absoluten Anonymität verpflichtet sein.** Zentrale Vorausset-

<sup>29</sup> In den Niederlanden setzt die Regierung auf eine freiwillige Initiative. Mehrere Organisationen darunter Greenpeace und Oxfam forderten im Jahr 2018 zusammen mit dem Bauernverband die Parlamentarier auf, mehr Anstrengungen zur Bekämpfung von unfairen Handelspraktiken zu unternehmen.

<sup>30</sup> [https://www.aica.gob.es/data/upload/Cuentas\\_anuales\\_e\\_informe\\_auditoria\\_2018.pdf](https://www.aica.gob.es/data/upload/Cuentas_anuales_e_informe_auditoria_2018.pdf).

<sup>31</sup> Der britische Code geht bei manchen Punkten über die UTP-Richtlinie hinaus. Dazu gehören das Verbot von Zahlungen für die bessere Positionierung von Waren (außer bei Werbeaktionen), Zahlungen im Zusammenhang mit der Verschwendung von Lebensmitteln in Supermärkten und Vorgaben für die Entschädigung von Lieferanten für die fehlerhafte Planung oder Vorhersage von Abnahmemengen.

<https://www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice/groceries-supply-code-of-practice>.

<sup>32</sup> [https://www.just-food.com/news/ireland-to-appoint-food-ombudsman\\_id144569.aspx](https://www.just-food.com/news/ireland-to-appoint-food-ombudsman_id144569.aspx).

<sup>33</sup> <https://www.varuhverigehrane.si/eng>.

zung für eine gelingende Zusammenarbeit mit Lieferanten ist, dass sie ihr Vertrauen gewinnt. Hier werden viel Aufklärung und Überzeugung durch ambitionierte Untersuchungen notwendig sein.<sup>34</sup>

#### **Empfehlung 4:**

Die Umsetzung der UTP-Richtlinie sollte genutzt werden, um eine Ombudsstelle einzuführen. Folgende Punkte sollten dabei berücksichtigt werden.

- Alle erhaltenen Informationen sollten vertraulich behandelt werden und die Ombudsstelle sollte gesetzlich verpflichtet werden, die Anonymität zu wahren.
- Die Ombudsstelle sollte Meldungen zu unfairen Handelspraktiken und Dumpingpreisen anonym entgegennehmen, dokumentieren und untersuchen können.<sup>35</sup>
- Die Ombudsstelle sollte Preis- und Produktionskostenanalysen für Lebensmittelketten erstellen sowie typisierte Produktionskosten und/oder den Median-Richtpreis ermitteln (alternative Option zur BLE).
- Die Ombudsstelle sollte die Lebensmittelversorgungsketten aller in Deutschland verkauften Lebensmittel umfassen, inklusive Importe.
- Sie sollte wie in Großbritannien umfassende Untersuchungen von Handelspraktiken einzelner Supermarktketten initiieren können.

## **WEITERE VERBOTE UNFAIRER HANDELSPRAKTIKEN**

Bei der Diskussion um unfaire Handelspraktiken ist der Fokus auf dem Lebensmitteleinzelhandel. Aus Sicht der Landwirte sind jedoch auch die Getreidehändler, Mühlen, Schlachthöfe, Molkereien und verarbeitenden Lebensmittelunternehmen von großer Bedeutung. Auch ihnen gegenüber muss die Verhandlungsposition der Landwirte gestärkt werden. Nur 5,8 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland sind im Garten- und Obstbau tätig.<sup>36</sup> Das heißt, die Auswirkungen von unfairen Handelspraktiken erfolgen für Landwirte größtenteils durch die Kaskadeneffekte entlang der Wertschöpfungskette. Bei kleinbäuerlichen Produzenten, die in globale Wertschöpfungsketten eingebunden sind, ist dies noch stärker der Fall.

Der Entwurf des AgrarOLkG enthält bislang wenig unfaire Handelspraktiken, die unmittelbar die Lieferbeziehungen zwischen dem Erzeuger und dem ersten Käufer betreffen. Für Milchbäuer\*innen ist beispielsweise die lange Zahlungsfrist von bis zu sieben Wochen, auch bei verderblicher Milch, eine übliche unfaire Handelspraktik. Zudem erfährt der Milchbetrieb erst einen Monat nach der Abgabe, welchen Preis er für seine Milch erhält. Bei Ersterer schaffen §11 und §22 Abs.1a) Abhilfe, die letztere unfaire Handelspraktik wird vom AgrarOLkG nicht erfasst. Im spanischen Lebensmittellieferkettengesetz ist im §9 Abs. 1c) vorgeschrieben, dass der Vertrag zwingend schriftlich zu erfolgen hat und den Preis beinhalten muss, wenn das Geschäft einen Umfang von mehr als 2.500 Euro hat. In Deutschland sieht der Gesetzgeber bislang nur im §18 AgrarOLkG vor, dass der Käufer dem Lieferanten auf Verlangen den Inhalt eines mündlichen geschlossenen Liefervertrags oder einer diesem zugrundeliegenden mündlichen geschlossenen Rahmenvereinbarung in Textform zu bestätigen hat. Wenig nachvollziehbar ist, dass Erzeugerzusammenschlüsse von dieser Regel ausgenommen sind.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung gebeten zu prüfen, ob im Teil 3 Kapitel 1 Abschnitt 1 - Unlautere Handelspraktiken -, eine Schutzbedürftigkeit des Lieferanten besteht, die die Aufnahme einer Beweislastumkehr rechtfertigen würde. Diese EU-Richtlinie harmonisiert nicht die Vorschriften

<sup>34</sup> In Großbritannien klärte eine „Code Confident“-Kampagne über den Kodex und die Rolle der Ombudsstelle auf. Das Ergebnis: Mehr Lieferanten wurden geschult und sprechen zunehmend mit der Ombudsstelle über ihre Erfahrungen mit Supermarktketten bzw. Lebensmitteleinzelhändlern. Im November 2020 wurde erstmalig das „Code Confident Pack“, in dem alle Informationen zusammengefasst sind, veröffentlicht

<sup>35</sup> Ein Ergebnis des Spitzentreffens im Kanzleramt im Februar 2020 war eine Einigung auf Einrichtung einer 'Meldestelle für unlautere Handelspraktiken und Dumpingpreise'. Diese sollte allerdings unabhängig sein. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/kanzlerin-trifft-handel-1717838#>.

<sup>36</sup> BMEL (2019): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung.

über die Beweislast in den Verfahren vor den nationalen Durchsetzungsbehörden und würde dafür den Spielraum bieten.

#### **Empfehlung 5**

§18 AgrarOLkG\_E sollte auch für Landwirte gelten, wenn sie Mitglied eines Erzeugerzusammenschlusses oder einer Genossenschaft sind. Der gezahlte Preis sollte Vertragsbestandteil sein.

## **TÄTIGKEITSBERICHT**

Im §27 AgrarOLkG-E wird verfügt, dass die Durchsetzungsbehörde in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht nur die Zahl der eingegangenen Beschwerden, der eingeleiteten und abgeschlossenen Untersuchungen sowie eine zusammenfassende Beschreibung der Untersuchung und ggf. der getroffenen Entscheidung aufführt. Es ist im Interesse der Bundesregierung, des Bundestags und der betroffenen Akteure, realistisch einschätzen zu können, inwieweit die Durchsetzungsbehörde effizient und effektiv arbeitet und die mit der gesetzlichen Regelung angestrebten Ziele auch erreicht werden. Es ist zu begrüßen, dass nach zwei Jahren praktischer Erfahrung mit den neuen gesetzlichen Regelungen das AgrarOLkG-E evaluiert werden soll, ob die mit dem Gesetz bezweckte Schutzwirkung zu Gunsten der Erzeuger und anderer Lieferanten eingetreten ist. Dies sollte explizit im Gesetz festgehalten werden.

#### **Empfehlung 6**

Der Tätigkeitsbericht sollte folgende Informationen ausführen:

- Art und Anzahl der Beschwerden gegliedert nach Stakeholder-Gruppen und geographisch nach Inland, EU und anderen Regionen (Nicht-EU)
- Begründung, warum eine Beschwerde nicht weiterverfolgt wurde (bspw. Ablehnung der Aufhebung der Anonymität)
- Anzahl und Ergebnis von stichprobenartigen Analysen von Lieferanten-Käufer-Beziehungen oder Ermittlungen von Amts wegen, insbesondere in Sektoren bzw. Lieferbeziehungen bei denen unfaire Handelspraktiken bekannt sind
- Ex-post Analysen, d.h. eine Überprüfung, ob sich nach Abschluss von Untersuchungen die Lieferbeziehungen verbessert haben und unfaire Handelspraktiken nicht mehr zur Anwendung kommen
- Art und Umfang der Bemühungen, die EU-Richtlinie in Deutschland, Europa und im Ausland bekannt zu machen
- Anzahl der Kontakte mit Lieferanten, Erzeuger(organisationen), Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen

Ein Artikel im Gesetz sollte explizit festschreiben, dass eine Evaluierung nach zwei Jahren erfolgt.

## **WEITERGEHENDE REGULIEN**

Standardisierte Verträge allein ändern nichts am Machtungleichgewicht im Lebensmitteleinzelhandel. Versuche, mit kartellrechtlicher oder sektorspezifischer Reglementierung missbräuchliche Tatbestände bzw. unfaire Handelspraktiken einzudämmen, gleichen einem nicht endenden wollenden Katz- und-Maus-Spiel.<sup>37</sup> Marktmächtige Konzerne in der Lebensmittelversorgungskette haben leider genug Möglichkeiten, neue Beschränkungen zu umgehen. Sie nutzen Zweideutigkeiten in der juristischen

<sup>37</sup> Kwoka, John E. and Valletti, Tommaso M., Scrambled Eggs and Paralyzed Policy: Breaking Up Consummated Mergers and Dominant Firms (November 24, 2020).



Formulierung aus und finden andere Wege, Kunden, Lieferanten und Konkurrenten unfair zu behandeln. Mit einer maßvollen Entflechtung im Lebensmitteleinzelhandel könnte ein Rebalancing erfolgen und das Machtungleichgewicht beschränkt werden.

Eine wichtige Voraussetzung für faire Preise ist, dass strukturelle Überschüsse in der landwirtschaftlichen Produktion vermieden bzw. beseitigt werden. Dies ist auch erforderlich, um das Agrardumping der EU zu beenden und die Bemühungen zur Hungerbekämpfung in den Ländern des globalen Südens zu unterstützen.<sup>38</sup> Die Politik ist gefordert, den Rahmen für privatrechtliche Mechanismen zur Anpassung von Mengen zu setzen. Eine Rückkehr zu den gescheiterten staatlichen Interventionskäufen ist politisch nicht sinnvoll.

Das AgrarOLkG wird nur dann zu langfristig fairen Handelsbeziehungen führen, wenn sie mit einer Förderung einer sozialverträglichen und ökologischen Landwirtschaft verknüpft ist. Diese geht einher mit einer solidarischen Regionalisierung der Ernährungssysteme und einer Förderung entsprechender regionaler Wertschöpfung. Der holistische Ansatz der Agrarökologie baut auf den grundlegenden Prinzipien des Ökolandbaus auf. Diese umfassen den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit, geschlossene Nährstoffkreisläufe, die Unabhängigkeit der Betriebe von externen Betriebsmitteln und eine faire Verteilung von Mehrwert entlang der Wertschöpfungskette. Agrarökologie fördert ein solidarisches Miteinander von Verbraucher, handwerklichen Lebensmittelhersteller und bäuerlichen Produzenten bzw. solidarische Vermarktungsnetzwerke. Dafür braucht es auch einheitliche und verbindliche Mindeststandards für die Auslobung und Kennzeichnung regionaler Produkte, um diese verlässlich und besser erkennbar zu machen und damit das Vertrauen der Verbraucher in regionale Lebensmittel zu stärken. So können Märkte entstehen, welche den vielfältigen Anbau der Erzeuger mit existenzsichernden Preisen honorieren.

## ANHANG I

Wie sehr Supermarktketten die Lieferanten durch ausufernde Zahlungen systematisch im Preis drücken und zur Übernahme von Kosten zwingen, die sie eigentlich selbst tragen müssten, soll an einigen Beispielen veranschaulicht werden:

### Zahlungen, mit denen Supermarktketten unternehmerische Risiken auf Lieferanten abwälzen

- **Rückwirkende Konditionenänderung:** Einseitige Vertragsänderung verbunden mit zusätzlichen Zahlungen am Ende des Vertrags-/Geschäftsjahres
- **Abschriftenbeteiligung:** Ware wird nicht vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatum verkauft
- **Ertragsausgleich:** Erträge fallen aus Sicht des Handels zu niedrig aus
- **Ausgleichsrabatt:** Abverkaufszahlen bleiben hinter Erwartung des Handels zurück
- **Liefermengenausfallrabatt:** Absicherung gegen Lieferausfallrisiko
- **Bürgschaftsgebühren:** Absicherung der Liquidität der Supermarktkette
- **Hochzeitsbonus:** Kosten für Zusammenführung nach Übernahme einer Supermarktkette
- **Preiserhöhungsunterstützung:** Risiko einer Preiserhöhung wird auf Lieferanten abgewälzt
- **Rücknahmevereinbarung:** Rücknahme von Restmengen nach grundloser Auslistung

### Lieferanten-Zahlungen für Investitionskosten der Supermarktketten

- **Investitionskostenzuschuss:** Investitionen, um zukunftsfähig zu bleiben
- **Baukostenzuschuss:** Umbau oder Neubau von Geschäften
- **Renovierungsbonus:** Renovierung von Geschäften
- **Unterstützung Marktaufbau:** Suche nach neuen Standorten
- **Expansionsbonus:** Ausweitung der Präsenz an neuen Standorten

<sup>38</sup> [https://www.oxfam.de/system/files/documents/positionspapier\\_welternaehrung\\_2030\\_0.pdf](https://www.oxfam.de/system/files/documents/positionspapier_welternaehrung_2030_0.pdf).



### Übernahme von Kosten, die sich aus der Funktionsteilung zwischen Lieferanten und Handel ergeben

- **EAN-Code-Pflege:** Prüfung des EAN-Codes (European Article Number)
- **Category Management Bonus:** Entwicklung von Shopkonzepten
- **Distributionsbonus:** Pauschale für den Verkauf des Produktes des Lieferanten
- **Bruchpauschale:** Pauschale für beschädigte Ware im Hoheitsgebiet des Supermarktes
- **Bevorratungsrabatt:** Sicherstellung einer ausreichenden Verfügbarkeit von Produkten
- **Differenzierungsbudget:** Beschäftigung mit dem Sortiment des Lieferanten
- **Marketingpauschale:** Bewerbung von Lebensmittel-Angeboten ohne ein Produkt des Lieferanten
- **Kundendialograbatt:** Zahlung für Payback-Kartensystem des Händlers ohne Bewerbung der eigenen Produkte
- **Neueröffnungsrabatt:** Zahlung für die Neueröffnung eines Geschäfts nach Renovierung
- **Transportverpackungspauschale:** Kosten für die Entsorgung der Transportverpackung

### Weitere Lieferanten-Zahlungen bzw. Konditionen, mit denen Supermarktketten Lieferanten im Preis drücken und Einnahmen erzielen

- **Rechnungsrabatt:** Einstelliger Prozentsatz wird einfach vom Listenpreis abgezogen
- **Jahrespauschale:** Abzug für gute Zusammenarbeit und erfolgreichen Abverkauf im Vorfeld
- **Skonto mit langem Zahlungsziel:** Früher Barzahlungsrabatt, heute mit einem Zahlungsziel von bis zu 90 Tagen verknüpft
- **Open Book-Forderung:** Lieferant muss Kalkulation einseitig offenlegen, um seinen Preis zu drücken
- **Partnerschaftsbonus:** Pauschale dafür, das Supermarkt das Produkt des Lieferanten verkauft
- **Positionsrabatt:** Universal-Rabattform, um den Preis zu drücken
- **Politische Partnerschaft:** Zahlungen für allgemeine Unterstützung der Bio-Branche
- **Listungsgebühren:** (Vermeintliche) Neulistung von Produkten, manchmal ist der Betrag höher als der Umsatz, wenn die Listung des Produkts nur kurzzeitig erfolgt